



CORTE DEI CONTI

**SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA
IN SEDE DI CONTROLLO**

**RELAZIONE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA
ESERCIZIO FINANZIARIO 2016**



PALERMO, 19 luglio 2017



CORTE DEI CONTI

**SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA
IN SEDE DI CONTROLLO**

**RELAZIONE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE SICILIANA
ESERCIZIO 2016**

PALERMO, 19 LUGLIO 2017

INDICE

1	IL RENDICONTO GENERALE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2016.....	8
1.1	Premessa.....	8
1.2	Il conto del bilancio.....	10
1.2.1	Il risultato di amministrazione	15
1.3	Il Conto economico.....	26
1.3.1	Considerazioni generali.....	28
1.3.2	Gestione istituzione (caratteristica)	28
1.3.3	Proventi ed Oneri finanziari	32
1.3.4	Rettifiche di valore delle attività finanziarie.....	33
1.3.5	Proventi ed Oneri straordinari.....	34
1.4	Lo stato patrimoniale.....	36
1.4.1	Lo Stato patrimoniale. Premesse. Criticità generali per la Regione siciliana.....	36
1.4.2	Risultati d'insieme	39
1.4.3	Immobilizzazioni.....	41
1.4.4	Attivo circolante	46
1.4.5	Ratei e risconti attivi.....	49
1.4.6	Il passivo. Il patrimonio netto	50
1.4.7	Fondi per rischi e oneri - trattamento di fine rapporto	51
1.4.8	Debiti.....	53
1.4.9	Ratei passivi, risconti passivi e contributi agli investimenti.....	55
1.4.10	I conti d'ordine.....	56
2	IL CICLO DEL BILANCIO	57
2.1	Premessa.....	57
2.1.1	L'entrata a regime dell'armonizzazione contabile.	57
2.2	Documento di Programmazione Economico Finanziaria	60
2.3	Il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente.....	68
2.4	La legge di stabilità regionale e la legge di approvazione del bilancio di previsione.	70
2.5	La legge di assestamento	74

3	GESTIONE DELLE ENTRATE.....	78
3.1	Analisi degli andamenti complessivi delle entrate.	79
3.1.1	Confronto tra dati previsionali e accertamenti definitivi.	79
3.1.2	L'accordo tra Stato e Regione del 20 giugno 2016.	81
3.1.3	Andamento delle entrate tributarie.....	89
3.1.4	Andamento delle altre entrate regionali.	97
3.1.5	Concorso alla finanza pubblica.	106
3.1.6	Considerazioni di sintesi.....	108
3.2	I residui attivi.	113
3.3	Attività dell'Agenzia delle Entrate in Sicilia.....	118
3.4	La riscossione.	121
4	L'ANDAMENTO DELLA SPESA.....	131
4.1	Considerazioni introduttive	131
4.2	L'andamento della spesa - gestione di competenza	133
4.2.1	Le spese impegnate.....	133
4.2.2	Le spese pagate.....	135
4.2.3	Analisi della spesa corrente.....	136
4.2.4	Analisi della spesa in conto capitale.....	138
4.3	Il Fondo Pluriennale Vincolato	139
4.4	Debiti fuori bilancio e partite sospese	142
4.4.1	Debiti fuori bilancio	142
4.4.2	Partite sospese.....	145
4.5	Analisi della spesa per missioni.....	148
4.6	L'andamento della spesa - gestione dei residui.....	159
5	LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA	162
5.1	Ambito di riferimento e profili generali.....	162
5.2	Analisi delle singole leggi di spesa	168
5.3	La legge di stabilità e la legge di assestamento.....	179
5.4	Profili critici della legislazione regionale di spesa	193

6	LA POLITICA SANITARIA REGIONALE	208
6.1	Stato di attuazione della normativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici	208
6.2	Il finanziamento del sistema sanitario regionale per l'anno 2016.....	210
6.3	Risultato di esercizio 2016	213
6.4	I vincoli delle disposizioni normative.....	214
6.5	Percorso di risanamento dei conti regionali nel settore sanitario - POCS.....	220
6.6	Analisi dei costi dell'assistenza sanitaria del 2016	221
6.7	Le procedure di acquisto dei beni e dei servizi.....	232
6.8	Analisi dello stato patrimoniale: la situazione debitoria e creditoria delle aziende	236
6.9	La spesa per investimenti.....	239
6.10	I Livelli essenziali di assistenza (LEA).....	242
6.11	Conclusioni.....	243
7	LA SPESA PER IL PERSONALE.....	250
7.1	La spesa per le retribuzioni.....	250
7.1.1	Premessa. I fattori storici.....	250
7.1.2	L'andamento della spesa nell'ultimo quinquennio.	256
7.1.3	Spesa per retribuzioni e andamento della dinamica occupazionale.	259
7.1.4	L'impatto sul bilancio del personale delle strutture e degli organismi esterni.	261
7.1.4.1	Gli oneri per i lavoratori c.d. forestali	265
7.1.4.2	I costi del personale delle società partecipate	269
7.1.5	La spesa per le retribuzioni in dettaglio	278
7.1.6	Considerazioni conclusive	280
7.2	La spesa previdenziale.....	287
8	L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA	311
8.1	Il debito di finanziamento della Regione siciliana	311
8.2	Le anticipazioni di liquidità.....	317
8.3	L'evoluzione e la struttura del debito al netto dell'anticipazione di liquidità	318
8.4	Le anticipazioni di cassa.....	323
8.5	La ristrutturazione del debito e i contratti "derivati"	323
8.6	L'osservanza del limite d'indebitamento	330
8.7	Il <i>rating</i> della Regione siciliana e le refluenze sui contratti "derivati"	333

9 LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI	336
9.1 La Chiusura dei Programmi 2007/2013. Considerazioni generali.	336
9.1.1 La chiusura del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.	344
9.1.2 La chiusura del Fondo Sociale Europeo.	353
9.1.3 La chiusura del Fondo Europeo per la Pesca.....	361
9.2 Attività di Audit.	366
9.3 I Programmi operativi 2014/2020.	369
9.3.1 Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.	371
9.3.2 Il Fondo Sociale Europeo.	372
9.3.3 Il Programma di Sviluppo Rurale.....	373
9.3.4 Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP).	378
10 L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA REGIONALE E IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI.....	382
10.1 L'organizzazione dell'Amministrazione regionale nel 2016.....	382
10.1.1 La dirigenza	393
10.1.2 Gli Uffici speciali	404
10.1.3 Gli enti regionali e l'esigenza della riforma	407
10.2 La revisione della spesa	411
10.2.1 Le norme di revisione della spesa nel 2016 e nel 2017	411
10.2.2 L'attuazione delle disposizioni sulla revisione della spesa nel corso del 2016.....	415
10.3 Il sistema dei controlli interni.....	423
10.3.1 Il ciclo e la valutazione della <i>performance</i>	423
10.3.2 Il controllo di gestione	432
10.3.3 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile	434
10.3.4 Il controllo nei confronti delle società partecipate	438
10.3.5 Il controllo nei confronti di enti ed organismi vigilati	445
10.3.6 La prevenzione della corruzione e la trasparenza nell'organizzazione dell'Amministrazione regionale.....	451

11 LA FINANZA LOCALE IN SICILIA	456
11.1 Quadro conoscitivo di sintesi sullo stato finanziario delle città metropolitane e dei liberi consorzi comunali	456
11.2 La finanza dei comuni siciliani - quadro conoscitivo di sintesi della gestione finanziaria 2015 e 2016 – Equilibri di bilancio e relative criticità	465
11.3 Gli interventi di spesa nei confronti degli enti locali nel Rendiconto generale della Regione – esercizio 2016	509

1 IL RENDICONTO GENERALE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2016

SOMMARIO: 1.1. Premessa. - 1.2. Il conto del bilancio. - 1.2. Il conto economico. – 1.3. Lo stato patrimoniale.

1.1 Premessa

Il rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016 sintetizza efficacemente un anno di transizione, in cui l'Amministrazione regionale si è trovata a dover affrontare contemporaneamente due sfide: quelle per il risanamento finanziario e per l'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili.

In effetti, l'intero ciclo di bilancio del 2016 è stato segnato e condizionato da questi due vincoli e al contempo obiettivi.

Senza voler formulare giudizi nel merito delle singole scelte, va comunque preso atto di un certo qual "stato di necessità" in cui il Governo e l'Assemblea regionale hanno dovuto assumere le decisioni relative agli strumenti finanziari.

Anche la tempistica estremamente compressa, certamente non consona a un ordinato processo di programmazione di bilancio, è stata determinata dalle difficoltà oggettive di adeguarsi alle nuove regole contabili e dal lungo *iter* di definizione dell'accordo Stato-Regione, definitivamente stipulato del mese di giugno del 2016 e che rappresenta il principale strumento nella strategia di riequilibrio.

La Corte è consapevole degli effetti positivi sui conti pubblici regionali conseguenti al nuovo assetto dei rapporti finanziari con lo Stato e non può che valutare positivamente il complesso delle azioni poste in essere dall'Amministrazione regionale volte al risanamento finanziario.

Tuttavia, ad avviso delle Sezioni riunite le soluzioni adottate nel corso del 2016 non appaiono risolutive rispetto agli anzidetti due grandi temi.

Da un lato, infatti, il riequilibrio dei conti e l'impatto su questi ultimi dell'accordo con lo Stato, dovranno essere attentamente monitorati e valutati nel medio termine, richiedendosi in ogni caso ulteriori e rigorose azioni di consolidamento rispetto a quelle già attuate nel corso del biennio 2015-2016.

Dall'altro lato, poi, il processo di armonizzazione contabile, il cui compiuto esplicarsi finirà per influire positivamente sul primo, richiede ancora sostanziali aggiustamenti.

Sull'andamento della finanza pubblica regionale, in particolare, non può che ribadirsi quanto osservato da queste Sezioni riunite in occasione del giudizio di parificazione del precedente consuntivo: la presenza, infatti, di un consistente disavanzo di amministrazione, le cui coperture, peraltro, verranno monitorate con attenzione da questa Corte, unitamente all'insieme delle significative criticità che sono rilevate nella presente relazione, non consentono allo stato di poter ritenere definitivamente realizzato l'obiettivo del risanamento dei conti regionali.

Pur apprezzando, infatti, i risultati contabili a tal fine raggiunti soprattutto nell'ultimo triennio, queste Sezioni riunite ritengono, tuttavia, necessario richiamare la responsabile attenzione del Governo e dell'Assemblea regionale sulle prospettive future che, tenuto anche conto dell'imminente scadenza della XVI legislatura, assumono allo stato particolare rilievo.

I ridotti margini di intervento delle politiche regionali di bilancio, fortemente condizionate da spesa corrente ad alta rigidità, da indebitamento elevato e da ingente disavanzo, in atto non consentono, invero, di imprimere la necessaria espansione agli investimenti pubblici, che, pur rilevandosi oltremodo necessari nell'attuale situazione negativa della congiuntura economica regionale, si affidano in maniera pressoché esclusiva alla leva sostitutiva dei fondi comunitari.

E' necessario, pertanto, che la Regione si orienti decisamente a conseguire una composizione di finanza pubblica più favorevole alla crescita: in altri termini e senza allentare, in particolare durante il prossimo ciclo di spesa elettorale, l'impegno sul fronte di rigorose politiche finanziarie, occorre imprimere una solida dinamica discendente sia alla spesa corrente improduttiva, sia all'indebitamento ed al disavanzo.

La situazione corrente del bilancio, invece, continua ad essere caratterizzata dal significativo peso delle anzidette poste, che, comunque, finiranno per vincolare le future politiche programmatiche della Regione. Queste, essendo legate a decisioni risalenti nel tempo, potrebbero restringere, di fatto, il perimetro di manovrabilità delle future decisioni di bilancio, mettendo a rischio il concreto esercizio di funzioni fondamentali e la destinazione delle risorse verso i necessari investimenti.

Ad avviso di queste Sezioni riunite, pertanto, appare necessario che il quadro prospettato venga accompagnato da adeguate cautele al fine di impedire il verificarsi effetti pregiudizievoli sui futuri equilibri di bilancio, la cui sostenibilità e conservazione nel tempo è tutelata in modo dinamico dall'art. 81 della Costituzione (Corte Costituzionale, sentenza n. 70 del 2012).

1.2 Il conto del bilancio

L'esercizio finanziario 2016 ha rappresentato per l'Amministrazione regionale lo spartiacque tra il vecchio sistema di contabilità finanziaria, vigente, pur con alcune anticipazioni al nuovo regime, fino al 2015, e la nuova contabilità delle amministrazioni pubbliche come sistematizzata dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118.

La legge regionale 13 gennaio 2015 n. 3, prevede infatti, a partire dal 2016, l'entrata a regime di tutte le disposizioni della riforma, ivi comprese quelle che riguardano i nuovi schemi di rendiconto e la contabilità economico patrimoniale.

Con riferimento al conto del bilancio, i nuovi schemi di classificazione prevedono che le entrate, prima ripartite in Amministrazioni, Dipartimenti, Titoli, Aggregati economici e Unità previsionali di base, siano dal 2016 articolate in Titoli, Tipologie e Categorie; le spese, invece, passano da una classificazione in Amministrazioni, Dipartimenti, Titoli, Aggregati economici e Unità previsionali di base, ad una per Missioni, Programmi e Macro aggregati.

A mente dell'art. 63 del decreto legislativo n. 118 del 2011, i risultati della gestione sono dimostrati nel Rendiconto generale della Regione che è composto dal conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dal conto economico e dallo stato patrimoniale; non è più previsto, invece, il conto del patrimonio che tuttavia per il 2016 è stato elaborato dalla Regione ai fini conoscitivi.

I nuovi prospetti e i nuovi allegati, pur arricchendo notevolmente il quadro informativo dei documenti contabili, rendono particolarmente difficoltosa l'analisi dell'andamento delle grandezze fondamentali di bilancio, almeno come costruite fino al 2015: la classica rappresentazione dei risultati differenziali, infatti, è stata sostituita dalla più sintetica tabella degli equilibri di bilancio (all. 10 al D.lgs 118 del 2011).

Ciò nonostante e sulla base di specifiche elaborazioni effettuate dalla Corte per consentire una lettura dei fenomeni finanziari di medio-lungo termine, risulta evidente comunque il notevole miglioramento dei saldi finanziari sia in termini di competenza che di cassa rispetto all'esercizio 2015 (cfr. **tab. 1.2.1 e 1.2.2**).

Il risparmio pubblico, +169 milioni di euro in termini di competenza e +135 milioni di euro a livello di cassa, migliora rispettivamente di 17 milioni di euro e di 1.390 milioni di euro nei confronti dell'omologo saldo del precedente esercizio finanziario

Il miglioramento del ricorso al mercato è ancora più consistente: attestandosi a + 202 milioni di euro in termini di competenza e a + 872 milioni di euro in termini di cassa, registra un incremento, rispettivamente, di 1.139 e 2.316 milioni di euro.

L'equilibrio di parte corrente è rispettato per 9,9 milioni di euro (**cfr. tab.1.2.3**), mentre quello di parte capitale segna un valore positivo di 10,6 milioni di euro.

La gestione complessiva di competenza genera un avanzo di 183 milioni di euro, quasi interamente riferibile ai fondi non regionali (181 milioni di euro), mentre quella dei residui chiude con un saldo positivo di 48 milioni di euro.

Tenuto conto del Fondo pluriennale vincolato (in seguito, FPV), il risultato complessivo di gestione si attesta a + 319 milioni di euro ed è pari al miglioramento del disavanzo di amministrazione del 2016 (99 milioni di euro) rispetto a quello contabilizzato nell'esercizio precedente (418 milioni di euro- **cfr. Tab. 1.2.4**).

Tabella n. 1.2.4 Risultato di amministrazione - Anni 2010-2016

NATURA FONDI	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE ANNI 2010-2016				
	2012	2013	2014	2015	2016
FONDI NON REGIONALI	7.425	8.912	8.270	5.317	5.370
FONDI REGIONALI	-914	-463	-1.869	-5.735	-5.469
TOTALE	6.332	8.448	6.401	-418	-99

Tabella n. 1.2.1 Evoluzione dei saldi finanziari di competenza e di cassa

	2012		2013		2014		2015		2016	
	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZA	CASSA	COMPETENZ A	CASSA	COMPETENZA	CASSA
TITOLO I	14.347,09	14.196,58	16.170,33	16.660,30	15.497,88	15.128,22	17.296,23	17.542,53	11.290,72	11.321,81
TITOLO II									4.286,32	4.353,67
TITOLO III									401,61	494,10
FPV PER SPESA CORRENTE							-	-	413,53	
TOTALE ENTRATE CORRENTI (A)	14.347,09	14.196,58	16.170,33	16.660,30	15.497,88	15.128,22	17.296,23	17.542,53	16.392,18	16.169,58
TITOLO I (B)	15.446,53	13.982,56	16.419,13	16.354,82	16.478,00	15.708,07	17.144,32	18.797,04	16.222,91	16.034,05
DI CUI FPV							413,53		512,25	
RIAPARMIO PUBBLICO (A-B)	- 1.099,44	214,02	- 248,80	305,48	- 980,12	- 579,84	151,92	- 1.254,51	169,27	135,53
TITOLO IV - ENTRATE C/CAPITALE (C)	1.033,55	1.673,05	3.182,17	1.782,24	1.294,29	1.395,75	2.585,51	2.053,48	2.449,88	1.160,63
TITOLO II - SPESE C/CAPITALE (D)	2.878,25	2.582,37	1.782,74	1.940,55	3.188,52	1.702,16	2.894,66	2.033,86	2.214,58	1.254,43
TITOLO V - ENTRATE DA RID ATT. FINANZIARIE (E)									1.038,16	983,65
TITOLO III - SPESE PER INCREMENTO ATT. FINANZIARIE (F)									992,05	964,16
ENTRATE TITOLO IX - CONTO TERZI (G)									2.672,50	2.672,48
SPESE TITOLO VII - CONTO TERZI (H)									2.672,50	2.502,30
ENTRATE FINALI (I=A+C+E+G)	15.380,64	15.869,63	19.352,50	18.442,55	16.792,16	16.523,98	19.881,75	19.596,01	22.552,72	20.986,34
SPESE FINALI (L=B+D+F+H)	18.324,79	16.564,92	18.201,87	18.295,37	19.666,52	17.410,22	20.038,98	20.830,90	19.429,53	20.754,94
AVANZO /CASSA (K)		767,00		278,00		128,00		570,00		838,86
SALDO NETTO DA FINANZIARE/IMPIEGARE (I-L)	- 2.944,15	- 695,29	1.150,63	147,18	- 2.874,36	- 886,25	- 157,23	- 1.234,89	450,69	231,40
SALDO NETTO DA FINANZIARE/IMPIEGARE (I-L+K)	- 2.944,15	71,71	1.150,63	425,18	- 2.874,36	- 758,25	- 157,23	- 664,89	450,69	1.070,25
rimborso crediti e anticipazioni (M)							105,27	94,56	1.038,16	983,65
acquisizioni att. Finanziarie (N)							122,24	124,62	992,05	964,16
INDEBITAMENTO/ACCREDITAMENTO NETTO (I-M-L+N))	- 2.839,32	573,05	1.222,58	590,92	- 2.862,52	- 493,42	- 140,26	- 1.204,83	404,57	211,91
SPESE COMPLESSIVE (T)	18.536,02	16.389,22	18.449,23	18.477,01	19.908,68	17.462,94	20.818,21	21.610,14	22.350,51	21.003,42
RICORSO AL MERCATO (T-I)	- 3.155,38	- 519,59	903,27	- 34,46	- 3.116,51	- 938,96	- 936,46	- 2.014,13	202,21	821,77
RICORSO AL MERCATO (T-I-K)	- 3.155,38	247,41	903,27	243,54	- 3.116,51	- 810,96	- 936,46	- 1.444,12	202,21	1.660,63

