



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA
PROPOSTA DI LEGGE -ATTO CAMERA N. 977, RECANTE "DISPOSIZIONI PER
IL RECUPERO DI MANCATI TRASFERIMENTI ERARIALI AGLI ENTI LOCALI
DELLA REGIONE SICILIANA"

CAMERA DEI DEPUTATI - V COMMISSIONE BILANCIO



27 MARZO 2019



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA
PROPOSTA DI LEGGE -ATTO CAMERA N. 977, RECANTE "DISPOSIZIONI PER
IL RECUPERO DI MANCATI TRASFERIMENTI ERARIALI AGLI ENTI LOCALI
DELLA REGIONE SICILIANA"

CAMERA DEI DEPUTATI - V COMMISSIONE BILANCIO

27 MARZO 2019

INDICE

1. PREMESSA: L'inquadramento normativo	2
1.1. nella legislazione nazionale.	2
1.2. nella disciplina normativa regionale.	2
2. Il sistema di finanziamento delle funzioni e gli effetti su di esso del concorso alla finanza pubblica.	5
2.1. Le risorse a regime.	5
2.2. Il concorso alla finanza pubblica e la riforma degli enti di area vasta.	5
3. Le criticità finanziarie e la problematica della strutturalità dei rimedi. Gli accordi.	7
4. La proposta normativa. L'Atto Camera n. 977.	9
5. Considerazioni conclusive e le soluzioni emergenziali.	11

1. PREMESSA: L'inquadramento normativo

1.1. nella legislazione nazionale.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), ridisegna, tra l'altro, struttura, ordinamento e competenze dello specifico segmento del livello di governo locale della cosiddetta "area vasta" che include Province e Città metropolitane (Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), con l'intento di adeguarlo ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Passaggio ordinamentale fondativo di una delle finalità della riforma è quello della ipotizzata soppressione delle Province e delle Città metropolitane, quali enti costitutivi della Repubblica; disegno che, all'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, non ha avuto ulteriore corso.

L'interruzione del processo riformatore che si è verificato dopo l'avvio delle prime, rilevanti, fasi di attuazione dei passaggi procedurali previsti dalla legge n. 56/2014 ha determinato e, con il trascorrere del tempo, cristallizzato uno stato di grave precarietà istituzionale e finanziaria che ha motivato continue e pressanti richieste di interventi legislativi per riportare a livelli di governabilità la situazione. In tale direzione sembrano muovere le disposizioni contenute nell'articolo 1, comma 2-ter, del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito in legge 21 settembre 2018, n. 108, che, nel prorogare i termini per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni comunali (materia, quest'ultima, ora incisa dagli effetti della sentenza n.33/2019 della Corte costituzionale), ha disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di province e città metropolitane.

1.2. nella disciplina normativa regionale.

Le Regioni a statuto speciale interessate (oltre alla Sicilia, anche Friuli-Venezia Giulia e Sardegna) sono tenute ad adeguare¹ i propri ordinamenti interni ai principi recati dalla ripetuta legge n. 56/2014, con la conseguenza che le stesse pur nel rispetto della loro autonomia, non possono derogarvi (da ultimo sentenza Corte costituzionale n. 168/2018), anche in relazione all'obbligo di efficientamento.

¹ Art. 1, comma 145, della legge n. 56/2014.

Il processo nazionale di riordino istituzionale degli enti di area vasta ha trovato una prima compiuta disciplina in Sicilia solamente con la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, recante “disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane”.

Nell’esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali prevista dall’art. 14, comma 1, lett. “o”, dello Statuto di autonomia differenziata, l’Assemblea Regionale Siciliana ha portato a termine l’iter già avviato in precedenza con le leggi 27 marzo 2013, n. 7, recante “Norme transitorie per l’istituzione dei liberi Consorzi comunali”, e 24 marzo 2014, n. 8 relativa a “Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane”.

In luogo delle soppresse Province regionali di cui alla legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, sono stati istituiti sei liberi Consorzi comunali (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani), nonché tre Città metropolitane (Palermo, Catania e Messina).

I predetti enti intermedi, previsti dall’art. 15 dello Statuto, sono qualificati (art. 1, comma 3) come “enti di area vasta, dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell’ambito dei propri statuti e regolamenti, delle leggi regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica”, i cui organi di governo sono eletti con sistema indiretto di secondo grado.

Al fine di delineare la nuova architettura istituzionale, la legge regionale n. 15/2016 disciplina le attribuzioni degli organi di governo e le relative modalità di elezione, nonché le funzioni che dovranno essere garantite a regime.

