



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA IN SEDE DI CONTROLLO

## RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2017

### SINTESI

Palermo, 20 luglio 2018





# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA IN SEDE DI CONTROLLO

## RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2017

### SINTESI

PRESIDENTE: ANGELO BUSCEMA

RELATORE: FRANCESCO ALBO

Palermo, 20 luglio 2018 – Villa Whitaker a Malfitano

## INDICE

<b>1.</b>	<b>IL RENDICONTO GENERALE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2017.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>IL CICLO DEL BILANCIO.....</b>	<b>9</b>
<b>3.</b>	<b>LA GESTIONE DELLE ENTRATE.....</b>	<b>15</b>
<b>4.</b>	<b>LA GESTIONE DELLE SPESE.....</b>	<b>20</b>
<b>5.</b>	<b>LA LEGISLAZIONE DI SPESA ED I MEZZI DI COPERTURA .....</b>	<b>28</b>
<b>6.</b>	<b>LA POLITICA SANITARIA REGIONALE .....</b>	<b>35</b>
<b>7.</b>	<b>LA SPESA PER IL PERSONALE .....</b>	<b>39</b>
<b>8.</b>	<b>L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA .....</b>	<b>50</b>
<b>9.</b>	<b>LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI.....</b>	<b>54</b>
<b>10.</b>	<b>L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA REGIONALE E IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI.....</b>	<b>56</b>
<b>11.</b>	<b>LA FINANZA LOCALE IN SICILIA.....</b>	<b>62</b>

## **1. IL RENDICONTO GENERALE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2017**

1. Il rendiconto 2017 della Regione siciliana presenta un avanzo di competenza di 421 milioni di euro, da attribuire essenzialmente al risultato della gestione dei fondi vincolati il cui risultato positivo di 458 milioni di euro compensa il saldo negativo dei fondi regionali (- 36 milioni di euro).

Con riferimento alla gestione di competenza, l'equilibrio di parte corrente si attesta a +1.822 milioni di euro, quello di parte capitale a + 2.564 milioni di euro, mentre quello finale è pari a + 4.385 milioni di euro.

Tali risultanze, tuttavia, risentono degli effetti dell'utilizzo in entrata dell'avanzo scaturente dall'anticipazione di liquidità che, nel bilancio di previsione, trova neutralizzazione negli stanziamenti di spesa, non valorizzati invece ai fini della determinazione degli equilibri da rendiconto, in quanto non oggetto di impegno.

Contribuisce a determinare il predetto effetto migliorativo anche lo stanziamento delle quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione al 31/12/2016 e dell'avanzo da fondi vincolati non regionali, inclusivo della quota non impegnata.

La gestione in conto residui mette in evidenza, rispetto all'esercizio precedente, una sensibile riduzione dello *stock* di tali poste al 31/12/2017, in valore sia assoluto che percentuale, più accentuata per quelli attivi (da 4.196 a 3.499 milioni di euro, pari a - 17 per cento) rispetto a quelli passivi (da 2.989 a 2.547 milioni di euro, pari al -15 per cento): il saldo di tale gestione registra un disavanzo di 131 milioni di euro, imputabile alle variazioni in diminuzione dei residui attivi, pari quasi al doppio delle cancellazioni di quelli passivi.

Tale risultato è essenzialmente imputabile all'andamento dei fondi non vincolati, che evidenziano un disavanzo di 192 milioni di euro, parzialmente compensato dal valore positivo dei fondi vincolati non regionali pari a 61 milioni di euro.

Aggregando la gestione di competenza con quella in conto residui, il saldo positivo dei fondi vincolati, pari a 518 milioni di euro, compensa, anche in questo caso, quello negativo (-228 milioni di euro) derivante dai fondi regionali.

L'andamento del risultato di amministrazione da fondi regionali, nell'ultimo quinquennio, appare costantemente negativo e in netto peggioramento nell'esercizio 2017.

Il risultato complessivo della gestione finanziaria 2017, per effetto dell'incidenza positiva dei fondi non regionali, risulta pari a 191 milioni di euro.

Per quanto concerne il saldo di finanza pubblica, la Regione siciliana, in base all'art. 1, comma 509, della legge n. 232/2016, si è impegnata, per l'anno 2017, a garantire un saldo positivo non inferiore a 577.512.000 euro, al fine di neutralizzare gli effetti sull'indebitamento netto dell'assegnazione di risorse conseguente all'ampliamento della base di riferimento della compartecipazione regionale all'Irpef in attuazione dell'Accordo con lo Stato raggiunto in data 20 giugno 2016.

Con certificazione inviata al Ministero dell'Economia e delle Finanze il 30 marzo 2018, è stato verificato il rispetto dell'obiettivo di saldo fissato per l'esercizio finanziario 2017 - peggiorato dell'ulteriore incremento di 7,82 milioni di euro per spazi finanziari ceduti agli enti locali del proprio territorio – con un margine positivo di 1.782 milioni di euro.

Il successivo aggiornamento del prospetto di monitoraggio, allegato al rendiconto e redatto sulla base dei dati definitivi della gestione dell'esercizio 2017, conferma il rispetto dell'obiettivo con un *overshooting* però ridotto a 61 milioni di euro.

Il quadro generale riassuntivo evidenzia un saldo di cassa pari a 1.242 milioni di euro e un fondo di cassa effettivo pari a 1.126 milioni di euro, che include, nell'ambito dei pagamenti, l'importo di 116 milioni di euro relativo al saldo negativo della gestione di tesoreria, istituito soppresso nel 2018.

Il predetto saldo di cassa risente degli effetti della regolarizzazione contabile al 31/12/2017 delle partite sospese, per un importo complessivo pari a 44,5 milioni di euro, di cui si dà evidenza nel risultato di amministrazione. Di questi, 25,7 milioni di euro riguardano pagamenti in conto sospeso per azioni esecutive effettuati direttamente dal tesoriere, mentre i restanti 18,7 milioni di euro derivano dalla procedura denominata "contabilità 38", finalizzata all'emissione di ordini di pagamento all'istituto cassiere in presenza di notifiche di provvedimenti esecutivi.

Il risultato di amministrazione al 31/12/2017 contabilizza l'importo positivo di 190,59 milioni di euro, che, per effetto della quantificazione delle somme accantonate, pari a 2.823,58 milioni di euro, di quelle vincolate pari a 3.623,32 milioni di euro e della parte destinata agli investimenti, pari a 33,17 milioni di euro, genera un disavanzo complessivo di 6.289,47 milioni di euro.

2. In sede di parificazione del rendiconto generale 2016, queste Sezioni riunite si sono ampiamente soffermate sulle modalità con cui la Regione ha contabilizzato le

anticipazioni di liquidità, in attuazione della disciplina introdotta, a livello nazionale, dai commi 692 -701 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Pur nell'irrelevanza della questione ai fini del giudizio in quella sede, queste Sezioni riunite, al fine di pervenire ad un'interpretazione univoca delle predette disposizioni, con deliberazione n. 4/QMIG del 10 novembre 2017 hanno sollevato una questione di massima, definita poi dalla Sezione delle autonomie con delibera n. 28/2017/QMIG.

Con successiva deliberazione n. 3/2018/QMIG, nel prendere atto dei principi affermati dall'Organo di nomofilachia la predetta pronuncia è stata comunicata alla Regione per la puntuale applicazione, riservandosi le conseguenziali determinazioni all'esito delle relative verifiche connesse all'attuale giudizio di parificazione,

L'Amministrazione regionale ha fornito i riscontri sulla coerenza delle operazioni di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità condotte nel 2016 e 2017, riferendo che, in sede di autorizzazione delle spese di bilancio, ha garantito tale neutralizzazione mediante l'iscrizione, in spesa, delle quote nei capitoli del disavanzo di amministrazione e del rimborso di prestiti, il cui ammontare complessivo risulta in ciascun esercizio pari all'accertamento, al netto delle quote capitali già rimborsate e di quelle rimborsabili negli esercizi successivi.

In sede di rendiconto 2017, inoltre, ha accantonato nel risultato di amministrazione un'apposita quota, denominata "fondo anticipazioni di liquidità d.l. n. 35/2013", della consistenza di euro 2.515.569.000, pari al debito residuo, previo corrispondente decremento del vincolo da trasferimento, mediante cui la predetta anticipazione trovava, in precedenza, sterilizzazione sul risultato di amministrazione.

Tale accantonamento viene annualmente ridotto delle quote di rimborso capitale, che trovano autonomo finanziamento nel bilancio di previsione di ciascun esercizio, unitamente alla quota interessi.

3. Particolarmente problematica, in sede istruttoria, è risultata la dimostrazione, da parte della Regione, del recupero delle quote di tutte le tipologie di disavanzo di amministrazione da ripianare alla data del 31.12.2017, a fronte degli appositi stanziamenti nel relativo bilancio di previsione.

Elementi di perplessità, a questo riguardo, sono scaturiti dal peggioramento del risultato di amministrazione rispetto all'esercizio precedente (da - 6.099,5 a - 6.289,4 milioni di euro), sintomatico di una gestione che non è stata in grado, attraverso la realizzazione di idonee economie, di riassorbire le quote stanziati nell'esercizio.

La quota non recuperata dovrà essere oggetto in ogni caso di apposita manovra correttiva di bilancio, nell'ambito della quale dovranno essere distinte, ai fini delle modalità e tempistiche di ripiano, le quote derivanti da riaccertamento straordinario – o che comunque hanno concorso alla sua determinazione - da quelle a questo non riconducibili, suscettibili di piano di rientro ex art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118/2011.

Tale problematica sembra trovare riscontro in una serie concomitante di fattori anomali che hanno contribuito al disavanzo di amministrazione complessivamente generato dalla gestione 2017.

Rilevano, in questo contesto, il mancato realizzo, quantificato in complessivi 1.179 milioni di euro, delle coperture previste, nell'esercizio di riferimento, per il ripiano del disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario, per effetto sia della cancellazione definitiva di residui attivi da reimputare, sia delle intervenute variazioni di esigibilità con le quali sono state rinviate ad esercizi successivi i maggiori residui attivi da reimputare.

In particolare, la differenza tra l'importo originariamente previsto dell'avanzo tecnico (€ 1.640 milioni di euro) e quello effettivo (€ 461 milioni di euro) è costituita da somme definitivamente eliminate per un importo di 923 milioni di euro, interamente riferibili a fondi extra regionali, e somme rinviate negli esercizi successivi, a seguito di variazioni di esigibilità disposte in sede di successivo riaccertamento ordinario, complessivamente pari a 256 milioni di euro.

Un'ulteriore causa del risultato d'amministrazione negativo generato nell'esercizio riguarda il maggiore disavanzo tecnico emergente dal riaccertamento ordinario dei residui per il 2017, che, a differenza di quello da riaccertamento straordinario, risulta in costante evoluzione per effetto delle gestioni di competenza che, dinamicamente, ne rideterminano gli importi in sede di successivo riaccertamento ordinario. In questo contesto, il disavanzo tecnico da riaccertamento ordinario risulta aumentato di 158,7 milioni di euro.

Un terzo fattore che concorre alla formazione di maggiore disavanzo nell'esercizio 2017 fa riferimento alla prassi contabile, instaurata dalla Regione, di finanziare in *deficit*, ossia in assenza di preventivo stanziamento nel bilancio cui il rendiconto si riferisce, le quote di accantonamento di competenza dell'anno riferite ai fondi obbligatoriamente previsti per legge. Tale fenomeno genera un ulteriore disavanzo di circa 37 milioni di euro.

L'importo del maggiore disavanzo da mancato realizzo dei residui attivi reimputati da riaccertamento straordinario, pari a 1.179 milioni di euro, unitamente al disavanzo tecnico da riaccertamento ordinario 2017, pari a 158,7 milioni di euro, e all'importo relativo alle variazioni intervenute nelle quote accantonate del risultato di amministrazione al 31.12.2017, pari a 36,9 milioni di euro circa, al netto dell'effetto migliorativo della quota di rimborso delle anticipazioni di liquidità (76 milioni di euro) genera complessivamente un effetto negativo sul risultato di amministrazione 2017 pari a 1.298,59 milioni di euro, cui si aggiungono gli effetti della cancellazione, effettuata nel medesimo esercizio, dei "residui attivi da versare", per l'importo di 648,08 milioni di euro.

In conclusione l'importo complessivo degli effetti negativi generati dalla gestione corrente che hanno avuto un riflesso diretto e immediato sul risultato di amministrazione 2017, ammonta a 1.946,67 milioni di euro, cui devono aggiungersi gli effetti, non quantificabili, connessi al rischio del mancato realizzo delle reimputazioni dei residui attivi da riaccertamento ordinario a copertura del disavanzo tecnico.

4. Un ultimo, rilevante profilo di criticità riguarda la mancata dimostrazione della conciliazione, da parte dell'Amministrazione, dei rispettivi rapporti di debito e credito con i propri enti ed organismi partecipati/controllati, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 11, comma 6, lett. j, del d.lgs. n. 118/2011.

La relazione al rendiconto dell'esercizio 2017, in ordine all'adempimento in questione, tratteggia una situazione fortemente problematica e lacunosa, che prende in considerazione solamente quattro società, alcune delle quali, peraltro, reclamanti crediti nei confronti della Regione. Ed invero, a fronte della ricognizione avviata dagli Uffici sulla base della circolare n. 22/2016, è pervenuto un esiguo numero di note di riscontro.

Particolarmente allarmanti risultano le inadempienze non solo nella fase di riconciliazione, ma soprattutto in quella, propedeutica, di ricognizione delle singole posizioni di debito – credito, che appare ingiustificatamente lacunosa anche alla stregua delle circolari emesse dalla Ragioneria generale della Regione, ma soprattutto degli *standards* di *governance* esigibili da un'amministrazione pubblica, soprattutto se di grandi dimensioni.

La descritta grave deficitarietà delle informazioni finisce poi per ripercuotersi negativamente anche sulle corrette procedure volte all'imminente approvazione del rendiconto consolidato con gli organismi strumentali.



In questa prospettiva, non possono sottacersi le problematiche sottese alle gravi carenze informative nei confronti dell'ampia platea di soggetti che compongono il Gruppo amministrazione pubblica, certamente non riconducibili alle cause di esclusione del consolidamento contemplate dall'allegato 4/4 al d.lgs. n. 118/2011.

Sotto un profilo più squisitamente finanziario, la grave carenza d'informazioni costituisce un rilevante fattore di compromissione della veridicità e dell'integralità delle risultanze contabili, con riferimento alla corretta rappresentazione delle posizioni di debito credito relative ad enti ed organismi riconducibili alla stessa amministrazione.

Tali lacune conoscitive, inoltre, si ripercuotono negativamente sugli equilibri di bilancio, in quanto finiscono per alimentare il rischio d'insorgenza di passività latenti, legate alla mancata emersione di quelle pretermesse, che, allo stato, non sembrano trovare riscontro nei corrispondenti residui dell'ente.

La corretta rilevazione dei rapporti di debito – credito, sulla base degli esiti di cui riferisce la relazione al rendiconto, è funzionale a dare evidenza e a qualificare i rischi per passività potenziali che, ove rilevati, anziché essere trascurati, devono essere invece gestiti con gli appositi strumenti che l'ordinamento contabile all'uopo prevede.

Nel delineato contesto, l'amministrazione regionale non ha effettuato alcuna valutazione con riguardo alle passività potenziali che emergono dalla mancata riconciliazione e, prima ancora, con riferimento al rischio costituito dall'assenza d'informazioni su posizioni creditorie delle società ed organismi partecipati ad essa stessa riconducibili.

A fronte dei predetti rischi, la stessa non risulta aver stanziato alcun fondo rischi e, conseguentemente, non risulta aver realizzato alcun accantonamento nel risultato di amministrazione, pur in presenza di rilevanti posizioni creditorie vantate da alcune delle società censite.

In ordine al cd. "coefficiente di rischio", non può essere certamente trascurato il critico stato di salute di molte società ed organismi regionali, reiteratamente messo in evidenza dalla Sezione di controllo e da queste Sezioni riunite, che in diversi casi si risolve in situazioni di vera e propria insolvenza.

Relativamente allo Stato Patrimoniale ed al Conto Economico, le numerose, gravi e significative irregolarità accertate nella maggior parte delle appostazioni contabili, palesando, peraltro, rilevanti errori metodologici, finiscono per inficiare l'attendibilità complessiva di tali documenti.

## 2. IL CICLO DEL BILANCIO

Il DEFR 2017-2019, esitato dalla Giunta regionale con delibera n. 359 del 26 ottobre 2016, risulta approvato dall'Assemblea regionale siciliana con ordine del giorno n. 639 in data 28 dicembre 2016.

Il grave ritardo con cui il documento è stato presentato, rispetto al termine legislativamente previsto del 30 giugno, è già sintomatico, in disparte alle considerazioni di carattere contenutistico che seguono, dell'inadeguatezza dello stesso a costituire strumento di effettivo impulso e indirizzo al ciclo di bilancio.

La circostanza è stata ampiamente segnalata da queste Sezioni riunite in occasione dell'audizione del 6 dicembre 2016 in merito proprio alle previsioni del DEFR in esame presso l'Assemblea regionale siciliana.

Il tale sede è stata peraltro rilevata *“la forte distanza tra il nuovo modello normativo e il DEFR esitato dalla Giunta regionale”*.

E ciò per diversi ordini di ragioni. In primo luogo le linee programmatiche generali delineate dal Governo non appaiono correlate a specifiche politiche settoriali o di bilancio, con l'effetto che le prime risultano declinare dichiarazioni d'intenti senza basi analitiche. Di conseguenza non vengono definiti gli obiettivi e i contenuti della manovra di bilancio, ivi compresi gli indirizzi agli enti strumentali e alle società controllate e partecipate

Sono quindi evidenti le lacune del documento rispetto a quanto previsto dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio il quale, nel ribadire che il documento *“contiene le linee programmatiche dell'azione di governo regionale per il periodo compreso nel bilancio di previsione, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Regione”*, definisce poi i contenuti minimi del DEFR.

La situazione non migliora con la nota di aggiornamento esitata dalla Giunta in data 8 novembre 2016, che si limita a ridimensionare le ottimistiche previsioni macroeconomiche del documento originario.

Sotto quest'ultimo profilo, la definizione del quadro macroeconomico, stante l'assenza di una chiara e analitica definizione delle politiche pubbliche, si riduce a un esercizio quasi meccanicistico: la spesa di sviluppo, derivante prevalentemente da fondi extraregionali, viene inserita nel modello econometrico regionale che restituisce, partendo dalle previsioni tendenziali di crescita, il dato programmatico.

Lo scarto minimo tra il PIL tendenziale e programmatico, soprattutto l'andamento decrescente di tale *plus* (+ 0,2% a regime), il divario crescente con il dato nazionale (PIL Reale programmatico 2017 +1%, 2018 + 1,3%, 2019 +1,2%), rappresentano elementi che dimostrano i limiti di tale approccio metodologico, se non proprio l'inefficacia delle politiche pubbliche e dell'utilizzo dei fondi strutturali.

Passando ai dati finanziari relativi al quadro tendenziale di finanza pubblica regionale, se tale può essere definito visto l'evidente sforzo di rappresentare un equilibrio tra entrate e spese in assenza di manovra correttiva, si evidenzia come lo stesso sconti chiaramente i benefici effetti finanziari dell'accordo tra lo Stato e la Regione. Lo dimostrano chiaramente gli andamenti delle entrate tributarie e delle spese correnti, senza però che siano rappresentati dati di dettaglio e che, in riferimento a queste ultime, sia fatto accenno alle modalità con cui la Regione si prefigge di conseguire gli obiettivi di contenimento.

A tal proposito non si può che ribadire quanto già rappresentato in sede di audizione presso l'Assemblea regionale siciliana ove è stato evidenziato che *“il DEFR non contiene l'indicazione di un disegno unitario, proiettato nel triennio di riferimento, finalizzato alla concreta e specifica attuazione degli impegni assunti in occasione dell'Accordo; né è possibile pervenire ad una visione coordinata degli interventi, attraverso l'analisi dei singoli settori di spesa.*

*Di conseguenza, il documento non offre a queste Sezioni riunite gli elementi necessari per esprimere una valutazione sulla strategia programmatica delle politiche di spesa, che non sia limitata all'effetto del pareggio finanziario, in termini di competenza, rispetto al quadro delle entrate come descritto in precedenza.*

*Ad analoga conclusione si perviene, in ordine alla constatazione della mancata esposizione nel DEFR delle politiche di spesa, aggregate per missioni e programmi, come sarebbe stato necessario in conformità ai nuovi principi del bilancio armonizzato”.*

Il disegno di legge n. 1275, deliberato dalla Giunta il 17 dicembre 2016 ed esitato in Commissione bilancio il 5 aprile 2017, è stato approvato dall'Assemblea regionale siciliana il successivo 29 aprile, per poi diventare la legge n. 9 del 9 maggio 2017.