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei vari rendiconti della Regione siciliana. Valori in milioni di euro

Tabella n. 1.2.2 Evoluzione dei saldi di finanza pubblica 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
RISPARMIO PUBBLICO					
PREVISIONI INIZIALI	-693.192	-542.104	173.277	253.937	158.730
PREVISIONI DEFINITIVE	-1.237.051	-866.284	-45.576	-89.640	-481.752
GESTIONE DI COMPETENZA	-1.099.443	-248.797	-980.125	151.915	169.268
GESTIONE DI CASSA	214.025	305.484	-579.842	-1.254.514	135.526
SALDO NETTO DA IMPIEGARE O DA FINANZIARE					
PREVISIONI INIZIALI	-332.902	-113.568	196.493	1.418.727	2.915.711
PREVISIONI DEFINITIVE	-469.856	-113.568	141.493	1.382.668	2.772.208
GESTIONE DI COMPETENZA	-2.944.147	1.150.635	-2.874.356	-157.227	450.688
GESTIONE DI CASSA	458.840	491.386	-568.756	-664.920	1.070.247
INDEBITAMENTO O ACCREDITAMENTO NETTO					
PREVISIONI INIZIALI	-234.755	-28.598	244.460	1.503.765	2.882.386
PREVISIONI DEFINITIVE	-371.709	-33.620	158.933	1.425.364	2.792.979
GESTIONE DI COMPETENZA	-2.839.032	1.223.588	-2.862.518	-140.028	404.570
GESTIONE DI CASSA	573.050	590.923	-493.422	-634.859	1.050.757
RICORSO AL MERCATO					
PREVISIONI INIZIALI	-558.200	-373.000	-90.000	-290.000	0
PREVISIONI DEFINITIVE	-697.400	-373.000	-1.098.229	-2.066.000	-68.223
GESTIONE DI COMPETENZA	-3.155.384	903.273	-3.116.513	-936.464	202.214
GESTIONE DI CASSA	247.603	244.024	-810.913	-1.444.157	871.773

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei vari rendiconti della Regione siciliana. Valori in milioni di euro

Tabella n. 1.2.3 Equilibri di bilancio

DESCRIZIONE		IMPORTO
UTILIZZO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DESTINATA AL FINANZIAMENTO DI SPESE CORRENTI	+	416,83
RIPIANO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ESERCIZIO PRECEDENTE (PARTE CORRENTE)	-	441,45
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI ISCRITTO IN ENTRATA	+	413,53
ENTRATE TITOLI 1-2-3	+	15.978,65
ENTRATE IN CONTO CAPITALE PER CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI DIRETTAMENTE DESTINATI AL RIMBORSO DEI PRESTITI DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	+	65,07
ENTRATE TITOLO 4.03 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	+	149,70
ENTRATE IN C/CAPITALE DESTINATA ALL'ESTINZIONE ANTICIPATA DEI PRESTITI	+	-
ENTRATE PER ACCENSIONE DI PRESITI DESTINATE ALL'ESTINZIONE ANTICIPATA DEI PRESTITI	+	-
ENTRATE DI PARTE CAPITALE DESTINATE A SPESE CORRENTI IN BASE A SPECIFICHE DISPOSIZIONI DI LEGGE O DEI PRINCIPI CONTABILI	+	-
SPESE CORRENTI	-	15.710,66
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO DI PARTE CORRENTE (DI SPESA)	-	512,25
SPESE TITOLO 2.04 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-	101,05
VARIAZIONI DI ATTIVITA FINANZIARIE (SE NEGATIVO)	-	-
RIMBORSO PRESTITI	-	248,47
- DI CUI PER ESTINZIONE ANTICIPATA DI PRESTITI		-
A) EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE		9,88
UTILIZZO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE PER IL FINANZIAMENTO DI SPESE DI INVESTIMENTO	+	782,16
RIPIANO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ESERCIZIO PRECEDENTE	-	1.007,49
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE ISCRITTO IN ENTRATA	+	972,37
ENTRATE IN CONTO CAPITALE (TITOLO 4)	+	1.477,74
ENTRATE TITOLO 5.01.01 - ALIENAZIONI DI PARTECIPAZIONI	+	-
ENTRATE PER ACCENSIONI DI PRESTITI (TITOLO 6)	+	68,22
ENTRATE IN CONTO CAPITALE PER CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI DIRETTAMENTE DESTINATI AL RIMBORSO DEI PRESTITI DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-	65,07
ENTRATE IN C/CAPITALE DESTINATA ALL'ESTINZIONE ANTICIPATA DEI PRESTITI	-	-
ENTRATE DI PARTE CAPITALE DESTINATE A SPESE CORRENTI IN BASE A SPECIFICHE DISPOSIZIONI DI LEGGE O DEI PRINCIPI CONTABILI	-	-
ENTRATE PER ACCENSIONE DI PRESITI DESTINATE ALL'ESTINZIONE ANTICIPATA DEI PRESTITI	-	-
ENTRATE TITOLO 4.03 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-	149,70
SPESE IN CONTO CAPITALE	-	1.451,54
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO IN C/CAPITALE (DI SPESA)	-	786,51
SPESE TITOLO 2.04 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	+	101,05
SPESE TITOLO 3.01.01 - ACQUISIZIONI DI PARTECIPAZIONI E CONFERIMENTI DI CAPITALE	-	18,61
DISAVANZO PREGRESSO DERIVANTE DA DEBITO AUTORIZZATO E NON CONTRATTO	-	-
VARIAZIONI DI ATTIVITA FINANZIARIE (SE POSITIVO)	+	87,98
B) EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE		10,61
UTILIZZO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL FINANZIAMENTO DI ATTIVITA FINANZIARIE	+	-
ENTRATE TITOLO 5.0 - RIDUZIONI ATTIVITA FINANZIARIE	+	1.037,93
SPESE TITOLO 3.00 - INCREMENTO ATTIVITA FINANZIARIE	-	968,57
ENTRATE TITOLO 5.01.01 - ALIENAZIONI DI PARTECIPAZIONI	-	-
SPESE TITOLO 3.01.01 - ACQUISIZIONI DI PARTECIPAZIONI E CONFERIMENTI DI CAPITALE	+	18,61
C) VARIAZIONI ATTIVITÀ FINANZIARIA		87,98
SALDO CORRENTE AI FINI DELLA COPERTURA DEGLI INVESTIMENTI PLURIENNALI DELLE AUTONOMIE SPECIALI		
A) EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE		9,88
UTILIZZO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DESTINATA AL FINANZIAMENTO DI SPESE CORRENTI	-	416,83
ENTRATE NON RICORRENTI CHE NON HANNO DATO COPERTURA A IMPEGNI	-	-
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE AI FINI DELLA COPERTURA DEGLI INVESTIMENTI PLURIEN.	-	406,95

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati allegati al Rendiconto generale. Valori in milioni di euro

Per quanto riguarda, infine, il rispetto dei saldi di finanza pubblica, occorre segnalare che, nell'accordo stipulato con lo Stato il 20 giugno 2016, la Regione, esentata dal rispetto delle regole del patto di stabilità interno, si era tuttavia impegnata a garantire per l'esercizio finanziario 2016 un saldo positivo di euro 227.879.000, determinato secondo le modalità di cui all'art. 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. In altri termini la Regione doveva conseguire tale obiettivo quantitativo con un differenziale, tra le entrate e le spese finali, contabilizzate in termini di competenza, pari all'anzidetto importo.

In effetti, nel rendiconto oggetto del presente giudizio le entrate finali hanno contabilizzato accertamenti di competenza pari a 18.494 migliaia di euro, mentre gli impegni delle spese finali, compresi i fondi pluriennali vincolati, si sono attestati a 19.429 migliaia di euro; considerando anche i FPV di parte corrente (413.527 migliaia di euro) ed in conto capitale (972.370 migliaia di euro) iscritti in entrata, il saldo realizzato, pertanto, ammonta a 450.690 migliaia di euro.

La Corte, pertanto, dà atto che nel 2016, come risulta peraltro dalla certificazione definitiva trasmessa al Ministero dell'economia e delle finanze in data 19 giugno 2017, la Regione ha rispettato il saldo di finanza pubblica concordato con lo Stato, realizzando addirittura una migliore *performance* di 222.811 migliaia di euro rispetto all'anzidetto obiettivo.

1.2.1 Il risultato di amministrazione

Sulla base dei dati del Rendiconto generale, al 31 dicembre 2016 la Regione, come già segnalato, registra un disavanzo di amministrazione complessivo di 99 milioni di euro, che si attesta (sulla base della versione trasmessa alla Corte in data 2 maggio) a – 5.896 milioni di euro in conseguenza della parte accantonata, vincolata e destinata agli investimenti, come risulta dalla seguente **tabella n. 1.2.5**.

Tabella n. 1.2.5 – Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione della Regione siciliana al 31 dicembre 2016

Descrizione	Segno	Residui	Competenza	Totale
Fondo cassa al primo Gennaio		0,00	0,00	838.855.172,43
Riscossioni	+	1.549.280.136,35	19.502.056.426,16	21.051.336.562,51
Pagamenti	-	1.835.408.136,32	19.074.795.033,01	20.910.203.169,33
Saldo di cassa al 31 dicembre	=	0,00	0,00	979.988.565,61
Saldo gestione di tesoreria	+	0,00	0,00	-161.916.721,94
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	-	0,00	0,00	93.215.234,52
Fondo di cassa al 31 dicembre	=	0,00	0,00	724.856.609,15
Residui attivi	+	2.462.905.667,68	1.732.989.996,54	4.195.895.664,22
Residui passivi	-	1.086.170.289,58	1.902.568.709,19	2.988.738.998,77
Crediti di tesoreria	+	0,00	0,00	1.840.305,48
Debiti di tesoreria	-	0,00	0,00	735.003.548,82
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	-	0,00	0,00	512.248.448,09
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	-	0,00	0,00	763.034.559,66
Fondo pluriennale vincolato per spese per incremento attività finanziarie	-	0,00	0,00	23.476.344,15
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (a)	=	0,00	0,00	<u>-99.909.320,64</u>
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12		0,00	0,00	67.901.259,46
Totale parte accantonata (b)		0,00	0,00	67.901.259,46
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		0,00	0,00	212.663.978,49
Vincoli derivanti da trasferimenti		0,00	0,00	2.777.871.599,45
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		0,00	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		0,00	0,00	2.591.690.000,00
Altri vincoli		0,00	0,00	3.373.162,64
Vincoli per quote di cofinanziamento programmi comunitari ed altri progetti nazionali e comunitari		0,00	0,00	106.030.947,20
Totale parte vincolata (c)		0,00	0,00	5.691.629.687,78
Totale parte destinata agli investimenti (d)		0,00	0,00	36.998.397,85
Totale parte disponibile (e=a-b-c-d)		0,00	0,00	<u>-5.896.438.665,73</u>

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2016. Valori in euro.

Relativamente al risultato di amministrazione così come determinato nell'apposito prospetto dimostrativo (allegato n. 8 al rendiconto in esame), sono emersi in sede istruttoria alcuni rilievi in merito alla parte "accantonata": nella relativa scomposizione, infatti, non si rilevavano appostazioni a fondi diversi da quello per crediti di dubbia esigibilità. Eppure i principi contabili introdotti dal D.Lgs n. 118 del 2011 (allegato n. 4/2 - principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - punto 9.2) stabiliscono che *"il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati. La quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita da: ... 3. gli accantonamenti per le passività potenziali (fondi spese e rischi)"*. E gli stessi schemi di rendiconto di gestione (allegato a) – risultato di amministrazione), aggiornati con il DM 30 marzo 2016, prevedevano in modo specifico alcuni accantonamenti¹ in effetti non operati dalla Regione.

In particolare, nell'anzidetto prospetto di "composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016", non risultavano valorizzati l'accantonamento residui perenti al 31.12.2016, il "Fondo perdite società partecipate", quello per "contenzioso" e, tra gli "Altri accantonamenti", il "Fondo passività potenziali" relativo al rischio concernente i contratti derivati.

Ed invero, emergeva immediatamente l'omesso "accantonamento residui perenti al 31.12.2016" e ciò contrariamente a quanto avvenuto nell'esercizio precedente quando era stato contabilizzato a tale titolo l'importo di 79.400.000 euro.

Senza indicare alcuna motivazione né nella relazione tecnica al rendiconto, né nella nota integrativa al bilancio di previsione, non risultava, poi, effettuato, ai sensi dell'art. 1, commi 551 e 552, della legge n. 147 del 2013, alcun accantonamento per perdite delle società partecipate.

In sede istruttoria, inoltre, anche con riferimento al Fondo contenzioso si rilevava l'omissione di uno specifico accantonamento a tal fine, senza che l'Amministrazione, anche in questo caso, avesse proceduto a formulare alcuna esplicita motivazione al riguardo nelle pertinenti sedi. Ed invero, in sede di riaccertamento straordinario dei residui al 1 gennaio 2015, adottando il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2, punto 5.2, lettera h), l'Amministrazione aveva invece *provveduto "alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti"*.

¹ Si fa riferimento, in particolare, all'accantonamento residui perenti al 31/12/.... (solo per le regioni), al Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti, al Fondo perdite società partecipate, al Fondo contenzioso e ad Altri accantonamenti

In relazione, infine, ai potenziali rischi che potevano manifestarsi con la gestione dei contratti derivati in essere ², la Regione non aveva proceduto ad appostare alcuno specifico accantonamento al “Fondo passività potenziali”

Ciò premesso, con ordinanza del 30 giugno 2017 queste Sezioni riunite hanno ordinato l'integrazione del contraddittorio con la Regione affinché controdeducesse su tali fatti omissivi.

Per gli esiti di tale contraddittorio, si rinvia a quanto esposto nella decisione con la quale si approva la presente relazione.

Occorre in ogni caso precisare che, confermato in ogni caso il risultato di amministrazione nell'importo - 99.909.320,64 euro, l'apposito prospetto dimostrativo, nella parte “composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016”, è stato definitivamente modificato dalla Giunta Regionale con la deliberazione n. 287 del 7 luglio 2017 come risulta dalla seguente **tabella 1.2.6**.

Tabella n. 1.2.6 –

**Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione della Regione siciliana al 31 dicembre 2016 –
Versione del 7 luglio 2017**

Descrizione	Totali
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (a)	-99.909.320,64
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	67.901.259,46
Accantonamento residui perenti al 31/12	95.280.000,00
Fondo anticipazioni liquidate dl 35 del 2013 e s.m.i.	0,00
Fondo perdite società partecipate	3.548.550,42
Fondo contenzioso	103.552.170,69
Altri accantonamenti	0,00
Totale parte accantonata (b)	270.281.980,57
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	192.163.435,71
Vincoli derivanti da trasferimenti	2.777.871.599,45
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	2.591.690.000,00
Altri vincoli	23.873.705,42
Vincoli per quote di cofinanziamento programmi comunitari ed altri progetti nazionali e comunitari	106.030.947,20
Totale parte vincolata (c)	5.691.629.687,78
Totale parte destinata agli investimenti (d)	36.998.397,85
Totale parte disponibile (e=a-b-c-d)	-6.098.819.386,84

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2016. Valori in euro.

² Per l'analisi dettagliata di tali contratti si rinvia al capitolo 8 della presente relazione dedicato all'indebitamento.

Sotto altro profilo, l'istruttoria esperita dalle Sezioni riunite induceva a formulare alcune considerazioni in merito all'applicazione del risultato finanziario dell'esercizio in esame al bilancio di previsione per il 2017: a fronte del disavanzo determinato nel rendiconto in 5.896 milioni di euro (e in 6.098 milioni, nella versione definitiva), nella relazione al consuntivo, infatti, venivano indicate modalità di copertura di tale posta per un importo complessivo di 7.011 milioni di euro (aumentato a 7.547 milioni nella versione definitiva).

Nella relazione al consuntivo, in particolare, venivano illustrate tali modalità come indicate nella seguente **tabella 1.2.7**.

Tabella n.1.2.7 Coperture del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2016

FONTE NORMATIVA	CAPITOLI	IMPORTI
L.R. 3/2016 ART. 3 L.R. 8/2017 ART. 3	4	745.696.579
ART. 1 COMMA 4 DELLA L.R. 21/2015	6	1.670.389.646
ECCEDENZIA RESIDUI ATTIVI REIMPUTATI CON RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO – PARTE CORRENTE	7	280.103.669
ECCEDENZIA RESIDUI ATTIVI REIMPUTATI CON RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO - PARTE CAPITALE	8	1.667.385.864
ECCEDENZIA RESIDUI ATTIVI REIMPUTATI – PARTE CORRENTE- RIACCERTAMENTO ORDINARIO	10	5.999.427
ECCEDENZIA RESIDUI ATTIVI REIMPUTATI - PARTE CAPITALE RIACCERTAMENTO ORDINARIO	11	49.765.330
UTILIZZO FONDO ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITÀ	9	2.591.784.118
TOTALE		7.011.124.633
DISAVANZO 2016 DA RIPIANARE		5.896.438.666

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Ragioneria generale.

In effetti, dall'analisi di dettaglio si evince che sono state individuate tre differenti modalità.

Una prima - che trova sostegno normativo nell'art. 1, commi 1, 1 bis e 8, della legge regionale n. 21 del 2015 e successive modificazioni e integrazioni, il quale fornisce copertura ai disavanzi degli esercizi 2014 e 2015 - consente di spalmare una parte di tali risultati in un arco temporale medio lungo. In tal modo, le rimanenti quote dei disavanzi in questione, confluite in

quello dell'esercizio 2016 e pari rispettivamente a 746 milioni e a 1.670 milioni di euro, vengono coperte nei periodi residui (quindi in 8 e 28 anni) in rate di circa 90 milioni di euro nel primo caso, e di 59,6 milioni nel secondo, che sono iscritte nei capitoli 4 e 6 della spesa (crf. **Tab 1.2.8**)..