Per quanto concerne il primo profilo, è da segnalare che l’impianto originario è stato successivamente rivisitato ad opera delle leggi regionali 12 novembre 2015, n. 28, 1° aprile 2016, n. 5 e 14 agosto 2016, n. 15, al fine di recepire alcune disposizioni nazionali contenute nella legge n. 56/2014, soprattutto in riferimento alla governance dei nuovi enti.

Il processo di riallineamento alla riforma nazionale, attuato in sede pattizia, trae origine dall’accordo in materia di finanza pubblica siglato il 20 giugno 2016 tra la Regione siciliana e lo Stato, nella parte in cui si prevede (lett. i) il completo recepimento della legge n. 56/2014, con particolare riferimento a:

- Previsioni in materia di riduzione dei costi della politica;
- Riorganizzazione delle funzioni degli enti locali, anche attraverso l’attribuzione ai liberi consorzi di Comuni di cui alla legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15, di

compiti di sostegno ed affiancamento ai Comuni per l'esercizio delle funzioni di carattere strumentale;

- Definizione di un piano strategico per la valorizzazione delle Città metropolitane;
- Incentivazione delle unioni di comuni e delle fusioni di comuni.

Il percorso di progressivo avvicinamento alla cd. "riforma Delrio", attuato a più fasi, ha comportato uno slittamento dell'insediamento degli organi istituzionali e, soprattutto per i liberi Consorzi comunali, una proroga delle gestioni dei Commissari straordinari.

Mentre i Sindaci delle Città metropolitane si sono insediati il 31 maggio 2016², le elezioni degli organi degli enti di area vasta, invece, sono state reiteratamente prorogate.³

Da ultimo, la legge regionale 29 novembre 2018, n. 23, modificando nuovamente l'art. 51 della legge regionale n. 15/2015, ha prorogato al 31 luglio 2019 il commissariamento straordinario di tali enti, che, in effetti, si trovano ad operare in tale situazione gestionale fin dal lontano 8 aprile 2014⁴.

A livello regionale, nell'attuale, perdurante, fase transitoria avviata nel 2013, i nove enti di area vasta continuano ad operare con gli statuti, i regolamenti, le risorse umane, strumentali e finanziarie delle ex Province regionali, esercitando ancora le funzioni precedentemente svolte, all'atto di entrata in vigore della legge regionale n. 15/2015.

Per quanto concerne, invece, le funzioni da garantire a regime, la riforma intesta ai nove enti di area vasta siciliani le funzioni delle ex Province regionali e, in particolare, quelle previste dall'art. 13 della legge regionale n. 9/1986 (servizi sociali e culturali, sviluppo economico, organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente), cui aggiunge ulteriori funzioni proprie previste, per i liberi Consorzi, dall'art. 27 della legge regionale n. 15/2015 e, per le Città metropolitane, dall'art. 28.

La possibilità di attribuzione di funzioni ulteriori è inoltre espressamente contemplata dall'art. 32.

² A seguito delle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 5/2016, con decreto del Presidente della Regione del 31 maggio 2016, si sono insediati i Sindaci metropolitani di Palermo, Catania e Messina, i quali hanno provveduto all'insediamento delle relative Conferenze metropolitane.

³ A seguito delle modifiche introdotte con le leggi regionali n. 5/2016, n. 15/2016, n. 23/2016, n. 2/2017, n. 16/2018 e, da ultimo, n. 23/2018, rispetto alla data del 26 settembre 2016 prevista inizialmente, l'Assemblea Regionale Siciliana in definitiva ha rinviato per ben sei volte le elezioni degli organi degli enti di area vasta, dovendosi le stesse da ultimo svolgersi entro il 30 giugno 2019.

⁴ In attuazione di quanto previsto dall'art. 13 della legge regionale n. 8/2014.

Per garantirne l'erogazione continuativa e considerate le difficoltà finanziarie degli enti di area vasta, alcuni servizi particolarmente delicati sono stati in qualche modo riattratti nell'alveo delle competenze regionali⁵.