Anche per il 2017, l'avvio tardivo del processo di bilancio ha determinato pertanto il ricorso all'esercizio provvisorio. Giova infatti ricordare che in base ai principi contabili la Giunta dovrebbe deliberare lo schema di bilancio di previsione, relativo al triennio

successivo, entro il 31 ottobre, per poi sottoporlo all'approvazione dell'Assemblea regionale che deve intervenire entro il 31 dicembre.

Risulta utile un raffronto tra le previsioni iniziali di entrata e spesa 2016 e quelle relative al disegno di legge di bilancio 2017: rispetto all'esercizio precedente si rileva la sostanziale stabilità delle entrate e delle spese, con un leggero decremento del totale generale pari a 275 milioni di euro (-1,1%).

Dal lato delle entrate correnti, previste nella misura di 15.357 milioni di euro, l'incremento del 12,8% del Titolo I (entrate correnti di natura tributaria) è più che compensato dalla riduzione dei trasferimenti (-30,4%) e delle entrate extra tributarie (-39,8%); si registra quindi complessivamente una contrazione di 88 milioni pari allo 0,6%; le entrate in conto capitale, 1.825 milioni di euro, crescono invece del 26,9%, mentre l'avanzo finanziario presunto, 6.105 milioni di euro, si riduce del 9,2%.

Sul fronte della spesa, crescono sia quelle correnti (+3,9%) che risultano complessivamente pari a 15.889 milioni di euro, con un incremento di 602 milioni, sia quelle in conto capitale (+18,9%), previste in misura pari a 3.174 milioni di euro; il disavanzo finanziario presunto, pari a 1.882 milioni di euro, si riduce del 41,2%.

La già richiamata assenza di una adeguata rappresentazione dei dati quantitativi nel DPEF ha reso ancora una volta vano ogni tentativo di confronto tra i valori di bilancio e quelli programmatici.

Il disegno di legge recante le “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017 – Legge di stabilità regionale” (d.d.l. n. 1276), approvato dalla Giunta in data 21 dicembre 2016 ed esitato dalla Commissione bilancio nella seduta del 5-6 aprile 2017, è divenuto, dopo l'approvazione dell'ARS, la legge 9 maggio 2017, n. 8.

Il disegno di legge in questione prevede interventi che si traducono in maggiori risorse destinate alla copertura di maggiori oneri.

La manovra ammonta a 491 milioni di euro per l'esercizio 2017, 501 per il 2018 e a 1.394 per il 2019.

L'approvazione della legge ha comportato consistenti modifiche alle previsioni contenute nel disegno di legge originario, pur mantenendo l'invarianza dei saldi.

Per il triennio di riferimento e in misura significativa per l'esercizio 2017 si individuano infatti maggiori risorse determinate prevalentemente in relazione a minori spese finali.

All'incremento delle risorse si accompagna un notevole aumento degli oneri in termini di maggiori spese finali che, con riferimento all'esercizio 2017, risultano in valore assoluto pari a + 213 milioni di euro e comportano un incremento pari al 45,9 per cento.

Risulta quindi evidente che l'impianto originario ha subito rilevanti variazioni, sebbene le modifiche intervenute risultino essere sostanzialmente compensative sul lato della spesa,

La manovra definitiva ha comportato, complessivamente, effetti finanziari per 704 milioni di euro per il 2017 e 663 milioni di euro per il 2018 e 1.146 milioni di euro per il 2019.

Rispetto alle previsioni elaborate al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio, l'impatto della manovra finanziaria appare comunque modesto, con la crescita limitata delle entrate di bilancio (+6,9%), cui corrisponde un leggero incremento delle spese correnti (+1,6 per cento) e un più significativo, ma solo in valore relativo, incremento di quelle in conto capitale (+12.2%).

La legge di assestamento per l'esercizio finanziario 2017 è finalizzata a garantire l'adeguamento dei dati contabili contenuti nel bilancio di previsione alle risultanze del rendiconto per l'esercizio 2016.

Secondo il nuovo regime armonizzato - art. 50 del decreto legislativo n. 118 del 2011 - va approvata entro il 31 luglio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e di quello per crediti di dubbia esigibilità, accertati in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre dell'anno precedente.

Essa dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio.

Nella fattispecie, il disegno di legge recante "Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019 e modifiche alle leggi regionali 9 maggio 2017 n. 8 e 9. Abrogazione e modifiche di norme" (d.d.l. n. 1345), presentato dalla Giunta regionale in data 25 luglio 2017, è stato successivamente approvato dall'Assemblea regionale siciliana, divenendo la legge 11 agosto 2017, n. 15.

L'articolo 1 della legge di assestamento ridetermina i dati presunti dei residui attivi e passivi riportati nel bilancio di previsione in conformità ai corrispondenti dati risultanti dal rendiconto per il 2016, rispettivamente in euro 4.195.895.664,22 ed in euro 2.988.738.998,77.

Il fondo cassa iniziale dell'esercizio 2017 è determinato (art. 2) in euro 724.856.609,15, mentre, ai sensi del successivo articolo 3, viene statuito che il risultato di amministrazione del rendiconto generale per il 2016 risulta negativo per euro 99.909.320,64 al lordo delle quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti, secondo lo schema previsto dall'Allegato 10 del citato D.Lgs. 118/2011 e ss. mm. e ii..

Sulle modalità di copertura del disavanzo, per le quali queste Sezioni avevano già espresso articolate valutazioni in sede di relazione sul rendiconto 2016, si rinvia al paragrafo dedicato al conto del bilancio.

In questa sede occorre ribadire le considerazioni già espresse ripetutamente da queste Sezioni riunite in ordine al contenuto della legge di assestamento che, nella fattispecie, comprendendo diverse nuove autorizzazioni di spesa, non risulta aderente al dettato normativo che prevede piuttosto doversi limitare ad apportare al bilancio unicamente le modifiche conseguenti all'approvazione del rendiconto generale.

Il ciclo di bilancio, quale processo logico unitario attraverso cui l'amministrazione regionale mette in correlazione in maniera trasparente obiettivi, mezzi e risultati appare ancora, almeno per la Regione siciliana, un modello meramente teorico.

Le norme introdotte dal D. lgs. 118/2011, che peraltro rafforzano in tal senso l'impianto normativo preesistente, sembrano essere, per i diversi attori interessati, puri riferimenti astratti, senza valore prescrittivo.

Eppure in diverse occasioni e nuovamente di recente, in occasione dell'audizione presso l'Assemblea Regionale siciliana sul DEFR 2018-2020, la Corte ha rilevato e segnalato lacune di carattere contenutistico che inficiano alla base il processo di programmazione.

Pur prendendo atto degli effetti finanziari positivi dell'accordo Stato-Regione e di una ritrovata attenzione agli andamenti degli aggregati contabili e dei saldi di finanza pubblica, queste Sezioni riunite non possono sottacere la scarsa chiarezza sottesa all'intero processo di bilancio che sembra improntato più a criteri di estemporaneità che al metodo della programmazione.

Gli strumenti contabili, dal DEFR alla legge di assestamento, risultano ancora poco coerenti tra loro e non adeguatamente raccordati in termini informativi.

Si ritiene necessario ribadire, come sottolineato dai nuovi principi contabili, che *“l’attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione è prova dell’affidabilità e credibilità dell’ente”*.

Sotto questo profilo, si auspica pertanto un maggior rigore sui tempi, sui metodi e sui contenuti informativi degli strumenti che compongono il ciclo di bilancio, richiamando peraltro l’attenzione dell’Amministrazione regionale ad una puntuale e adeguata rappresentazione delle risultanze gestionali in sede di bilancio consolidato, essenziale momento di sintesi dell’andamento economico finanziario del “gruppo” Regione e di verifica degli esiti degli indirizzi forniti agli enti strumentali e alle società partecipate.

### 3. LA GESTIONE DELLE ENTRATE

I risultati della gestione del 2017 evidenziano accertamenti per complessivi 19.975 milioni che registrano una flessione del 5,9 per cento rispetto ai 21.235 milioni del 2016; le riscossioni in totale ammontano a 20.429 milioni (di cui 18.229 milioni in conto competenza e 2.200 in conto residui) in decremento del 2,9 per cento rispetto ai 21.051 milioni realizzati nel 2016.

Rispetto alle previsioni definitive, fissate in 30.203 milioni, lo scostamento in negativo si attesta addirittura al 12,7 per cento.

Le entrate correnti di natura tributaria 1 (comprensive di quelle “devolute” e dei “tributi propri” della Regione), invece, registrano accertamenti per complessivi 11.348 milioni e riflettono – nel complesso - un lieve incremento del gettito (+0,5%) rispetto all’esercizio 2016, con accertamenti per complessivi 11.291 milioni di euro.

Il suddetto risultato è stato determinato - essenzialmente - dal gettito dell’*Irpef*, che assicura al bilancio il 45,9 per cento delle entrate tributarie e ha registrato accertamenti per 5.209 milioni, in crescita del 16,6 per cento rispetto ai 4.465 milioni dell’esercizio 2016.

L’andamento dell’imposta ha risentito positivamente dell’esito dell’Accordo tra Stato e Regione concluso il 20 giugno del 2016 e della modifica delle disposizioni di attuazione intervenuta con il decreto legislativo n. 11 dicembre 2016, n. 251.

La conclusione dell’Accordo, tuttavia, ha solamente segnato l’avvio di un percorso di riforma dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, come ripetutamente auspicato da queste Sezioni Riunite nell’ambito delle relazioni sui rendiconti degli ultimi esercizi.

Infatti, le modifiche delle disposizioni di attuazione, non attribuiscono risorse “aggiuntive” alla Regione siciliana, ma apportano solamente idonei correttivi agli effetti distorsivi – sul gettito delle entrate tributarie di spettanza regionale – recati da alcuni provvedimenti normativi che avevano spostato, nel tempo, il luogo di riscossione fuori dalla Sicilia per intere categorie di contribuenti, sottraendo, in tal modo, la relativa quota di gettito fiscale dal coacervo dei tributi devoluti.

Tuttavia, l’incremento di gettito delle entrate tributarie conseguente al mutamento del sistema della loro attribuzione in ragione del “maturato fiscale”, non ha consentito di migliorare il risultato complessivo delle entrate correnti (titoli 1-2-3) che, globalmente, registra una flessione di un punto percentuale rispetto al 2016.



Incidono, infatti, sui dati finali, i minori gettiti legati all'andamento dei tributi destinati al finanziamento della Sanità, che registrano una significativa riduzione del 3,4 per cento, dovuta alla contrazione dell'Irap; minori introiti, inoltre, hanno registrato le tasse sulle concessioni governative, il bollo auto, l'imposta di bollo, successioni e donazioni e, in generale, tutti quei proventi legati più direttamente all'economia dell'Isola che ancora stenta a riprendersi.

Le entrate extratributarie, in crescita del 41 per cento con un gettito complessivo di 569 milioni, risultano assicurate, prevalentemente, da interessi e sanzioni per ritardati o mancati pagamenti relativi alle imposte dirette e indirette, mentre il settore dei proventi direttamente gestiti dalle amministrazioni regionali registra solamente incrementi a macchia di leopardo; interi ambiti di attività - quale quello delle miniere e cave - potenzialmente idonei ad apportare incassi significativi, invece assicurano da anni gettiti modesti, a fronte di previsioni di entrata più che doppie.

Anche la gestione del patrimonio disponibile appare trascurata, con introiti irrisori.

Tuttavia, le entrate proprie amministrare dalla Regione - nel loro complesso - non appaiono decisive in ordine all'andamento del totale generale delle entrate, in quanto riferite ad un gettito di non rilevante entità in termini assoluti.

Il peso determinante sul complessivo decremento del totale generale delle entrate è ascrivibile, invece, a quelle in conto capitale, con accertamenti per soli 1068 milioni, che denotano un preoccupante andamento decrescente rispetto ai 1.478 milioni del 2016, più che dimezzato rispetto ai 2.585,5 milioni del 2015.

L'analisi dei dati di bilancio di alcuni capitoli relativi ad assegnazioni statali ed europee, peraltro, rivela che, a fronte dell'accertamento dell'entrata relativa al programma finanziato (il cui cronoprogramma prevede l'impegno contabile entro l'esercizio), l'intera somma ha costituito a fine esercizio residuo attivo, senza che si sia verificata alcuna riscossione sulla competenza.

Ciò è indice, da una parte, dell'incapacità degli uffici competenti ad elaborare cronoprogrammi di spesa puntuali e realistici in ordine ai tempi di realizzazione degli interventi e alle risorse necessarie a finanziarli e, dall'altra, di estrema lentezza nei pagamenti, trattandosi, come già detto, di contributi "a rendicontazione", con conseguente ritardo dell'immissione nel ciclo produttivo delle risorse costituenti investimento.

Su accertamenti della tipologia 200 per complessivi 1.038 milioni di euro, il 46,3 per cento (pari a 481 milioni di euro) relativi ad assegnazioni di fondi statali ed europei, hanno costituito a fine esercizio residuo attivo per l'intero importo: questa Corte ritiene preoccupante siffatto indice di immobilismo sul versante della gestione dei fondi destinati agli investimenti (tanto in uscita che in entrata) i quali dovrebbero, invece, innescare nel medio periodo il volano della crescita, con conseguente aumento del PIL e ampliamento delle basi imponibili, che dovrebbero generare maggior gettito fiscale.

Ad aggravare l'andamento delle entrate in conto capitale ha contribuito, altresì, la significativa cancellazione di residui attivi del titolo 4, operata in sede di riaccertamento ordinario: su complessivi 2.340 milioni cancellati, il 95,2 per cento (pari a 2.228 milioni) risulta ascrivibile a residui in conto capitale, riferiti per la quasi totalità (2.217 milioni) ai "Contributi agli investimenti dall'Unione europea e dal resto del mondo".

Ciò conferma che non solo le entrate in conto capitale dell'esercizio 2017 hanno subito una drastica contrazione per effetto del rallentamento dei programmi di spesa, ma che anche la gestione dei residui, fortemente ridimensionata dalla imponente cancellazione di accertamenti, non potrà in futuro contribuire ad accrescere il volume delle riscossioni riferite al titolo 4.

Queste Sezioni riunite non possono non rilevare negativamente come nell'ambito del sistema di contabilità armonizzata, in cui gli accertamenti devono essere operati in conformità al principio della competenza finanziaria a seguito di un'attenta verifica dell'esigibilità del credito, l'importo considerevole di residui attivi cancellati (2.340 milioni) costituisca un dato anomalo, indicativo della circostanza che in detti casi gli accertamenti non corrispondevano a reali crediti giuridicamente esigibili.

Dai risultati che emergono dal rendiconto del 2017, pertanto, non risulta percepibile una decisa inversione di tendenza che possa lasciare intravedere una effettiva ripresa dall'attuale situazione di crisi economico-finanziaria.

Infine, l'andamento della riscossione coattiva in Sicilia caratterizzato nel corso del 2017 da un singolare aumento dei volumi di riscossione, soprattutto nel secondo semestre del 2017, è stato fortemente influenzato dagli effetti della definizione agevolata prevista dall'art. 6 del decreto legge n. 193 del 22 ottobre 2016 che ha introdotto la c.d. "rottamazione delle cartelle" in favore dei contribuenti, compresi gli accertamenti esecutivi.

Il Dipartimento regionale finanze e credito, tuttavia, ha precisato che *“nonostante gli esiti positivi dell’anno in esame, riferibili, come sopra evidenziato, alla definizione agevolata, i cui effetti ricadranno, ancorché in misura ridotta, anche nell’anno 2018, non risulta possibile elaborare previsioni attendibili sulle capacità di mantenere un equilibrio economico nel lungo periodo o migliorare la performance della Società, se prima non verrà definita la riorganizzazione della società alla luce anche dell’art. 28 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, che prevede l’avvio delle procedure di liquidazione di Riscossione Sicilia S.p.a., in attuazione dell’art. 1 del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, previa stipula di apposita convenzione con il ministero dell’economia e delle Finanze”*.

L’estensione della definizione agevolata anche ai carichi affidati successivamente al 2016 comporterà il protrarsi di effetti positivi sul volume delle riscossioni anche per buona parte del 2018: tuttavia, come già rilevato in ambito statale in sede di relazione sul rendiconto dello Stato per l’esercizio 2017, sarà compito dell’Agente della riscossione verificare il puntuale rispetto, alle scadenze prefissate, del versamento operato in forza della definizione agevolata al fine di evitare che un istituto di favore per il contribuente in momentanea difficoltà economica si trasformi in strumento dilatorio per ritardare il più possibile il pagamento del debito d’imposta.

In conclusione, il complessivo livello degli accertamenti pari a 19.975 milioni, se non si tiene conto dei 2.663 milioni delle partite di giro (posta interamente compensata nella spesa) e dei tributi destinati al finanziamento della sanità, si riduce a poco più di 12 milioni, importi che non appaiono ancora sufficienti a fornire copertura finanziaria al complesso quadro di oneri di spesa rigidi regionali né consentono manovre di politica fiscale agevolativa ai fini del rilancio di settori di attività.

Le suddette entrate risultano, inoltre, comprese dai pesanti oneri per il concorso alla finanza pubblica che per il 2017 sono addirittura aumentati rispetto all’esercizio precedente e ammontano a 1.301,5 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare.

Appare evidente, pertanto, come la capacità espansiva delle entrate nel bilancio regionale non possa essere ancorata esclusivamente all’incremento del gettito tributario assicurato dalle modifiche del sistema di devoluzione delle entrate attuale o da rinegoziare secondo le intenzioni espresse nel DEFR dal nuovo governo regionale.

Queste Sezioni riunite rilevano la necessità che vengano posti in essere interventi più efficaci sulla gestione delle risorse in conto capitale, puntando su una più razionale ed efficiente riorganizzazione degli uffici e del personale preposto alla gestione della spesa

comunitaria, in cronico ritardo rispetto alla programmazione, con conseguente mancato introito in termini di entrate di fondi extraregionali.

Occorre, altresì, che si intervenga in modo più incisivo sull'incremento di tutti quei proventi propri, in settori strategici (beni culturali, turismo, territorio e ambiente, energia) che singolarmente considerati presentano introiti modesti ma che nel complesso, ove indirizzati ad un concreto obiettivo significativo aumento del gettito, possono attrarre ulteriori risorse da destinare alla spesa produttiva.

Sotto il profilo strettamente contabile, si registrano ancora criticità in ordine alla corretta applicazione del principio della competenza finanziaria c.d. potenziata, con riferimento all'attività di accertamento delle entrate gestite direttamente dalle amministrazioni regionali, dove trova ancora larga applicazione il sistema di accertamento "per cassa" per tutta una serie di introiti afferenti il Titolo 3 "*Entrate extratributarie*", in cui la fase dell'appuramento della ragione creditoria e del soggetto debitore risulta sostanzialmente omessa e rilevata solamente all'atto del riversamento all'erario regionale.

Altre criticità attengono alle modalità operative di contabilizzazione degli accertamenti di entrate relativi ai programmi finanziati con i fondi extraregionali.

Sul entrambi gli aspetti queste Sezioni riunite si richiamano agli esiti della verifica dei dati di bilancio, operata dalla Sezione di controllo, con il metodo del campionamento statistico.

## 4. LA GESTIONE DELLE SPESE

Le dinamiche di lungo termine della spesa dimostrano un sempre più marcato orientamento alla gestione corrente e una bassissima propensione agli investimenti, in netto contrasto con la strategia enunciata dal Governo regionale in sede di DEFR.

L'analisi decennale dei dati di rendiconto mostra chiaramente come a partire dal 2009 la spesa corrente si sia stabilizzata, mentre quella in conto capitale abbia subito un drastico ridimensionamento.

In particolare, gli stanziamenti definitivi relativi alle spese correnti sono passati da 17.725 milioni di euro del 2009 (pari al 57% della spesa totale) a 17.499 milioni di euro nel 2017 (61,95%), mentre nel medesimo arco temporale quelli per spese in conto capitale si sono ridotti da 13.150 milioni di euro (42,3%) a 4.222 milioni di euro (14,95%).