Tabella n. 1.2.8 Coperture del disavanzo – capitoli di spesa

ANNO	CAPITOLO 4	CAPITOLO 6	CAPITOLO 7	CAPITOLO 8	CAPITOLO 9	CAPITOLO 10	CAPITOLO 11	TOTALI	COPERTURA DISAVANZI
2017	96,26	59,66	13,98	1.625,91	76,12	5,97	4,15	1.882,05	7.011,32
2018	95,41	59,66	266,12	41,68	76,97	0,03	45,62	585,49	5.129,28
2019	94,55	59,66			77,84			232,04	4.543,79
2020	93,68	59,66	-		78,71			232,04	4.311,75
2021	92,80	59,66	-		79,59			232,04	4.079,70
2022	91,90	59,66			80,48			232,04	3.847,66
2023	91,00	59,66			81,38			232,04	3.615,62
2024	90,09	59,66			82,29			232,04	3.383,58
2025		59,66			83,22			142,87	3.151,54
2026		59,66			84,15			143,81	3.008,67
2027		59,66			85,09			144,75	2.864,86
2028		59,66			86,05			145,70	2.720,11
2029		59,66			87,01			146,67	2.574,41
2030		59,66			87,99			147,64	2.427,74
2031		59,66			88,98			148,63	2.280,09
2032		59,66			90,06			149,72	2.131,46
2033		59,66			90,98			150,64	1.981,74
2034		59,66			92,00			151,66	1.831,10
2035		59,66			93,04			152,69	1.679,44
2036		59,66			94,08			153,74	1.526,75
2037		59,66			95,14			154,80	1.373,01
2038		59,66			96,21			155,86	1.218,21
2039		59,66			97,29			156,94	1.062,35
2040		59,66			98,38			158,04	905,40
2041		59,66			99,49			159,14	747,37
2042		59,66			100,60			160,26	588,22
2043		59,66			101,73			161,39	427,96
2044		59,66			102,88			162,54	266,57
2045					104,04			104,04	104,04
TOTALE COPERTURE	745,70	1.670,39	280,10	1.667,59	2.591,78	6,00	49,77	7.011,32	70.793,73

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Ragioneria Generale. Valori in milioni di euro

Una seconda modalità, conforme, peraltro, al “principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria” ³, consiste nell'utilizzare gli avanzi futuri derivanti da eccedenze da “reimputazione”. In altri termini, la parte del disavanzo di amministrazione generata in sede di

³ Cfr. il paragrafo 9.3 Il riaccertamento straordinario dei residui, il quale testualmente prevede che “L'eventuale eccedenza dei residui attivi reimputata, non necessaria alla copertura dei residui passivi reimputati (compresi quelli imputati agli esercizi successivi) e alla copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione determinato dal riaccertamento (compreso quello necessario alla eventuale ricostituzione di vincoli ed accantonamenti) può essere destinato al finanziamento di nuove spese.

A tal fine, la variazione di bilancio diretta a individuare la destinazione di tale risorse, che può essere costituita anche da ulteriori accantonamenti ai fondi spese, è approvata dal Consiglio”.

riaccertamento, straordinario o ordinario, per effetto dell'eccedenza delle cancellazioni dei residui attivi rispetto a quelle dei residui passivi, viene compensata in fase di "reimputazione" da un avanzo di ugual valore che si produrrà negli esercizi di competenza.

Pertanto, ai sensi dell'art. 1 della legge regionale n. 31 del 2015, la Regione intende dare copertura a una quota di disavanzo, del complessivo importo di 2.003 milioni di euro (capitoli 7, 8, 10 e 11), iscrivendo nella parte spesa dei bilanci 2017 e 2018 una somma pari alla differenza positiva tra gli stanziamenti in entrata e in spesa (che si tradurranno verosimilmente in accertamenti e impegni) di ciascun esercizio derivanti dalla "reimputazione" (cfr. **Tab. 1.2.9**).

Al riguardo, come già segnalato da queste Sezioni riunite nel precedente referto, si deve osservare che tale operazione contabile, pur essendo stata riassorbita nella complessiva gestione contabile dell'esercizio 2016 senza dar luogo a criticità, potrebbe però avere conseguenze pregiudizievoli negli esercizi futuri qualora non si realizzasse la riscossione delle entrate corrispondenti ai predetti residui. In particolare il rischio che si accompagna a tale operazione, invero, potrebbe realmente concretizzarsi, in considerazione della circostanza che una quota considerevole dei residui attivi reimputati si riferiscono ad entrate in conto capitale ricollegate alle assegnazioni dell'Unione Europea per le quali viene richiesto il rispetto di precise regole per la certificazione e la rendicontazione delle spese effettuate.

In considerazione di ciò e con riserva di effettuare più analitici accertamenti in sede di verifica del rendiconto del prossimo esercizio finanziario, si ritiene di raccomandare all'Amministrazione regionale un attento e approfondito monitoraggio di tali poste, anche in forma prognostica, valutando l'adozione di ogni misura cautelativa ritenuta utile.

Tabella n. 1.2.9 Reimputazione dei residui del Riaccertamento straordinario 2015 e ordinario 2016

	RESIDUI ATTIVI	RESIDUI PASSIVI
REIMPUTAZIONI AL 2016 DI CUI ALLA DELIBERA DI GIUNTA N. 204 DEL 10/8/2015 - RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI ATTIVI E PASSIVI AL 31.12.2014	1.564,10	447,63
MODIFICHE APPORTATE CON DELIBERA DI GIUNTA N. 273 DEL 18/11/2015	- 0,37	- 3,76
REIMPUTAZIONI NETTE	1.563,73	443,87
GESTIONE DI COMPETENZA ESERCIZIO 2016		
RISCOSSIONI/PAGAMENTI 2016	- 410,93	- 54,07
RIDUZIONI DISPOSTE CON DECRETO 2016	- 0,18	- 59,87
IMPORTO SOTTOPOSTO AL RIACCERTAMENTO ORDINARIO DEI RESIDUI AL 31.12.2016	1.152,62	329,92
ESITI OPERAZIONI RIACCERTAMENTO ORDINARIO RESIDUI AL 31.12.2016 DI CUI ALLA DELIBERA DI GIUNTA N. 171 DEL 21.4.2017		
SOMME MANTENUTE A RESIDUI E TRASPORTATE NELLA GESTIONE DEI RESIDUI DELL'ESERCIZIO 2017	370,83	51,06
SOMME ELIMINATE DEFINITIVAMENTE	607,81	32,03
SOMME REIMPUTATE ALL'ESERCIZIO 2017	123,70	237,28
SOMME REIMPUTATE ALL'ESERCIZIO 2018	45,25	6,55
SOMME REIMPUTATE ALL'ESERCIZIO 2019	5,03	3,00
SOMME REIMPUTATE OLTRE L'ESERCIZIO 2019	-	-
TOTALE	1.152,62	329,92

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Ragioneria generale. Valori in milioni di euro

Infine, la terza modalità prevede l'utilizzo del Fondo anticipazione di liquidità (in seguito FAL)⁴ di cui al decreto-legge n. 35 del 2013 convertito nella legge n. 64.

In particolare, una quota del disavanzo di amministrazione 2016, pari a 2.592 milioni di euro, viene coperta ai sensi dell'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge 208 del 2015, utilizzando, a partire dall'esercizio 2017, le quote trentennali crescenti di "accantonamento" del Fondo

⁴ Il fondo anticipazione di liquidità ha lo scopo di rappresentare il corretto risultato di amministrazione, sterilizzando gli effetti della anticipazione ricevuta ossia di una erogazione destinata ad incidere solo sulla liquidità dell'Ente. All'uopo, la legge n. 208/2015 prescrive che "le regioni contabilizzano le anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (...) iscrivendo, nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata definita dall'articolo 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118."

anticipazione di liquidità, appostate al capitolo 9 della spesa (cfr. **tabella 1.2.10** e pag. 30 della relazione al rendiconto).

Al riguardo, occorre considerare che la Regione nel bilancio di previsione 2016, al fine di sterilizzare gli effetti dell'avanzo di amministrazione generato dall'anticipazione di liquidità ha, da un lato, iscritto in entrata (capitolo 6) la voce "utilizzo fondo anticipazione di liquidità" (corrispondente alla quota di avanzo finanziario riconducibile all'anticipazione) per l'importo pari alle somme ricevute (2.667 milioni di euro) e, dall'altro lato, in spesa, ha allocato separatamente la quota trentennale di disavanzo imputabile all'esercizio per effetto dell'accantonamento (capitolo 9 spesa, pari a 75,3 milioni di euro) e la quota di Fondo da rinviare al successivo esercizio (capitolo 900024, rimborso prestiti, pari a 2.591,7 milioni di euro) per un importo complessivo pari alla voce di entrata.

Tabella n. 1.2.10 "Sterilizzazione" anticipazioni di liquidità

		BILANCIO	
		2016	2017
AVANZO CAP. 6 ENTRATA	UTILIZZO FONDO ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA'	2.667,0	2.591,7
DISAVANZO CAP. 9 SPESA	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE DERIVANTE DALL'ACCANTONAMENTO AL FONDO ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA'	75,3	76,1
RIMBORSO PRESTITI CAP. 900024 SPESA	FONDO UTILIZZO ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA'	2.591,7	2.515,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Ragioneria generale.

A partire dal 2017, la Regione invece considera la quota di accantonamento dell'anticipazione di liquidità (capitolo 9 spesa), quale rata di copertura del disavanzo di amministrazione di un ideale piano di riparto fino al 2045 (vedi **tabella 1.2.11**).

L'iscrizione in entrata - a decorrere dall'esercizio successivo a quello dell'emersione del disavanzo, fino al completo ripiano dello stesso - dell'utilizzo del Fondo accantonato, nella misura corrispondente al disavanzo residuo generato dall'anticipazione, e quella coeva in uscita del medesimo importo, al netto della quota annua di rimborso dell'anticipazione, è un'operazione contabile esplicitamente autorizzata dall'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge n. 208 del 2015⁵. Tale peculiare disciplina della contabilizzazione e dell'utilizzo del fondo appare segnatamente

⁵ E prima ancora dal decreto legge n. 179 del 2015, poi non convertito in legge.

preordinata a consentire il ripiano del disavanzo, per l'importo corrispondente al Fondo anticipazioni, a valere su quest'ultimo, in proporzione alla quota annua di rimborso delle anticipazioni ⁶.

Tabella n. 1.2.11 Quote di Copertura disavanzo triennio 2017-2019

CAPITOLI	COPERTURE	QUOTA 2017	QUOTA 2018	QUOTA 2019
4	DISAVANZO FINANZIARIO 2014 F1 DA RIASSORBIRE IN DIECI ESERCIZI A PARTIRE DAL 2015 (FINO AL 2024)	96.263.683,4	95.410.683,4	94.548.916,9
6	DISAVANZO COMPLESSIVO ALL'1/1/15 POST RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DA RIASSORBIRE IN TRENTA ESERCIZI A PARTIRE DAL 2015 (FINO AL 2044)	59.656.773,1	59.656.773,1	59.656.773,1
7	RIPIANO DISAVANZO CON ECCEDENZE REIMPUTAZIONE PARTE CORRENTE (FINO AL 2018)	13.984.565,4	266.119.103,9	
8	RIPIANO DISAVANZO CON ECCEDENZE REIMPUTAZIONE PARTE CONTO CAPITALE (FINO AL 2018)	1.625.905.102,7	41.680.761,1	
9	UTILIZZO FONDO ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITÀ (FINO AL 2045)	76.121.000,0	76.974.000,0	77.835.766,6
10	RIPIANO DISAVANZO DA REIMPUTAZIONE DEI RESIDUI DI PARTE CORRENTE CON RIACCERTAMENTO ORDINARIO	5.966.427,1	33.000,0	
11	RIPIANO DISAVANZO DA REIMPUTAZIONE DEI RESIDUI DI PARTE CAPITALE CON RIACCERTAMENTO ORDINARIO	4.148.439,3	45.616.890,7	
	TOTALE COPERTURE	1.882.045.991,0	585.491.212,2	232.041.456,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Ragioneria generale.

Le descritte modalità di contabilizzazione, però, producono di fatto il venir meno della sterilizzazione della quota di avanzo finanziario riconducibile a tale Fondo, con possibili esiti espansivi sulla spesa pari, a breve, a 76 milioni di euro e, a lungo termine, a 2.592 milioni di euro. Ed invero, la quota annua di utilizzo del Fondo anticipazioni ai fini del ripiano del disavanzo consente di evitare misure di risparmio aggiuntive (minori spese) di corrispondente importo che altrimenti occorrerebbe reperire a copertura del disavanzo.

A questo punto, appare necessario soffermarsi sul fatto che sia le descritte modalità di ripiano del disavanzo (attraverso le quote annuali di rimborso delle anticipazioni), sia quelle di contabilizzazione ed utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità (tese alla “formale” sterilizzazione dell'anticipazione medesima), corrispondono al dettato delle disposizioni statali di riferimento prima richiamate (art.1, commi 692 e ss. della legge n. 208 del 2015), il cui combinato disposto, invero, determina gli effetti prima evidenziati. Sono, infatti, proprio tali disposizioni, come si è osservato, ad imporre, dapprima, di accantonare in tale fondo, non impegnabile, un importo pari alle entrate accertate dalle anticipazioni, al fine di sterilizzarne gli effetti sul bilancio, e, quindi, a

⁶ Cfr. l'art. 1, comma 694 della legge n. 208 del 2015 (e nei medesimi termini i commi 696 e 699) secondo il quale “L'eventuale disavanzo risultante nell'esercizio di erogazione dell'anticipazione, per un importo pari al fondo di cui al comma 693, lettera a), è annualmente ripianato per un importo pari all'ammontare del rimborso dell'anticipazione stessa, effettuato nel corso dell'esercizio”.

consentire l'utilizzo del fondo medesimo al fine di ripianare i disavanzi effettivi registrati negli esercizi di incasso delle anticipazioni (nonché, per la parte eccedente tali disavanzi, al fine di alimentare il Fondo crediti di dubbia esigibilità).

Lo sforzo di rientro dal disavanzo richiesto all'ente, secondo quanto rappresentato nei documenti contabili esaminati ed in applicazione delle disposizioni citate, è praticamente nullo, ossia corrispondente a quello che si ha in mancanza della c.d. "sterilizzazione" (2.591,7 milioni di euro). Ciò significa che, in termini puramente quantitativi, poi, ove si ripristinassero gli effetti di sterilizzazione dell'accantonamento, rimarrebbe, a parità di stanziamenti di spesa, un disavanzo da coprire pari a 2.591,7 milioni di euro.

In conclusione, il provvedimento legislativo statale su cui si fondano le descritte operazioni contabili regionali, pur recependo formalmente il criterio della sterilizzazione indicato dalla Corte dei conti (deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 19/2014 e n. 33/2015) e dalla Corte costituzionale (sentenza n. 181 del 2015), ne neutralizza gli effetti, disimpegnando gli enti dalla necessità di reperire risparmi aggiuntivi atti a ripianare, negli anni, quel maggiore disavanzo; in altri termini, analizzando il fenomeno dal lato speculare, si consente agli stessi di trarre annualmente capacità espansiva della spesa dall'iscrizione in entrata della voce "utilizzo fondo anticipazione di liquidità".

A riprova che non si tratti di un effetto involontario o di una interpretazione non conforme del dettato normativo (bensì di una precisa volontà legislativa di non imporre "duplicazioni di risparmi" alle Regioni), depone quanto riferito nella relazione introduttiva al decreto legge 13 novembre 2015 n. 179 (decreto decaduto per mancanza di conversione, ma le cui norme furono trasfuse proprio nella legge 28 dicembre 2015 n. 208, che ha contestualmente abrogato il decreto medesimo, facendone salve gli effetti prodottisi ⁷).

Nella stessa, infatti, si pone in espressa evidenza come la procedura adottata tenga conto del fatto che, sotto un profilo sostanziale, il DL n. 35 del 2013 ha comunque imposto alle regioni, ai fini dell'effettiva acquisizione delle anticipazioni, la predisposizione di un piano di misure finalizzate al rientro della situazione debitoria e che tali misure concorreranno, "presumibilmente", ad aumentare il contributo del comparto al miglioramento dei saldi di finanza pubblica negli esercizi di restituzione dell'anticipazione: mentre le misure di risparmio incidono, infatti, positivamente sui saldi complessivi di finanza pubblica, la spesa per la restituzione

⁷ Cfr. art. 1, comma 705, della legge n. 208/2015.

dell'anticipazione, invece, non impatta sui conti della PA, in quanto resta interna alla Pubblica Amministrazione.

In definitiva l'individuazione di tali possibili fattori di criticità relativamente a tali poste, potenzialmente in grado di pregiudicare gli equilibri di bilancio (anche se solo negli esercizi futuri e non già nel 2016), inducono queste Sezioni Riunite a riservarsi, con separato provvedimento, di sottoporre successivamente (tenuto conto che in atto il ciclo delle parificazioni dei rendiconti regionali non si è ancora concluso) alla valutazione del Presidente della Corte dei conti un'apposita questione di massima - ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, come modificato dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 - con riferimento specifico alle disposizioni dettate dal legislatore statale con la legge 28 dicembre 2015 n. 208 e, più in particolare, relativamente a quanto previsto dall'articolo 1, commi 692-701. E ciò al fine di assicurare un indirizzo nomofilattico sulla corretta interpretazione ed applicazione contabile delle predette disposizioni statali, in modo da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità erogate e nel contempo impedire che, nei successivi esercizi finanziari, conformemente ai principi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 181 del 2015, possa determinarsi un'eventuale capacità espansiva della spesa.

1.3 Il Conto economico

L'art. 2 del D.Lgs. n. 118/2011 prevede l'adozione da parte degli enti in contabilità finanziaria di un sistema contabile che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico patrimoniale.

Nell'ambito di tale sistema integrato, la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica.

La Regione siciliana, avvalendosi della facoltà prevista al comma 12 dell'art. 3 del richiamato decreto ha rinviato al 2016 l'adozione dei principi applicati della contabilità economico patrimoniale. Il 2016 rappresenta il primo esercizio nel quale la Regione ha predisposto lo Stato Patrimoniale e il Conto Economico (CE).

Lo schema di Conto Economico (CE) riflette la struttura delineata dall'art. 2425 del codice civile, che presenta una configurazione in forma scalare “a valore e costi della produzione” ottenuta, con costi classificati per natura, ovvero secondo l'origine.

Il CE fornisce la rappresentazione in termini monetari delle “utilità economiche” acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, ovvero le cause positive (proventi e ricavi di esercizio) e negative (costi ed oneri di esercizio) che portano alla determinazione del risultato economico d'esercizio (avanzo economico/ utile d'esercizio, disavanzo economico o perdita di esercizio) che corrisponde alla variazione subita dal patrimonio netto.

Tutti gli Enti locali interessati devono utilizzare il principio della competenza economica che consente di imputare a ciascun esercizio tutti i costi/oneri e ricavi/proventi, rifacendosi al principio contabile n.11 dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) che stabilisce che l'effetto delle operazioni ed eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni si riferiscono e non a quello in cui si realizzano i relativi movimenti di numerario. Un corollario al principio di competenza economica dei fatti di gestione è la correlazione tra i componenti economici positivi e quelli negativi dell'esercizio.

Ai fini dell'introduzione della contabilità economico patrimoniale (CEP) le amministrazioni devono dotarsi del piano dei conti integrato di cui all'allegato n. 6 del decreto legislativo n 118 del 2011, integrato e corretto dal decreto legislativo n. 126 del 2014. Il piano integrato dei conti è costituito dall'elenco delle voci del bilancio gestionale finanziario e dei conti economici e patrimoniali al fine di consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. La matrice di correlazione del piano dei conti consente poi la comparazione delle rilevazioni effettuate nei due sistemi di contabilità.