2. Il sistema di finanziamento delle funzioni e gli effetti su di esso del concorso alla finanza pubblica.

2.1. Le risorse a regime.

Nel sistema di finanza locale siciliano le entrate provinciali derivate dalla finanza regionale, oltre ad erogazioni finalizzate, sono rappresentate dall'imposta provinciale di trascrizione e dall'imposta sul premio assicurativo per la responsabilità civile, oltre che da un importo consolidato della previgente accisa sull'energia elettrica; mentre non c'è alcuna compartecipazione degli enti in argomento sulle entrate da tassa automobilistica. A carico dello Stato resta una componente essenziale degli oneri di finanziamento delle funzioni degli enti locali. Nella, finora lunghissima, fase transitoria, l'art. 27, comma 4, della legge regionale n. 15/2015 prevede che, ai fini dell'individuazione delle risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni "proprie" dei liberi Consorzi comunali ivi attribuite, il Presidente della Regione, previa delibera di Giunta e sentite le Commissioni Affari istituzionali e Bilancio dell'Assemblea Regionale Siciliana, emani uno o più decreti, sulla base di un'intesa con i competenti organi dello Stato in ordine alla definizione dei reciproci rapporti, allo scopo di assicurare lo svolgimento dei compiti istituzionali dei liberi Consorzi comunali⁶.

2.2. Il concorso alla finanza pubblica e la riforma degli enti di area vasta.

La legge n. 190/2014 (art. 1, comma 418), anche se non espressamente, in considerazione del nuovo quadro istituzionale e funzionale delle province e delle città metropolitane, ha previsto che i predetti enti concorrono al contenimento della spesa pubblica, attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017. La stessa disposizione ha poi

⁵ L'art. 6 della legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24 ha intestato all'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro i servizi e le attività di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali svolte dalle ex Province regionali ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale n. 15/2015, con particolare riguardo ai servizi di trasporto, di convitto e semi convitto e ai servizi relativi agli ambiti igienico-personale, comunicazione extra scolastica, attività extra scolastica integrativa e autonomia e comunicazione. Lo stesso articolo specifica che la realizzazione e la gestione di tali attività è delegata alle Città metropolitane e ai liberi Consorzi comunali, che provvedono singolarmente ad espletare le procedure di affidamento.

⁶ Analoga disposizione è reiterata dagli artt. 28, comma 2, 29, comma 3 e 33, comma 4, per il finanziamento delle funzioni proprie delle Città metropolitane, dei comuni e della Regione.

disposto che, in considerazione delle riduzioni di spesa di cui al periodo precedente, ripartite nelle misure del 90% fra gli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario e del restante 10% fra gli enti della Regione siciliana e della Sardegna, ciascuna provincia e città metropolitana è tenuta a versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa (in caso di mancato versamento l' Agenzia delle entrate provvede al recupero delle somme dovute a valere sui versamenti dell'imposta Rc Auto, ovvero, in caso di incapacienza, ad opera dell' ACI a valere sui versamenti dell' IPT).

A fronte dei predetti tagli, il Legislatore ha previsto (art. 1, comma 421, della legge n. 190/2014) una consistente riduzione della spesa di personale degli enti di area vasta delle Regioni a statuto ordinario (50% per province e 30% per città metropolitane della spesa 2014), attraverso il trasferimento presso altri enti (in prevalenza Amministrazioni dello Stato e Regioni) del personale in servizio presso le province e le città metropolitane interessate.

La stessa legge (art. 1, comma 420) ha anche affiancato al suddetto intervento una serie di vincoli alla spesa, soprattutto, di parte corrente, nonché limiti a quella di investimento, nell'intento di rendere neutrale per gli equilibri finanziari dei bilanci degli enti interessati la forte riduzione delle risorse.

Riduzioni che, anche in conseguenza, come già ricordato, della mancata conclusione del processo di riforma avviato dalla legge n. 56/2014 sono apparse subito e nel prosieguo degli esercizi finanziari, finanziariamente insostenibili in particolare per garantire gli equilibri di parte corrente.

Pertanto, sono stati via via previsti una serie di interventi normativi, sostanzialmente volti a ristorare i tagli operati in attuazione del ripetuto comma 418 dell' articolo 1 della legge n. 190/2014.

Tale ristoro ha, però, interessato solo le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario.