Analogo andamento registrano gli impegni che passano, con riferimento alle spese correnti da 15.518 milioni di euro del 2009 (pari all'83,34% della spesa totale) a 15.250 milioni di euro nel 2017 (77,88%), mentre in relazione a quelle in conto capitale da 2.892 milioni di euro (15,53% della spesa totale) a 1.038 milioni di euro (5,30%).

Ancora più marcato il fenomeno osservato sotto il profilo dei pagamenti, ove le spese correnti crescono tra il 2009 e il 2017 da 13.143 milioni di euro (87,84% della spesa totale) a 14.110 milioni di euro (78,52%), mentre quelle in conto capitale si riducono da 1.609 milioni di euro (pari al 10,76% della spesa totale) a 795 milioni (4,43%), raggiungendo così il minimo storico assoluto.

Le dinamiche appena descritte caratterizzano anche l'ultimo triennio.

La Corte, pertanto, non può che esprimere una valutazione negativa in merito all'andamento degli investimenti che stride con i fondamentali dell'economia siciliana e con il noto *gap* infrastrutturale con il resto del Paese.

Tra il 2015 e il 2017, gli stanziamenti definitivi relativi alle spese correnti si sono ridotti di 1,21 punti percentuali, mentre quelli per le spese in conto capitale hanno registrato una diminuzione del 20,47%.

Prendendo a riferimento il valore totale degli stanziamenti definitivi delle spese di competenza, al netto del disavanzo e delle partite di giro, pari nel 2017 a 25.516 milioni di euro, si è verificato, rispetto all'esercizio precedente (24.883 milioni di euro), un aumento del 2,5 per cento dovuto all'incremento delle spese correnti (4,37%; 17.499

contro 16.727 milioni di euro dell'esercizio precedente), controbilanciato dalla riduzione di quelle in conto capitale (1,1%; 4.222 a fronte di 4.269 milioni di euro del 2016).

Rispetto alle previsioni finali di competenza di 25.516 milioni di euro, nel 2017 sono state impegnate spese per 16.919 milioni di euro; nel fondo pluriennale vincolato sono rappresentati gli impegni rinviati agli esercizi successivi per 1.270 milioni di euro.

Le economie di competenza, date dalla differenza tra le previsioni di spesa e gli impegni totali, risultano pertanto pari a 7.326 milioni di euro.

La capacità di impegno nel 2017 è pari al 71,29%, registrando un decremento rispetto al precedente esercizio (79,08%).

Anche sotto questo profilo emergono sostanziali differenze tra spese correnti e quelle in conto capitale. E infatti, mentre le prime contabilizzano costantemente, nel triennio, un tasso di attivazione superiore al 90%, le seconde oscillano tra il 34,71% e il 51,88%, attestandosi nel 2017 al 42,13%

Gli impegni di spesa, al netto delle partite di giro, che erano stati contabilizzati nel 2016 in 18.379 milioni di euro, realizzano nel 2017 un decremento del 7,94%, raggiungendo il valore di 16.919 milioni di euro. Tale riduzione è da imputare principalmente alle spese in conto capitale (-28,52%), che nel triennio sono diminuite di oltre il 50%, e, in minor misura, a quelle correnti (-2,9%).

Gli impegni registrano in valore assoluto un decremento di 1.459,85 milioni di euro (- 7,9%) rispetto al dato del precedente esercizio: quelli per spese correnti, 15.250 milioni di euro nel 2017, costituiscono il 90,13% del loro complesso, al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, e il 77,88% del totale generale della spesa; gli impegni per spese in conto capitale, 1.037,94 milioni di euro nel 2017, risultano pari al 6,13% degli impegni complessivi e al 5,30% del totale generale della spesa. Gli impegni per rimborso prestiti, infine, a 260,79 milioni di euro, segnando un'incidenza di 1,54 punti percentuali sulle spese al netto dei servizi conto terzi partite di giro e di 1,33 sul totale generale della spesa.

A fronte delle spese complessive impegnate nell'esercizio (16.919 milioni di euro) i pagamenti in conto competenza, al netto dei servizi in conto terzi, ammontano a 15.537 milioni di euro, con un indice di pagamento pari al 91,83% (valore più elevato del triennio), mentre i residui passivi di nuova formazione si sono attestati a 1.383 milioni di euro: rispetto all'esercizio precedente diminuiscono in valore assoluto sia i pagamenti (-7,18%), che i residui passivi di competenza (-15,7%) e ciò come chiaro effetto della riduzione degli impegni dell'esercizio.

Nell'esercizio 2017 il rapporto impegni/pagamenti risulta elevato per le spese correnti (92,52%), mentre si riduce notevolmente per quelle in conto capitale (76,62%).

I pagamenti di competenza per spese correnti diminuiscono nel biennio 2016-2017 da 14.525 milioni di euro a 14.110 milioni di euro (-2,8%), mentre la contrazione dei pagamenti di competenza per le spese in conto capitale, come diretto effetto della consistente riduzione degli impegni, è ben più netta (-25,9%), con il risultato di attestarsi al 5,11% del totale, al netto dei servizi in conto terzi.

A fronte di una previsione definitiva di 17.499 milioni di euro, le spese correnti impegnate nell'esercizio sono ammontate a 15.250 milioni di euro.

I pagamenti in conto competenza, pari a 14.110 milioni di euro, esprimono una velocità di pagamento complessiva del 92,52%.

Gli impegni per trasferimenti correnti, pari a 12.090 milioni di euro, rappresentano il 79,28% di quelli del titolo I (e il 71,45% di quelli totali dell'esercizio, al netto dei servizi-conto terzi-partite di giro).

I pagamenti di competenza relativi allo stesso macroaggregato sono pari a 11.149 milioni di euro, con un'incidenza del 79,02% su quelli per spese correnti (e del 71,76% sul totale dei pagamenti dell'esercizio, al netto dei servizi-conto terzi-partite di giro).

Con riferimento ai redditi da lavoro dipendente si registrano impegni per 791 milioni di euro (pari al 5,19% del totale del titolo e al 4,67% di quelli totali dell'esercizio, al netto dei servizi-conto terzi-partite di giro) e pagamenti per 778 milioni di euro (5,51% dei pagamenti del titolo e 5% sul totale complessivo dell'esercizio, al netto dei servizi-conto terzi-partite di giro).

Ai fini della valutazione della rigidità della spesa corrente regionale, va comunque confermato come, anche nel 2017, nelle fasi fondamentali delle relative procedure contabili, cioè quelle degli stanziamenti definitivi (17.499 milioni di euro), degli impegni (15.711 milioni di euro) e dei pagamenti di competenza (14.110 milioni di euro), risultano preponderanti tre ambiti di spesa: quella sanitaria (missione 13 "tutela salute) (9.019, 9.857 e 9.857 milioni di euro, rispettivamente nelle anzidette fasi), gli accantonamenti tributari per il concorso della Regione al raggiungimento degli obiettivi statali di finanza pubblica (1.302 milioni per tutte e tre le fasi<sup>1</sup>) e i redditi di lavoro dipendente (791 e 778 milioni di euro per impegni e pagamenti).

---

<sup>1</sup> Tale importo, contrariamente a quanto accaduto negli esercizi precedenti, ha trovato copertura in risorse ordinarie proprie della Regione e non più mediante utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione.

Dell'evoluzione a medio lungo termine della spesa in conto capitale si è già riferito.

A fronte di una previsione definitiva di 4.222 milioni di euro, le spese in conto capitale impegnate nel 2017 sono state pari a 1.038 milioni di euro.

Il FPV finale, comprensivo degli impegni reimputati ad esercizi successivi a quello rendicontato, ammonta a 741 milioni di euro.

I pagamenti in conto competenza, pari a 795 milioni, esprimono una velocità di pagamento del 76,58%.

I residui passivi iniziali, pari a 561 milioni, hanno registrato pagamenti per 249 milioni di euro e cancellazioni per 78 milioni, sicché quelli finali risultano pari a 234 milioni, realizzando un tasso di smaltimento del 21%.

Da rimarcare il dato del totale pagamenti in conto capitale (competenza più residui), pari a euro 1.044 milioni di euro, che rappresenta il nuovo minimo storico.

A seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato nell'esercizio finanziario 2015, la Regione ha costituito il prescritto Fondo pluriennale vincolato che ha trovato la prima evidenza contabile nel relativo rendiconto. Nella contabilità delle entrate del 2017 tale fondo si è assestato nelle previsioni definitive in complessivi 1.299 milioni di euro, di cui 512 per spese correnti e 786 per quelle in conto capitale.

Il FPV alla chiusura dell'esercizio 2017 ammonta a 1.270 milioni di euro (di cui 530 di parte corrente e 741 di parte capitale) con una diminuzione di 29 milioni (2,2%) rispetto al valore iniziale di 1.299 milioni.

Dei 1.270 milioni di euro costituenti l'ammontare complessivo del FPV, 154 (12%) costituiscono la quota destinata a dare copertura ad impegni assunti in esercizi precedenti a quello in esame e imputati a quelli successivi, già compresi nel fondo. I rimanenti 1.116 milioni di euro (88%) costituiscono la quota corrispondente agli impegni assunti nel 2017 ed imputati al 2018 (974 milioni), al 2019 (113 milioni) ed esercizi successivi (30 milioni di euro).

L'Amministrazione ha riferito che nel corso dell'esercizio 2017 non si è proceduto ad alcun riconoscimento di debiti fuori bilancio.



Ha provveduto, invero, alla presentazione di due DDL relativi alle tipologie previste alle lettere a) ed e) dell'art. 73 del D. Lgs n. 118/2011, con Delibere di Giunta n. 499 e n. 500 del 30 ottobre 2017 che, a causa della cessazione della legislatura, non hanno però avuto seguito.

Tuttavia, in riferimento ai pagamenti non regolarizzati al 31/12/2017 per i quali l'Istituto cassiere ha provveduto, è stato, comunque, presentato il DDL di cui alla Delibera di Giunta n.190 in data 11 maggio 2018 da sottoporre all'Assemblea Regionale Siciliana per l'approvazione unitamente al DDL relativo al Rendiconto per l'esercizio finanziario 2017.

Il citato DDL riguarda tutti i pagamenti effettuati dal cassiere nell'esercizio 2017 per la fattispecie in esame che ammontano complessivamente a euro 44.519.283.

L'Amministrazione regionale riferisce nella Relazione al rendiconto che ogni Dipartimento ha integralmente regolarizzato le partite contabili sospese di rispettiva competenza.

Pertanto tutte tali poste, per l'importo complessivo di euro 44.519.283, risultano regolarizzate mediante utilizzo dei capitoli di bilancio sui quali, come previsto dal punto 6.3 dell'Allegato 4/2 del D.Lgs. n.118/2013 e s.m.i, è stata operata la registrazione degli impegni e dei pagamenti relativi alle partite non regolarizzate, pur in assenza di stanziamento.

La classificazione della spesa per missioni e programmi, che dovrebbe consentire di collegare la funzione di rendicontazione al ciclo di programmazione dell'Ente, nel caso della Regione siciliana risulta di ridotta utilità, attesa l'inadeguata rappresentazione di obiettivi e politiche pubbliche nei documenti di programmazione regionale, come ripetutamente rappresentato da questa Corte in sede di Relazione sul rendiconto 2016 e di audizione presso l'Assemblea sul DEFR 2017-2019.

L'analisi della spesa per missioni, anche per l'esercizio oggetto della presente relazione, risente inoltre dei limiti derivanti dalla scelta dell'Amministrazione regionale di avvalersi anche per il 2017 della facoltà - prevista dall'art. 14, comma 3 bis, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e s.m.i. - di non disaggregare le spese di personale per le singole missioni e i programmi, utilizzando in maniera strumentale il programma "Risorse umane", all'interno della missione "Servizi istituzionali, generali e di gestione", per la contabilizzazione dell'intero aggregato.

Come già segnalato nella precedente relazione, appare evidente che le singole Missioni esposte in rendiconto, le quali, secondo i principi della nuova disciplina contabile armonizzata, dovrebbero offrire il quadro delle risorse non solo finanziarie e strumentali, ma anche umane, utilizzate per perseguire le funzioni principali e gli obiettivi strategici della Regione, in conseguenza di tale deroga finiscono invece per esporre, ancora nel 2017, solamente dati parziali, non fornendo, di conseguenza, gli elementi informativi che la normativa armonizzata si prefiggeva.

In definitiva le risorse finanziarie, gestite nell'ambito delle singole missioni, vengono esposte nell'apposito allegato al rendiconto, in valori al netto delle spese del personale applicato alla specifica funzione, atteso che tali oneri risultano integralmente imputati alla Missione 1.

Per effetto di tale classificazione, non sorprende l'elevata incidenza della Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione) sul totale generale, a livello di stanziamenti definitivi (24,07%), di impegni (17,88%) e di pagamenti (19,20%), inferiore soltanto alla Missione 13 (Tutela della salute), i cui dati, per le tre fasi della spesa indicate, sono infatti pari rispettivamente al 29,86%, al 50,34% ed al 54,85%.

L'insieme delle risorse delle due missioni incidono per il 53,93 per cento sul totale degli stanziamenti definitivi, per il 68,22 per cento su quello degli impegni e per il 74,05 per cento sul complesso dei pagamenti, rappresentando di conseguenza i principali fattori strutturali della rigidità dei conti pubblici regionali.

I maggiori incrementi di risorse definitive rispetto al 2016 hanno interessato le Missioni 6 (Politiche giovanili, sport e tempo libero; + 326,30%), 7 (turismo; +55%) e 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia; + 70,24%).

In considerazione della notevole rilevanza per l'economia ed il territorio regionale delle relative politiche pubbliche, vanno, poi, valutate negativamente le minori assegnazioni di bilancio registrate nel biennio 2016-2017 dalle Missioni 17 (energia e diversificazione delle fonti energetiche) - 94,44%, 14 (Sviluppo economico e competitività) -98,05%, 15 (Politiche per il lavoro e la formazione professionale) - 71,59%, 16 (Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca) -33,83%; vanno anche segnalati gli aumenti subiti dalla Missione 50 (debito pubblico) a livello di stanziamenti definitivi (+49,43% rispetto al 2016), dato sostanzialmente confermato per le fasi contabili degli impegni e dei pagamenti (+47,15%).

L'andamento decennale mostra un significativo ridimensionamento dei residui passivi finali con riferimento sia all'inizio del periodo preso in esame (2008), sia all'esercizio di massimo storico (2012) in cui tali partite, complessivamente considerate, avevano raggiunto il valore di 8.271 milioni di euro.

Al 31/12/2017, infatti, i residui passivi hanno toccato il valore minimo di 2.547 milioni di euro, pari al 50,3% del 2008 e al 30,79% del 2012, in riduzione anche rispetto al 2016 (-14,78%).

L'evoluzione nell'ultimo quinquennio è in parte frutto della significativa immissione di risorse per il pagamento di debiti certi liquidi ed esigibili di cui la Regione nel biennio 2014- 2015, ha beneficiato attraverso le anticipazioni di liquidità, in parte effetto dell'armonizzazione contabile e, più di recente, conseguenza di un ritrovato equilibrio nei flussi di cassa che trova riscontro anche nella riduzione dell'indebitamento finanziario.

I residui passivi all'inizio dell'esercizio 2017 ammontavano a 2.988 milioni di euro, distribuiti tra spese correnti (1.790 milioni di euro), in conto capitale (561 milioni di euro), per incremento di attività finanziarie (4,41 milioni di euro) e titolo 7 (uscite per conto terzi e partite di giro; 633 milioni di euro).

Nel corso della gestione, a valere su tali poste sono stati effettuati pagamenti per 1.941 milioni di euro, di cui 1.248 milioni di parte corrente, 249 milioni in conto capitale, 4,4 milioni di euro per incremento di attività finanziarie e 441 milioni di euro sul titolo 7.

I residui di nuova formazione ammontano a 1.613 milioni, compresi quelli del settore sanitario, essenzialmente derivanti da spese correnti (1.140 milioni di euro), da quelle in conto capitale (243 milioni di euro) e da titolo 7 (230 milioni di euro).

L'Amministrazione regionale ha posto in essere nel corso dell'esercizio le operazioni di riaccertamento ordinario dei residui previste dall'art 3, comma 4, del decreto legislativo n.118 del 2011, verificando, ad esclusione di quelli relativi al perimetro sanitario, le ragioni del loro mantenimento in rendiconto. Talchè, la Giunta regionale, infatti, con delibera n. 186 del 28 aprile 2018, su proposta della Ragioneria generale, ha approvato il complesso di tale operazione.

I residui passivi sottoposti a riaccertamento ordinario ammontavano a complessivi 2.295 milioni di euro, atteso che la procedura in questione non prende in considerazione, come previsto dall'art.3, comma 4, del decreto legislativo n.118 del 2011, l'importo di quelli del perimetro sanitario, pari nel 2017 ad euro 1.737 milioni.

A conclusione della verifica, l'Amministrazione ha quantificato in 811 milioni gli importi dei residui passivi da mantenere, mentre quelli da eliminare definitivamente sono stati individuati in 159 milioni euro. Le partite da reimputare agli esercizi successivi ammontano a 1.325 milioni euro, di cui 1.264 al 2018, 54 milioni al 2019, 3 milioni al 2020 e 5 oltre tale esercizio. A fronte della reimputazione agli esercizi successivi al 2017, sono stati istituiti i fondi pluriennali vincolati della spesa di pari importo.

A tal proposito occorre segnalare che la reimputazione dei residui passivi andrebbe adeguatamente ponderata, verificando in modo più approfondito se non vi siano piuttosto i presupposti per la cancellazione dell'impegno.

Ad esito del descritto *iter* i residui passivi al 31/12/2017 sono stati quantificati, compresi quelli riferibili al perimetro sanitario, in 2.547 milioni di euro contro i 2.989 dell'inizio dell'anno (- 5% circa): quelli imputabili alla parte corrente ammontano a 2.617 milioni, quelli in conto capitale a 522 milioni.

## **5. LA LEGISLAZIONE DI SPESA ED I MEZZI DI COPERTURA**

Nel solco tracciato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale e dalla legislazione vigente, la Corte dei conti, tramite le sue articolazioni regionali, esercita il controllo degli obiettivi di finanza pubblica definiti dal Governo nazionale in continuità con i vincoli di derivazione comunitaria, anche attraverso la verifica delle coperture finanziarie delle leggi regionali e delle relative relazioni tecniche di quantificazione degli oneri.

In base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale del bilancio, la continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il conseguimento delle finalità pubbliche non può prescindere da una attenta applicazione delle norme contabili e, in particolar modo, dallo scrupoloso rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria nella formazione dei bilanci e delle leggi di spesa.

Le pronunce della Corte costituzionale hanno, poi, ulteriormente chiarito la portata e l'ambito di applicazione delle disposizioni del complesso sistema normativo risultante dalla legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 e dal decreto legislativo di armonizzazione contabile 23 giugno 2011, n. 118.

Quest'ultimo, con l'art.38, dispone in particolare che le leggi regionali le quali introducono spese a carattere continuativo, quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime, ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio; quelle, invece, che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi.

Con riguardo anche alle regioni ad autonomia differenziata, la Corte costituzionale ha precisato che le leggi istitutive di nuove spese debbano contenere una esplicita indicazione della relativa copertura finanziaria, che questa debba essere "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare", puntualizzando che "la nuova spesa possa essere coperta senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, ma attraverso una riduzione di precedenti autorizzazioni, tale autosufficienza va dimostrata in termini economici e contabili ed idonei a compensare gli oneri conseguenti alla nuova previsione legislativa", che sussista un obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali e che la stessa indicazione sia

fornita anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio.

Le disposizioni contenute nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, successivamente modificata ed integrata dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, individuano, più dettagliatamente, per tutte le regioni, in via esclusiva, le seguenti modalità di copertura finanziaria:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia quello per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie;

b) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino i risparmi di spesa;

c) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

d) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

La Consulta ha, ulteriormente, ribadito che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri. È per tale motivo che l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa, quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime.

Durante l'esercizio finanziario 2017, il numero di disegni di legge presentati all'A.R.S. è stato di 108 (70 nel corso della XVI legislatura e 38 nei pochi giorni della XVII legislatura): quelli che però hanno concluso positivamente l'*iter* sono 15, di cui 13 di iniziativa governativa e 2 parlamentare.