In merito a questi aspetti l'Amministrazione con nota 30029 del 16/06/2017 riferisce che gli schemi di cui all'allegato 10 al D.Lgs. n. 118 del 2011 relativi allo SP e CE sono stati costruiti /compilati utilizzando la matrice di correlazione tra contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale prevista dall'allegato 6/3 di dello stesso decreto. Si rileva comunque che il paragrafo relativo alla contabilità economico-patrimoniale della relazione illustrativa del Rendiconto generale, risulta priva di un elenco dettagliato delle voci di entrata e di spesa della contabilità finanziaria confluiti nei macroaggregati del Conto economico. Ciò rende difficile effettuare valutazioni circa la corretta applicazione dei relativi principi contabili e la corretta conciliazione tra contabilità finanziaria ed economico patrimoniale.

1.3.1 Considerazioni generali

Come premesso, l'esercizio 2016 è il primo nel quale la Regione adotta il nuovo sistema armonizzato e redige lo Stato Patrimoniale e il Conto Economico (CE). L'allegato 10), ex decreto legislativo 118/2011, relativo allo schema di CE riporta, quindi, solo gli importi di proventi ed oneri dell'esercizio di competenza; questo non consente di confrontare i risultati della gestione e verificarne l'andamento.

Manca inoltre una nota integrativa che avrebbe dovuto chiarire la formazione valori sintetici di costi e ricavi indicati nel CE. Anche la relazione illustrativa del Rendiconto di gestione, nonostante quanto previsto dall'allegato 4/3 del D.Lgs. 118/2011, non fornisce adeguate informazioni sulla riconciliazione tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale. Questo comporta l'impossibilità di poter valutare la corretta applicazione dei principi contabili e la coerenza delle rilevazioni con i due sistemi contabili utilizzati.

L'esercizio finanziario si chiude con un utile d'esercizio pari a 925 milioni di euro, interamente generato dal saldo della gestione di competenza. Il saldo positivo derivante dalla differenza tra ricavi e costi dell'attività istituzionale, pari a 1.841 milioni, risulta poi assorbito dalle perdite/ dalla gestione finanziaria, straordinaria e fiscale della Regione. Il saldo della gestione finanziaria risulta negativo e pari a 305 milioni, a cui si aggiungono le rettifiche delle attività finanziarie, negative e pari a 31 milioni. Anche la gestione straordinaria presenta un saldo negativo pari a 510 milioni.

1.3.2 Gestione istituzione (caratteristica)

I paragrafi dal 4.1 al 4.11 dell'allegato 4/3 del D. Lgs. 118/2011 descrivono le partite da iscrivere tra i componenti economici positivi. I componenti positivi della gestione ammontano a 17.293 milioni di euro. La quota più cospicua è costituita dai proventi da tributi che ammontano a 11.291 milioni, coincidenti con l'accertamento al titolo I di entrata della contabilità finanziaria e rappresentano il 65% del totale dei proventi. Rilevante risulta anche l'incidenza dei proventi da trasferimenti correnti (titolo II delle entrate) che rappresentano il 25% del totale degli stessi. La relazione illustrativa allegata al Rendiconto, riporta un elenco delle tipologie di entrate confluite nei proventi da tributi, nei proventi da trasferimenti e contributi, nei ricavi delle vendite e prestazioni di servizi, privo però degli importi relativi a ciascuna entrata. Inoltre, relativamente ai proventi da vendite e prestazioni di servizi, non è indicato se gli stessi siano stati oggetto di rettifiche e le integrazioni effettuate in sede di scritture di assestamento economico al fine di

considerare eventuali ratei attivi e risconti passivi. Non risultano valorizzati i proventi da fondi perequativi, le variazioni di rimanenze, di lavori in corso su ordinazione, incrementi di immobilizzazione, ricavi da gestioni patrimoniali (non dovrebbero essere ricompresi le entrate da musei ecc.).

La voce “altri ricavi e proventi” risulta pari a 311 milioni, tale voce di ricavo ha natura residuale, accoglie, infatti, proventi di competenza economica dell’esercizio, non riconducibili ad altre voci del conto economico, che non rivestono carattere straordinario. La relazione illustrativa del Rendiconto non esplicita la natura delle entrate confluite in tale voce del CE.

Tabella n. 1.3.1 Conto Economico- Risultato della gestione istituzionale

	A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE	2016	2015	referimento art. 2425 cc	referimento DM 26/4/95
1	PROVENTI DA TRIBUTI	11.290,72			
2	PROVENTI DA FONDI PEREQUATIVI	-			
3	PROVENTI DA TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI	5.610,07			
a	PROVENTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI	4.286,32			A5c
b	QUOTA ANNUALE DI CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	-			E20c
c	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	1.323,75			
4	RICAVI DELLE VENDITE E PRESTAZIONI E PROVENTI DA SERVIZI PUBBLICI	81,45		A1	A1a
a	PROVENTI DERIVANTI DALLA GESTIONE DEI BENI	36,70			
b	RICAVI DELLA VENDITA DI BENI	0,16			
c	RICAVI E PROVENTI DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI	44,59			
5	VARIAZIONI NELLE RIMANENZE DI PRODOTTI IN CORSO DI LAVORAZIONE, ETC. (+/-)	-		A2	A2
6	VARIAZIONE DEI LAVORI IN CORSO SU ORDINAZIONE	-		A3	A3
7	INCREMENTI DI IMMOBILIZZAZIONI PER LAVORI INTERNI	-		A4	A4
8	ALTRI RICAVI E PROVENTI DIVERSI	311,21		A5	A5 a e b
	TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)	17.293,45			
		-			
	B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE				
9	ACQUISTO DI MATERIE PRIME E/O BENI DI CONSUMO	- 13,00		B6	B6
10	PRESTAZIONI DI SERVIZI	- 840,26		B7	B7
11	UTILIZZO BENI DI TERZI	- 74,34		B8	B8
12	TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI	- 11.322,82			
a	TRASFERIMENTI CORRENTI	- 10.282,91			
b	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBL.	- 1.039,91			
c	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD ALTRI SOGGETTI	-			
13	PERSONALE	- 1.347,79		B9	B9
14	AMMORTAMENTI E SVALUTAZIONI	- 85,44		B10	B10
a	AMMORTAMENTI DI IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	-		B10a	B10a
b	AMMORTAMENTI DI IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	- 8,25		B10b	B10b
c	ALTRE SVALUTAZIONI DELLE IMMOBILIZZAZIONI	- 77,19		B10c	B10c
d	SVALUTAZIONE DEI CREDITI	-		B10d	B10d
15	VARIAZIONI NELLE RIMANENZE DI MATERIE PRIME E/O BENI DI CONSUMO (+/-)	-		B11	B11
16	ACCANTONAMENTI PER RISCHI	-		B12	B12
17	ALTRI ACCANTONAMENTI	-		B13	B13
18	ONERI DIVERSI DI GESTIONE	- 1.769,11		B14	B14
	TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)	- 15.452,78			
	DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)	1.840,67			

Fonte: Allegato 10) Rendiconto generale della Regione siciliana. Valori in milioni di euro

I componenti negativi della gestione contabilizzano 15.453 milioni di euro, la quota più consistente è rappresentata dai trasferimenti correnti che ammontano a 10.283 milioni e pari al 67% degli oneri di gestione. Un maggiore dettaglio della formazione degli oneri di gestione è

fornito dal prospetto dei costi per missione, allegato al Rendiconto, riportato nella tabella n.2, dal quale emerge che i costi per i Trasferimenti sono per la maggior parte relativi alla missione 13 “Tutela della salute” per 8.648 milioni di euro. Il prospetto dei costi per missione manca del dettaglio delle quote di ammortamento e svalutazione delle immobilizzazioni che nel CE risulta pari a 85,4 milioni di euro e mette in risalto l’assenza di costi relativi a “svalutazione dei crediti”, “accantonamento per rischi” e “altri accantonamenti”. Tali componenti negativi della gestione non risultano coerenti con i risultati della contabilità finanziaria, dai quali emerge un accantonamento per svalutazione crediti pari a 19 milioni (capitolo 1615) relativa ai crediti da maggiore gettito atteso delle manovre fiscali regionali di incremento delle aliquote IRAP e IRPEF. Non risulta inoltre l’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità che al netto della svalutazione crediti ammonta a 49 milioni. Il CE non fornisce, inoltre, evidenza degli accantonamenti per rischi e spese legali, che l’Amministrazione riferisce aver effettuato per 12,8 milioni di euro, a costituzione dell’apposito fondo utilizzato nel corso dell’esercizio stesso. Il saldo netto della gestione caratteristica/istituzionale risulta essere positivo e pari a 1.841 milioni di euro.

Tabella n. 1.3.2 Costi per missione- Componenti negativi della gestione

	MISSIONI	ACQUISTO DI MATERIE PRIME E/O BENI DI CONSUMO	PRESTAZIONI DI SERVIZI	TRASFERIMENTI CORRENTI	UTILIZZO BENI DI TERZI	PERSONALE	AMMORTAMENTI IMMOBILIZZAZIO NI IMMATERIALI	AMMORTAMENTI IMMOBILIZZAZIO NI MATERIALI	ALTRE SVALUTAZIONI DELLE IMMOBILIZZAZIO NI	SVALUTAZIONE DEI CREDITI	ACCANTONAMENT O PER RISCHI	ALTRI ACCANTONAMENT I	ONERI DIVERSI DI GESTIONE
1	SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE	4.613,45	98.953	208.556	73.999	1.224.676,53	0	0	0	-	0	0	1.259.813
2	GIUSTIZIA	-	0	0	0	-	0	0	0	-	0	0	0
3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	-	0	0	0	-	0	0	0	-	0	0	0
4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	23,77	217	141.872	15	29.455,05	0	0	0	-	0	0	54.194
5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITÀ CULTURALI	6.261,35	4.244	41.242	18	5,83	0	0	0	-	0	0	10
6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO	-	0	3127,15061	0	-	0	0	0	-	0	0	0
7	TURISMO	6,64	1.154	6.142	23	-	0	0	0	-	0	0	0
8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	73,15	1.051	946	34	-	0	0	0	-	0	0	0
9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	865,78	128801,5471	28715,67887	117,99034	92.602,54	0	0	0	-	0	0	223445,8946
10	TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITÀ	239,41	374.558	28.152	0	-	0	0	0	-	0	0	0
11	SOCCORSO CIVILE	4,63	2.106	0	35	-	0	0	0	-	0	0	0
12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	49,88	702,33824	153769,8466	4,22316	457,01	0	0	0	-	0	0	625,31776
13	TUTELA DELLA SALUTE	73,26	139.315	8.648.430	0	71,27	0	0	0	-	0	0	98
14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITÀ	34,14	1.495	21.432	4	-	0	0	0	-	0	0	0
15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	196,59	4.560	70.339	0	-	0	0	0	-	0	0	12
16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	499,69	81770,09587	83840,41963	54,99603	301,09	0	0	0	-	0	0	230917,8762
17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	38,89	854	0	23	-	0	0	0	-	0	0	0
18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI	16,92	11	845,751	7	-	0	0	0	-	0	0	0
19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	5,37	300,33151	598,8841	0	222,15	0	0	0	-	0	0	0
20	FONDI E ACCANTONAMENTI	-	0	0	0	-	0	0	0	-	0	0	0
50	DEBITO PUBBLICO	-	170	0	0	-	0	0	0	-	0	0	0
60	ANTICIPAZIONI FINANZIARIE	-	0	0	0	-	0	0	0	-	0	0	0
99	SERVIZI PER CONTO TERZI	-	0	0	0	-	0	0	0	-	0	0	0
		13.002,92	840.263	10.282.915	74.336	1.347.791,46	0	0	0	-	0	0	1.769.115

Fonte: Allegato 26) Rendiconto generale della Regione siciliana. Valori in migliaia di euro

1.3.3 Proventi ed Oneri finanziari

La gestione finanziaria, riportata nel macroaggregato C) del CE, rileva proventi per 6,9 milioni di euro, dei quali non si conosce la natura, ovvero non sono note le entrate della contabilità finanziaria hanno concorso alla determinazione di tale importo. Gli oneri finanziari, per la quasi totalità interessi passivi, ammontano a 308 milioni di euro. Come si evince dal prospetto dei costi per missione (tabella n. 1.3.4), gli oneri finanziari sono relativi al debito pubblico per 231 milioni di euro e alla missione 13 “Tutela della salute” per 81 milioni di euro. Il saldo della gestione finanziaria è negativo e pari a -311.754.000,40 euro.

Si rileva, anche per la gestione finanziaria, l’assenza di informazioni dettagliate nella relazione illustrativa del rendiconto, e la mancata applicazione, per i componenti negativi della gestione finanziaria, del punto 4.26 del principio contabile – Allegato 4/3 che prevede: “*gli interessi devono essere distinti in: interessi su mutui e prestiti; interessi su obbligazioni; interessi su anticipazioni; interessi per altre cause...*”

Tabella n. 1.3.3 Conto Economico- Risultato della gestione finanziaria

	C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI	2016	2015	riferimento art. 2425 cc	riferimento DM 26/4/95
	PROVENTI FINANZIARI	-			
19	PROVENTI DA PARTECIPAZIONI	-		C15	C15
a	DA SOCIETÀ CONTROLLATE	-			
b	DA SOCIETÀ PARTECIPATE	-			
c	DA ALTRI SOGGETTI	-			
20	ALTRI PROVENTI FINANZIARI	6,93		C16	C16
	TOTALE PROVENTI FINANZIARI	6,93			
	ONERI FINANZIARI	-			
21	INTERESSI ED ALTRI ONERI FINANZIARI	- 311,75		C17	C17
a	INTERESSI PASSIVI	- 308,25			
b	ALTRI ONERI FINANZIARI	- 3,51			
	TOTALE ONERI FINANZIARI	- 311,75			
		-			
	TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)	- 304,82			

Fonte: Allegato 10) Rendiconto generale della Regione siciliana. Valori in milioni di euro

Tabella n. 1.3.4 Costi per missione- Oneri finanziari

	MISSIONI	ONERI FINANZIARI
		INTERESSI ED ALTRI ONERI FINANZIARI
1	SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE	-
2	GIUSTIZIA	-
3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	-
4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	-
5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITÀ CULTURALI	-
6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO	-
7	TURISMO	-
8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	-
9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	-
10	TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITÀ	-
11	SOCCORSO CIVILE	-
12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	-
13	TUTELA DELLA SALUTE	80.981,43
14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITÀ	-
15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	-
16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	-
17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	-
18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI	-
19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	-
20	FONDI E ACCANTONAMENTI	-
50	DEBITO PUBBLICO	230.772,57
60	ANTICIPAZIONI FINANZIARIE	-
99	SERVIZI PER CONTO TERZI	-
	TOTALE	311.754,00

Fonte: Allegato 26) Rendiconto generale della Regione siciliana. Valori in migliaia di euro

1.3.4 Rettifiche di valore delle attività finanziarie

Il macroaggregato D) relativo alle rettifiche di valore delle attività finanziarie presenta un saldo negativo pari a 31 milioni di euro. La relazione al rendiconto non contiene alcuna descrizione delle rivalutazioni e svalutazioni delle attività finanziarie. Non risulta possibile un raffronto con quanto previsto al paragrafo 4.27 del principio contabile 4/3 allegato al decreto legislativo 118/2011. In tale voce sono inserite le svalutazioni dei crediti di finanziamento e le variazioni di valore dei titoli finanziari.

Tabella n.1.3.5 Conto Economico- Rettifiche attività finanziarie

	D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE	2016	2015	riferimento art. 2425 cc	riferimento DM 26/4/95
22	RIVALUTAZIONI	16,82		D18	D18
23	SVALUTAZIONI	- 47,88		D19	D19
	TOTALE RETTIFICHE (D)	- 31,06			

Fonte: Allegato 10) Rendiconto generale della Regione siciliana. Valori in milioni di euro

1.3.5 Proventi ed Oneri straordinari

La lettera E) del prospetto del Conto Economico fornisce una rappresentazione dei valori relativi ai proventi e oneri straordinari. In particolare tra i Proventi sono ricompresi i proventi da permessi di costruire, da trasferimenti in conto capitale le sopravvenienze attive e insussistenze del passivo e le plusvalenze patrimoniali.

Gli oneri straordinari sono determinati per l'87% da sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo, pari a 1.329,6 milioni e riferibili alla missione 1 "servizi istituzionali, generali e di gestione" e alla missione 9 "sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente". Tra gli oneri straordinari figura inoltre i trasferimenti in conto capotale per 101 milioni e rilevati alla missione 18 "relazioni con altre autonomie territoriali e locali".

Anche con riferimento alla gestione straordinaria, la relazione illustrativa del rendiconto appare priva del dettaglio previsto al punto 4.28 del principio contabile 4/3 che per la voce di sopravvenienze attive prevede che *"sono indicati in tali voci i proventi, di competenza economica di esercizi precedenti, che derivano da incrementi a titolo definitivo del valore di attività (decrementi del valore di passività) rispetto alle stime precedentemente operate. Trovano allocazione in questa voce i maggiori crediti derivanti dal riaccertamento dei residui attivi effettuato nell'esercizio considerato e le altre variazioni positive del patrimonio non derivanti dal conto del bilancio, quali ad esempio, donazioni, acquisizioni gratuite, rettifiche positive per errori di rilevazione e valutazione nei precedenti esercizi Nella relazione illustrativa al rendiconto deve essere dettagliata la composizione della voce....."*. Non si dispone quindi di elementi utili alla verifica della coerenza degli importi del CE con le entrate e le spese derivanti dalla contabilità finanziaria. La gestione straordinaria presenta un saldo negativo pari a 510.311.883,99 euro.

Tabella n. 1.3.6 Conto Economico- Risultato gestione straordinaria e d'esercizio

	E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI	2016	2015	riferimento art. 2425 cc	riferimento DM 26/4/95
24	PROVENTI STRAORDINARI	1.026,37		E20	E20
a	PROVENTI DA PERMESSI DI COSTRUIRE	-			
b	PROVENTI DA TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	149,70			
c	SOPRAVVVENIENZE ATTIVE E INSUSSISTENZE DEL PASSIVO	823,60			E20b
d	PLUSVALENZE PATRIMONIALI	-			E20c
e	ALTRI PROVENTI STRAORDINARI	53,07			
	TOTALE PROVENTI STRAORDINARI	1.026,37			
25	ONERI STRAORDINARI	- 1.536,68		E21	E21
a	TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	- 101,05			
b	SOPRAVVVENIENZE PASSIVE E INSUSSISTENZE DELL'ATTIVO	- 1.329,65			E21b
c	MINUSVALENZE PATRIMONIALI	-			E21a
d	ALTRI ONERI STRAORDINARI	- 105,97			E21d
	TOTALE ONERI STRAORDINARI	- 1.536,68			
		-			
	TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	- 510,31		0	0
	RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	994,47		0	0
		-			
26	IMPOSTE (*)	- 69,02		E22	E22
27	RISULTATO DELL'ESERCIZIO	925,45		E23	E23

Fonte: Allegato 10) Rendiconto generale della Regione siciliana. Valori in milioni di euro

Tabella n. 1.3.7 Conto Economico- Risultato gestione straordinaria e d'esercizio

MISSIONI		ONERI STRAORDINARI			
		SOPRAVVVENIENZE PASSIVE E INSUSSISTENZE DELL'ATTIVO	MINUSVALENZE PATRIMONIALI	TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	ALTRI ONERI STRAORDINARI
1	SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE	1.327.958,87			2.299,91
2	GIUSTIZIA				
3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA				
4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO				
5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITÀ CULTURALI				
6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO				
7	TURISMO				
8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA				
9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	1.695,50			103.309,76
10	TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITÀ				
11	SOCCORSO CIVILE				
12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA				
13	TUTELA DELLA SALUTE				
14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITÀ				
15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE				
16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA				363,00
17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE				
18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI			101.054,86	
19	RELAZIONI INTERNAZIONALI				
20	FONDI E ACCANTONAMENTI				
50	DEBITO PUBBLICO				
60	ANTICIPAZIONI FINANZIARIE				
99	SERVIZI PER CONTO TERZI				
	TOTALE	1.329.654,37		101.054,86	105.972,68

Fonte: Allegato 26) Rendiconto generale della Regione siciliana. Valori in migliaia di euro

Il risultato prima delle imposte risulta pari a 994 milioni, a tale importo vanno sottratti gli oneri dovuti alle imposte dell'esercizio che risultano pari a 69 milioni, riferiti interamente all'IRAP. Anche per tale importo non sono fornite informazioni che permettano la verifica dell'applicazione del relativo principio contabile 4.5 dell'allegato 4/3 del D.Lgs. 118/2011.