Tabella 1 - Contributi richiesti al comparto Città metropolitane e Province (dati in €/MLN)

Le Manovre	2014	2015	2016	2017	2018
D.L. 66/2014	444	576	576	576	576
L. 190/2014		1.000	2.000	3.000	3.000
Totale Riduzioni	444	1576	2576	3576	3576

Tabella 2 - Contributi d.l. n. 66/2014 e l. n.190/2014 a carico dei singoli enti area vasta Sicilia

Le Manovre	2014	2015	2016	2017	2018
DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	€ 21.832.738,01	€ 31.918.970,85	€ 32.480.993,22	€ 32.480.993,22	€ 32.480.993,22
L.190/2014, art. 1 comma 418		€ 65.819.315,56	€ 131.638.631,12	€ 197.457.946,68	€ 263.277.262,24
Totale Riduzioni	€ 21.832.738,01	€ 97.738.286,41	€ 164.119.624,34	€ 229.938.939,90	€ 295.758.255,46

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Finanza locale e su dati forniti dai singoli enti

Tabella 3 - Contributi d.l. n. 66/2014 e l. n.190/2014 a carico dei singoli enti area vasta Sicilia

Ente di area vasta	Esercizio 2014	Esercizio 2015			Esercizio 2016		
	DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	L.190/2014, art. 1 comma 418	Totale	DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	L.190/2014, art. 1 comma 418	Totale
AGRIGENTO	€ 1.355.908	€ 1.750.749	€ 5.879.747	€ 7.630.496	€ 1.527.819	€ 11.759.494	€ 13.287.313
CALTANISSETTA	€ 1.370.387	€ 2.037.275	€ 4.067.282	€ 6.104.557	€ 1.977.362	€ 8.134.563	€ 10.111.925
CATANIA	€ 6.859.864	€ 10.558.366	€ 13.378.929	€ 23.937.295	€ 11.310.475	€ 26.757.858	€ 38.068.333
ENNA	€ 554.708	€ 628.490	€ 3.335.392	€ 3.963.881	€ 585.088	€ 6.670.783	€ 7.255.871
MESSINA	€ 1.840.104	€ 2.868.336	€ 8.562.113	€ 11.430.449	€ 2.615.295	€ 17.124.226	€ 19.739.522
PALERMO	€ 4.947.728	€ 7.234.049	€ 14.578.061	€ 21.812.110	€ 7.171.211	€ 29.156.123	€ 36.327.334
RACUSA	€ 1.407.721	€ 1.944.857	€ 4.573.971	€ 6.518.828	€ 1.874.186	€ 9.147.942	€ 11.022.128
SIRACUSA	€ 2.185.284	€ 3.232.905	€ 5.888.491	€ 9.121.396	€ 3.466.593	€ 11.776.981	€ 15.243.574
TRAPANI	€ 1.311.034	€ 1.663.945	€ 5.555.330	€ 7.219.276	€ 1.952.964	€ 11.110.661	€ 13.063.625
Totale	€ 21.832.738	€ 31.918.971	€ 65.819.316	€ 97.738.286	€ 32.480.993	€ 131.638.631	€ 164.119.624

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli enti

3. Le criticità finanziarie e la problematica della strutturalità dei rimedi. Gli accordi.

Le difficoltà finanziarie delle città metropolitane e dei liberi consorzi della Regione siciliana hanno formato oggetto di esame negli ultimi Accordi stipulati per la disciplina dei complessivi rapporti finanziari Stato-Regione.

Con l'Accordo tra lo Stato e la Regione Siciliana in materia di finanza pubblica stipulato in data 12 luglio 2017, è stato previsto un concorso finanziario in favore di città metropolitane e liberi consorzi da parte della regione di 70 milioni annui aggiuntivi rispetto al rendiconto 2016 (DPCM 10 marzo 2017 e comma 885 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018).

L'Accordo firmato il 19 dicembre 2018 tra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione Siciliana prevede, al punto 9, un contributo a favore della Regione Siciliana nell'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane siciliane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025 (articolo 1, comma 883, della legge n. 145/2018).

Il predetto Accordo con la Regione Siciliana del 19 dicembre 2018, al punto 5, affronta il tema degli equilibri strutturali delle città metropolitane e dei liberi consorzi siciliani, prevedendo

che “entro il 30 settembre 2019 il Governo si impegna a trovare adeguate soluzioni per il sostegno ai liberi consorzi e città metropolitane della regione siciliana, al fine di garantire parità di trattamento rispetto alle province e città metropolitane del restante territorio nazionale e di favorire l’equilibrio dei relativi bilanci, nonché a considerare le misure di coesione e di perequazione infrastrutturale, previa individuazione di copertura finanziaria ove necessaria”.

La prospettata parità di trattamento appare, verosimilmente, parametrata alla possibilità per gli enti siciliani, di conseguire sui propri bilanci i medesimi effetti prodotti per i bilanci degli enti delle regioni a statuo ordinario in termini di ristoro del taglio di cui al comma 418 dell’articolo 1 della legge n. 190/2014, non compensato dal venir meno del taglio di cui all’articolo 47 del decreto legge n. 66/2014, considerando le predette maggiori risorse regionali di 70 milioni annui e la riduzione della spesa di personale registrata nel periodo in esame.