Le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri per l'erario regionale sono soltanto 4 e tutte di iniziativa governativa: la parte più rilevante delle norme di spesa è contenuta nelle leggi regionali n.8/2017 e n. 16/2017.

Una notazione particolare riguarda le norme ancora al vaglio della Corte costituzionale dopo l'impugnazione del Governo nazionale; in particolare quelle

contenute negli articoli 23, 26 e 54 della citata legge regionale n. 16/2017 risultano impugnate anche per ritenuta violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

L'esame della legislazione di spesa 2017 ha evidenziato un utilizzo crescente delle clausole di salvaguardia, la cui attivazione, subordinata al verificarsi di specifiche condizioni incerte nell'*an* e talvolta anche nel *quantum*, è ispirata al paradigma di equilibrio di bilancio, di ispirazione europea, dinamico e tendente all'effettiva sostenibilità della finanza pubblica. Si evidenzia, altresì, che la Regione siciliana ha apposto la clausola di salvaguardia finanziaria anche per liberare risorse aggiuntive il cui utilizzo è fatto dipendere dal raggiungimento di specifici obiettivi fissati da accordi bilaterali Stato-Regione.

In riferimento a tali clausole la giurisprudenza costituzionale ha precisato che le relazioni tecniche devono fornire ogni elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni della spesa al fine di non rendere la loro apposizione un elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta si verifici uno scostamento rispetto alle previsioni iniziali.

Le stringenti *disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni* prevedono che queste adottino *una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione*. Essa deve recare *esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione*.

La legge di stabilità viene configurata quale *strumento fondamentale di regolazione annuale delle principali grandezze macroeconomiche previste dalla legislazione vigente*, teleologicamente collegato al divenire degli obiettivi della programmazione regionale. Essa deve ricomprendere le previsioni di spesa e i relativi stanziamenti non rimodulabili con la legge di bilancio (che traccia i confini della legislazione vigente) e, pertanto, è funzionalizzata a veicolare le nuove o diverse coperture dell'aggiornato saldo di finanza pubblica regionale anche per effetto delle variazioni normative di cui essa stessa è foriera.

Ciò premesso, la legge di stabilità regionale 2017, in continuità con la discutibile impostazione delle omologhe leggi varate nei precedenti esercizi finanziari, contiene invece una serie eterogenea di interventi, anche di natura ordinamentale, rivolti a più ambiti e ad una variegata pluralità – per numero e per natura – di soggetti pubblici e privati.

Le leggi di spesa del 2017 ricorrono frequentemente ad un rinvio generico a risorse già in essere (attraverso la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa), rischiando così di compromettere la realizzazione delle politiche pubbliche regionali programmate e rendendo meno plausibile dal punto di vista finanziario l'assolvimento dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81 Cost.

Tale deprecabile metodologia, se si associa alla diffusa lacunosità o, in molti casi, alla totale mancanza delle relazioni tecniche, determina una carenza di trasparenza delle politiche di bilancio, di comprensibilità del modo di quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria, nonché dell'*iter* legislativo, a detrimento del principio democratico e di rappresentatività.

Anche per la legge regionale n. 15/2017 di assestamento del bilancio si ribadiscono i richiami ad una maggiore chiarezza e trasparenza nella predisposizione del relativo disegno di legge e della relazione tecnica a corredo, auspicando che tale provvedimento normativo in futuro possa contenere esclusivamente la definizione del risultato di amministrazione e norme di carattere tecnico-contabile per l'adeguamento degli stanziamenti di bilancio.

Una considerazione di carattere generale riguarda la palese dissonanza tra la legislazione di spesa, quella vigente e la programmazione in essere.

Queste Sezioni riunite ribadiscono l'urgenza che *“le Amministrazioni pubbliche territoriali possano dotarsi di strumenti di programmazione e di rendicontazione che siano fedelmente rappresentativi della loro situazione economico-finanziaria e pienamente rispettosi dei canoni della sana gestione finanziaria e contabile tutelati dal novellato art. 97 della Costituzione. Il rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici presuppone, infatti, che i bilanci preventivi e successivi delle Amministrazioni interessate al consolidamento non siano frutto di pratiche contabili – ancorché formalizzate in atti di natura legislativa – suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico-finanziari. Per realizzare in concreto le finalità del coordinamento finanziario, poste dall'art. 117, comma 3, Cost., il controllo dell'equilibrio di bilancio non può limitarsi alla sua veridicità, ma deve estendersi alla sua sostenibilità e conservazione nel tempo”*.

Esplicativa della palese distonia tra gli obiettivi della programmazione regionale in essere e le novelle dell'esercizio finanziario 2017 è la disposizione contenuta nell'art. 8 della legge regionale n. 8/2017 che svincola risorse destinate precedentemente (con legge) all'Irfis-FinSicilia S.p.A. per il sostegno alle piccole e medie imprese dell'isola e accerta



tali somme nel bilancio della Regione a copertura di nuove o maggiori spese ricomprese nell'ambito della stessa legge.

Quest'ultima previsione, unitamente a quella di cui all'art. 7, recante "Costituzione del patrimonio immobiliare del Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana", desta ulteriori perplessità anche riguardo all'adozione del bilancio consolidato e, segnatamente, agli effetti delle operazioni "infragruppo".

In ordine alle relazioni tecniche che accompagnano i DDL comportanti nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, occorre ribadire che, nonostante i precedenti e ripetuti suggerimenti della Corte, tali relazioni risultano molto spesso ancora lacunose (quando presenti) e prive delle necessarie indicazioni che illustrino gli aspetti qualitativi delle proposte legislative.

L'obbligo di predisporre la relazione tecnica, peraltro, sussiste anche nei casi di declaratoria di assenza di onere che, infatti, non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura.

In tema di copertura finanziaria, va, poi, evidenziato che il frequente ricorso alle riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, omettendo di specificare l'eventuale utilizzo dei fondi globali o di rimodulare la previsione normativa già esistente e il precedente obiettivo perseguito, oltre ad inficiare la chiarezza del quadro generale, rischia seriamente di vanificare la programmazione economica in essere, le politiche di bilancio pluriennali di risanamento e di sviluppo, nonché gli stessi equilibri del bilancio regionale.

La comprovata reiterazione di tale condotta, che a volte riguarda anche politiche varate nel medesimo esercizio finanziario, rende, altresì, sostanzialmente, inefficace ogni tipo di analisi dei documenti di programmazione, degli andamenti tendenziali del bilancio regionale e delle singole azioni deliberate dalla Giunta di governo.

Deve aggiungersi che la legge regionale di stabilità 2017 è corredata, e non solo a fini conoscitivi, di un "prospetto allegato" riepilogativo degli effetti triennali della manovra sui saldi di finanza pubblica, con la quantificazione degli oneri anche ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di copertura finanziaria.

Purtuttavia, considerato che *ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte* (3° comma dell'art. 81 della Costituzione), l'utilizzo del "prospetto allegato" quale strumento empirico idoneo a dimostrare le coperture finanziarie della legge di stabilità regionale attraverso la quadratura generale degli "effetti della manovra

finanziaria per il triennio 2017-2019”, desta perplessità poiché già l’anomala variegata natura delle norme in essa contenute imporrebbe una ben più rigorosa identificazione di ciascuna copertura finanziaria.

La modalità alternativa del “prospetto allegato” a dimostrazione dell’osservanza dell’obbligo di copertura finanziaria potrebbe apparire infatti un rimedio per eludere l’identificazione certa ed effettiva della copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri per la finanzia pubblica regionale.

Siffatta gestione fluttuante, disorganica e asistemica delle politiche regionali di spesa e dei documenti contabili, finisce per determinare poca trasparenza nella formazione del bilancio e una incertezza dei risultati nominali del rendiconto.

Le criticità evidenziate, peraltro, provocano una congestione legislativa, nonché una opaca costruzione e rappresentazione degli equilibri di bilancio ove si consideri che non vengono specificati, in dettaglio e separatamente, gli effetti delle variazioni finanziarie delle disposizioni che recano nuovi o maggiori oneri per la finanzia regionale, onde poter ricostruire un quadro riepilogativo chiaro e trasparente che ridetermini gli importi della maggiore spesa.

Si conferma, quindi, fondamentale la predisposizione da parte degli organi interessati di un “fascicolo” (cartaceo o informatico) successivo all’approvazione di ogni singola legge comprensivo dei DDL originari, delle modifiche apportate a questi ultimi, delle relazioni tecniche iniziali e di quelle aggiornate, di allegati o di altri documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse, fascicolo da trasmettere a questa Corte per le proprie analisi.

Queste Sezioni riunite auspicano, inoltre, che la previsione di un’adeguata copertura finanziaria *ex art. 81, terzo comma, Cost.*, possa essere osservata, conformando il Regolamento interno dell’A.R.S. alla prassi parlamentare nazionale, anche tramite l’implementazione di un sistema di “bollinatura”.

Un siffatto perfezionamento è reso ancor più necessario ove si consideri che la *“copertura economica delle spese ed equilibrio del 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: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano dunque una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l’antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti la forza espansiva dell’art. 81, terzo comma,*

*Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile”.*

Si auspica, infine, che il Presidente dell’Assemblea Regionale Siciliana, nell’esercizio delle proprie prerogative, possa assumere, anche in considerazione del recente avvio della XVII Legislatura, tutte le iniziative che riterrà opportune con riferimento alle criticità rilevate dalla Corte in materia di legislazione di spesa e di mezzi di copertura.

## 6. LA POLITICA SANITARIA REGIONALE

La necessaria premessa per una valutazione sintetica della politica sanitaria è il riconoscimento che, nel corso degli ultimi anni, sono stati compiuti rilevanti sforzi per consentire un graduale rientro dal debito pregresso volto ad alleggerire l'esposizione delle aziende del Servizio sanitario regionale, nei confronti, principalmente, dei fornitori di beni e di servizi.

Tale obiettivo, in gran parte conseguito come, peraltro, testimoniato dalle periodiche verifiche del tavolo ministeriale, non risulta però assistito, come dovrebbe, dalla definizione da parte dell'Amministrazione di linee guida ed atti di indirizzo in grado di orientare la politica sanitaria regionale.

L'analisi compiuta da queste Sezioni riunite ha evidenziato che non risulta realmente esistente una visione orientata verso il perseguimento di obiettivi di medio-lungo periodo, ma rilevandosi piuttosto, sempre più frequentemente, la realizzazione di risultati immediati, spesso contraddistinti dall'esclusivo riscontro in termini contabili.

In quest'ottica appare emblematica la mancata approvazione in via definitiva dell'attesa riorganizzazione della rete ospedaliera che dovrebbe consentire una rimodulazione dei servizi offerti all'utenza, attraverso un più razionale ed efficiente impiego delle strutture nonché delle risorse umane.

Parimenti appare significativo evidenziare la mancata definizione di ulteriori revisioni o riorganizzazioni quali quelle che riguardano il settore dell'emergenza - urgenza o i punti nascita.

Tali riforme richiedono un approccio oggettivo, non condizionato da necessità contingenti o dalla ricerca del consenso delle categorie interessate, ma funzionalizzato verso il perseguimento di obiettivi volti alla realizzazione di un disegno complessivo, strutturato secondo linee di azione elaborate nel medio-lungo periodo, tentando di coniugare in una sintesi virtuosa gli interventi necessari a recuperare efficienza per il sistema senza però pregiudicare i livelli essenziali di assistenza per le comunità interessate.

Le anzidette carenze di fondo della politica sanitaria si accompagnano a gravi criticità che, a distanza di diversi anni dal passaggio ai nuovi schemi della contabilità armonizzata, ancora contraddistinguono il S.S.R.

In tale ottica assumono una valenza emblematica i ritardi e gli inadempimenti che caratterizzano la Gestione Sanitaria Accentrata per la quale l'Assessorato della Salute evidenzia la mancata adozione del bilancio di esercizio 2016.

La scelta di ricorrere a tale forma gestionale è stata compiuta dalla Regione senza che sussistesse uno specifico obbligo a proprio carico e, pertanto, è privo di giustificazioni il perdurante inadempimento degli obblighi assunti.

Peraltro, per le stesse strutture che sono ricomprese nella gestione diretta non sono stati forniti i chiarimenti richiesti da queste Sezioni Riunite relativamente ai poteri di controllo e di verifica esercitati dalla Regione.

E' comunque emerso in quella sede la necessità dell'esercizio di una più penetrante vigilanza sulle strutture operanti sul territorio regionale con presidi propri, ma aventi la sede principale in altra parte del territorio nazionale, per le quali la Regione garantisce, sulla base di apposite convenzioni, il proprio finanziamento. Tale esigenza deriva anche dall'analisi dei dati sul saldo della mobilità che, negli ultimi anni, piuttosto che evidenziare un andamento positivo, registra risultati sempre più negativi.

Le Sezioni Riunite, pertanto, pongono in evidenza la necessità che la Regione svolga in maniera più significativa un'adeguata azione di *governance* attraverso la quale si deve effettivamente garantire la realizzazione degli obiettivi di economicità e di efficienza nel rispetto del parametro della legalità, ma assicurando nello stesso tempo i necessari livelli essenziali di assistenza per i cittadini utenti.

La Regione, in particolare, deve fare uso dei propri poteri di indirizzo sulle aziende sanitarie, specie in alcuni settori, quali quelli degli acquisti di beni e servizi, nonché degli affidamenti degli incarichi e delle consulenze a favore di estranei ai ruoli delle Amministrazioni.

Un recupero di efficienza, infatti, assicurerebbe alla Regione eventuali risorse da destinare all'incremento della qualità del servizio, rendendo, anche, possibile operare quegli investimenti volti ad ammodernare le attrezzature ed i macchinari in uso presso le aziende sanitarie con il conseguente beneficio riflesso di una contrazione dei tassi di mobilità passiva.

L'ammontare del Fondo Sanitario Regionale indistinto, per l'anno 2017, risulta quantificato in 8.832 milioni di euro, con la compartecipazione della Regione per una quota pari a 4.400 milioni, mentre l'entità dei finanziamenti vincolati è pari a 236 milioni di euro.

La determinazione dell'importo della spesa sanitaria regionale deve tenere conto della concreta applicazione della contabilità armonizzata: in particolare l'articolo 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 ha disposto "l'esatta perimetrazione" delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale.

Pertanto l'incidenza della spesa sanitaria, ponendo a confronto il dato relativo agli impegni ricompresi nella perimetrazione (che include anche le perenzioni e le partite di giro) delle spese afferenti al settore sanitario (12.474 milioni di euro), in rapporto all'ammontare complessivo di quelli assunti dalla Regione (19.583 milioni di euro), è pari al 63,7 per cento degli stessi.

Il suddetto risultato, anche in considerazione dei successivi interventi di modifica della perimetrazione, evidenzia la necessità di una più puntuale applicazione dei principi fissati dalla contabilità armonizzata, e in modo specifico del citato articolo 20, nonché di dare la priorità a possibili interventi che rendano più efficiente la spesa sanitaria.

Nell'esercizio 2017 la misura della devoluzione delle risorse incassate dallo Stato e di quelle poste a carico della Regione, a fronte di una soglia minima attesa del 95 per cento, risulta pari al 98 per cento, dato in miglioramento rispetto a quello dell'esercizio precedente (94%).

Il risultato di esercizio per il 2017, sulla base di quanto si evince dal Conto economico consolidato, al netto delle risorse aggiuntive poste a copertura dei LEA, è pari a 15,9 milioni di euro.

L'analisi dei dati contenuti nel conto economico, in raffronto all'esercizio precedente, evidenzia un incremento dei costi pari a 1,4 punti percentuali.

Nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 1, comma 584, della legge n. 190 del 2014 il costo del personale si mantiene sostanzialmente stabile, rientrando nell'ammontare di quello registrato nell'esercizio 2004 diminuito in misura pari all'1,4 per cento.

Invece gli oneri sostenuti per il personale a tempo determinato evidenziano un ulteriore incremento rispetto a quelli rendicontati nell'esercizio precedente.

Relativamente al costo dei beni si registra un incremento complessivo del 4,3 per cento determinato dall'aumento di quello dei farmaci e degli altri beni sanitari.

La spesa farmaceutica territoriale, per la quale è previsto un tetto programmato del 7,96 per cento, evidenzia un valore pari al 7,53 per cento.

Parimenti, con riguardo specifico alla spesa farmaceutica ospedaliera, si registra, rispetto al tetto programmato del 6,89 per cento, il superamento del limite previsto con un valore che raggiunge il 7,98 per cento.

I predetti indici in definitiva consentono di verificare che in Sicilia la spesa farmaceutica complessiva, territoriale e ospedaliera, raggiunge la percentuale del 15,52, superando il tetto di spesa programmato del 14,85 per cento.

Relativamente alle procedure di acquisto di beni e servizi, i dati dell'ultimo triennio dimostrano il progressivo incremento (in termini assoluti rispetto al valore complessivo dei consumi intermedi) del ricorso alle procedure centralizzate, anche se l'importo di quelli in tal modo perfezionati appare, invero, alquanto contenuto.

Il monitoraggio della Regione su tali procedure ha permesso di individuare il dato riferito alla rilevanza degli acquisti autonomi che, nell'esercizio 2017, risultano in numero corrispondente al 24 per cento delle procedure concluse.

L'ammontare complessivo dei debiti delle Aziende risulta pari a 2.556 milioni di euro con un lieve decremento di 94 milioni rispetto all'esercizio precedente (-3,5%); i relativi crediti sono ammontati a 4.228 milioni di euro, registrando così un lieve incremento rispetto all'omologo importo dell'esercizio precedente (+ 290 milioni).

Occorre infine porre in evidenza come dall'esame dei principali indicatori relativi ai Livelli Essenziali di Assistenza risulti il rispetto dei parametri fissati dalla normativa nazionale: sulla base degli ultimi dati disponibili riferiti all'anno 2016, il tasso di ospedalizzazione (118,07), infatti, è inferiore al tetto fissato a livello nazionale dei 160 ricoveri ogni mille abitanti, così come la percentuale dei ricoveri dei residenti fuori Regione, pari al 7,1 per cento, è contenuta entro il limite massimo stabilito (8,2%).

Alcuni profili di criticità, invece, si rinvengono nell'assistenza territoriale e, più in particolare, in quella prestata a favore degli anziani di età superiore ai 65 anni e dei disabili all'interno di strutture residenziali, nonché con riferimento alle attività di prevenzione svolte nel territorio regionale.

## 7. LA SPESA PER IL PERSONALE

### La spesa per le retribuzioni

La tendenza generale registrata negli ultimi esercizi è stata quella di una progressiva flessione della spesa per il personale, in linea con la riduzione della dinamica occupazionale e con il sostanziale blocco di quella retributiva. Nel 2017 questa spinta alla contrazione segna, però, un primo significativo arresto. Gli impegni assunti dalla Regione per retribuzioni e contributi sociali registrano una riduzione pari al 4,5% su base annua, attestandosi a 791 milioni di euro (“Redditi da lavoro dipendente” da rendiconto), ma sono, di contro, compensati dagli incrementi (+4,1%) degli impegni di spesa per le pensioni (del cosiddetto “contratto 1”), talché la contrazione annua della spesa complessiva per il personale in servizio e in quiescenza è stata di scarsa rilevanza (-0,8%). Si consideri pure che il dato non comprende l’ulteriore aumento della spesa pensionistica sostenuta direttamente dal Fondo Pensioni Sicilia per il personale del c.d. “contratto 2” e si giova ancora del disallineamento temporale tra collocamento in quiescenza e pagamento dei trattamenti di fine rapporto e pensionistici.

Da osservare che il descritto *trade-off* tra la spesa per retribuzioni e quella per pensioni (anticipate) non è neutrale, ma determina un “costo” in termini di perdita anticipata di produttività e di squilibri funzionali per l’aleatorietà delle cessazioni rispetto alle esigenze organizzative. Tale situazione è poi destinata ad aggravarsi per effetto delle disposizioni della recente legge regionale n.8 del 2018 (art. 22) che riaprono i termini per chiedere il collocamento anticipato in quiescenza, modificando le modalità e i tempi di erogazione del trattamento di fine servizio (sinora omologati a quelli della normativa statale sui prepensionamenti).