1.4 Lo stato patrimoniale

1.4.1 Lo Stato patrimoniale. Premesse. Criticità generali per la Regione siciliana

La disciplina del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è applicata nella Regione siciliana in forza dell'art. 11 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3, con alcune limitazioni in attesa che -ai sensi dell'art. 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011- siano definite le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, relativamente all'adeguamento dello Statuto regionale. Sul piano patrimoniale l'applicazione del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dei relativi allegati, segnatamente dell'allegato 4.3., comporta rilevanti novità. In considerazione di ciò, per avviare la contabilità economico patrimoniale in maniera coerente con i principi dell'armonizzazione, l'allegato 4.3. del decreto legislativo n. 118 del 2011 dispone che le Regioni, che non adottavano la contabilità economico-patrimoniale, debbano elaborare il primo stato patrimoniale di apertura sulla base del conto del patrimonio dell'esercizio precedente, integrato da una ricognizione straordinaria della situazione patrimoniale, applicando direttamente i principi contabili dell'armonizzazione, sia con riferimento alla classificazione delle voci del patrimonio che per quanto riguarda i criteri di valutazione⁸.

Il medesimo allegato 4.3. stabilisce che eventuali componenti del patrimonio non rilevate nel primo stato patrimoniale di apertura, in quanto in corso di ricognizione o in attesa di perizia, possono essere registrate nel corso della gestione tramite scritture esclusive della contabilità economico-patrimoniale. L'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio e la conseguente rideterminazione del valore delle sue componenti devono nondimeno concludersi improrogabilmente entro l'esercizio 2017.

⁸ Lo scopo della riforma è stato quello di pervenire all'integrazione tra la contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale in modo tale da realizzare un sistema di rilevazione contabile unico ed unitario attraverso il quale: a)- si possano rilevare, nel corso del periodo amministrativo, in modo contestuale e simultaneo le variazioni finanziarie, patrimoniali ed economiche che conseguono al manifestarsi dei fatti di gestione che trovano autorizzazione nel bilancio di previsione finanziario; b)- si possa dare conto della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'ente al termine di ogni periodo amministrativo, attraverso la predisposizione dello stato patrimoniale e del conto economico.

L'allegato 4.3. prevede, altresì, che nella relazione sulla gestione, allegata al rendiconto del primo esercizio di adozione della contabilità economico patrimoniale, si deve dare conto: a)- delle principali differenze tra il primo stato patrimoniale di apertura e l'ultimo conto del patrimonio, fornendo informazioni circa la riconciliazione delle poste rilevanti e sugli effetti derivanti dall'applicazione dei principi sul valore netto contabile; b)- delle modalità di valutazione delle singole poste attive e passive dello stato patrimoniale sia iniziali che finali; c)- delle componenti del patrimonio in corso di ricognizione o in attesa di perizia.

In definitiva, la redazione dello stato patrimoniale richiede alcune operazioni preliminari: l'aggiornamento dell'inventario; la codifica dell'inventario secondo il piano dei conti integrato (allegato n. 6 del decreto legislativo n. 118 del 2011); la valutazione delle voci dell'attivo e del passivo nel rispetto del principio applicato n. 9.3 della contabilità economico-patrimoniale.

L'ingresso della disciplina contabile armonizzata impone altresì specifiche procedure di valutazione soprattutto in ordine alle variazioni economico-patrimoniali non riconducibili alla dinamica finanziaria di incassi e pagamenti. Al riguardo, sono fondamentali le rettifiche delle componenti patrimoniali concernenti: svalutazioni delle attività patrimoniali; probabili passività, che richiedono la previsione di fondi rischi e oneri; l'imputazione di costi pluriennali tra più esercizi (ammortamenti); ratei di crediti/debiti per servizi effettuati o consumati ma liquidati nell'esercizio successivo; risconti attivi/passivi derivanti da servizi non ancora utilizzati o effettuati ma già liquidati nell'esercizio.

Nel nuovo sistema, dunque, lo stato patrimoniale ha la finalità di rappresentare i risultati della gestione patrimoniale e la consistenza del patrimonio (inteso come complesso dei beni e dei rapporti giuridici attivi e passivi di pertinenza della Regione) al termine dell'esercizio ed è predisposto nel rispetto del principio contabile generale n. 17 e dei principi della contabilità economico-patrimoniale di cui agli allegati n. 1 e n. 4.3 del decreto legislativo n. 118 del 2011. Lo stato patrimoniale diventa un documento inscindibile con il conto economico e con il conto del bilancio, con i quali ha notevoli collegamenti.

Il modello di stato patrimoniale si ispira, pur con alcuni adattamenti, allo schema previsto nel codice civile. Le voci sono raggruppate in macroclassi (contraddistinte da lettere alfabetiche maiuscole), classi (numeri romani), voci (numeri arabi), sottovoci (numeri arabi in sotto elenco) e articolazioni di sottovoci (lettere alfabetiche minuscole).

Ciò premesso, la Regione siciliana si è avvalsa nel 2015 della facoltà (prevista dall'art. 3, comma 12, del decreto legislativo n. 118 del 2011) di rinviare all'anno 2016 l'adozione sia del piano dei conti integrato sia dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale; sino al 2015

è stato quindi redatto soltanto il Conto del patrimonio. L'art. 11, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2015 ha previsto -a decorrere dall'esercizio finanziario 2016- l'affiancamento della contabilità economico-patrimoniale a quella finanziaria, nonché l'adozione del piano dei conti integrato. L'esercizio 2016, pertanto, è il primo nel quale la Regione ha utilizzato il nuovo sistema di contabilità armonizzata e ha predisposto il conto economico e lo stato patrimoniale.

Va sottolineato che nel giudizio di parificazione sul rendiconto del 2015 le Sezioni riunite -a seguito degli accertamenti effettuati dalla Sezione di controllo nella deliberazione n.133/2016/GEST- avevano dichiarato non regolari -in relazione al Conto generale del patrimonio della Regione siciliana- le seguenti partite del conto generale "attività non finanziarie": sottoconto "beni immobili" per euro 402.373.589,23; sottoconto "oggetti d'arte" per euro 323.051.325,76. Venivano peraltro rilevate anomalie anche per il sottoconto "azioni ed altre partecipazioni" e per quello riguardante "beni mobili". La Corte, oltretutto, aveva altresì richiamato l'attenzione dell'Amministrazione regionale sull'importanza della corretta redazione del conto e della puntuale stima delle sue componenti, posto che l'armonizzazione contabile si contraddistingue proprio per il suo carattere economico-patrimoniale.

Nella successiva deliberazione n. 275/2016/GEST, avente ad oggetto la verifica sulle misure correttive adottate dalla Regione, la Sezione di controllo ha rilevato che, ancora alla fine del 2016, erano in fase di esecuzione le iniziative finalizzate alla soluzione delle irregolarità relative al conto del patrimonio del 2015, sicché non ha ritenuto superate le criticità accertate con la deliberazione n. 133/2016/GEST e ha contestualmente raccomandato la tempestiva attuazione delle misure correttive già intraprese.

Ciò premesso, le Sezioni riunite constatano che nel 2016 la Regione siciliana non è riuscita a sanare le irregolarità riscontrate in merito al conto generale del patrimonio del 2015 e non ha completato gli adempimenti necessari per la corretta elaborazione dello stato patrimoniale, che – come si illustrerà nei seguenti paragrafi- in più punti appare gravemente lacunoso. Nel corso dell'istruttoria, infatti, la Ragioneria generale ha ammesso che alla data di predisposizione del rendiconto 2016 non era stata ancora avviata la ricognizione straordinaria prevista al punto 9.2 dell'allegato 4.3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 come momento propedeutico indispensabile per la corretta stesura dello stato patrimoniale. La conseguenza più immediata di tale omissione è stata l'impossibilità di procedere alla rideterminazione del valore effettivo del patrimonio del 2016, sicché la Ragioneria ha ritenuto opportuno valorizzare le voci dello stato patrimoniale (riclassificate secondo la contabilità economica), attenendosi ai valori del conto del patrimonio.

In particolare, i dati di apertura sono stati prelevati dal conto del patrimonio al 31 dicembre 2015, mentre quelli di chiusura coincidono con quelli del conto del patrimonio al 31 dicembre 2016.

In sintesi, con riferimento alla rilevazione dei fatti gestionali e alla loro incidenza sulla situazione patrimoniale, la Regione nel 2016 non si è conformata in maniera integrale ai principi dell'allegato 4.3 del decreto legislativo n. 118 del 2011, pur se ha adottato i relativi schemi contabili.

Non è poi irrilevante il fatto che lo stato patrimoniale non sia accompagnato da un'apposita nota integrativa, che avrebbe dovuto accuratamente soffermarsi sulla riclassificazione e sulla valorizzazione delle diverse voci. La stessa relazione sulla gestione, malgrado le indicazioni dell'allegato 4.3. sopra menzionato, è carente sul versante della situazione patrimoniale.

Occorre altresì evidenziare che la Regione non si è dotata di un piano dei conti patrimoniale, così come prescritto dall'allegato 6.3. del decreto legislativo n. 118 del 2011; ha tuttavia provveduto ad adeguare il *software* in uso per la contabilità finanziaria con i moduli di gestione della contabilità economico-patrimoniale attraverso un sistema di replica automatico dei movimenti finanziari per i soli eventi rilevanti per la contabilità economico-patrimoniale (impegni, accertamenti, pagamenti, riscossioni, riaccertamenti ecc.); tale *data base*, a sua volta, viene integrato con interventi di gestione manuale, laddove necessario; ciò sarebbe assimilabile alla matrice di correlazione fra la contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale, con la quale non vi è tuttavia perfetta coincidenza.

Lo stato patrimoniale in esame, quindi, finisce per riflettere sia le anomalie e le irregolarità, che per più esercizi hanno parzialmente inficiato il conto generale del patrimonio, sia le difficoltà connesse all'applicazione del nuovo sistema contabile.

1.4.2 Risultati d'insieme

La presenza di differenze strutturali tra il conto del patrimonio e lo stato patrimoniale e l'applicazione di nuovi criteri di contabilizzazione delle diverse voci non consentono alla Corte di poter effettuare le consuete analisi delle serie storiche delle differenti componenti patrimoniali. Pertanto, le considerazioni svolte nei successivi paragrafi sulle singole partite prenderanno in esame solo i dati esposti nello stato patrimoniale del 2016 e quelli del rendiconto del 2015; la comparazione è resa possibile dal conto del patrimonio che la Regione ha comunque opportunamente redatto anche per il 2016, sebbene non più obbligatorio, al fine di agevolare il raffronto tra i due anni.

E' invece possibile esporre qualche riflessione sui totali delle attività e delle passività nell'arco del quinquennio, dato che la diversa classificazione non impedisce la comparazione dei totali; i risultati finali dello stato patrimoniale del 2016, infatti, coincidono con quelli del conto del patrimonio dello stesso anno.

Va precisato che, dal punto di vista meramente contabile, nella nuova contabilità il totale dell'attivo e quello del passivo devono pareggiare; nel totale del passivo sono ricompresi sia il totale delle passività sia il patrimonio netto, che nel vecchio sistema contabile era definito come "netto patrimoniale". Il peggioramento o miglioramento patrimoniale corrisponde alla differenza tra il patrimonio netto dell'anno $x+1$ e quello dell'anno precedente.

I dati di sintesi si evincono dalla seguente tabella:

Tabella n. 1.4.1.

CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO	2012		2013		2014		2015		2016	
	Importo	Var %	Importo	Var %	Importo	Var %	Importo	Var %	Importo	Var %
TOTALE ATTIVITA'	18.694	-6,3	18.934	1,3	18.616	-1,7	7.827	-58,0	7.340	-6,2
TOTALE PASSIVITA'	17.986	3,6	16.679	-7,3	19.435	16,5	16.380	-15,7	14.967	-8,6
NETTO PATRIMONIALE	708	-72,5	2.255	218,5	-819	-136,3	-8.553	-944,3	-7.628	10,8
PEGGIORAMENTO (-) O MIGLIORAMENTO (+) PATRIMONIALE	-1.868		1.547		-3.074		-7.734		925	
STATO PATRIMONIALE	2012		2013		2014		2015		2016	
	Importo	Var %	Importo	Var %	Importo	Var %	Importo	Var %	Importo	Var %
TOTALE ATTIVO	18.694	12,3	18.934	1,28	18.616	-1,7	7.827	-58,0	7.340	-6,2
TOTALE PASSIVO	17.986	-6,3	16.679	-7,27	19.435	16,5	16.380	-15,7	14.967	-8,6
PATRIMONIO NETTO	708	-72,5	2.255	218,50	-819	-136,3	-8.553	-944,3	-7.628	10,8
PEGGIORAMENTO (-) O MIGLIORAMENTO (+) PATRIMONIALE	-1.868		1.547		-3.074		-7.734		925	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori in milioni di euro.

Rispetto al precedente, l'esercizio 2016 si è contraddistinto sia per il decremento nella misura del 6,2 per cento delle attività, passate complessivamente da 7.827 milioni di euro a 7.340 milioni di euro, sia per la diminuzione nella misura dell'8,6 per cento delle passività, che flettono nel loro insieme da 16.380 milioni di euro a 14.967 milioni di euro; ciò ha condotto a fine esercizio ad un patrimonio netto negativo di 7.628 milioni di euro, segnando un miglioramento patrimoniale di 925 milioni di euro rispetto all'importo negativo di 7.734 milioni di euro del 2015. In ordine all'evoluzione nel quinquennio, si osserva che nel 2012 vi è stata una flessione delle attività del 6,3 per cento e un aumento delle passività del 3,6 per cento; nel 2013 vi è stata un'inversione di tendenza con una crescita delle attività dell'1,3 per cento e un calo delle passività del 7,3 per cento; il 2014, invece, ha fatto segnare una diminuzione delle attività dell'1,7 per cento e una crescita delle passività del 16,5 per cento; nel 2015, per effetto del riaccertamento straordinario dei residui, si è verificata una notevole diminuzione delle attività, nella misura del

58 per cento, a fronte di un decremento delle passività soltanto del 15,7 per cento. In breve, il 2016 conferma la tendenza ormai triennale alla diminuzione delle attività e al valore negativo del patrimonio in conseguenza di un ammontare assai elevato delle passività, anche se le stesse percentualmente si sono ridotte nell'ultimo biennio.

1.4.3 Immobilizzazioni

Nell'ambito dell'attivo occorre distinguere fra immobilizzazioni e attivo circolante. Tale distinzione non è basata esclusivamente sul criterio finanziario del grado di liquidità, secondo cui le attività con durata di utilizzo o scadenza di realizzo superiori all'esercizio sono inserite fra le immobilizzazioni e quelle liquidabili entro il termine di un anno sono considerate di tipo corrente. La distinzione in questione tiene conto soprattutto della natura degli elementi che compongono l'attivo, sicché l'inserimento in una delle due categorie è fondato sul criterio della destinazione durevole o meno del bene, dettato dal legislatore civilistico; infatti, costituiscono immobilizzazioni gli elementi patrimoniali destinati ad essere utilizzati durevolmente nei processi di produzione e consumo; sono parte dell'attivo circolante quelli che non presentano tale caratteristica.

Nell'ipotesi di cessazione della durevolezza della destinazione di un bene, lo stesso va contabilizzato nell'attivo circolante, con conseguenze sulla sua valutazione e sul processo di ammortamento, che dovrebbe cessare.

Le immobilizzazioni si distinguono in immateriali (beni intangibili aventi utilità pluriennale), materiali (beni tangibili con utilità pluriennale) e finanziarie (investimenti durevoli nel capitale di rischio o di prestito di altri organismi privati e pubblici). Le immobilizzazioni materiali includono i beni demaniali.

La condizione per la registrazione nello stato patrimoniale della relativa voce è data dal verificarsi dell'effettivo passaggio del diritto di proprietà dei beni entro la data di chiusura dell'esercizio.

a)- Immobilizzazioni materiali

Le immobilizzazioni materiali devono essere inserite al costo di acquisizione dei beni o di produzione, se realizzata in economia (inclusi eventuali oneri accessori d'acquisto, quali le spese notarili, le tasse di registrazione dell'atto, gli onorari per la progettazione, ecc.), al netto delle quote di ammortamento. Qualora, alla data di chiusura dell'esercizio, il valore delle predette immobilizzazioni sia durevolmente inferiore al costo iscritto, quest'ultimo è rettificato, nell'ambito delle scritture di assestamento, mediante apposita svalutazione. Per quanto attiene alle rivalutazioni, le stesse sono ammesse solo in caso di specifiche normative che le prevedano e con le modalità ed i limiti ivi indicati.

Con riferimento alla situazione patrimoniale della Regione siciliana, va osservato che le immobilizzazioni totali (immateriali, materiali e finanziarie) passano da 2.707 milioni di euro nel 2015 a 2.417 milioni di euro con un decremento di 290 milioni di euro (-10,71%) determinato essenzialmente dall'evoluzione del valore delle immobilizzazioni finanziarie di cui si dirà infra.

Tabella 1.4.2 – Immobilizzazioni

IMMOBILIZZAZIONI	2016	2015	Incremento /decremento	Variazione %
IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	0	0	0	n.d.
IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	774	798	-24	-3,01
IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	1.643	1.909	-266	-13,93
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI	2.417	2.707	-290	-10,71

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori in milioni di euro.

Le immobilizzazioni materiali nello stato patrimoniale si suddividono in beni demaniali e altre immobilizzazioni materiali che incidono rispettivamente sul totale per il 91,62 ed 8,38 per cento. Le immobilizzazioni materiali, corrispondenti al totale dei beni immobili e dei mobili di cui al Conto generale del patrimonio, registrano nello stato patrimoniale dal 2015 al 2016 una diminuzione, da 798 a 774 milioni di euro (-3,01%) per effetto del decremento della voce “beni demaniali”.