Nella sottostante tabella tratta dalla ricognizione e stima fatta dalla RGS sui dati finanziari in argomento emerge per “l’area vasta” siciliana una stima di deficit di bilancio che, naturalmente, quantifica il divario da colmare, a partire dal 2019, per allineare le città metropolitane e i liberi consorzi siciliani agli enti delle regioni a statuto ordinario.

	TAGLIO 418	MINOR TAGLIO DL 66	RIDUZIONE SPESA PERSONALE 2018-2014	CONTRIBUTO REGIONE SICILIA *	SQUILIBRIO
CM PALERMO	43.734.184,02	7.226.298,37	8.514.586,56	14.659.315,59	13.333.983,50
CM CATANIA	40.136.786,91	11.398.481,53	5.601.860,29	12.715.609,32	10.420.835,77
CM MESSINA	25.686.339,33	2.646.524,52	9.012.595,47	9.792.497,50	4.234.721,84
AGRIGENTO	17.639.241,18	1.384.173,42	2.318.778,75	6.824.855,20	7.111.433,81
CALTANISSETTA	12.201.844,83	2.220.279,23	2.150.842,39	4.859.924,59	2.970.798,62
ENNA	10.006.174,74	631.206,62	3.433.484,77	4.314.075,89	1.627.407,46
RAGUSA	13.721.912,40	1.958.058,67	1.712.735,25	4.251.601,48	5.799.517,00
SIRACUSA	17.665.471,92	3.205.970,20	6.619.175,96	6.313.222,01	1.527.103,75
TRAPANI	16.665.991,35	2.159.515,88	1.037.127,61	6.268.898,42	7.200.449,44
TOTALE	197.457.946,68	32.830.508,44	40.401.187,05	70.000.000,00	54.226.251,19

* in assenza del riparto dei 70 milioni si è ipotizzato di utilizzare gli stessi pesi dei 111 complessivamente attribuiti dalla regione

Fonte: Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Con riferimento all’aspetto della salvaguardia degli equilibri, anche in questo caso attingendo alle valutazioni ed ai dati elaborati dalla RGS sulla base di informali informazioni rilevate dagli enti interessati, emerge una stima degli squilibri correnti dei medesimi enti, a decorrere dal 2019, esposta nella tabella che segue.