L’analisi del trend storico conferma che il fattore occupazionale continua a condizionare in modo preponderante l’aggregato di spesa per il personale, mentre i processi di razionalizzazione intrapresi negli ultimi anni appaiono carenti sul piano sistematico e, sovente, contraddittori.

I dati comparativi indicano che, ancora, la consistenza numerica dei dipendenti di ruolo della Regione siciliana è pari quasi ad un quarto (23,5%) dell’ammontare complessivo del personale di tutte le Regioni; il numero dei dirigenti resta oltre un terzo di tutti quelli regionali in Italia ed il rapporto con i dipendenti, 1 ogni 10, pur migliorato rispetto al passato, è lontano dalla media nazionale (in cui l’incidenza è 14,89). Ed invero,



la dimensione degli organici e l'espandersi del perimetro pubblico regionale solo in parte trovano giustificazione nella titolarità - per via dell'autonomia differenziata di cui gode la Regione siciliana - di funzioni altrove allocate a livello "statale"; piuttosto, la Corte ha rilevato come, nel tempo, il settore pubblico sia stato piegato, attraverso un uso distorto delle politiche assunzionali, a supplire all'incapacità del tessuto produttivo di assorbire la forza lavoro espressa nella regione. Da qui la chiusura alle opportunità di reclutamento attraverso le ordinarie procedure concorsuali e meritocratiche, sostituite da lunghi e complessi percorsi di stabilizzazione del personale precario, tuttora condizionanti la legislazione e le politiche del personale, con il conseguente innalzamento dell'età anagrafica del personale in servizio e un'inevitabile frattura generazionale, oltre all'evidente *vulnus* ai valori costituzionali che regolano l'accesso al pubblico impiego e garantiscono il buon andamento della pubblica amministrazione.

Al 31.12.2017, il personale in servizio presso i vari rami dell'amministrazione si attesta a 14.797 unità, con una riduzione del 4,2% rispetto all'esercizio precedente (15.439 unità). La riduzione complessiva nell'ultimo quinquennio è pari al 16% (nel decennio è di oltre il 25%).

Il personale di ruolo (14.197 unità a tempo indeterminato) resta però ancora superiore, sia pure di poco, a quello di dieci anni fa (14.158 unità), nonostante i prepensionamenti ed il sostanziale blocco delle assunzioni. Il personale a tempo determinato al 31.12.2017 è costituito da 600 unità, in decremento rispetto al precedente esercizio (56 unità in meno).

Oltre il personale di ruolo e a tempo determinato sopra menzionato (14.797 dipendenti), occorre considerare anche un contingente di 2.885 unità di personale che l'amministrazione indica come "*ad altro titolo utilizzato*" (513 unità) o "*cui è stato esternalizzato un servizio*" (2.372 unità), in incremento rispetto ai precedenti esercizi.

Il bilancio regionale è, poi, gravato da imponenti costi non immediatamente percepiti né allocati tra la spesa del personale. E proprio l'impatto dei costi riconducibili al perimetro pubblico allargato appare sfuggire nel breve periodo ad un effettivo ridimensionamento. Si devono considerare, in particolare:

a) Gli oneri sostenuti per il pagamento delle retribuzioni in favore dei dipendenti delle società a partecipazione pubblica regionale ammontano a oltre 264 milioni di euro annui, in aumento rispetto al precedente esercizio (+2,8 %), considerati al netto delle società poste in liquidazione e delle spese per consulenze (queste ultime pari a oltre 6

milioni di euro, di cui 4 milioni riferiti alla società Riscossione Sicilia S.p.a.). La dimensione è tale da rappresentare un terzo in rapporto all'intera voce dei redditi per i dipendenti regionali.

b) Altrettanto consistente è la spesa per il personale avviato dal Corpo forestale regionale e dagli uffici periferici del Dipartimento dello sviluppo rurale, pari a circa 244 milioni di euro, in lieve flessione annua (-3,3% rispetto al 2016; in particolare, il Corpo forestale ha fatto registrare 6.454 contratti, pari a complessive 690.993 giornate lavorative nell'anno, per un costo di oltre 63 milioni di euro mentre gli uffici periferici del Dipartimento regionale dello sviluppo rurale hanno avviato 16.438 contratti per complessive 1.839.032 giornate lavorative annue, con un costo di oltre 181 milioni di euro). Gli emolumenti a favore di tale manodopera, rientranti in contingenti di garanzia occupazionale, non sono allocati nei capitoli di spesa per il personale, bensì diluiti in diversi altri: le assunzioni avvengono nell'ambito della realizzazione di lavori in economia reiterati negli anni e finanziati con risorse regionali ed extraregionali.

c) Devono ancora rilevarsi, tra i costi indiretti, quelli sostenuti da istituti, consorzi o agenzie regionali, a cui la Regione destina erogazioni finanziarie mirate a coprire in tutto o in parte le spese del personale, che, secondo quanto riferito dalla Regione, sono pari a 124 milioni di euro (tra essi significativo è il contributo a favore dei Consorzi di bonifica pari a oltre 37 milioni).

d) Tra i costi indiretti di maggiore consistenza permangono anche quelli per il personale alle dipendenze degli enti di formazione o in servizio presso altre amministrazioni, ma con oneri, talvolta in percentuale molto elevata, a carico dell'erario regionale. Si pensi ai contributi per favorire le misure di fuoriuscita dal bacino del precariato e, in particolare, i processi di c.d. stabilizzazione negli enti locali: solo quest'ultimo capitolo ha uno stanziamento di oltre 180 milioni di euro (*cf.* il capitolo sulla finanza locale).

Tra gli oneri per il personale che rischiano, poi, di sfuggire al rilevamento vi sono quelli riferiti a organismi esterni solo indirettamente partecipati dalla Regione, quali ad esempio la Resais S.p.a. (Risanamento e Sviluppo Attività Industriali Siciliane), società a socio unico dell'ESPI (Ente siciliano per la promozione industriale) in liquidazione, a sua volta ente strumentale della Regione. Al riguardo, lo scorso anno si è segnalato come le misure di “*stabilizzazione del personale precario*” contenute nella legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, consentissero il passaggio del personale dagli enti utilizzatori a tale

società, in apposito bacino ad esaurimento, prevedendone però l'assunzione, nelle more delle procedure di stabilizzazione, con *“contratto a tempo indeterminato”*, salvo disporre l'utilizzo presso i medesimi enti di provenienza. Si è criticamente osservato come la norma consentirebbe, al di fuori degli ordinari percorsi normativi di stabilizzazione, appositamente regimentati, o meglio *“nelle more”* degli stessi, l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, prescindendo da procedure concorsuali e selettive, nonchè in mancanza di un effettivo fabbisogno del soggetto ricevente.

Analoghe sono le perplessità che suscita ora la disposizione (art 64) della legge regionale di stabilità n. 8 del 2018, che dispone il *“transito”* a tempo indeterminato, anche parziale, presso la RESAIS di un bacino assai ampio di soggetti (ex PIP) già *“utilizzati”* dalla pubblica amministrazione regionale. Un conto è, invero, la previsione di misure di sostegno al reddito nei confronti di categorie di soggetti svantaggiati, un altro è l'assunzione di personale *“a tempo indeterminato”*, viepiù disposta surrettiziamente per il tramite di una società a totale partecipazione regionale priva di una reale missione aziendale e di un ruolo produttivo, e peraltro già anomala in quanto posseduta dalla Regione per il tramite di un ente in liquidazione. D'altra parte, neppure appare consentito forzare autoritativamente l'autonomia del soggetto societario (e incidere l'ambito materiale dell'ordinamento civile e della disciplina privatistica nel cui alveo le società a partecipazione pubblica restano ancorate) al punto da imporre senz'altro l'assunzione di personale al di fuori di precise e comprovate esigenze aziendali. Di fatto la società viene concepita come mero strumento di assorbimento di forza lavoro e di elusione di fondamentali principi di razionalità economica al di fuori dei restrittivi presupposti – ribaditi in termini precettivi e sistematici di assoluto rigore dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - che solo possono giustificare la costituzione ed il mantenimento di società in mano pubblica e che regolamentano la gestione del personale.

I costi del personale delle società attive partecipate dalla Regione, come detto, ammontano a quasi 265 milioni di euro annui, a fronte di 6.937 dipendenti. Essi sono distribuiti pressoché interamente (oltre il 90 %) nelle principali società a partecipazione pubblica totalitaria, i cui ricavi derivano principalmente da corrispettivi dei soci pubblici. Ciononostante, tali costi sfuggono formalmente agli strumenti di rilevamento e di consolidamento dei conti. In sede di adozione (deliberazione n. 11 del 6 marzo 2018)

del bilancio consolidato con i propri enti, organismi strumentali, aziende e società, in base alle modalità e ai criteri individuati nel principio applicato di cui all'allegato n. 4/4 del decreto legislativo n. 118 del 2011, la Regione ha fatto ampia applicazione del criterio della “irrelevanza” e di quello della “*impossibilità a reperire le informazioni necessarie in tempi ragionevoli*” di cui al paragrafo 3.1 del citato allegato. Sono stati acquisiti solo i bilanci e le informazioni di 51 soggetti su 162 e di questi solo in 5 casi si è reputata superata la soglia di rilevanza. Per quanto riguarda le società partecipate è stata “consolidata” solo la società Riscossione Sicilia S.p.a..

Le sistematiche disfunzioni e criticità del “sistema” delle partecipazioni societarie regionali sono state in più occasioni denunciate nell’ambito delle indagini dedicate a questo fenomeno dalla Sezione di controllo, ivi compresi i riflessi sulla corretta programmazione e gestione delle politiche del personale. La fuoriuscita del personale a seguito dei processi di liquidazione - scaturiti da un sistema insostenibile e privo di razionalità - ha determinato la creazione di un nuovo singolare bacino di precariato, ai sensi dell’art. 64 della legge regionale n. 21 del 12 agosto 2014, le cui maglie vengono continuamente allargate, nonostante le forti perplessità sollevate da queste Sezioni riunite anche nell’ultimo giudizio di parifica. La riformulazione, ad opera della legge regionale di stabilità per il 2017, del comma 4 della citata disposizione, è già stata censurata poiché appare vulnerare il risalente divieto assunzionale per le società regionali ed introduce un percorso di mobilità del tutto peculiare e atipico rispetto a quanto previsto dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica in ambiti materiali di competenza statale. Oggi è nuovamente l’art. 4, comma 3, della legge n. 8 del 2018 a stabilire - con formulazione invero infelice - che anche il personale dell’IRIDAS in servizio alla data del 31 dicembre 2005 è “*autorizzato ad essere iscritto*” nell’albo surriferito. Al riguardo si deve rammentare che già la norma contenuta nell’art. 63, comma 3, del deliberato legislativo di cui al DDL n. 782 “*Assestamento del bilancio della Regione per l’esercizio 2014*”, che estendeva ai dipendenti di tale Istituto regionale l’applicazione delle procedure di mobilità previste dal comma 563 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013 per il personale delle società a totale partecipazione pubblica, venne impugnata dal Commissario dello Stato per violazione degli art. 3, 81 e 97 della Costituzione ed espunta in sede di pubblicazione della legge.

Dubbi suscita anche il comma 1 del medesimo articolo 4 per il singolare inciso con cui il legislatore regionale intenderebbe implicitamente escludere l’applicazione della

norma di sistema in materia di “gestione del personale” delle società a partecipazione pubblica contenuta nell’art. 19 del TUSPP; inoltre, la norma sembra favorire interpretazioni derogatorie del presupposto della limitazione temporale del 31 dicembre 2009 e l’inserimento nell’albo di dipendenti in servizio fino al momento della liquidazione a prescindere dalla tipologia del rapporto contrattuale sottostante.

In materia di prerogative sindacali continua a restare disatteso il tentativo di colmare l’anomalo divario rispetto agli altri comparti. Queste Sezioni riunite hanno reso certificazione non positiva relativamente all’ipotesi di accordo sottoscritta il 29 dicembre 2015 e, quindi, hanno evidenziato significative riserve sulla successiva ipotesi del 3 maggio 2016, che, pur recependo taluni rilievi della Corte, lasciava un regime, comunque, disallineato rispetto a quello degli omologhi comparti nazionali, vanificando l’obiettivo fissato dalla legge regionale n. 9 del 2015. Ne è conseguita una situazione di conflittualità tra le parti che ha favorito comportamenti opportunistici e possibili abusi, tanto che il Dipartimento della Funzione Pubblica ha dovuto avviare le procedure di recupero di permessi fruiti in eccedenza nel 2016, attraverso un meccanismo di compensazioni sul successivo esercizio e richieste di rimborso. Si rammenta che l’applicazione della normativa statale e l’omologazione alla disciplina pattizia nazionale è stato espressamente statuito, con disposizione di chiusura, dall’art. 49, comma 22, della legge regionale n. 9 del 2015 a far data dal 1° gennaio 2016. Lascia perplessi sotto il profilo della ragionevolezza, il tentativo del legislatore regionale di novare surrettiziamente la materia ed attenuare gli effetti già prodotti attraverso l’emanazione di una norma definita di “*interpretazione autentica*” (art. 38 della legge regionale n. 16 del 2017).

Relativamente alle misure di contenimento della dinamica retributiva, il legislatore regionale si è affidato in passato, da un lato, all’introduzione di clausole e tetti alla crescita; dall’altro, al blocco della contrattazione collettiva ed al contenimento degli arretrati contrattuali. Come paventato da queste Sezioni riunite, gli interventi congiunturali scontano il rischio di rinviare ai futuri esercizi, almeno in parte, gli effetti espansivi (viepiù dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 23 luglio 2015 che ha posto termine alla possibilità di ulteriori blocchi), favorendo, frattanto, il congelamento di assetti contrattuali ed ordinamentali tralattizi ed insensibili alle mutate esigenze di ammodernamento dell’organizzazione pubblica. Il contratto collettivo, quale “*fattore propulsivo della produttività e del merito*” (cfr. la citata sentenza della Corte Costituzionale), dovrebbe invece accompagnare il necessario processo di revisione della

struttura retributiva e degli istituti contrattuali in uno con la riforma dell'ordinamento del personale. L'esigenza, invece, è di rafforzare le prerogative datoriali, abbandonare logiche di riparto generalizzato del salario accessorio, eliminare le disarmonie di disciplina con gli altri comparti, orientare le politiche del personale verso l'effettivo miglioramento dei servizi erogati.

Resta sempre ferma l'esigenza di intervenire sulle disposizioni, spesso a carattere speciale o derogatorio, che disciplinano istituti contrattuali o indennità particolari (si pensi, fra tutte, all'indennità di presenza ex art. 16 della legge regionale n. 10 del 2000 che, nel 2017, ha riguardato ben 731 dipendenti per un costo di oltre 2,5 milioni di euro) mentre sul piano gestionale, in attesa delle necessarie riforme strutturali, occorre orientare le politiche del personale ed i sistemi di valutazione a un effettivo miglioramento della *performance* (cfr. il capitolo 10).

Non si può, infine, non stigmatizzare il permanere di un approccio normativo volutamente opaco ed asistemico, volto a favorire il continuo proliferare di disposizioni di favore che - lungi dall'assecondare il ripristino di una fisiologica semplificazione ed armonizzazione di statuti giuridici differenziati per eliminare risalenti storture e posizioni di privilegio - pongono serie perplessità sul rispetto dei principi costituzionali di ragionevolezza, parità di trattamento tra i lavoratori pubblici, merito e buon andamento della pubblica amministrazione. Oltre a quanto già segnalato nel presente referto e nei precedenti, merita di essere isolata la norma - anch'essa insinuata in maniera surrettizia e perentoria nella più volte richiamata legge di stabilità per il 2018, all'art. 22, comma 14 - che detta una riclassificazione economica del personale regionale e direttamente attribuisce una posizione superiore ed apicale a una determinata platea di dipendenti (il personale assunto nell'ambito del concorso per "*dirigente tecnico*" di cui al decreto assessoriale del 29 marzo 2000 nonché a tutto il "*personale in servizio appartenente alla categoria D, posizione D5*"). Al cospetto di siffatte formulazioni, questa Corte deve rilevare l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza dell'attribuzione *tout court* di una peculiare posizione retributiva apicale, prescindendo dalle ordinarie procedure meritocratiche funzionali alla valutazione ed all'incentivazione dei meriti e delle capacità del lavoratore al fine di garantire il buon andamento dell'amministrazione, oltre a recare un'evidente disparità di trattamento tra i dipendenti regionali.

### **La spesa previdenziale.**

Il sistema previdenziale regionale ha subito, di recente, profonde modifiche con gli artt. 51 e 52 della legge di stabilità n. 9 del 7 maggio 2015, che dettano nuove norme per il calcolo delle pensioni (art. 51) e prevedono una lunga fase transitoria (art. 52).

Le norme transitorie riguardano tutti i dipendenti regionali, mentre le disposizioni dell'art. 51 si applicano soltanto al personale destinatario delle disposizioni di cui all'articolo 10, commi 2 e 3, della legge regionale n. 21 del 9 maggio 1986.

A tal proposito, occorre chiarire che il sistema regionale della spesa previdenziale è articolato in due gestioni.

La prima (c.d. gestione “contratto 1”) riguarda i dipendenti, oggi interessati dalla modifica normativa introdotta con l'anzidetto art. 51, già in servizio o in quiescenza al 10 maggio 1986 (art. 10, commi 2 e 3, l. r. n. 21 del 1986), per i quali si applicano le disposizioni della legge regionale n. 2 del 23 febbraio 1962; la seconda (“contratto 2”) concerne il personale assunto a far data dal giorno 11 maggio 1986 (art. 10, comma 1, l. r. n. 21 del 1986), per il quale si fa riferimento alle norme relative agli impiegati civili dello Stato.

Gli oneri della gestione “contratto 1”, imperniata sul sistema finanziario a ripartizione, gravano direttamente sul bilancio della Regione. Gli oneri per il “contratto 2”, basato sul sistema finanziario a capitalizzazione, invece, sono direttamente a carico del Fondo Pensioni Sicilia (art. 15 comma 7 l. cit.); sulla Regione incombono in via diretta unicamente gli oneri per il funzionamento degli organi del Fondo, quantificati per il 2017 in complessivi € 250.000.

Il ritardo con cui il legislatore regionale ha recepito nel 2003 il metodo contributivo, introdotto a livello statale già dieci anni prima, costituisce certamente una delle principali cause del costante incremento della spesa previdenziale. L'adeguamento, che già a quella data era stato parziale, appariva ancor più insufficiente, fino alla legge regionale di stabilità per il 2015, in quanto la riforma introdotta con l'articolo 24 del decreto legge n. 201 del 2011 (c.d. Monti – Fornero) aveva previsto l'estensione a tutti i lavoratori del metodo di calcolo contributivo a partire dal 1° gennaio 2012.

Nel medio e nel lungo periodo, la gestione è destinata a mutare radicalmente con l'entrata in vigore dell'art. 51 della n. 9 del 2015; nel breve periodo, occorrerà invece tener conto della complessa normativa transitoria introdotta dall'art. 52, che coinvolge un arco temporale di non breve estensione, compreso tra il 2015 e il 2020.

Come si desume dal bilancio tecnico attuariale commissionato dall'Amministrazione nel 2016, il sistema presenta tendenzialmente delle criticità in ordine all'effettiva sostenibilità della spesa, soprattutto qualora non si tenga conto di nuovi ingressi nella popolazione attiva e nell'ipotesi di più basso rendimento del patrimonio del Fondo.

*A fortiori*, appare evidente come, antecedentemente alla legge n. 9 del 2015, il sistema presentasse forti criticità e come la spesa previdenziale fosse indubbiamente insostenibile, già nel breve periodo.

L'impatto della riforma ha comportato, comunque, un radicale mutamento di prospettiva, permettendo alla Regione di intraprendere un percorso virtuoso che potrà portare, nel medio periodo, benefici consistenti agli equilibri del Fondo.

Passando all'esame dei dati di consuntivo, la spesa relativa al pagamento di pensioni e assegni vitalizi per il personale del "contratto 1", dopo anni di incremento costante, attestato fino al 2012, ha fatto registrare modeste diminuzioni nel periodo compreso tra il 2013 ed il 2017 (- 10,4%). Il dato, però, può essere fuorviante, in quanto occorre tener conto anche dell'aumento della spesa pensionistica verificatosi per il "contratto 2", che grava indirettamente sulla finanza regionale, secondo le modalità stabilite dall'art. 15 della legge regionale n. 6 del 2009. Sotto questo profilo, occorre considerare come i dipendenti collocati in quiescenza in base al "contratto 2", alla data del 31 dicembre 2017, abbiano raggiunto le 795 unità. Il trasferimento degli oneri relativi alle pensioni di cui al "contratto 1" avvenuto nel 2013, i consistenti ritardi nella liquidazione delle nuove pensioni e la progressiva riduzione dei dipendenti collocati in quiescenza secondo le vecchie norme (almeno fino al 2015, prima dell'introduzione dei prepensionamenti), hanno determinato, in apparenza, una leggera flessione della spesa pensionistica.