Nell'ambito dei beni demaniali una voce di fondamentale importanza è rappresentata dai beni immobili. A tal proposito, va segnalata la sostanziale inattendibilità della stima degli immobili; al riguardo, allo scopo di rimediare al mancato aggiornamento dell'inventario, nel 2016 si è data attuazione al decreto n. 53 del 2 febbraio 2016 del Ragioniere generale, che -in virtù dell'art. 27 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9- ha stabilito i principi e i criteri per la tenuta e per l'aggiornamento delle scritture contabili concernenti i beni immobili di proprietà della Regione. E' stato sottoscritto (in data 8 marzo 2016) un protocollo d'intesa tra il Dipartimento regionale delle finanze e del credito e la Ragioneria territoriale dello Stato di Palermo, affinché

quest'ultima consentisse l'estrazione delle copie dei registri inventariali in suo possesso; analoga disponibilità è stata dimostrata dalle altre ragionerie dello Stato.

Si è così avviata una fase transitoria, nell'ambito della quale i dati desunti dai registri conservati presso le Ragionerie territoriali sono stati inseriti in un apposito *database* del Dipartimento delle finanze in attesa della successiva validazione. Nel corso dell'istruttoria il Dipartimento delle Finanze ha riferito che nel 2016 si sono concluse le operazioni di scansione dei registri, delle schede e dei fascicoli detenuti dalle Ragionerie territoriali dello Stato, eccettuata quella di Enna, in ordine alle singole partite dei beni di proprietà della Regione Siciliana; successivamente è stata avviata l'attività di riscontro dei dati presenti nei registri e nelle schede per la predisposizione dei modelli necessari per la rendicontazione. I dati, sebbene parziali, sono stati trasmessi alla Ragioneria generale della Regione per la redazione dello stato patrimoniale. Il Dipartimento, nondimeno, ha ammesso che l'attività di inventariazione e di stima non si è conclusa, poiché occorre ancora procedere alla prima stesura del Registro Unico, all'assestamento delle partite inventariali sospese e alla redazione del regolamento di acquisizione delle nuove partite inventariali. Inoltre, è tuttora in corso l'attività di inventariazione, stima e classificazione dei beni del patrimonio forestale dell'ex Azienda Foreste Demaniali, per il quale il Dipartimento Regionale dello Sviluppo Rurale e Territoriale ha diramato direttive per l'aggiornamento dei registri inventariali. Tutto ciò implica la persistente inattendibilità dell'importo indicato per i beni demaniali.

Nella voce "Altri beni demaniali", iscritti nell'attivo dello Stato patrimoniale per 343 milioni di euro rientrano quelli che nel Conto generale del patrimonio sono stati sinora denominati "Oggetti d'arte". La variazione in aumento, rispetto al 2015, pari a 18 milioni di euro (+5,54%) è imputabile alla categoria degli oggetti d'arte per effetto dell'attività svolta dalle commissioni provinciali istituite con decreto n. 4610 del 21 ottobre 2016, per la catalogazione e stima dei relativi beni, secondo le disposizioni del regio decreto 16 agosto 1927, n. 1917. Molte commissioni hanno già provveduto alla ricognizione materiale degli oggetti d'arte inventariati e alla verifica dell'esistenza degli oggetti d'arte non inventariati.

Tra le immobilizzazioni materiali confluiscono anche gli "Altri beni demaniali" non soggetti ad ammortamento, se rientranti nella fattispecie di "Beni librari" qualificabili come "beni culturali" ai sensi dell'art. 2 o dell'art. 139 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

La nuova classificazione dei beni mobili, ora chiamati "altri beni materiali", ha comportato la diversa classificazione di talune categorie di beni mobili; in particolare, "mobili e arredi" diminuiscono del 12,50 per cento e "macchine per ufficio e *hardware*" del 10 per cento; le predette

poste patrimoniali apparivano nell'unica voce "Beni mobili costituenti la dotazione degli uffici" nel precedente Conto generale del patrimonio.

Tabella 1.4.3. – Immobilizzazioni materiali

IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	2015		2016		Incremento /decremento 2015/2016	Var % 2015/2016
	Importo	Inc. %	Importo	Inc. %		
BENI DEMANIALI IN:	726	100,00	709	100,00	-17	-2,34
Terreni	74	10,19	67	9,45	-7	-9,46
Fabbricati	327	45,04	299	42,17	-28	-8,56
Infrastrutture	0	0,00	0	0,00	0	n.d.
Altri beni demaniali	325	44,77	343	48,38	18	5,54
ALTRE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI IN:	72	100,00	65	100,00	-7	n.d.
Terreni	0	0,00	0	0,00	0	n.d.
Fabbricati	0	0,00	0	0,00	0	n.d.
Impianti e macchinari	0	0,00	0	0,00	0	n.d.
Attrezzature industriali e commerciali	17	23,61	14	21,54	-3	n.d.
Mezzi di trasporto	20	27,78	18	27,69	-2	-10,00
Macchine per ufficio e hardware	8	11,11	7	10,77	-1	-12,50
Mobili e arredi	7	9,72	6	9,23	-1	-14,29
Infrastrutture	0	0,00	0	0,00	0	n.d.
Diritti reali di godimento	0	0,00	0	0,00	0	n.d.
Altri beni materiali	20	27,78	20	30,77	0	0,00
Immobilizzazioni in corso ed acconti	0	0,00	0	0,00	0	n.d.
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	798		774		-24	-3,01
Incidenza dei Beni demaniali sul totale delle Immobilizzazioni materiali		90,98		91,60		
Incidenza delle Altre immobilizzazioni materiali sul totale delle Immobilizzazioni materiali		9,02		8,40		

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori in milioni di euro.

b) - Immobilizzazioni immateriali

In merito alle immobilizzazioni immateriali, le stesse sono determinate di norma da costi d'impianto e di ampliamento, costi di ricerca, sviluppo e pubblicità, immobilizzazioni in corso e acconti, costi di *software* applicativo prodotto per uso interno non tutelato. Tali immobilizzazioni sono riportate nello stato patrimoniale della Regione siciliana con valore pari a zero nel 2016, poiché la Ragioneria ha evidenziato che negli anni i costi per licenze per *software* o per l'utilizzazione di opere di ingegno, ecc., sono stati portati direttamente in aumento del valore dei beni cui si riferiscono (es. macchine per ufficio e *hardware*). Nel conto del patrimonio vi è quindi un unico valore corrispondente a "beni mobili costituenti la dotazione degli uffici" pari a euro 12.648.503,34; tale importo, nello stato patrimoniale, risulta riclassificato e suddiviso nelle summenzionate voci "macchine per ufficio e hardware" e "mobili e arredi". Nondimeno, la Ragioneria ha riferito che -con il Servizio Demanio del Dipartimento Finanze e Credito e con l'Ufficio per l'attività di coordinamento dei sistemi informativi regionali- è stata avviata l'attività

necessaria per procedere ad una ricognizione che permetterà di fornire maggiori dettagli per il 2017.

c)- Immobilizzazioni finanziarie

Le immobilizzazioni finanziarie sono rappresentate da partecipazioni in imprese controllate e partecipate, crediti e altri titoli; secondo il principio dell'allegato 4.3. del decreto legislativo n. 118 del 2011 sono iscritte al valore di acquisizione, corretto per eventuali perdite durevoli di valore. Le partecipazioni in imprese controllate devono essere valutate in base al "metodo del patrimonio netto". Gli eventuali utili devono determinare l'iscrizione di una specifica riserva vincolata del patrimonio netto; le eventuali perdite, invece, sono portate nel conto economico. Nel caso in cui non risulti possibile acquisire il bilancio di esercizio della società partecipata, la partecipazione va comunque iscritta nello stato patrimoniale al costo di acquisto.

Tanto premesso, va constatato che nello stato patrimoniale del 2016 le immobilizzazioni finanziarie, complessivamente pari a 1.643 milioni di euro, subiscono un significativo decremento del 13,93 per cento rispetto al 2015, quando veniva riportato un valore pari a 1.909 milioni di euro. Tale decremento è essenzialmente imputabile alla diminuzione dei "crediti" (-18,59%) e, in particolare, di quelli verso imprese partecipate (-25,94%), che incidono sul totale per il 23,73 per cento; i crediti verso altri soggetti, a loro volta, influiscono sul totale per il 76,27 per cento e si sono ridotti del 16,07 per cento.

Tabella 1.4.4 – Immobilizzazioni finanziarie

IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	2015		2016		Incremento/ decremento 2015/2016	Var % 2015/2016
	Importo	Inc. %	Importo	Inc. %		
PARTECIPAZIONI IN:	387	20,27	404	24,59	17	4,39
imprese controllate	139	35,92	187	46,29	48	34,53
imprese partecipate	247	63,82	216	53,47	-31	-12,55
altri soggetti	0	0,00	0	0,00	0	n.d.
CREDITI VERSO:	1.522	79,73	1.239	75,41	-283	-18,59
altre amministrazioni pubbliche	0	0,00	0	0,00	0	n.d.
imprese controllate	0	0,00	0	0,00	0	n.d.
imprese partecipate	397	26,08	294	23,73	-103	-25,94
altri soggetti	1.126	73,98	945	76,27	-181	-16,07
Altri titoli	0	0,00	0	0,00	0	n.d.
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	1.909	100,00	1.643	100,00	-266	-13,93

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori in milioni di euro.

Nella relazione di accompagnamento al rendiconto per l'esercizio 2016 viene riferito che, per la stima delle partecipazioni, la Regione ha utilizzato il metodo del patrimonio netto, in base al

quale la partecipazione è valutata sulla base del valore pro-quota del patrimonio netto della società partecipata alla data di approvazione del bilancio del partecipante; il relativo risultato di esercizio è imputato pro-quota al conto economico del socio. Occorre tuttavia osservare che quasi nessuna delle società controllate ha approvato il bilancio del 2016 prima della redazione dello stato patrimoniale in esame. La Regione siciliana, fra l'altro, presenta talune partecipazioni in società al momento in liquidazione, anch'esse inserite tra le immobilizzazioni finanziarie al valore del patrimonio netto.

Il valore delle partecipazioni in imprese controllate ammonta a poco più di 187 milioni di euro, mentre il valore di quelle in imprese partecipate è pari a 216 milioni di euro; si ha così un totale di 404 milioni di euro. Il seguente prospetto si sofferma sulle società controllate.

Tabella 1.4.5. – Imprese controllate

DENOMINAZIONE IMPRESA	Valore al 31 12 16
Azioni da Conto generale del patrimonio	187.209.110,71
Partecipazione al capitale sociale di Riscossione S.p.A.	2.251.000,00
Partecipazione al capitale sociale di Sicilia e-Servizi S.p.A.	1.139.799,00
Partecipazione al capitale sociale di Sviluppo Italia Sicilia S.p.A.	194.853,00
Partecipazione al capitale sociale di IRFIS FinSicilia S.p.A. (ex Irfis S.p.A.)	110.943.173,42
Partecipazione al capitale sociale di Servizi Ausiliari Sicilia S.p.A.	721.035,00
Partecipazione al capitale sociale di BIOSPHERA S.p.A.	260.100,00
Partecipazione al capitale sociale di Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia	5.932.093,24
Partecipazione al capitale sociale di Società Consortile per azioni - Mercati agro-alimentari Sicilia	19.973.878,01
Partecipazione al capitale sociale di Azienda Siciliana Trasporti	14.477.429,00
Partecipazione al capitale sociale di Terme di Sciacca SpA	3.718.778,00
Partecipazione al capitale sociale di Terme di Acireale SpA	22.870.059,00
Partecipazione al capitale sociale di Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria S.C.p.A.	4.726.913,04
Totale Imprese controllate da Stato patrimoniale	187.209.110,71

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori in unità di euro.

1.4.4 Attivo circolante

L'attivo circolante viene ripartito in quattro macro categorie: rimanenze; crediti; attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni; disponibilità liquide

a)- Rimanenze

Le rimanenze sono costituite dalle cosiddette giacenze di magazzino (materie prime, secondarie e di consumo; semilavorati; prodotti in corso di lavorazione; prodotti finiti; lavori in corso su ordinazione), che vanno valutate al minore fra costo e valore di presumibile realizzazione

desunto dall'andamento del mercato (art. 2426, n. 9, codice civile). Nel caso della Regione siciliana questa voce di bilancio è pari a zero nel 2016.

b) Crediti

I crediti sono suddivisi in: -crediti di natura tributaria, di cui una parte è destinata al finanziamento della sanità; -crediti per trasferimenti e contributi verso amministrazioni pubbliche, imprese controllate, imprese partecipate, clienti e utenti. Occorre poi distinguere fra crediti di funzionamento, crediti da finanziamenti contratti dall'ente e crediti finanziari concessi dall'ente per fronteggiare esigenze di liquidità dei propri enti e delle società controllate e partecipate

I crediti sono iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale solo se corrispondenti ad obbligazioni giuridiche perfezionate esigibili, per le quali il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni; sono iscritti al valore nominale, ricondotto al presumibile valore di realizzo. Secondo il principio contabile 4.3., i crediti sono valutati al netto del fondo svalutazioni e corrispondono all'importo dei residui oltre ad eventuali crediti stralciati dalle scritture finanziarie e registrati solo in quelle patrimoniali.

Tabella 1.4.6 – Attivo circolante - Crediti

Attivo circolante - Crediti	Importo		Variazione		incidenza %
	2016	2015	importo	%	
CREDITI DI NATURA TRIBUTARIA	1.433	1.337	96	7,18	34,15
crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità	717	640	77	12,03	17,09
altri crediti da tributi	716	697	19	2,73	17,06
crediti da Fondi perequativi	-	-	0	-	-
CREDITI PER TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI	1.502	1.577	-75	-4,76	35,80
verso amministrazioni pubbliche	1.483	1.558	-75	-4,81	35,34
imprese controllate	-	-	0	-	-
imprese partecipate	-	-	0	-	-
verso altri soggetti	19	19		-	0,46
VERSO CLIENTI ED UTENTI	-	-	0	-	-
ALTRI CREDITI	1.261	1.249	12	0,96	30,05
verso l'erario			0	-	-
per attività svolta per c/terzi	-	-	-	-	-
altri	1.261	1.249	12	0,96	30,05
TOTALE	4.196	4.163	33	0,79	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori in milioni di euro.

I crediti di natura tributaria, che costituiscono il 34,15 per cento dei crediti iscritti nell'attivo circolante, risultano nell'anno 2016 suddivisi in: crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità (717 milioni di euro) e altri crediti da tributi (716 milioni di euro). I primi aumentano del 12,03 per cento, mentre i secondi segnano una crescita inferiore, pari al 2,73 per cento. Entrambe le voci determinano un incremento dei crediti di natura tributaria del 7,18 per cento.

I crediti per trasferimenti e contributi costituiscono -all'interno dei crediti dell'attivo circolante- la voce con la maggiore incidenza (35,80%) con una diminuzione del 4,76 per cento rispetto all'esercizio precedente, essendo passati da 1.577 a 1.502 milioni di euro; la quasi totalità dei crediti per trasferimenti e contributi è rappresentata dai crediti verso amministrazioni pubbliche, pari al 35,34 per cento sul totale, mentre i crediti verso altri soggetti incidono solamente per 19 milioni di euro (0,46%).

La voce crediti verso clienti e utenti, invece, non risulta essere stata valorizzata nel periodo esaminato.

Un'ultima voce dei crediti è la posta "altri crediti" con un'incidenza sul totale del 30,05 per cento. Per l'anno 2016 viene riportato un importo di 1.261 milioni di euro con un incremento rispetto al 2015 di 12 milioni di euro (+ 0,96%).

c)- Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni

Le azioni e i titoli detenuti per la vendita nei casi consentiti dalla legge sono valutati al minore fra il costo di acquisizione e il presumibile valore di realizzo desumibile dall'andamento del mercato. Nello stato patrimoniale in esame questa voce è pari a zero nel 2016.

d)- Disponibilità liquide

Le disponibilità liquide sono articolate nelle seguenti voci:

1)- conto di tesoreria: comprende il conto presso "*Istituto tesoriere/cassiere*", nel quale sono registrati i movimenti del conto corrente gestito dal tesoriere, nonché il conto di tesoreria unica presso la Banca d'Italia. Per l'ente le disponibilità liquide versate nel conto corrente bancario di tesoreria e nella contabilità speciale di tesoreria unica costituiscono un unico fondo, nel quale si versa e si preleva;

2)- altri depositi bancari e postali;

3)- conto di cassa.

Nell'attivo dello stato patrimoniale le disponibilità liquide sono rappresentate dal saldo dei depositi bancari, postali e dei conti intestati all'amministrazione pubblica alla data del 31 dicembre.

Ciò premesso, va osservato che -rispetto al 2015- il totale delle disponibilità liquide è diminuito di 348 milioni di euro, riducendosi dai 1.075,6 milioni di euro registrati nel 2015 ai 726,6 milioni del 2016 con un decremento del 32,44 per cento. Il 99,75% del totale delle disponibilità è rappresentato dal conto di cassa pari a quasi 724,8 milioni di euro.

Tabella 1.4.7 – Disponibilità liquide

Disponibilità liquide	Importo		variazione		incidenza %
	2016	2015	Importo	%	
CONTO DI TESORERIA	1.840	118.389	-116.549	-98,45	0,25
istituto tesoriere	1.840	118.389	-116.549	-98,45	0,25
presso Banca d'Italia	-	-	-	-	-
ALTRI DEPOSITI BANCARI E POSTALI	-	-	-	-	-
CONTO DI CASSA	724.857	838.855	-113.998	-13,59	99,75
ALTRI CONTI PRESSO LA TESORERIA STATALE INTESTATI ALL'ENTE	-	-	-	-	-
TOTALE	726.697	1.075.633	-348.936	-32,44	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori in migliaia di euro.

Va pure sottolineato che dal conto complementare del tesoriere, allegato al conto generale del patrimonio, nonché dalla “situazione del tesoro” redatta dal tesoriere emerge che il fondo di cassa della Regione siciliana, avente un ammontare di euro 838.855.172 al 31 dicembre 2015, è diminuito alla fine del 2016, risultando pari ad euro 724.857.609. I crediti di tesoreria sono passati da 118.388.517 al 31 dicembre 2015 ad euro 1.840.305 al 31 dicembre 2016. I debiti di tesoreria, che erano pari ad euro 1.013.468.481 al 31 dicembre 2015, sono diminuiti sino all'importo di euro 735.003.548. Tutto ciò significa che la situazione del tesoro al 31 dicembre 2016 riporta un saldo negativo di euro 8.306.634, che è comunque migliore rispetto a quello negativo di euro 56.224.792 della fine del 2015.

1.4.5 Ratei e risconti attivi

I ratei attivi sono quote di ricavi o di proventi che avranno manifestazione finanziaria futura (incasso), ma che devono, per competenza economica, essere attribuiti all'esercizio in

chiusura. I risconti attivi sono quote di costi o oneri che hanno avuto manifestazione finanziaria nell'esercizio (pagamento), ma che vanno rinviati in quanto di competenza di esercizi futuri.

I ratei e risconti sono iscritti e valutati in conformità a quanto precisato dall'art. 2424-bis, comma 6, codice civile. In particolare, in base al principio generale n. 17 della competenza economica contenuto nell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 118 del 2011 i ricavi devono essere imputati all'esercizio nel quale si verificano le seguenti condizioni: a)- il processo produttivo di produzione dei beni o erogazione dei servizi da parte dell'amministrazione pubblica è stato completato; b)- l'erogazione del servizio o la cessione del bene è già avvenuta, cioè si è verificato il passaggio sostanziale del titolo di proprietà oppure i servizi sono stati resi.