Fonte: schede di sintesi (anno 2018)										
Descrizione	Agrigento	Caltanissetta	Catania	Enna	Messina	Palermo	Ragusa	Siracusa	Trapani	TOTALE
Personale (inclusi oneri e IRAP)	18.891.274,06	11.931.339,45	24.270.000,00	8.907.439,34	35.084.464,81	35.339.960,39	14.057.132,99	17.800.752,84	13.514.759,26	179.797.123,14
Spese funzionamento	2.410.709,48	1.951.607,60	13.209.646,67	4.177.553,24	9.188.596,87	4.650.036,07	4.276.264,01	4.368.958,76	4.549.616,56	48.782.989,26
Mutui	1.026.803,18	825.453,88	6.536.127,92	588.786,54	4.087.631,55	3.358.019,96	2.653.640,29	6.693.378,63	697.780,88	26.467.622,83
Contributo finanza pubblica	19.023.414,60	14.422.124,06	65.783.688,60	10.637.381,36	28.332.863,85	61.962.000,00	17.462.786,61	31.759.471,29	16.665.991,35	266.049.721,72
Contratti di servizio	-	-	16.104.000,00	-	-	6.902.313,87	-	3.000.000,00	-	26.006.313,87
Consorzio universitario	-	-	-	-	-	-	359.177,76	450.749,39	-	809.927,15
Istruzione e diritto allo studio	2.621.687,81	2.268.521,42	12.809.137,39	3.231.101,04	3.690.936,27	22.847.567,83	953.142,65	-	3.970.932,80	52.393.027,21
Beni culturali	1.000,00	452,61	255.200,00	-	50.700,00	-	1.024,39	-	-	308.377,00
Turismo	10.000,00	269,19	5.000,00	7.653,48	-	10.762,00	1.000,00	2.601.593,90	-	2.636.278,57
Assetto del territorio ed edilizia abitativa	28.589,35	-	69.941,00	3.600,00	-	-	3.601,68	999.433,72	1.500.000,00	2.605.165,75
Trasporti e mobilità	1.496.458,02	710.094,99	40.092,00	1.964.245,89	3.530.899,96	1.124.696,83	644.428,57	1.259.583,57	-	10.770.499,83
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2.872.020,02	3.325.960,33	6.754.297,00	-	7.266.543,25	135,62	2.740.038,05	3.613.403,26	2.463.386,00	29.035.783,53
Sviluppo economico (+ altro)	304.839,65	141.090,10	597.600,00	4.000,00	3.301.076,96	373.953,46	28.038,00	62.186,47	-	4.812.784,64
TOTALE SPESE	48.686.796,17	35.576.913,63	146.434.730,58	29.521.760,89	94.533.713,52	136.569.446,03	43.180.275,00	72.609.511,83	43.362.466,85	650.475.614,50
Entrate correnti tributarie, contr. e perequative	22.160.234,01	14.843.177,00	73.504.534,00	7.765.800,00	82.478.334,53	70.460.926,20	20.701.455,22	3.961.992,43	17.800.000,00	313.676.453,39
Trasferimenti correnti	21.191.816,56	14.561.807,68	46.961.777,00	12.170.362,33	-	47.158.364,59	15.812.075,93	25.858.566,71	18.330.366,85	202.045.137,65
Entrate extratributarie	2.733.723,82	810.039,43	3.040.317,00	1.101.908,74	-	3.797.289,94	2.392.936,41	1.302.281,04	1.582.100,00	16.760.596,38
TOTALE ENTRATE	46.085.774,39	30.215.024,11	123.506.628,00	21.038.071,07	82.478.334,53	121.416.580,73	38.906.467,56	31.122.840,18	37.712.466,85	532.482.187,42
DIFFERENZA	- 2.601.021,78	- 5.361.889,52	- 22.928.102,58	- 8.483.689,82	- 12.055.378,99	- 15.152.865,30	- 4.273.807,44	- 41.486.671,65	- 5.650.000,00	- 117.993.427,08
minor concorso di 66/47	1.384.173,42	2.220.279,23	11.398.481,53	631.206,62	2.646.524,52	7.226.298,37	1.958.058,67	3.205.970,20	2.159.515,88	32.830.508,44
dato rettificato 2019	- 1.216.848,36	- 3.141.610,29	- 11.529.621,05	- 7.852.483,20	- 9.408.854,47	- 7.926.566,93	- 2.315.748,77	- 38.280.701,45	- 3.490.484,12	- 85.162.918,64

per il libero consorzio di Siracusa è stato inserito il dato delle manovre complessive per l'anno 2018, in quanto il dato riportato risulta di oltre 20 milioni superiore al dato oggettivo

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Gli squilibri di parte corrente sopra evidenziati andrebbero incrementati delle necessità di copertura finanziaria dei disavanzi al 31.12.2018 da ripianare ai sensi dell'articolo 188 del decreto legislativo n. 267/2000.

Si tratta di misure, sia pure ancora da concretizzare, per le quali occorre tenere presente la necessità di intervenire in via legislativa e di reperire idonea copertura finanziaria. Peraltro, va richiamata l'attenzione sulla circostanza che un ripiano degli squilibri secondo soluzioni da individuare, così come considerato nell'accordo, non trova riscontro nelle scelte operate nei confronti degli enti di area vasta delle regioni a statuto ordinario. Nei confronti di tali enti e limitatamente al finanziamento delle funzioni fondamentali, sono stati utilizzati interventi di sostegno finanziario per garantire, a preventivo, il perseguimento degli equilibri di parte corrente in presenza dell'accertata situazione di squilibrio laddove non superabile neanche con l'utilizzo integrale dell'avanzo di cui all'art. 18, comma 1 lett. b), d.l. n. 50/2017 (art. 15-quinquies d.l. n. 50/2017)

4. La proposta normativa. L'Atto Camera n. 977.

Il disegno di legge in esame, prevede, al comma 1, che per gli anni 2018, 2019 e 2020 sono sospesi gli effetti dell'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, per quanto concerne la Regione siciliana e gli enti locali ad essa appartenenti. Ipotesi, questa, che in termini

finanziari richiederebbe idonea copertura finanziaria per un importo di poco inferiore a 400 milioni di euro per l'anno 2019 e di 200 milioni di euro per l'anno 2020.

In proposito vale osservare che sul piano della formulazione della proposta suscita perplessità sia la ipotizzata sola sospensione degli effetti contemplati dal comma 418 della legge n. 190/2014 e non una misura strutturale, sia il letterale riferimento solo alla Regione ed agli enti locali ad essa appartenenti, quindi anche ai comuni, pur dovendosi, sul piano sostanziale, ritenere ovviamente inclusi gli enti di area vasta.