Per comprendere appieno le dinamiche evolutive del settore, occorre prendere in esame, pertanto, anche la spesa sostenuta direttamente dal Fondo per il personale in quiescenza inquadrato nel "contratto 2", che risulta aver avuto un incremento notevole in pochi anni, passando da € 3.026.812 (nel 2012) ad € 9.820.822 (nel 2014) ad € 11.292.144 (nel 2015), ad € 16.709.884 (nel 2016) e, infine, ad € 22.826.254 (nel 2017).

I dati presi in esame confermano l'opportunità dell'intervento riformatore del legislatore regionale, attuato con la legge di stabilità per il 2015; in particolare, è apprezzabile l'introduzione di un nuovo metodo di calcolo della quota retributiva, più volte suggerito da questa Corte con i referti relativi ai rendiconti degli esercizi precedenti.



In relazione alla normativa transitoria, invece, è prevedibile un maggior onere finanziario a carico del Fondo, che al momento, per i dipendenti inquadrati nel “contratto 2”, è stato quantificato, per il periodo 2016 – 2020, in complessivi € 76.927.335, a fronte di 786 nuove posizioni pensionistiche.

Da ultimo, la Corte ritiene di dover segnalare alcune criticità ravvisabili nelle recenti disposizioni di cui all’art. 7 della legge regionale n. 8 del 9 maggio 2017, in relazione alla stessa tenuta degli equilibri attuariali del Fondo Pensioni:

- il conferimento degli immobili è sostanzialmente unilaterale, in contrasto con la ragione stessa della costituzione di un autonomo fondo, ravvisabile proprio nell’esigenza di scongiurare il rischio che le somme destinate ai trattamenti previdenziali vengano utilizzate per coprire eventuali deficienze di cassa;

- il procedimento di valutazione degli immobili non prevede alcunché in ordine ai requisiti di competenza e di professionalità di coloro che saranno concretamente chiamati ad effettuare le valutazioni, né in merito ad eventuali specifici criteri predeterminati di riferimento, sulla cui base effettuare serie e attendibili valutazioni patrimoniali;

- vi è assoluta incertezza sull’identificazione e valutazione degli immobili oggetto del conferimento;

- vi è incertezza sulla quantificazione reale del valore delle quote del Fondo Immobiliare Pubblico Regione Sicilia;

- non vi è certezza delle caratteristiche specifiche degli immobili e, in particolare, non si comprende se si tratti di beni che abbiano goduto di un’adeguata manutenzione e/o che siano stati già correttamente adeguati alla nuova destinazione d’uso;

- per la manutenzione e l’adeguamento, viene stabilito un compenso forfettario annuo, pari all’uno per cento del valore degli immobili alla data di entrata in vigore della legge, che potrebbe anche essere del tutto inadeguato, con il conseguente rischio di maggiori oneri a carico del Fondo Pensioni;

- vi è la concreta possibilità che le valutazioni siano sovrastimate e non tengano conto delle previsioni negative del mercato immobiliare, circostanze che comporterebbero *ictu oculi* un deprezzamento dei beni incamerati;

- è ipotizzabile una perdita potenziale da mancato rendimento, riconducibile alla riduzione dei canoni di affitto di cui all’art. 27 della legge regionale n. 9 del 2013.

Come si evince dall’anzidetto studio attuariale, una situazione di equilibrio è possibile, nel medio – lungo periodo, solo se il rendimento non si attesta al di sotto del

3%. Sotto questo profilo, la nuova normativa non sembra basata su di un'analisi accurata, in grado di garantire il raggiungimento dell'obiettivo; di contro, è preoccupante l'evidente abbandono di quell'atteggiamento prudentiale che dovrebbe sorreggere qualsivoglia operazione economica in grado di incidere sull'integrità del patrimonio del Fondo, che non è costituito da somme provenienti dalla fiscalità generale, ma dai contributi versati dai lavoratori; come sottolineato anche dalla Corte costituzionale, le somme rivenienti dalla contribuzione dovrebbero essere destinate esclusivamente alla tenuta del sistema previdenziale e, dunque, non possono essere utilizzate, né direttamente né indirettamente, per sopperire a strutturali e/o momentanee deficienze di cassa.

## **8. L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA**

Dopo due anni di costante e significativa crescita, il debito di finanziamento della Regione siciliana ha registrato, nel 2016, una prima contrazione che è stata confermata anche nel 2017. Rispetto all'esercizio precedente, infatti, tale aggregato segna una diminuzione del 3,21 per cento, per effetto del modesto ricorso al mercato, inferiore al rimborso dei prestiti in ammortamento (261 milioni di euro).

Nel 2017 le operazioni di indebitamento risultano infatti di ammontare complessivo pari a euro 3.000.000 (2.948.275,86 quale debito residuo).

La riduzione del debito per il secondo anno consecutivo evidenzia una rilevante inversione di tendenza, segno di un ritrovato equilibrio tra flussi di cassa in entrata e spesa.

Al 31 dicembre 2017 l'indebitamento, che ammonta complessivamente a 7.777 milioni di euro, risulta tuttavia ancora elevato, con un incremento in raffronto al 2013 del 44,17 per cento.

In tale arco temporale anche la spesa per servizio del debito è, peraltro, cresciuta di 8,5 punti percentuali, mentre la sola quota per interessi è lievitata di oltre il 24 per cento. Tuttavia, il dato previsionale 2018 registra una considerevole contrazione, con una minore spesa di circa 110 milioni di euro, riportando in definitiva il servizio del debito ad un valore inferiore al 2014.

Tra il 2014 e il 2015 la Regione siciliana ha fatto ricorso ad anticipazioni di liquidità a tasso fisso, ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto legge n. 35 del 2013, per complessivi euro 2.666.968.706, il cui debito residuo risulta pari, a chiusura dell'esercizio 2017, a euro 2.490.211.084,53 (2,97% rispetto al 2016).

Il debito residuo della Regione siciliana, al netto dell'anticipazione di liquidità, è invece pari, alla stessa data, a 5.287 milioni di euro, con una contrazione del 3,32% rispetto al 2016.

Con riferimento alla struttura di quest'ultimo aggregato, 5.159 milioni di euro riguardano mutui interamente a proprio carico (per una quota pari al 97,58%), mentre la restante parte, 128 milioni di euro (quota pari al 2,42%), è il residuo di due mutui a tasso fisso, formalmente a carico della Regione, contratti nel 2007 e nel 2008 con Cassa

depositi e prestiti S.p.a., ma derivanti dall'attualizzazione dei limiti poliennali d'impegno stanziati dallo Stato a titolo di contributo ex art. 38 dello Statuto regionale.

I mutui stipulati dalla Regione tra il 2001 e il 2003 con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. sono stati oggetto, nel corso del 2005, di sei contratti "derivati" (oggi cinque, dopo la chiusura del rapporto con Royal Bank of Scotland), poi ristrutturati nel 2006, che ne hanno modificato il tasso e il profilo di ammortamento.

L'intera operazione è stata esaminata da queste Sezioni riunite in sede di relazione al rendiconto 2016.

Nel corso del 2017 la Regione ha sostenuto, in esecuzione di tali contratti, un esborso aggiuntivo, rispetto ai mutui originari, di oltre 39 milioni di euro, di cui 30 attribuibili a maggiori interessi; il *netting* del quinquennio 2013-2017 (capitale e interessi) è pari a 173 milioni di euro.

In termini di soli maggiori interessi nel periodo di vita di tali "derivati" (2005-2017), la Regione ha sostenuto, rispetto a quanto dovuto alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.a., spese per 297,4 milioni di euro. Questi esborsi aggiuntivi per interessi si protrarranno, in base ai tassi *forward* al 31 dicembre 2017, secondo un andamento crescente, quasi certamente fino a scadenza del debito (2021-2023).

L'andamento dei tassi attesi genera oggi un *mark to market* estremamente negativo, talché risulta pressoché impossibile chiudere questi onerosi contratti e liberare risorse che potrebbero essere destinate alle funzioni istituzionali dell'Ente.

Sul punto si devono ancora una volta reiterare le osservazioni già svolte da queste Sezioni riunite in occasione dei precedenti giudizi di parificazione ove è stato sottolineato come la tutela della finanza pubblica imponga per tali operazioni misure prudenziali ulteriori rispetto a quelle ordinariamente adottate dagli operatori privati.

In questa sede, senza voler esprimere giudizi sull'opportunità e la convenienza dell'operazione così come strutturata, si ribadisce che una gestione attiva del debito, favorita da opportuni accantonamenti iniziali avverso i rischi intrinseci ai contratti sottoscritti, avrebbe certamente potuto evitare le pesanti perdite registrate negli ultimi anni.

A tal proposito occorre precisare che già in sede di rendiconto 2016 la Regione ha introdotto un vincolo al risultato di amministrazione pari a euro 20.500.542,78, volto alla parziale copertura dei potenziali rischi connessi ai predetti contratti derivati.

Ai sensi dell'art. 62, comma 6, del decreto legislativo n. 118/2011, il livello massimo di spesa annuale per quote di ammortamento relative al debito finanziario non può essere superiore al 20 per cento del totale delle entrate tributarie al netto dei tributi destinati al finanziamento della sanità.

Dall'apposito Prospetto dimostrativo si evince il rispetto della sopra citata norma, atteso che, su un valore di euro 5.194.211.758,38, si determina un livello massimo di spesa per mutui/obbligazioni pari ad euro 1.038.842.351,68 (corrispondente al 20%), da cui, detraendo l'ammontare delle rate di ammortamento per mutui/obbligazioni in essere per euro 610.444.197,96 e sommando i contributi erariali sulle sopra citate rate unitamente alle quote riguardanti i debiti espressamente esclusi dal limite di indebitamento, si perviene ad un ammontare disponibile per nuove rate pari a euro 533.496.014,34.

Per quanto riguarda la sostenibilità non formale del debito, giovano alcune considerazioni sulla sua entità relativa e la sua vita media.

Sotto il primo profilo, dati indicativi sono forniti dal rapporto tra debito e PIL regionale e nazionale, nonché da quello tra debito e popolazione residente. Prendendo a riferimento il valore del debito di finanziamento, si rileva che tale grandezza risulta prossima al 9 per cento del PIL regionale e allo 0,4 per cento rispetto a quello nazionale, con un andamento marcatamente crescente rispetto all'inizio del quinquennio.

Analogo andamento si rileva sul valore del debito *pro capite* che segna un incremento di 390 euro nel periodo 2013-2017 e si attesta a un valore, 1.538 euro, di oltre il 41 per cento superiore rispetto alla media nazionale (nel 2015, 1.088 euro).

Apprezzabile, sebbene in riduzione di sei mesi rispetto al 2016, è invece il dato della durata media del debito, 14 anni e sette mesi, specie se confrontato con quello del debito pubblico italiano che al 31 marzo 2018 si attestava a 6 anni e 11 mesi.

Nel corso del 2017 il *rating* della Regione non ha subito modificazioni.

Il merito di credito, così valutato, si colloca oggi in un'area che oscilla, in relazione alle singole valutazioni, tra il livello speculativo - Moody's - e quello appena superiore - S&P e Fitch - con un giudizio per queste ultime agenzie rispettivamente di uno e due *notch* superiori al "*non investment grade*".

L'*outlook* è positivo per S&P, che ha mutato le proprie aspettative nel corso del 2017, è stabile per Fitch, mentre è negativo per Moody's che ha recentemente comunicato la possibilità di un *downgrade* a seguito della revisione del *rating* della Repubblica italiana.

Nei giudizi più recenti le agenzie hanno valutato positivamente gli effetti sul bilancio regionale dell'accordo di chiusura del contenzioso Stato-Regione, mentre vengono considerati fattori di rischio la gestione di cassa, con i suoi flussi irregolari, il crescente servizio del debito, la spesa pensionistica, nonché la debolezza dell'economia e lo stretto legame con il *rating* della Repubblica italiana.

Il mantenimento del *rating* in area "*investment grade*" rileva non solo ai fini dell'accesso al mercato finanziario, ma è anche condizione da rispettare nei contratti derivati in essere.

Come già evidenziato in sede di relazione al rendiconto 2016, i contratti sottoscritti con tre delle cinque controparti swap prevedono una clausola di risoluzione denominata "*Additional Termination Event*" la quale comprende la circostanza che la Regione subisca un "*credit downgrade*" da parte di S&P o di Moody's tale da portare il *rating* rispettivamente sotto BBB o Baa2, ovvero, in altro caso, scenda sotto il livello "*investment grade*".

Tali eventi si sono già verificati e rispetto a essi due banche, tra il 2012 e il 2013, si sono formalmente riservate di comunicare la chiusura anticipata dei contratti; rischio, quest'ultimo, di non poco conto in considerazione del *mark to market* negativo.

A tal proposito occorre comunque precisare che anche nel corso del 2017 le controparti bancarie non hanno dato alcun seguito a tali riserve.

In relazione all'accantonamento a copertura del predetto rischio, la Regione, per l'esercizio 2017, conferma la costituzione di un vincolo sul risultato di amministrazione pari a Euro 20.500.542,78; la stessa ribadisce, a sostegno della congruità dell'accantonamento, che i fattori di rischio della controparte regionale, dal punto di vista delle banche, sono stabili e destinati a migliorare - anche per effetto dell'approssimarsi delle scadenze dei contratti derivati - non ravvisandosi pertanto i presupposti perché queste ultime possano mutare il loro orientamento.

Queste Sezioni riunite, già in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto 2016, hanno preso atto di queste argomentazioni che costituiscono una precisa assunzione di responsabilità da parte della Regione.

## 9. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

Desta grande preoccupazione la circostanza che, al quinto anno dall'inizio dei programmi 2014/2020, la spesa per i fondi europei in Sicilia è in allarmante ritardo, tale da potersi configurare il rischio in una consistente perdita di risorse finanziarie, con un ulteriore incremento delle differenze economiche territoriali con il resto della Nazione, una mancata crescita delle imprese, dell'apparato produttivo regionale e delle famiglie.

E' di tutta evidenza come l'integrale assorbimento dei fondi strutturali europei sia di cruciale importanza per il panorama regionale siciliano, afflitto da perdurante mancanza di risorse, tant'è che, come è facilmente desumibile dal Documento di Economia e Finanza (DEF) 2018/2020 della Regione siciliana, la spesa d'investimento è interamente demandata alle politiche di coesione finanziate dall'Unione Europea, utilizzando le risorse residue dei precedenti periodi di programmazione, nonché quelle disponibili in base al corrente ciclo 2014-2020.

E' assolutamente necessario, pertanto, che il Governo regionale si adoperi al più presto per adottare le opportune misure correttive e accelerare al massimo il ritmo di spesa dei fondi europei, mediante un uso razionale e efficiente delle risorse verso iniziative più produttive, in modo tale da consolidare l'apparato economico-produttivo regionale e la crescita del PIL pro-capite.

Il ciclo di programmazione 2014-2020 destina ai Programmi Operativi Regionali (POR) della Sicilia risorse per complessivi 9,73 miliardi di euro che, per quanto concerne i fondi strutturali europei (SIE), sono così suddivisi:

- PO del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), 4,56 miliardi (tasso di cofinanziamento europeo del 75%);
- PO del Fondo Sociale Europeo (FSE), 820 milioni (tasso di cofinanziamento europeo del 75%);
- Programma di Sviluppo Rurale (PSR) del Fondo Europeo Agricolo Sviluppo Rurale (FEASR), 2,21 miliardi (tasso di cofinanziamento europeo del 60,5%).

L'avanzamento finanziario dei singoli programmi al 31 dicembre 2017 era il seguente:

- Il PO FESR aveva avute certificate somme di poco superiori a 16,7 milioni di euro mentre a maggio 2018 si segnalavano procedure in corso per un valore di 2.523 milioni di euro;

- Per il PO FSE erano state certificate spese per 25,8 milioni di euro e a maggio 2018 presentava impegni giuridicamente vincolanti per 110 milioni di euro;

- Il PSR del FEARS aveva contabilizzato una spesa cumulata di 356 milioni di euro che, a maggio 2018, è ulteriormente aumentata di 92 milioni di euro.

Grave appare la situazione del Fondo europeo per gli Affari marittimi e la Pesca (FEAMP), il cui programma unico nazionale ha assegnato alla Sicilia risorse che ammontano a poco più 118,2 milioni di euro, pari al 20,55 per cento della dotazione nazionale. Infatti a fronte di impegni per un ammontare di poco superiore a 23,5 milioni di euro, risultano imputati pagamenti soltanto all'Assistenza Tecnica per 285 mila euro.



## **10. L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA REGIONALE E IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI**

Nel 2017 è stato attuato l'ampio disegno di riorganizzazione delineato dall'art. 49 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9; l'Amministrazione si è così articolata in 72 aree, 343 servizi e 1.024 unità operative di base, per un totale di 1.439 strutture. Tale assetto non è tuttavia definitivo poiché il comma 3 dell'art. 13 della legge 17 marzo 2016, n. 3, per il quadriennio 2017-2020, prevede un meccanismo con cadenza biennale, per l'accorpamento di strutture dirigenziali per materie omogenee, in numero corrispondente a quelle rimaste vacanti per effetto dei pensionamenti.

Le Sezioni riunite, tuttavia, osservano che l'inadeguatezza del controllo di gestione, l'assenza di contabilità analitica e le lacune del ciclo della *performance* non permettono alla Regione di compiere un'accurata rilevazione degli oneri per centri di costo, divenuta imprescindibile per effettuare una riorganizzazione corrispondente ai principi di efficienza e di economicità di lungo periodo.

Sul versante dell'organizzazione del personale, l'Amministrazione regionale nel 2017 è rimasta tuttora ancorata al concetto di dotazione organica e di spesa storica, mentre è priva di una strategia complessiva fondata sull'accurata verifica dei fabbisogni, come, invece, sarebbe necessario per determinare un'effettiva razionalizzazione della spesa in questione.

Il 69 per cento dei dipendenti del comparto non dirigenziale risulta in servizio presso le strutture periferiche, mentre soltanto il 31 per cento opera presso le sedi centrali dei Dipartimenti e presso gli Uffici speciali. A causa dei pensionamenti, nel triennio 2015-2017, vi è stato il venir meno di 1.789 unità di personale, di cui 28 nella categoria A, 69 nella B, 699 nella C e 993 nella D. Appare evidente la notevole diminuzione del personale delle categorie C e D rispetto alle altre due, posto che in quelle più elevate vi è stato il 94,57 per cento dei pensionamenti. Ciò dimostra che continua a mancare una seria politica di assunzione e di gestione del personale, che, invece, è stata finalizzata essenzialmente alla stabilizzazione di precari in assenza di qualsiasi meccanismo di pubblico concorso.

Uno strumento di particolare utilità per l'efficiente allocazione delle risorse umane potrebbe essere costituito dal piano triennale dei fabbisogni ex art. 4 del decreto legislativo n. 75 del 2017. La Corte sottolinea che, a tal fine, si rende necessaria una

preliminare mappatura dei procedimenti per l'individuazione di quelli di maggiore complessità, che richiedono la preposizione di un congruo numero di dipendenti adeguatamente preparati.

Per quanto attiene al rapporto tra il numero dei dirigenti e quello dei dipendenti si nota un certo miglioramento; tale rapporto, infatti, è gradualmente aumentato negli anni: al 1° gennaio 2017 un dirigente per ogni 9,77 dipendenti, al 1° gennaio 2018 è un dirigente per ogni 10,12 dipendenti. Tale evoluzione è dovuta esclusivamente alla riduzione dal 2017 al 2018 del numero sia dei dipendenti di fascia non dirigenziale, da 13.990 a 13.431, sia dei dirigenti, da 1.431 a 1.326.