Inoltre, sempre in virtù del principio generale n. 17 citato, i componenti economici negativi devono avere correlazione con i ricavi dell'esercizio o con le altre risorse rese disponibili per il regolare svolgimento delle attività istituzionali.

Nello Stato patrimoniale non sono stati appostati né ratei attivi né risconti attivi.

1.4.6 Il passivo. Il patrimonio netto

Il passivo dello stato patrimoniale è composto dalle seguenti cinque macroclassi: - patrimonio netto, -fondi per rischi ed oneri, -trattamento di fine rapporto, -debiti, -ratei, risconti e contributi agli investimenti

Il patrimonio netto dell'ente è costituito dalla differenza fra il valore dell'attivo e del passivo e rappresenta la ricchezza netta dell'ente, se positivo, o il deficit patrimoniale, se negativo.

Lo schema di stato patrimoniale prevede che il patrimonio netto si articoli nelle seguenti voci: fondo di dotazione; riserve; risultato economico dell'esercizio. Le riserve, a loro volta, sono distinte in: riserve da risultato economico degli esercizi precedenti; da capitale; da permessi di costruire.

Il fondo di dotazione rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente ed è alimentato mediante destinazione dei risultati economici positivi di esercizio.

L'incremento o la costituzione delle riserve di capitale conseguono all'eventuale rilevazione delle differenze di valutazione degli elementi patrimoniali attivi e passivi nel caso in cui le rettifiche positive siano di importo superiore a quello delle rettifiche negative. Le riserve costituiscono la parte del patrimonio netto che, in caso di perdita, è primariamente utilizzabile per la copertura, a garanzia del fondo di dotazione.

Nel rendiconto della Regione siciliana non risulta nessun importo per fondo di dotazione e per riserve. Al riguardo, la Ragioneria generale nel corso dell'istruttoria ha dedotto che la voce relativa al fondo di dotazione e alle riserve non è stata valorizzata, poiché lo stato patrimoniale riporta tra le passività un patrimonio netto negativo pari a euro 7.627.513.443,84, che è stato causato dai seguenti fattori: a)- il riaccertamento straordinario, che ha determinato la cancellazione e reimputazione di residui attivi con conseguente peggioramento del conto del patrimonio e ha generato, alla chiusura del 31 dicembre 2015, un'eccedenza passiva pari ad euro 8.552.965.685,49; b)- la non corretta valorizzazione dei beni immobili, dei beni demaniali e degli oggetti d'arte. La ricognizione straordinaria e le attività intraprese dall'Amministrazione dovrebbero permettere in futuro la corretta individuazione del netto patrimoniale che potrà essere suddiviso tra le voci del fondo di dotazione e delle riserve.

In sintesi, tenuto conto del maggiore ammontare delle passività (14.967 milioni di euro) rispetto alle attività (pari a 7.340 milioni di euro), il 2016 si è concluso con un deficit patrimoniale di euro 7.628 milioni di euro, che, grazie al risultato positivo economico di esercizio di 925 milioni di euro (+10,81%), è comunque inferiore rispetto a quello di euro 8.553 milioni di euro registrato nel 2015.

Tabella 1.4.8 – Patrimonio Netto

Patrimonio Netto	Importo		Variazione	
	2016	2015	Importo	%
TOTALE PATRIMONIO NETTO	-7.628	-8.553	925	10,81%
RISULTATO D'ESERCIZIO	925	-		

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori in milioni di euro.

1.4.7 Fondi per rischi e oneri - trattamento di fine rapporto

Lo stato patrimoniale prevede una macroclasse per i fondi per rischi ed oneri. E' evidente, infatti, che la valutazione della situazione economico-finanziaria non può prescindere dalla considerazione delle passività potenziali e delle passività certe generate dalla gestione.

E' quindi necessario quantificare gli accantonamenti a fondi rischi ed oneri destinati a coprire perdite o debiti aventi le seguenti caratteristiche: -natura determinata; -esistenza certa o probabile; -ammontare o data di sopravvenienza indeterminati alla chiusura dell'esercizio.

Bisogna nondimeno operare una distinzione tra due categorie di accantonamenti:

a)- accantonamenti per passività certe, il cui ammontare o la cui data di estinzione sono indeterminati. Si tratta di obbligazioni che maturano con il passare del tempo o che sorgono con il verificarsi di un evento specifico dell'esercizio in corso, non ancora definite esattamente nell'ammontare ma suscettibili di stima;

b)- accantonamenti per passività la cui esistenza è solo probabile; si tratta delle cosiddette "passività potenziali" generalmente legate a controversie, per le quali occorre stanziare a chiusura dell'esercizio un accantonamento commisurato all'esborso che si stima di dovere sostenere al momento di definizione della lite.

Lo stato patrimoniale prevede tre categorie di fondi: per trattamento di quiescenza, per imposte, altri fondi. La voce per trattamento di quiescenza accoglie i fondi diversi dal trattamento di fine rapporto quali ad esempio: i fondi di pensione per il personale dipendente; i fondi di pensione integrativa derivanti da accordi aziendali, interaziendali o collettivi per il personale dipendente; i fondi di indennità per cessazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Il fondo per imposte riguarda tributi che dovranno essere pagati negli esercizi futuri, il cui presupposto è sorto nel corso dell'esercizio. Nella categoria residuale, infatti, confluiscono i fondi per il contenzioso nonché i fondi per la copertura delle perdite delle società partecipate; invero, qualora un ente abbia partecipazioni immobilizzate in società, che registrano perdite di natura non durevole, e abbia l'obbligo o l'intenzione di coprire tali perdite per la quota di pertinenza, va accantonato nel passivo dello stato patrimoniale un fondo di ammontare pari all'onere assunto. Se la perdita ha invece carattere permanente, occorre svalutare direttamente le partecipazioni.

La Regione siciliana non ha appostato alcun importo per i fondi per rischi e oneri. A tal proposito, la Ragioneria ha precisato che la voce in questione non è stata valorizzata poiché nel bilancio regionale redatto con il sistema della contabilità finanziaria non esiste -alla data di chiusura del 31 dicembre 2016- un fondo rischi per fronteggiare situazioni che possono generare passività potenziali. Inoltre, anche a causa della complessa organizzazione dell'Amministrazione Regionale, sono state riscontrate oggettive difficoltà per individuare le controversie e per quantificare i relativi valori per la creazione del citato Fondo. Pertanto, è stata avviata la ricognizione tra tutti i Dipartimenti in ordine ai giudizi pendenti, all'entità delle pretese e al grado di soccombenza; ciò dovrebbe consentire una corretta valorizzazione per l'anno 2017. Nel bilancio di previsione finanziario per il 2017, nondimeno, risulta già appostata una somma pari a euro 5.826.107,91 quale Fondo rischi contenzioso spese legali.

La Ragioneria ha aggiunto che non vi è alcun importo per il “Fondo Trattamento di fine rapporto”, poiché si tratta di un accantonamento figurativo; a fine anno la quota di competenza viene rilevata tra le spese del personale. La Regione ha comunque intrapreso con il Dipartimento Funzione Pubblica un'attività di monitoraggio per quantificare l'ammontare del Fondo maturato, al netto delle somme già erogate per anticipazioni di TFR.

1.4.8 Debiti

La voce “debiti” si articola in cinque categorie:

- 1.- debiti da finanziamento; sono determinati dalla somma algebrica del debito all'inizio dell'esercizio più gli accertamenti sulle accensioni di prestiti effettuati nell'esercizio al netto dei pagamenti per rimborso di prestiti;
- 2.- debiti verso fornitori; sono iscritti nello stato patrimoniale solo se corrispondenti a obbligazioni giuridiche perfezionate esigibili per le quali il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni;
- 3.- acconti;
- 4.- debiti per trasferimenti e contributi;
- 5.- altri debiti.

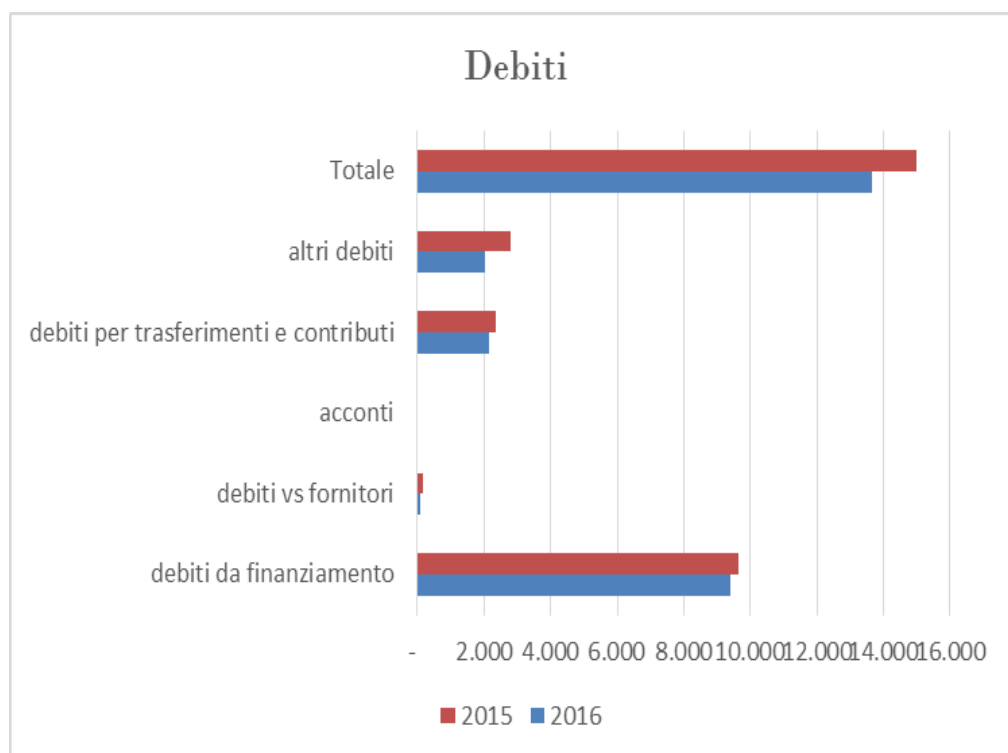
I debiti complessivamente decrescono di 1.325 milioni di euro (-8,84%), passando da 14.993 a 13.668 milioni di euro per effetto delle dinamiche registrate dalle singole voci di stato patrimoniale.

Tabella 1.4.9 – Debiti

Debiti	Importo		Variazione	
	2016	2015	Importo	%
debiti da finanziamento	9.403	9.660	-257	-2,66
debiti vs fornitori	84	184	-100	-54,35
acconti	-	-	-	-
debiti per trasferimenti e contributi	2.143	2.348	-205	-8,73
altri debiti	2.038	2.801	-763	-27,24
Totale	13.668	14.993	-1.325	-8,84

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori in milioni di euro.

Grafico 1.4.1 – Debiti



La voce “Debiti da finanziamento” registra una flessione di 256,86 milioni di euro (-2,66%) scaturita dalla diminuzione delle voci: “verso banche e tesoriere” (-4,64%), “debiti di tesoreria” (-27,44%), “mutui e finanziamenti” (-1,82%). L’unica voce in aumento è quella dei “debiti verso altre amministrazioni pubbliche” per un valore di 633 milioni di euro alla fine del 2016 (+36,72%).

Tabella 1.4.10 – Debiti di finanziamento

Debiti da finanziamento	Importo		Variazione		Incidenza % sul totale
	2016	2015	Importo	%	
PRESTITI OBBLIGAZIONARI	-	-	-	-	-
V/ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	633	463	170	36,72	6,73
VERSO BANCHE E TESORIERE	8.770	9.197	-427	-4,64	93,27
debiti di tesoreria	735	1.013	-278	-27,44	7,82
mutui e finanziamenti	8.035	8.184	-149	-1,82	85,45
VERSO ALTRI FINANZIATORI	-	-	-	-	-
TOTALE	9.403	9.660	-257	-2,66	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l’esercizio 2016. Valori in milioni di euro.

La voce “Debiti verso fornitori” registra un notevole decremento, pari a 100,08 milioni di euro (-54,32%), mentre la voce “acconti” non è valorizzata.

La voce “Debiti per trasferimenti e contributi” presenta un saldo di 2.143 milioni di euro con un decremento di 205 milioni di euro (-8,73%) rispetto al 2015. I debiti verso le aziende sanitarie ed ospedaliere hanno pesato per 1.415 milioni di euro (+3,75%); quelli verso le imprese

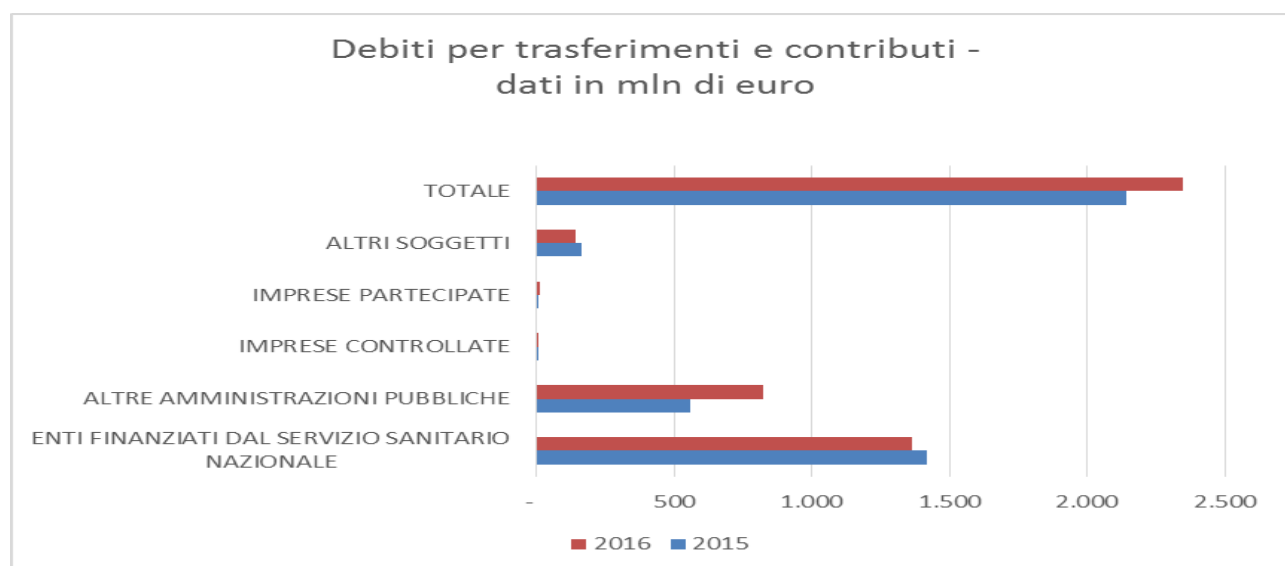
controllate per quasi 4 milioni di euro (-50%); quelli verso le imprese partecipate per 2,5 milioni di euro (-85,71%); i debiti verso altri soggetti per 163 milioni di euro (+13,99%).

Tabella 1.4.11 – Debiti per trasferimenti e contributi

Debiti per trasferimenti e contributi	Importo		Variazione		Incidenza % sul totale
	2016	2015	Importo	%	
ENTI FINANZIATI DAL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1.415	1.362	53	3,75	66,03
ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	559	821	-262	-31,91	26,08
IMPRESE CONTROLLATE	4	8	-4	-50,00	0,19
IMPRESE PARTECIPATE	2	14	-12	-85,71	0,09
ALTRI SOGGETTI	163	143	20	13,99	7,61
TOTALE	2.143	2.348	-205	-8,73	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori arrotondati in milioni di euro.

Grafico 1.4.2 – Debiti per trasferimenti e contributi



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori arrotondati in milioni di euro.

La voce “Altri debiti” riporta un saldo finale di 2.038,35 milioni di euro in diminuzione (-27,23%) rispetto all’anno precedente.

1.4.9 Ratei passivi, risconti passivi e contributi agli investimenti

I ratei passivi sono costituiti dalle quote di costi/oneri che avranno manifestazione finanziaria futura ma che, per competenza, devono essere attribuiti all'esercizio in chiusura. Le

quote di competenza dei singoli esercizi si determinano in ragione del tempo di utilizzazione delle risorse economiche (beni e servizi) il cui costo/onere deve essere imputato.

I risconti passivi sono rappresentati dalle quote di ricavi che hanno avuto manifestazione finanziaria nell'esercizio (accertamento dell'entrata/incasso), ma che vanno rinviati in quanto di competenza di futuri esercizi. La determinazione dei risconti passivi avviene considerando il periodo di validità della prestazione, indipendentemente dal momento della manifestazione finanziaria.

Come si può evincere dalla seguente tabella, i ratei passivi sono pari a zero, mentre i risconti passivi passano da 1.386 a 1.299 milioni di euro, registrando una flessione di 87 milioni (-6,28%).

Tabella 1.4.12 – risconti e ratei passivi

Risconti e Ratei Passivi	Importo		Variazione	
	2016	2015	Importo	%
RISCONTI PASSIVI	1.299	1.386	-87	-6,28
RATEI PASSIVI	-	-	-	-

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dello Stato patrimoniale per l'esercizio 2016. Valori in milioni di euro.

1.4.10 I conti d'ordine

In calce allo stato patrimoniale devono essere iscritti i conti d'ordine, suddivisi nella seguente classificazione: impegni su esercizi futuri, beni di terzi in uso, beni dati in uso a terzi, garanzie prestate ad amministrazioni pubbliche, a imprese controllate, a imprese partecipate e ad altre imprese. I conti d'ordine registrano gli accadimenti che potrebbero produrre effetti sul patrimonio dell'ente in tempi successivi a quelli della loro manifestazione; tali conti, dunque, consentono di acquisire informazioni su un fatto rilevante accaduto, ma che non ha ancora tutti i requisiti indispensabili per potere essere registrato in contabilità generale.

E' obbligatoria l'indicazione, prevista dall'art. 2424, comma 3, codice civile, delle garanzie prestate fra fidejussioni (cui sono equiparate le lettere di *patronage* “forti”), avalli e garanzie reali.

I conti d'ordine riportano un saldo complessivo finale di 27,3 milioni di euro identico al dato del 2015. L'unica posta valorizzata è quella relativa a “garanzie prestate ad altre imprese”.

2 IL CICLO DEL BILANCIO

SOMMARIO 2.1 Premessa. - 2.2 Documento di Programmazione Economico Finanziaria. - 2.3 Il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente. - 2.4 La legge di stabilità regionale e la legge di approvazione del bilancio di previsione. - 2.5 La legge di assestamento. - 2.6 Considerazioni finali.

2.1 Premessa.

L'analisi del ciclo del bilancio punta al cuore della riforma.

La programmazione di bilancio assume infatti un ruolo centrale nel nuovo ordinamento.

Essa è definita quale processo di analisi e valutazione (scelta) che consente di organizzare (e disporre), attraverso le politiche di governo, le attività e le risorse necessarie per la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento e la realizzazione di fini sociali.

In questo quadro si può cogliere la portata complessiva della cosiddetta “armonizzazione dei sistemi contabili” quale metodo, per il tramite dell'attività di programmazione, con cui le amministrazioni concorrono, con la propria autonomia, al perseguimento degli obiettivi economici e finanziari definiti in ambito nazionale.

Proprio in tal senso la riforma sottolinea l'esigenza di una “lettura non solo contabile” dei documenti di programmazione, evidenziando peraltro le funzioni politico-amministrative, economico-finanziarie e informative dei vari strumenti e la loro stretta interdipendenza.