Il comma 2 dispone, poi, che il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, provvede al rimborso delle somme già incassate attraverso il "prelievo forzoso" attuato nei confronti delle ex province siciliane, ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, dell'articolo 16, comma 7, del decreto-legge n. 95 del 2012 e dell'articolo 47 del decreto-legge n. 66 del 2014.

Ciò determina un'ulteriore esigenza di copertura finanziaria di circa 1.300 mln nell'anno 2019, di circa 107 milioni annui nel 2020 e di oltre 300 milioni di euro dal 2021.

CM e LIBERI CONSORZI - SICILIA	2012	2013	2014	2015	2016	2017 e 2018	2019 e seguenti
MANOVRE DI REVISIONE DELLA SPESA	25.185.529,99	101.675.051,00	127.104.861,29	138.741.051,43	139.269.941,32	139.616.265,74	106.785.757,30
articolo 16 DL 95/2012 (REVISIONE DELLA SPESA)	25.185.529,99	101.675.051,00	102.514.327,00	106.785.757,30	106.785.757,30	106.785.757,30	106.785.757,30
articolo 47 comma 2 DL 66/2014 (REVISIONE DELLA SPESA)			24.590.534,29	31.955.294,13	32.484.184,02	32.830.508,44	
- lett. a)			21.592.223,53	31.610.477,11	32.160.576,28	32.470.466,71	
- lett. b)			46.309,86	66.432,34	80.465,59	85.163,36	
- lett. c)			194.204,62	278.384,68	243.142,15	274.878,37	
articolo 1 comma 418 L 190/2014				65.819.315,56	131.638.631,12	197.457.946,68	197.457.946,68
TOTALE	25.185.529,99	101.675.051,00	127.104.861,29	204.560.366,99	270.908.572,44	337.074.212,42	304.243.703,98

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Appare utile considerare in proposito che la massimizzazione del recupero delle risorse versate per il concorso alla finanza pubblica, nei termini prospettati appare ipotesi di notevole complessità per il forte impatto finanziario. Va anche tenuto conto però della necessità di recuperare un accettabile livello di efficienza dei servizi essenziali ora ridotti ai minimi termini a causa delle pesanti riduzioni di risorse dal 2012 in poi. Ragion per cui un obiettivo più sostenibile rispetto al rimborso pieno, potrebbe essere quello di puntare al ripristino delle condizioni di equilibrio antecedenti ai tagli, assumendo come base di partenza per valutare la congruenza di un intervento finanziario utile al delineato scopo, l'entità dello squilibrio di circa

100 milioni di cui si è più sopra detto e quantificando il rimborso nella misura dei disavanzi accumulati negli anni, con l'effetto, quindi, di riassorbire il *deficit*.

In ogni caso, sia nell'ipotesi appena esposta, sia per quella formulata nella proposta normativa si ribadisce la necessità di copertura finanziaria (per circa 1.700 milioni di euro per l'anno 2019 e per circa 300 milioni per gli anni 2020 e successivi) non trascurando di considerare, almeno per l'ipotesi di rimborso delle somme oggetto di prelievo "forzoso", l'ulteriore impatto finanziario che potrebbe derivare da una spinta emulativa che tali misure, in ipotesi rivolte solo a favore degli enti siciliani, potrebbe suscitare negli altri enti.

5. Considerazioni conclusive e le soluzioni emergenziali.

5.1. Sul progetto legislativo di riordino delle "Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni" - poi divenuto legge n. 56 del 2014 - è stata sentita la Sezione delle autonomie in due distinte audizioni: la prima presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 6 novembre 2013 (A.C. 1542); la seconda presso la Commissione Affari costituzionali del Senato il 16 gennaio 2014 (A.S. 1212). In tali occasioni la Corte ha avuto modo di esprimere le sue valutazioni su taluni ipotizzabili effetti della normativa, segnalando, tra l'altro, la necessità di un attento e continuo monitoraggio: 1) del rispetto dei termini previsti per gli adempimenti esecutivi della riforma; 2) dell'effettivo concretizzarsi dei potenziali risparmi attesi; 3) degli eventuali costi aggiuntivi emergenti, ai fini di una tempestiva ed adeguata copertura.