Le Sezioni riunite devono purtroppo constatare che, malgrado i rilievi critici formulati in occasione della relazione dell'anno scorso, non sono stati apportati correttivi alla deliberazione della Giunta n. 326 del 3 ottobre 2016, con la quale erano stati adottati i criteri di "pesatura" degli incarichi dirigenziali. Quasi tutte le caratteristiche ivi previste, infatti, si prestano ad una valutazione soggettiva, facendo riferimento a definizioni indeterminate; non vi è poi alcun accenno a parametri economici o quantitativi, che possano consentire una più oggettiva valutazione.

Le Sezioni riunite osservano che il tema della revisione della spesa è divenuto di importanza cruciale per la Regione in conseguenza dell'Accordo in materia finanziaria concluso con lo Stato il 20 giugno 2016. Le disposizioni della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recependo i suoi contenuti, disciplinano in maniera dettagliata i reciproci rapporti. Il comma 510 dell'art. 1 dispone che, allo scopo di riqualificare la spesa e favorire il progressivo incremento di quella destinata agli investimenti, la Regione deve realizzare, per gli anni dal 2017 al 2020, riduzioni strutturali della spesa corrente in misura non inferiore al 3 per cento per ciascun anno rispetto a quello precedente. Si rende pertanto necessaria la creazione di un effettivo ciclo di revisione della spesa, comprensivo di fasi di verifica e di monitoraggio, la cui carenza è stata una concausa della parziale inattuazione delle numerose disposizioni del periodo 2013 - 2017 volte al contenimento delle spese.

Va osservato che l'ammontare finale degli impegni assunti nel 2017, rilevanti a fini della determinazione del rispetto del summenzionato Accordo, è stato pari ad euro 3.792.301.237,22 a fronte di impegni assunti nell'esercizio 2016, pari ad euro 4.052.154.778,62; si è così determinata una diminuzione di euro 259.853.541,40, che

corrisponde al 6,40 per cento degli impegni del 2016. E' stata dunque rispettata la soglia fissata dall'Accordo.

Il risultato raggiunto nel 2017, tuttavia, suscita alcune riflessioni. Innanzitutto, tenendo conto dell'incremento degli stanziamenti, va messa in risalto l'esigenza di una seria razionalizzazione della spesa già nella fase delle previsioni di bilancio. Il decremento degli impegni e lo scarto rispetto agli stanziamenti, inoltre, inducono a ritenere che la diminuzione verificatasi nel 2017 sia dovuta alla combinazione casuale di due fattori: l'inadeguata programmazione e le difficoltà dell'amministrazione nel completamento delle attività amministrative.

Sebbene si siano registrati taluni miglioramenti rispetto all'anno precedente, anche per il 2017 la valutazione sul sistema dei controlli interni rimane sostanzialmente negativa a causa delle diffuse criticità che investono le sue diverse componenti. Infatti, da un lato, il ciclo della *performance* si è svolto in maniera parziale e lacunosa; dall'altro lato, il controllo di gestione è rimasto carente a causa dell'assenza di contabilità analitica; infine, i controlli sulle società partecipate e sugli enti vigilati si sono rivelati inadeguati.

Per quanto attiene al controllo sulla *performance*, il ciclo di programmazione dell'anno 2017 è iniziato con l'emanazione della direttiva presidenziale alla fine di ottobre 2016. Il Piano della *performance* 2017 - 2019, dopo un lungo *iter*, è stato poi, tardivamente adottato dal Presidente della Regione nel mese di giugno 2017.

La Corte osserva che - come negli anni scorsi - la direttiva presidenziale continua a richiamare per la valutazione dei dirigenti gli stessi criteri previsti negli anni 2007 e 2008 e, quindi, in un periodo antecedente al decreto legislativo n. 150 del 2009 e alla legge regionale n. 5 del 2011.

In ordine, invece, all'adozione delle direttive assessoriali, va valutato positivamente il fatto che siano state quasi tutte emanate entro il primo trimestre del 2017.

In merito al piano della *performance*, la Corte ritiene di dover condividere le osservazioni dell'Organismo indipendente di valutazione. Invero, non è stata chiaramente esplicitata la scansione temporale dell'intero ciclo (programmazione, monitoraggio e controllo, misurazione e valutazione e rendicontazione dei risultati); il piano è, inoltre, lacunoso nell'integrazione sia con la programmazione economica/finanziaria, sia con gli interventi per la trasparenza e la prevenzione della

corruzione; è altresì privo di un adeguato sistema di controllo e monitoraggio oltre che di misurazione e valutazione della *performance* individuale ed organizzativa.

In merito al controllo sulla gestione, le Sezioni riunite notano che nel corso del 2017 tale tipologia di controllo, malgrado i progressi compiuti nell'utilizzo dell'applicativo GE.KO., è risultata inadeguata a causa della mancanza della rilevazione analitica dei costi; ciò preclude la possibilità di effettuare le valutazioni di efficienza ed economicità, che sono indispensabili in tutte le fasi del controllo. Nondimeno, nel 2017 sono state finalmente avviate le attività propedeutiche alla realizzazione della contabilità analitica.

In ogni caso, allorché sarà realizzato il sistema di contabilità analitica e approvato il nuovo metodo di valutazione della *performance*, si renderà necessaria una profonda trasformazione dell'applicativo GE.KO.; è dunque auspicabile che la Regione intraprenda sin da ora ogni attività propedeutica in tal senso.

In merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile, va segnalato che la legge regionale 11 agosto 2017, n. 16 ha recepito in maniera dinamica e parziale il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, con specifico riferimento agli articoli 2 e 3, nonché alle disposizioni del Capo I “Controllo preventivo” del Titolo II e agli articoli 20 e 21, relativi ai collegi dei revisori degli enti ed organismi pubblici. Ai sensi del comma 2 dell'art. 6 della citata legge regionale n. 16 del 2017, la Regione dovrà inoltre adeguarsi alle disposizioni dei titoli IV e V del Decreto, concernenti rispettivamente “Controlli ispettivi” e “Analisi e valutazione della spesa”.

E' tuttavia chiaro che per buona parte del 2017 il controllo di regolarità amministrativa e contabile si è svolto in Sicilia secondo le previgenti disposizioni. Le Sezioni riunite non possono non manifestare preoccupazione per le anomalie riscontrate dalle Ragionerie centrali. Si auspica, altresì, che la Ragioneria generale proceda con maggiore celerità alla raccolta dei dati e delle segnalazioni provenienti dalle Ragionerie centrali, così da fornire alla Corte -in occasione del giudizio di parificazione- un puntuale quadro aggiornato alla data del 31 dicembre dell'anno di riferimento. Infine, tra i controlli di regolarità si iscriverebbero pure le funzioni e le attività del Collegio dei revisori dei conti, che neppure nel 2017 è stato istituito nella Regione siciliana.

Per quanto attiene al tema del controllo della Regione nei confronti delle società partecipate e degli enti strumentali, nel 2017 la Ragioneria generale è riuscita finalmente a completare l'elenco degli enti e degli organismi da ricomprendere nel Bilancio consolidato, nel quale allo stato attuale rientrano un totale di 164 soggetti, di cui 73 enti strumentali pubblici non in liquidazione, 49 enti strumentali in liquidazione, 10 società partecipate in liquidazione, 14 società partecipate attive, 17 organismi strumentali e l'Assemblea Regionale Siciliana.

In merito alle società partecipate, le Sezioni riunite evidenziano che la sostanziale inadeguatezza del sistema dei controlli non solo non permette alla Regione di verificare l'efficacia e l'efficienza della loro gestione, ma ostacola anche la semplice e tempestiva acquisizione dei dati e delle informazioni indispensabili sia per la valutazione della finanza pubblica allargata sia per la redazione del bilancio consolidato.

La Ragioneria generale nel 2017, infatti, ha dovuto ripetutamente sollecitare tutte le società controllate ad adempiere l'obbligo di trasmissione delle relazioni trimestrali e dei piani operativi strategici (POS), dei servizi e del personale (PSP), economico annuale (PEA); alcune società non hanno fornito riscontro. Di fronte a siffatte inadempienze è inspiegabile la mancata adozione delle occorrenti misure correttive e sanzionatorie da parte della Regione, tenuto conto della rilevanza di tali piani che dovrebbero consentire una valutazione strategica sulla partecipazione societaria.

L'Amministrazione regionale, pertanto, dovrà dunque perfezionare il sistema dei controlli nei confronti di tali organismi, anche mediante la creazione di un raccordo stabile e permanente tra i collegi sindacali delle singole società, il Servizio partecipazioni del Dipartimento di bilancio, le strutture preposte al controllo della gestione e l'Organismo indipendente di valutazione della Regione.

In merito al controllo nei confronti di enti strumentali ed organismi vigilati, le Sezioni riunite rilevano che il numero ragguardevole e l'eterogeneità di tali enti comportano la sovrapposizione di funzioni e l'inadeguatezza dei controlli, che sono privi di una regolamentazione unitaria e sono carenti di effettività. L'Amministrazione non è riuscita neppure ad accertare il rispetto -da parte di tutti gli enti- delle normative sulla riduzione della spesa e sul contenimento dei costi. E' pertanto necessario che la Regione predisponga una disciplina organica e uniforme dei poteri di vigilanza e di controllo contestualmente ad una efficace riforma dei medesimi enti. Si auspica, altresì, che -in

conformità all'art. 23 dello Statuto e al fine di assicurare un effettivo controllo- sia istituita un'apposita Sezione enti nell'ambito della Corte dei conti per la Regione siciliana.

Infine, va ribadita l'esigenza di una complessiva riforma delle IPAB, favorendo la privatizzazione di quelle, specialmente di origine ecclesiastica, che non hanno matrice pubblicistica.

In merito ai controlli per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, si osserva che con decreto del Presidente della Regione n. 240 del 31 gennaio 2017 è stato adottato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT), successivamente modificato con decreto n. 4830 del 4 settembre 2017. La riorganizzazione dell'amministrazione, attuata con Decreto presidenziale n. 12 del 2016, non è stata tuttavia accompagnata dal completamento della nuova mappatura delle aree a rischio, che è stata definita soltanto per il 64 per cento degli uffici anche in conseguenza della notevole dimensione dell'apparato regionale con numerosi uffici periferici; il vigente Piano prevede che la revisione della mappatura debba concludersi entro il 31 ottobre del 2019.

L'espletamento delle attività legate al piano di prevenzione della corruzione ha poi risentito negativamente della mancanza di un adeguato strumento informatico relativo al coordinamento dei sistemi di controllo interno e al monitoraggio dell'attuazione delle misure anticorruzione. Va aggiunto che alcuni referenti non ha fornito riscontro alle richieste del Responsabile per la prevenzione della corruzione finalizzate all'accertamento dell'esecuzione di talune misure previste nel piano.

In conclusione, come avvento più volte in passato, le Sezioni riunite devono richiamare l'attenzione dei competenti organi affinché venga assicurata l'effettività delle attività di verifica sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione sia nell'ambito dell'amministrazione regionale sia nei confronti delle società partecipate, nonché degli organismi ed enti vigilati o controllati dalla Regione.

## 11. LA FINANZA LOCALE IN SICILIA

L'analisi dei dati esaminati fotografa il progressivo aggravamento dello stato di salute della finanza locale siciliana nel corso dell'anno 2017, ancora esposta alle difficoltà scaturenti dalla complessa congiuntura economica, ma anche soggetta agli effetti della attuazione della riforma sull'armonizzazione dei sistemi contabili, la cui disciplina sta facendo emergere la reale situazione finanziaria degli enti locali siciliani.

Con il Documento di Economia e Finanza regionale (DEFR) 2018/2020, vengono indicate, in linea generale, alcune azioni che il Governo regionale si propone di realizzare riguardo alla organizzazione della struttura regionale e degli enti locali, al riordino del sistema di governo e della ripartizione delle attribuzioni istituzionali tra Regione, enti intermedi e comuni.

Tale profilo va posto in correlazione con il contenuto del documento di febbraio 2018 “*Temi per l'Accordo sulla Finanza pubblica 2018*”, recante le linee guida per la rinegoziazione degli accordi Stato-Regione sottoscritti nel 2016 e nel 2017, che richiama anche stralci di alcune delibere di questa Corte, quali la n.3 del 14 aprile 2016 delle SS.RR. “*Elementi conoscitivi sullo stato finanziario dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane*”, e la n. 125 del 4 luglio 2017 “*Indagine sulla finanza degli enti locali di area vasta in Sicilia*”. Nel provvedimento la Regione si propone di rinegoziare gli accordi con lo Stato, con l'obiettivo di richiedere risorse aggiuntive e la riduzione della misura del relativo contributo alla finanza pubblica, in armonia con il regime introdotto dall'art. 1, commi 831 e 838, della legge n. 205/2017, rispettivamente in favore delle Province autonome di Trento e Bolzano e di quelle delle Regioni a statuto ordinario.

In effetti, a fronte del delineato quadro di sostegno finanziario agli enti di area vasta a livello nazionale, viene invece introdotta una disciplina differenziata per gli omologhi enti locali siciliani, introdotta dal comma 829 della medesima legge, che è stata oggetto di impugnativa da parte della Giunta regionale.

L'attuale contesto normativo ha indubbiamente concorso a rendere sempre più critica la situazione finanziaria dei liberi Consorzi siciliani, le cui riscossioni correnti sono in diminuzione (al netto di entrate straordinarie ottenute nel 2015 per crediti da trasferimenti erariali pregressi), registrando una decurtazione del 6,28% nel solo anno 2017 rispetto all'esercizio finanziario precedente, a fronte di un contributo al

contenimento della spesa pubblica molto elevato pari, per l'esercizio 2017, ad euro 230.288.455,12.

L'ammontare complessivo delle assegnazioni effettuate nel corso dell'esercizio finanziario 2017 in favore degli Enti di area vasta a valere sui fondi regionali ammonta a 162.550 migliaia di euro, la cui liquidazione ha avuto luogo, con poche eccezioni, nel corso del medesimo esercizio.

I trasferimenti regionali hanno assunto il ruolo di fonte finanziaria parzialmente compensativa rispetto alla contrazione dei finanziamenti statali e all'oneroso incremento del contributo di finanza pubblica. La scelta del legislatore regionale è verosimilmente dettata dall'intendimento di procedere al mantenimento e all'attribuzione di nuove funzioni agli enti intermedi.

I debiti fuori bilancio riconosciuti dei comuni nel 2015 ammontavano a circa 81 milioni di euro, ma nel corso dell'anno 2016 la relativa consistenza si è incrementata a circa 85 milioni di euro.

La principale tipologia (71,35% del totale) è riconducibile a debiti da sentenze esecutive (art. 194, lett. a, del TUEL) per un ammontare complessivo di euro 61.075.643. I controlli finanziari operati dalla Corte hanno tuttavia rivelato numerosi casi di sottostima del fondo contenzioso, con conseguente esposizione integrale degli enti agli oneri da soccombenza giudiziale in caso di esito infausto del giudizio. Difficilmente, infatti, gli enti operano adeguati accantonamenti procedendo ad una ponderata ricognizione complessiva del contenzioso pendente.

Il totale complessivo dei debiti in attesa di riconoscimento ascrivibile ai comuni ammonta ad euro 361.902.188, in gran parte riconducibili alle passività potenziali da contenzioso (147,53 mln/€ circa, pari al 53,39% del totale), importo che può determinare effetti negativi non di poco conto sugli equilibri di bilancio.

Si evidenzia che sei enti su nove (libero Consorzio comunale di Agrigento, di Caltanissetta, di Enna, di Ragusa, Città metropolitana di Palermo e di Catania) non hanno rispettato nell'anno 2017 il saldo finale di finanza pubblica, molto spesso registrando differenze considerevoli rispetto agli obiettivi finanziari prefissati, mentre a livello comunale gli enti non rispettosi risultano due (Mirabella Imbaccari e Cerda) rispetto ai sette dell'anno precedente.

Va comunque precisato che il numero di enti inadempienti, va inteso per difetto, avendo questa Corte più volte accertato e censurato, in sede di controllo finanziario, il



rispetto solo formale ed apparente degli obiettivi di finanza pubblica, attraverso anomale imputazioni di bilancio od altri artifici contabili o violazioni dei principi della contabilità armonizzata, la cui corretta applicazione condurrebbe, in alcuni casi, ad un saldo finale negativo.

In tale quadro non può sottacersi la situazione di stallo, più volte messa in evidenza da queste Sezioni Riunite, sull'iter di attuazione della riforma degli Enti di area vasta regionali, introdotta dalla L.R. 15/2015, che assume quale suo presupposto la compiuta definizione dei criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali tra i vari livelli di governo locale.

L'art. 3, comma 22, legge regionale 27/2016 aveva posticipato l'avvio dei percorsi di stabilizzazione del personale precario alla conclusione delle procedure previste dall'art.2: il blocco delle assunzioni, come osservato dalla Sezione di controllo (delibera n. 219/2017/PAR), è stato inteso vigente fino alla conclusione delle procedure di ricollocazione del personale in esubero dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane, e ciò al fine di evitare che, nelle more della definizione del processo di riordino, suscettibile di modificare le attribuzioni e le funzioni degli enti interessati, potessero essere avviate procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato all'interno degli enti territoriali, senza la definizione dei compiti a ciascuno degli stessi assegnati.

La materia, tuttavia, è stata oggetto di recente modifica normativa, in forza del disposto dell'art. 26 della citata legge regionale 8 maggio 2018, n.8, che ha consentito l'avvio dei percorsi di stabilizzazione di cui ai commi 1 e 2 del menzionato art. 3, nonché quelli di cui all'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, novellando così l'originaria impostazione normativa.

La disciplina introdotta, nell'ottica di favorire le procedure di stabilizzazione, suscita perplessità e si pone in distonia con gli elementari principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, prescindendo dalla correlazione tra risorse umane e competenze espletate, in costanza di un processo di riforma non ancora definito.

Le assegnazioni delle risorse finanziarie impegnate in favore degli enti di area vasta per il personale precario nell'anno 2017 sono pari ad euro 4.936.292,06, rispetto all'importo di euro 4.977.123,00 assegnato nel 2016, evidenziando che tale categoria di personale nei nove enti di area vasta ammonta al 31 dicembre 2017 a 540 unità: l'erogazione dei fondi regionali assegnati ha avuto luogo in quattro trimestralità, tutte

corrisposte nel corso del medesimo esercizio finanziario 2017, assicurando quindi la dovuta tempestività tra impegno e pagamento.

*De iure condito*, va quindi completato il riassetto dell'intero sistema degli enti di area vasta, avviando dinamiche concertative ed intese istituzionali, in ossequio al dettato degli articoli 27 e 28 della prefata L.R. 15/2015, sia per i liberi Consorzi comunali che per le Città metropolitane, allo scopo di ripristinare le condizioni, ad oggi assai precarie, per l'effettivo esercizio delle funzioni individuate a fronte di stanziamenti congrui e stabili e di non penalizzare l'erogazione dei servizi in favore dei cittadini per insufficienza delle risorse finanziarie disponibili, che di recente hanno condotto alla dichiarazione di dissesto il libero consorzio di Siracusa.

Per i comuni siciliani si registra nell'anno 2017 una inversione di tendenza in negativo nel *trend* delle riscossioni correnti, mentre nel 2016 si era invece assistito ad un loro aumento dopo un periodo (2013-2015) di costante decremento.

Nel 2017, invece, il dato registrato è pari ad euro 4.142.537.659,06, inferiore a quello del 2016 (€ 4.326.686.692,37, - 4.26%) e del 2013 (€ 4.252.628.714,98), con una diminuzione poco incoraggiante di tutte le tipologie di entrate correnti rispetto all'anno precedente (tributarie, extratributarie e trasferimenti correnti).

Le entrate extratributarie risultano in lieve diminuzione rispetto all'esercizio precedente, passando da 432.554,04 a 420.894,96 migliaia di euro, riportandosi ai valori registrati nel 2013 (€ 420.436,62). Nell'attuale fase congiunturale, le limitate capacità di drenaggio della leva fiscale ed extratributaria non consentono di compensare adeguatamente i minori introiti scaturenti dalle risorse etero determinate, dovendosi rilevare la necessità che gli enti locali adottino idonee misure organizzative volte all'incremento della riscossione delle entrate proprie ed alla lotta contro l'evasione fiscale, anche mediante azioni coattive.