In prosieguo, questa medesima Sezione ha trattato della situazione finanziaria delle Province nella Relazione sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2013 degli Enti territoriali⁷, evidenziandone la precarietà e segnalando, tra l'altro: che l'analisi dei risultati delle manovre 2008-2013, ha confermato per le Province il raggiungimento degli obiettivi di risparmio previsti, con la conseguente riduzione delle risorse destinate ai servizi essenziali; che le manovre avviate dal 2009 hanno fatto registrare un taglio di 2,9 miliardi per le Province con una contrazione rilevante degli investimenti (mediamente il 60% delle economie di spesa); che sempre per le Province si registra una severa riduzione della spesa finale di oltre 1,3 miliardi, tagli di risorse particolarmente incisivi, entrate che cedono del 10,4%.

⁷ Approvata con Deliberazione n. 29/SEZAUT/2014/FRG del 18 dicembre 2014.

La Corte ha anche richiamato l'attenzione sull'impatto delle nuove misure riduttive sulle risorse delle Province, conseguenti alla legge di stabilità 2015, suscettibili di generare forti tensioni sugli equilibri finanziari, in particolare per gli enti strutturalmente più deboli.

Considerazioni che se pur riferite all'intero comparto dei cosiddetti enti di "area vasta" e non specificamente a quelli della Regione siciliana, tratteggiavano il comune denominatore del rischio della insostenibilità di una riforma se non condotta con rigoroso rispetto dei vari passaggi attuativi, di per sé molto complessi, e di adeguata gestione degli effetti finanziari che l'impatto delle misure riorganizzative poteva produrre.

Gli eventi succedutesi hanno confermato la fondatezza dei predetti rischi ponendo in evidenza l'esigenza di approntare i rimedi necessari a "riconfigurare" questo livello di governo locale secondo scelte del legislatore. Per gli enti della Regione siciliana le complessità registrate sul piano della generalità degli enti, hanno trovato un moltiplicatore nel particolare regime normativo che disciplina la materia e nei correlati ritardi attuativi della riforma. In effetti appare opportuna l'impostazione di un'azione di recupero della legalità ordinamentale e funzionale che ponga, auspicabilmente, obiettivi di miglioramento della situazione nel breve-medio termine.

5.2. In proposito, è già stato sottolineato che sia per quello che riguarda la concreta attuazione degli accordi, sia per gli ipotizzati interventi di recupero di risorse ipotizzato dal disegno di legge in esame, l'impatto finanziario richiederebbe copertura finanziaria che, secondo le riferite stime, appaiono di rilievo. Così come non può trascurarsi di considerare che le eventuali misure finanziarie di recupero degli equilibri e di rivitalizzazione di un livello adeguato delle funzioni e dei servizi attraverso di esse declinati, sembra non possano essere immaginate secondo un criterio meramente ricognitivo del divario da colmare a prescindere dalla produzione di sforzi calati in una programmazione finanziaria rigorosa e sostenibile. Sostenibilità che dovrebbe essere strutturata in un'azione sinergica che veda impegnata la regione Siciliana nell'ambito dei complessivi rapporti finanziari Stato-Regione.

Tale percorso che vede, preliminarmente, realizzato l'obiettivo di individuare risorse sufficienti per approvare i bilanci degli enti interessati per l'anno 2019 in equilibrio, andrebbe coniugato con il recupero delle condizioni di regolarità formale e sostanziale che strutturano le fasi del ciclo di bilancio. In questa prospettiva sembrano molto auspicabili misure legislative

straordinarie che, preliminarmente, contemplino l'approvazione dei rendiconti 2017 e 2018 pur in assenza dei bilanci di previsione. Ciò serve a recuperare quel "dialogo" continuo tra esercizi che la Corte costituzionale vede alla base della costruzione e della garanzia degli equilibri «per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi» (sentenza n. 274/2017). Si tratta della declinazione dell'equilibrio di bilancio inteso «nella sua prospettiva dinamica» (o tendenziale), consistente nella «continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sent. cit). Così come «copertura economica delle spese ed equilibrio di bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (sentenza n. 184/2016). Nel sindacato di costituzionalità, quindi, «copertura finanziaria ed equilibrio integrano "una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale" (sentenza n. 192 del 2012)».

Peraltro, in un contesto emergenziale del genere, andrebbe valutata l'opportunità di altri interventi utili a ricostruire l'ordinato svolgersi delle gestioni sia pure attraverso misure - peraltro già utilizzate fino al 2017 per gli enti dello stesso livello di governo nelle Regioni a statuto ordinario - di natura straordinaria come la predisposizione del solo bilancio annuale 2019 e l'utilizzo degli avanzi liberi e destinati ai fini degli equilibri di bilancio.