La sensibile discrasia temporale tra la fase dello stanziamento delle risorse regionali in favore dei comuni e quella del pagamento effettivo, è imputabile, soprattutto, a situazioni di deficitarietà di cassa dell'ente erogante ed al costante ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio regionale, con la conseguenza che solo a maggio vengono approvate la legge di stabilità regionale e la legge di bilancio, dalle cui disposizioni, mutevoli di anno in anno, dipende l'avvio della complessa procedura di riparto e l'individuazione delle risorse finanziarie da trasferire a valere del Fondo autonomie locali, la cui disciplina è stata riformata dall'articolo 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n.

5, e ulteriormente modificata dalla legge regionale 29 dicembre 2016 n. 27, che ha parzialmente rimodulato i criteri di riparto. Con la legge di stabilità regionale 9 maggio 2017 n. 8, poi, è stato soppresso il Fondo perequativo comunale, alimentato con una quota della compartecipazione al gettito dell'IRPEF.

Va segnalato che il comma 25 dell'art. 7 della legge regionale n.3/2016, come modificato dal comma 6 dell'art.1 della legge regionale n.27/2017, prescrive, ai fini del riparto, che ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, sia garantita un'assegnazione di parte corrente non inferiore a quella dell'anno 2015, introducendo un ulteriore elemento di rigidità del sistema di riparto e causando quindi una sensibile penalizzazione finanziaria per i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, in ragione della riduzione delle risorse disponibili effettivamente ripartite.

I trasferimenti regionali di parte corrente previsti per i Comuni nell'esercizio finanziario 2017 ammontano a 340 milioni di euro, di cui circa 35 destinati a specifiche finalità individuate dal legislatore, mediante le c.d. riserve, introdotte in sede di riparto del fondo: ne consegue che la quota di assegnazione ordinaria disponibile risulta teoricamente pari a 305,6 milioni di euro. Comparando tali dati con quelli dell'esercizio finanziario 2016, si rileva che, a fronte di assegnazioni di parte corrente anch'esse pari a 340 milioni di euro, l'importo delle riserve era tuttavia di poco più di 8 milioni di euro, lasciando quindi margini di manovra ai comuni sulla destinazione delle risorse per i servizi ritenuti più rispondenti ai bisogni della collettività locale.

Ma la circostanza che desta maggiore preoccupazione deriva dalla riduzione dell'autorizzazione di spesa per l'importo di 22.750.000,00 euro, per effetto delle controverse disposizioni cui al comma 4 dell'art.7 della citata legge regionale n.8/2017, che ha previsto il reintegro a seguito della cessione al Fondo pensioni dei dipendenti regionali delle quote del Fondo cui all'art.9 della legge regionale n.17/2004 (Fondo immobiliare pubblico della Regione siciliana), con la conseguenza che l'importo complessivo delle risorse effettivamente erogabili si riduce a circa 283 milioni di euro.

Dall'istruttoria effettuata è emerso che, in ragione della mancata attuazione della norma, tale importo non risulta ancora neppure ripartito, cagionando quindi un rilevante nocumento per la finanza locale nel suo complesso, così come non risultano attribuite le risorse finanziarie riferite alle riserve di cui ai commi 10, 11 e 14 dell'art. 1 della legge regionale 8/2017: si reputa urgente che vengano trovate soluzioni a tale situazione di

stallo per erogare indispensabili risorse finanziarie in favore degli enti locali, che vivono condizioni di crescente sofferenza finanziaria.

Il dettaglio analitico delle quote del fondo di spesa corrente, assoggettate a riserva dal legislatore regionale, manifesta *ictu oculi* la pletoricità degli interventi individuati, che sono proliferati negli anni, rendendo il procedimento di riparto artificioso e complesso, e innestando un meccanismo perverso di frammentazione delle risorse, che mal si concilia con la natura del fondo.

Molte delle fattispecie di “riserva” non si reputano coerenti con un meccanismo di ripartizione di risorse, che dovrebbe garantire trasversalmente in modo omogeneo tutti i comuni isolani, tendendo impropriamente a rinvenire all’interno delle risorse del fondo un copertura finanziaria per interventi che dovrebbero trovare autonoma copertura finanziaria, senza intaccare le già esigue risorse di parte corrente destinate al funzionamento dei comuni.

Passando all’analisi delle spese di natura continuativa, occorre porre mente alla compartecipazione agli oneri del personale precario prevista dall’art. 30, commi 7 e segg., della legge regionale n. 5/2014, sotto forma, inizialmente, di contributo per la salvaguardia degli equilibri di bilancio. La consistenza numerica del personale precario al 31 dicembre 2017 risulta pari complessivamente a 13.375 unità con una diminuzione di 291 unità rispetto all’anno precedente, mentre l’importo dei contributi regionali ripartiti è stato leggermente incrementato di euro 1.685.493 rispetto a quello del 2016 (euro 180.214.5078) sottolineandosi positivamente la circostanza che, diversamente da quanto avvenuto l’anno precedente, nel corso del 2017 i relativi fondi sono stati quasi totalmente erogati durante il medesimo esercizio finanziario.

Gli effetti dei limiti assunzionali fissati negli ultimi anni dal legislatore nazionale hanno determinato una lenta decrescita della spesa di personale, che, sulla base delle rilevazioni effettuate tramite SIOPE sul campione integrale dei comuni, tra il 2013 e il 2017 è diminuita del 12 per cento circa, passando da euro 1.626.630.592,92 a euro 1.430.507.627,19.

Per contro, nello stesso arco temporale, si registra un elevato livello di spesa per prestazioni di servizi, che, dopo avere fatto registrare nel biennio 2015-2016 un costante decremento, è tornato a crescere nell’esercizio finanziario 2017 a 1.904.356.936,52 di euro, superando il dato del 2013 e raggiungendo quasi il picco registrati nell’esercizio 2014.

Una possibile spiegazione del fenomeno potrebbe essere costituita dall'utilizzo strumentale delle esternalizzazioni di servizi per attività che, precedentemente, venivano espletate da dipendenti degli enti locali, al fine di rispettare, solo in modo formale, l'obbligo di contenimento della spesa di personale.

Nell'attuale fase di lenta ripresa economica, molto preoccupante risulta la costante flessione dei livelli di spesa d'investimento, che in ambito regionale è diminuita di 2,1 punti percentuali, con un'incidenza della spesa in conto capitale relativa ai comuni siciliani del 21,9 per cento sul totale di quella regionale per investimenti.

Nei comuni, la spesa in conto capitale ha seguito, in termini di cassa, un andamento decrescente passando da euro 546.067.305,22 del 2013 (109,21 p.c.) a euro 405.670.353,13 del 2017, perdendo quindi una quota rilevante pari a circa il 25% dell'ammontare complessivo delle risorse da destinare ad investimenti rispetto a quelle di inizio del periodo preso in esame. Tuttavia la differenza tra il dato siciliano rispetto al dato nazionale, che nell'esercizio 2015 aveva toccato il suo massimo (95,8 euro p.c. a fronte di una media nazionale di 208,4 euro p.c.) si è gradatamente ridotta nel 2017 (80,23 euro p.c. a fronte di un valore nazionale di 156,13 euro p.c.).

Nell'esercizio finanziario 2017, le entrate correnti superano di pochissimo l'ammontare delle spese, attestandosi ad euro 4.142.537.650 a fronte di un importo delle spese correnti di complessivi euro 4.126.053.648.

Cresce sensibilmente il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, che da temporaneo ed eccezionale rimedio per far fronte a momentanee carenze di liquidità, si sono trasformate in ordinario strumento di finanziamento a breve, senza il quale gli enti non riescono a soddisfare le proprie esigenze di spesa, generando quindi strutturali squilibri di cassa. La consistenza di tali anticipazioni registra infatti una crescita costante dal 2013, anche in termini *pro capite*, con un importo che, nei comuni siciliani, aumenta da 327 euro nel 2013 a 505 euro nel 2017.

L'importo complessivo delle anticipazioni di tesoreria utilizzate dai comuni nel 2017 ha raggiunto la quota esponenziale di euro 2.551.533.655,13, con una percentuale preoccupante corrispondente al 27,20% sul totale delle riscossioni, di guisa che almeno un pagamento su quattro viene effettuato dai comuni grazie al ricorso alle anticipazioni di tesoreria, in presenza di crescenti difficoltà nella riscossione delle entrate.

La presenza di un'anticipazioni di tesoreria così elevate, per di più con un *trend* di progressiva crescita, si connota di profili di ulteriore problematicità ove si consideri l'ampio ricorso, da parte dei comuni siciliani, all'istituto delle anticipazioni di liquidità (decreti legge n. 35/2013, n. 66/2014, e n. 78/2015). Tra il 2013 e il 2015 i comuni siciliani hanno richiesto alla Cassa Depositi e Prestiti spa, complessivamente 1.461,7 milioni di euro, a fronte dei quali sono stati concessi 1.166,33 milioni, quasi del tutto erogati. Orbene, 25 enti locali risultano inadempienti, in tutto o in parte, nella restituzione delle relative rate al 31 dicembre 2017, per un insoluto di 3.637.212,66 di euro, ad ulteriore conferma dello stato di sofferenza finanziaria che attanaglia la finanza locale siciliana.

In termini più generali, all'esito dell'ultimo ciclo di monitoraggio finanziario, la Sezione di controllo ha riscontrato, in numerose fattispecie, che continuano a non trovare corretta attuazione i nuovi principi dell'armonizzazione contabile.

In particolare, diffuse criticità sono state rilevate, all'esito del contraddittorio e dell'istruttoria effettuata in sede di verifica ex art. 148 bis del TUEL, nelle procedure di riaccertamento straordinario dei residui, previste dall'art. 3, comma 7, decreto legislativo n. 118/2011, operazione contabile di natura straordinaria, non ripetibile, finalizzata a consentire l'adeguamento dell'ammontare complessivo dei residui attivi e passivi al principio della competenza finanziaria potenziata, con un regime giuridico di particolare favore.

Altra criticità ricorrente discende dalla mancata applicazione delle previsioni dell'art. 11, comma 6, lett. j, del decreto legislativo 118/2011, che impone di rilevare i rapporti economici e patrimoniali con le società partecipate, con la conseguenza che l'inadempimento ha l'effetto di non consentire di individuare disallineamenti contabili, e, ancora peggio, perdite, che le stesse possono generare durante la loro attività. Occorre infatti evidenziare che le operazioni di conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati presentano la duplice finalità di mirare a rilevare l'eventuale emersione di passività non conosciute, che possono costituire un rilevante fattore di rischio per gli equilibri di bilancio, e agevolare nel contempo il consolidamento con i bilanci delle società partecipate.

Elementi di riflessione ulteriori emergono anche dall'esame dei dati disponibili, che illustrano la composizione, al 31/12/2016, del risultato di amministrazione.

La quota di accantonamento più consistente in valore assoluto si riscontra negli enti locali della provincia di Catania (770 mln di euro), seguiti da quelli della provincia di

Palermo (€ 478 mln), e Messina (€ 218 mln). La quota vincolata del risultato di amministrazione, che include i vincoli derivanti da leggi e principi contabili, nonché da trasferimenti e dalla contrazione di mutui, oltre a quelli formalmente attribuiti dall'ente, risulta complessivamente pari a euro 680.311.198,25.

La parte destinata ad investimenti è pari a euro 117.232.310,24 ed è suddivisa tra 164 enti: il raffronto dei dati aggregati per provincia porta ad evidenziare il dato dei 14 comuni censiti, insistenti nella provincia di Trapani, che presentano una parte destinata ad investimenti pari a circa 24 milioni di euro, che corrisponde al dato aggregato provinciale più alto a livello regionale.

Le risultanze regionali aggregate evidenziano un dato negativo assai indicativo relativamente alla parte disponibile del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016, che risulta essere pari a euro -1.114.536.673,55, ulteriore elemento sintomatico delle difficoltà finanziarie in cui versano gli enti locali siciliani.

Occorre peraltro precisare che i dati esposti, di per sé preoccupanti, non forniscono un quadro reale della situazione finanziaria, in quanto non infrequentemente, in sede di verifica dei rendiconti e dei bilanci, emergono significative violazioni contabili, quali il mancato appostamento tra le quote accantonate o una composizione di tali fondi assolutamente inadeguata e priva di dichiarazione o di verifica di congruità da parte dell'Organo di revisione.

Un rilevante elemento sintomatico del non adeguato recepimento dei principi dell'armonizzazione contabile, è certamente costituito dal permanere di consistenti *stock* di residui attivi correnti che, nonostante l'entrata a regime dei nuovi criteri di contabilizzazione, non subiscono significativi ridimensionamenti a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario ed ordinario.

Nel 2016, all'esito delle operazioni di riaccertamento ordinario, il volume dei residui attivi correnti flette solamente del 4,62 per cento, passando da 1.422 a 1.356 milioni di euro.

Particolarmente anomala, inoltre, appare la dinamica di crescita dei residui di nuova formazione nel 2016 (401 milioni di euro), ancorché inferiore rispetto a quella registrata nell'esercizio 2015, primo esercizio in regime armonizzato, (1.912 mln), che si riconnette alla scarsa capacità di riscossione delle entrate comunali, che costituisce la causa principale della grave crisi di liquidità che affligge la finanza locale nel suo complesso.

Passando all'esame della consistenza dei residui passivi correnti, a seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario sono stati cancellati residui passivi per euro 87.899.336,13 pari al 5,36% dei residui contabilizzati alla data del 01.01.2016.

Nonostante l'ampio decorso del termine fissato per l'approvazione del rendiconto per l'anno 2016, ben 25 enti locali, pari a circa il 7% del totale, di cui 13 concentrati nella provincia di Palermo, alla data del 15 maggio 2018 non hanno ancora presentato il certificato al rendiconto 2016, assumendo quindi la condizione di enti provvisoriamente deficitari.

Ulteriore elemento sintomatico della incipiente crisi finanziaria è costituito dal continuo incremento del numero degli enti, in condizione di squilibrio strutturale di bilancio, che, al fine di evitare il dissesto finanziario, hanno avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale: gli enti che hanno in corso la procedura di cui all'art. 243 bis del TUEL sono trentacinque, con un incremento di circa il 20% rispetto all'anno precedente.

L'istituto del riequilibrio finanziario pluriennale costituisce una fattispecie eccezionale, quale *tertium genus* che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del TUEL (enti in stato di dissesto), privilegiando l'affidamento della gestione delle azioni di risanamento agli organi ordinari dell'ente, con la previsione di controlli periodici a garanzia degli equilibri finanziari futuri e del rispetto delle previsioni del piano.

La disciplina della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ha subito significativi mutamenti, principalmente in ragione di reiterati e recenti interventi legislativi, che spesso stridono con l'originario impianto normativo: un *focus* particolare va dedicato alle recenti novità introdotte dall'art. 1, commi 848, 849, 888 e 889 della legge 27 dicembre 2017 n. 205, che hanno nuovamente riformulato i presupposti e i termini per l'esercizio della facoltà di rimodulazione dei piani.

In particolare, si consente agli enti che non abbiano ancora effettuato il riaccertamento straordinario dei residui e a quelli per i quali le competenti Sezioni regionali di controllo e i Servizi ispettivi del MEF abbiano accertato la presenza di residui risalenti agli esercizi antecedenti il 2015 non correttamente accertati entro il 1° gennaio 2015, un nuovo riaccertamento straordinario dei residui (comma 848) e, in conseguenza, (comma 849), con riguardo agli enti in piano di riequilibrio, si dispone che, al fine di rendere coerente i contenuti del piano con gli esiti di detta operazione di riaccertamento,



gli stessi enti possano, entro il 31 luglio 2018, riformulare o rimodulare il predetto piano. Allo stesso modo, il comma 889 consente agli enti locali che abbiano presentato il piano di riequilibrio pluriennale o ne abbiano conseguito l'approvazione, ai sensi dell'art. 243 bis TUEL, prima della data del 1° gennaio 2018, di rimodulare o riformulare il predetto piano, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge, al fine di recepire le modifiche introdotte dal comma 888, che ha fissato i criteri temporali atti ad individuare la collocazione dell'ente in una delle quattro fasce temporali di durata massima del piano di riequilibrio, in relazione al rapporto tra le passività da ripianare e l'ammontare degli impegni di spesa, di cui al titolo I° del rendiconto dell'anno precedente. Tale possibilità trova applicazione nei confronti delle sole amministrazioni che, prima della data di entrata in vigore della legge, abbiano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ovvero abbiano conseguito l'approvazione dello stesso, ai sensi dell'art. 243-bis TUEL.

Le Sezioni riunite della Corte (n. 2/SSRRCO/QMIG/18) investite della questione di massima se un ente, il cui piano sia stato già oggetto di una pronuncia negativa da parte della Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'art. 243 quater, comma 7, del TUEL e su cui non sia ancora intervenuta sentenza di riforma nel merito da parte delle Sezioni riunite, possa accedere alla facoltà di rimodulazione/riformulazione prevista dalle disposizioni della legge 205/2017, si sono espresse nel senso che prima della decisione giudiziale, che concluda definitivamente il giudizio, la tempestiva presentazione del nuovo piano rimodulato da parte dell'ente non può ritenersi preclusa.

Si rappresenta, inoltre, che con ordinanza n. 118 del 4 aprile 2018, sempre in ambito di disciplina derogatoria riferita alla materia dei piani di riequilibrio pluriennale, la Sezione di Controllo per la Regione siciliana ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 11 septies, del decreto legge 30 dicembre 2016 n. 244 e dell'art. 1, comma 1, della relativa legge di conversione 27 febbraio 2017 n. 19, in riferimento alla rilevata non manifesta infondatezza della violazione di molteplici parametri normativi costituzionalmente tutelati.

Nell'esercizio 2016 sono risultati strutturalmente deficitari, in quanto hanno superato almeno la metà dei valori soglia normativamente fissati, n. 8 comuni (Linguaglossa, Lipari, Maniace, Messina, Nizza di Sicilia, Raffadali, Riposto, San Fratello).

Volendo pertanto tracciare un quadro complessivo degli enti locali, che hanno formalmente appalesato situazioni di sofferenza finanziaria, riconducibili ai tre istituti di cui agli articoli 242 (enti in condizioni strutturalmente deficitarie), 243 bis (enti in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale) e 244 del TUEL (enti in stato di dissesto), si evidenzia che oltre 70 enti locali siciliani rientrano in tali fattispecie, con una percentuale assai preoccupante che si avvicina al 20% di tutti i comuni isolani.

Una notazione finale meritano gli interventi in favore dei comuni per il ripiano dei debiti relativi alla gestione integrata dei RSU, gestiti dal Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti.

Si tratta delle anticipazioni autorizzate in attuazione dell'art. 19, comma 2 bis, della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 che ha consentito ai comuni di presentare richieste di anticipazione di cassa ai fini dell'estinzione di tutti i debiti connessi alla gestione integrata dei rifiuti volta alla celere chiusura delle gestioni liquidatori dei consorzi e delle società d'ambito. Nel corso degli esercizi finanziari 2013 e 2014 è stato consentito a 105 comuni, che ne avevano fatto richiesta, di accedere alle anticipazioni per complessivi 158.580.311,76 euro, erogabili in 5 rate annuali a fronte del rimborso delle rate sulla base di un piano di rientro decennale.

Le prime due rate sono state immediatamente pagate, mentre per l'erogazione delle altre tre è stato richiesto il rimborso delle prime rate del piano di rientro. Il ritardo e, in alcuni casi, il mancato rimborso delle rate secondo il piano prefissato da parte dei comuni beneficiari se, da un lato sta generando una mole di residui attivi, dal lato della spesa ha notevolmente rallentato le erogazioni, dando luogo ad uno *stock* considerevole di residui passivi, discendenti dal blocco dei pagamenti delle quote di anticipazioni agli enti inadempienti per ragioni di autotutela del credito vantato dalla Regione, le cui erogazioni finali sono subordinate alla restituzione delle rate in scadenza.

L'analisi dell'andamento di tali movimentazioni contabili conferma quindi le crescenti difficoltà di recupero - da parte della Regione - dei rimborsi delle quote dei piani di rientro che i comuni si erano impegnati a restituire, a seguito delle anticipazioni di liquidità erogate.

In conclusione il quadro di fondo tratteggiato e i dati presi in esame mettono in evidenza la complessa situazione in cui si dibatte la finanza locale in Sicilia e tutti gli indicatori analizzati comprovano in maniera univoca il graduale peggioramento della situazione contabile che finisce per pregiudicare il mantenimento degli equilibri di

bilancio, rendendo manifesta soprattutto la sofferenza in termini di riscossioni e flussi di cassa in cui operano gli enti locali isolani.