La vera sfida per le Regioni è riuscire a interpretare al meglio questa lettura non solo contabile o “ragionieristica” dei rapporti tra la politica economico - finanziaria nazionale e quella regionale.

2.1.1 L'entrata a regime dell'armonizzazione contabile.

Com'è noto, nell'esercizio 2016 si consolidano a regime le disposizioni che disciplinano l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011 n.118, come modificato dal successivo decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126.

Queste Sezioni riunite, in sede di audizione⁹ dinnanzi all'Assemblea regionale siciliana in merito alle previsioni del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli

⁹ Commissione II – Bilancio e programmazione dell'Assemblea regionale siciliana in data 11 novembre 2015.

anni 2016-2018 e della relativa nota di aggiornamento, hanno avuto modo di sottolineare che l'adeguamento dell'ordinamento regionale al processo di armonizzazione nazionale dei sistemi contabili “non costituisce un mero fatto tecnico di ragioneria pubblica, ma implica un profondo cambiamento organizzativo e culturale”, che impone “un ampio processo di ristrutturazione dei sistemi di misurazione, controllo e valutazione della gestione e dei processi decisionali pubblici”.

Il citato decreto n. 118/2011, il cui fondamento risiede nell'attribuzione alla competenza normativa esclusiva dello Stato della materia dell'armonizzazione dei bilanci, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, per le Regioni a Statuto speciale ha garantito gradualità nell'entrata a pieno regime delle sue disposizioni, prevedendo, all'art. 79, la possibilità di differire decorrenza e modalità di applicazione delle stesse, in conformità ai propri Statuti secondo le procedure previste dalla legge 5 maggio 2009 n. 42.

La Regione siciliana ha inteso dare applicazione al disposto di cui all'art. 79 del sopra citato decreto legislativo con l'articolo 11 della legge 13 gennaio 2015 n. 3, prevedendo per l'esercizio 2015 l'adozione schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014 aventi funzione giuridica ed autorizzatoria, con l'affiancamento, solo ai fini conoscitivi, dei nuovi documenti contabili armonizzati, e per il 2016 l'affiancamento alla contabilità finanziaria di quella economico patrimoniale, l'adozione del piano dei conti integrato e del bilancio consolidato¹⁰.

Deve tenersi conto inoltre della norma contenuta nell'art. 36 del decreto legislativo n. 118/2011 la quale prevede l'adozione del primo Documento di economia e finanza regionale (DEFR) con riferimento agli esercizi 2016 e successivi¹¹.

I principi contabili generali, riportati nell'allegato 1 del decreto legislativo n. 118, ed i principi applicati concernenti la programmazione di bilancio e la contabilità finanziaria (allegati n. 4/1 e 4/2) hanno trovato applicazione, per il rinvio contenuto nell'art. 11 della legge regionale n. 3 del 2015, già dall'esercizio 2015.

Come già premesso, gli anzidetti principi contabili evidenziano il rafforzamento del ruolo dalla programmazione¹².

Il programma di governo regionale implica una formalizzazione delle decisioni pubbliche attraverso la predisposizione di documenti che rendano facilmente conoscibili le missioni da

¹⁰ L'art. 68 del d.lgs. n. 118/2011 prevede l'approvazione del bilancio consolidato entro il termine del 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento, pertanto al momento il citato termine non è ancora spirato.

¹¹ Vedasi anche allegato n. 4/1 – Principio applicato concernente la programmazione di bilancio di cui al decreto legislativo n. 118/2001 – punto 5.

¹² Caratteri qualificanti della programmazione sono la valenza pluriennale del processo, la necessità di una lettura non esclusivamente contabile dei singoli documenti e la loro coerenza e interdipendenza funzionale (allegato 4/1 del d. lgs. n. 118/2001 – punto 3).

realizzare e i relativi contenuti da declinare in concreto tenendo conto del complesso delle risorse disponibili, anche ai fini del successivo controllo strategico.

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 118/2011, la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, all' art. 7, comma 1, ha previsto che tutte le amministrazioni pubbliche devono conformare l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa al metodo della programmazione, ad avvalorare l'impostazione secondo cui la programmazione non assurge più solo a principio cui ispirare la gestione dell'ente, bensì si trasforma in una modalità operativa che richiede la definizione di finalità e di obiettivi, perseguiti anche attraverso il sistema di enti strumentali e di società controllate e partecipate, che siano misurabili e monitorabili.

Secondo l'allegato 4/1 al decreto legislativo n. 118 del 2011 – punto 4.1 gli strumenti di programmazione regionale¹³, appositamente cadenzati dal punto di vista temporale e logico, sono: il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) e la Nota di aggiornamento, i disegni di legge di stabilità regionale, di bilancio, il piano degli indicatori di bilancio¹⁴, il disegno di legge di assestamento e quelli eventuali di variazione e collegati alla manovra di bilancio.

Il rendiconto della gestione si considera l'atto conclusivo del sistema di bilancio e deve essere approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento dalla Giunta ed entro il 31 luglio dal Consiglio regionale.

Le specifiche modifiche normative conseguenti all'entrata a regime della disciplina sull'armonizzazione contabile riferita ai diversi documenti che regolamentano la programmazione relativa al ciclo del bilancio saranno esaminate nelle singole sezioni destinate all'esame dei predetti documenti.

¹³ Tale programmazione risultava disciplinata, sulla base delle norme previste dalla legge regionale 27 aprile 1999, n.10, secondo il modello di cui alla legge statale 23 agosto 1988 n. 362, con la previsione dei seguenti strumenti contabili: documento di programmazione economico finanziaria (DPEF), disegno di legge di bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente, legge finanziaria, legge di bilancio annuale e pluriennale programmatica, legge di assestamento e rendiconto della gestione. I successivi interventi normativi attuati, dapprima con la legge 31 dicembre 2009, n. 196, e, successivamente, con la legge 7 aprile 2011, n. 39, ed in ultimo con la legge 4 agosto 2016 n. 163, hanno, in ambito statale, modificato la tempistica ed i contenuti dei documenti di finanza pubblica, al fine di consentirne la necessaria omogeneizzazione, sul piano sostanziale e formale, con quelli fissati in sede europea. Il legislatore regionale, invece, si è limitato a modificare, con la legge 11 maggio 2011, n. 7, solamente il termine di presentazione del DPEF.

¹⁴ Il principio contabile 4/1 al punto 11 prevede che le Regioni trasmettono al Consiglio, entro 30 giorni dall'approvazione del rendiconto, il piano degli indicatori di bilancio in cui si rappresenta l'analisi dei risultati conseguiti e le motivazioni di eventuali scostamenti. La Regione in data 16 giugno ha trasmesso il Piano degli indicatori e dei risultati, predisposto dall'Ufficio Statistica della Regione ai sensi del Decreto del Ministero dell'Economia e finanza del 9 dicembre 2015.

2.2 Documento di Programmazione Economico Finanziaria

Il DPEF 2016-2018, esitato dalla Giunta regionale con delibera n. 228 del 14 settembre 2015¹⁵, risulta approvato dall'Assemblea regionale con ordine del giorno n. 307 in data 30 dicembre 2015.

Il citato documento è stato adottato mantenendo la precedente denominazione di “Documento di programmazione economica e finanziaria”. La circostanza che non sia stata utilizzata la nuova denominazione di “Documento di economia e finanza regionale” prevista dalla riforma non determina implicazioni solo su un piano squisitamente lessicale, ma ad avviso delle Sezioni riunite, come già evidenziato nella sede della sopra richiamata audizione dinnanzi all'Assemblea regionale sul DPEF, è sintomatica di una non completa corrispondenza di carattere contenutistico tra quanto disposto nella legge regionale n. 10 del 1999 – art. 2, comma 2¹⁶ – e le vigenti disposizioni di cui al punto n. 5.3 dell'allegato 4/1 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Sotto questo profilo “gli indirizzi agli enti strumentali e alle società partecipate”, nonché” gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito tenendo conto della speciale disciplina relativa al debito pregresso già autorizzato e non contratto secondo la disciplina vigente fino all'entrata in vigore delle legge costituzionale n. 1 del 2012 e della relativa legge attuativa, nonché del rientro dell'eventuale nuovo disavanzo” sono contenuti aggiuntivi indicati nel principio contabile n. 4/1.

La circostanza che il DPEF 2016-2018 risulti a livello contenutistico ancora allineato dalla precedente normativa e ancora non proiettato a rappresentare la nuova configurazione richiesta dal punto 5.2 del principio contabile applicato 4/1, in cui si richiede che nel DEFR vengano decisi “i programmi da realizzare e i relativi contenuti all'interno delle singole missioni”, trova peraltro conferma nell'introduzione contenuta nel DPEF 2016-2018 nel quale si dichiara che, sia per l'impostazione generale che per i contenuti delle singole sezioni, esso deve essere interpretato “in assoluta continuità con il precedente”.

¹⁵ Sebbene il punto 4.1 dell'Allegato 4/1 prevede il termine del 30 giugno per la presentazione del DEFR da parte della Giunta al Consiglio, per il periodo di programmazione 2016-2018 il successivo punto 5 fa slittare il predetto termine al 31 ottobre 2015.

¹⁶ L'articolo 2, comma 2, della legge regionale n. 10 del 1999 individua il contenuto necessario del DPEF che deve indicare specificamente: i parametri economici essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi del settore pubblico regionale, gli obiettivi macroeconomici individuati dal governo regionale, con particolare riferimento a quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione, gli obiettivi del fabbisogno della Regione e di tutti gli enti e aziende che usufruiscono di finanziamenti o contributi a carico, diretto o indiretto, della stessa, gli obiettivi di riduzione del fabbisogno complessivo, gli indirizzi per procedere alla variazione delle entrate e delle spese e per la legislazione di spesa regionale. Lo stesso articolo stabilisce poi che il DPEF deve individuare i criteri e le regole per la successiva definizione del disegno della legge finanziaria e del bilancio annuale e pluriennale.

Ma l'aspetto più rilevante, che incide profondamente sull'aderenza del documento ai principi generali della riforma come enunciati in premessa, è la mancanza di raccordo tra gli obiettivi di politica economica annunciati e le politiche di bilancio, in pratica tra il DPEF e gli altri strumenti di programmazione.

Il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (all. 4/1 al D. lgs. 118/2011) 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 al punto 5.3 i contenuti minimi del DEFR¹⁷.

Risulta evidente che il documento predisposto e approvato non sviluppa la seconda sezione dedicata all'analisi della situazione finanziaria della Regione, mancando del tutto infatti la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica e l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, nonché gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito e di rientro dal disavanzo.

Uno sforzo di mettere in connessione gli obiettivi macroeconomici e finanziari e la manovra di finanza pubblica si svolge nell'introduzione al DPEF.

Il Documento in esame si sofferma, innanzitutto, sulla situazione economico finanziaria di partenza della Regione, evidenziando il gravissimo sbilancio di parte corrente, l'utilizzo di una parte consistente dei fondi assegnati all'investimento a copertura del suddetto squilibrio, una spesa per un verso inefficace, in quanto sbilanciata sul costo del personale, per altro verso non sufficientemente focalizzata sui settori prioritari, assorbita da finanziamenti a pioggia relativi a piccoli interventi piuttosto che concentrata su opere strategiche per lo sviluppo.

Prioritario è considerato il riequilibrio definitivo dei conti regionali entro il 2016, stante che il disavanzo strutturale è stato coperto nell'esercizio 2015 con interventi straordinari per 1,75 miliardi di euro; indispensabile a tal fine è l'individuazione di risorse ordinarie, scongiurando in

¹⁷ La prima sezione comprende: il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento, la descrizione degli obiettivi strategici con particolare riferimento agli obiettivi e gli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale, anche trasversali, articolati secondo la programmazione autonoma delle singole Regioni evidenziando, laddove presenti, gli interventi che impattano sugli enti locali.

La seconda sezione comprende: l'analisi sulla situazione finanziaria della Regione ed, in particolare, contiene: la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli Enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente; la manovra correttiva; l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi; gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito, tenendo conto della speciale disciplina relativa al debito pregresso già autorizzato e non contratto secondo la disciplina vigente fino all'entrata in vigore della L. Costituzionale 1/2012 e della relativa legge attuativa, nonché del rientro dell'eventuale nuovo disavanzo.

particolare l'utilizzo delle risorse FSC 2014-2020¹⁸, da destinare piuttosto ad investimenti produttivi.

A tal fine individua una serie di linee d'intervento.

Sul fronte della spesa regionale, prevede il contenimento di quella per il personale¹⁹ soprattutto in considerazione dell'elevata incidenza della stessa sul totale complessivo, puntando a un allineamento con il dato nazionale, anche se non è dato conoscere una precisa quantificazione del risparmio ipotizzato; riduzione della spesa che deve accompagnarsi ad una "riorganizzazione della macchina amministrativa", a una "revisione dei processi" e a una "responsabilizzazione dei dipendenti pubblici"; punta inoltre a focalizzare la spesa per investimenti sui settori prioritari quali quelli del turismo, dei beni culturali e cultura, l'agricoltura e l'economia del mare, la sanità e la scienza della vita, l'energia e le *smart cities*²⁰.

Sul versante delle entrate la Regione ritiene di intervenire per ridurre i fenomeni di evasione e di elusione fiscale di concerto con Riscossione Sicilia S.p.a. e con le Agenzie delle entrate e delle dogane; di procedere alla revisione, in collaborazione con il governo nazionale, delle modalità di attuazione dello Statuto della Regione in materia finanziaria (artt. 36-37); di liberare risorse provenienti dal minor concorso al risanamento della finanza pubblica per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 65/2015²¹.

Ulteriori prospettate misure di razionalizzazione della spesa e di aumento delle entrate, talune già individuate nel precedente DPEF sono: l'allargamento del perimetro dei costi sanitari a spese che prima gravavano sul bilancio della Regione, benché attinenti a tale settore; sul fronte del personale, la riduzione delle strutture dirigenziali, perseguendo la volontà di allinearsi alla normativa nazionale e attuare la legge riforma della pubblica amministrazione (n. 124/2015), e il contenimento del costo dei "Forestali"²².

¹⁸ Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (ex FAS – Fondo aree sottoutilizzate) è uno strumento di governo e sviluppo per la realizzazione di interventi nelle aree sottosviluppate che vede l'utilizzo di risorse nazionali e comunitarie al fine di realizzare un riequilibrio economico e sociale e soddisfare il principio di addizionalità, attraverso due strumenti principali: gli investimenti in infrastrutture e gli incentivi a soggetti privati. Si veda la deliberazione n. 17/2016 della Sezione di Controllo per gli Affari comunitari e internazionali – Relazione annuale per l'esercizio 2016 – I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari.

¹⁹ Per effetto della fuoriuscita anticipata del personale regionale.

²⁰ Il Documento prevede inoltre **settori serventi**, di cui individua le connessioni strategiche per lo sviluppo, quali i trasporti, la formazione ed il mercato del lavoro, l'informatica, l'ambiente e l'urbanistica crediti e le politiche fiscali.

²¹ In realtà per effetto dell'Accordo Stato – Regione del 20 giugno 2016 la Regione ha dovuto rinunciare agli effetti favorevoli derivanti dalla citata sentenza la quale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, commi 4 e 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) nella parte in cui aveva imposto unilateralmente un incremento della misura del concorso da parte della Regione alla finanza pubblica con pretermissione dei criteri che individuavano la misura di siffatto incremento.

²² Ottenendo risparmi con la riduzione del contingente "antincendio boschivo" e del rimborso kilometrico, ma senza riuscire ad ipotizzare una misura relativa all'accompagnamento alla pensione.

Risparmi di spesa, presunti ma non quantificati, sono ricollegati all'avvio della centrale acquisti di cui alla legge regionale n. 9 del 2015, alla riduzione dei canoni di affitto, al riordino delle società partecipate e degli enti regionali.

Il complesso tema degli Enti locali viene trattato insieme al tema “costi della politica”.

Passando all'esame dei dati quantitativi, le previsioni di crescita elaborate in sede di nota di aggiornamento, come meglio riassunte nel prospetto che segue (Tabella 2.1), evidenziano la tendenza a un graduale miglioramento delle stime di crescita del PIL per effetto delle ricadute nell'economia regionale delle migliori *performance* dell'economia italiana.

Tabella 2.1 – Andamento del PIL Regione Sicilia da DPEF 2016-2018

	2015	2016	2017	2018
PIL SICILIA A PREZZI COSTANTI (TENDENZIALE)	0,4	1,0	1,0	0,8
PIL SICILIA A PREZZI COSTANTI (PROGRAMMATICO)	1,0	1,4	1,4	1,2
DEFLATORE DEL PIL (DA DPEF NAZIONALE)	0,3	1,0	1,7	1,9
PIL SICILIA A PREZZI CORRENTI (PROGRAMMATICO)	1,3	2,4	3,1	3,1
PIL VALORE NOMINALE	83.880,0	85.911,0	88.583,0	91.329,0

Fonte: Nota di aggiornamento al DPEF 2016-2018 – Approvato dall'Assemblea regionale siciliana con O.d.g. n. 307 del 30.12.2016

Rispetto al 2015 (+0,4%) il valore tendenziale cresce infatti sia nel 2016 che nel 2017 di uno 0,6 per cento, attestandosi ad un valore reale pari a +1 per cento.

Risulta inoltre evidente la differenza tra il valore di stima tendenziale e quello programmatico del PIL reale, con un incremento costante dello 0,4 per cento nel triennio 2016-2018 che dovrebbe trovare giustificazione negli interventi di politica economica e finanziaria regionale.

Manca invece un raccordo tra gli obiettivi di politica economica e la manovra di finanza pubblica e in particolare il dettaglio della “spesa realisticamente attivabile da parte della Regione, nello stesso periodo, che, una volta inserito nel modello di previsione possa determinare i valori di un nuovo quadro macroeconomico definito programmatico”²³.

Fatto sta che, confrontando tali dati con quelli più recenti tratti dalla nota di aggiornamento al DEFR 2017/2019, si nota che il nuovo valore del PIL tendenziale si colloca addirittura al di sotto di quello previsto lo scorso anno (Tab. 2.2).

²³ Cfr. DPEF 2016-2018, pag. 31.

Si rileva infatti una significativa riduzione delle stime del PIL per il 2016 e per il 2017 rispetto al precedente tendenziale (- 0,4 %), il che fa sorgere dubbi sull'efficacia delle politiche adottate.

Tabella 2.2 – Andamento del PIL Regione Sicilia da DEFR 2017-2019

	2016	2017	2018	2019
PIL SICILIA A PREZZI COSTANTI (TENDENZIALE)	0,6	0,6	0,8	0,7
PIL SICILIA A PREZZI COSTANTI (PROGRAMMATICO)	1,2	1,0	1,0	0,9
DEFLATORE DEL PIL (DA DPEF NAZIONALE)	1,0	0,9	1,7	2,0
PIL SICILIA A PREZZI CORRENTI (PROGRAMMATICO)	2,2	1,9	2,7	2,9
PIL VALORE NOMINALE	90.342,0	92.058,0	94.544,0	97.286,0

Fonte: Nota di aggiornamento al DEFR 2017-2019 – Approvato dall'Assemblea regionale siciliana con O.d.g. n. 639 del 28.12.2016

Un tentativo di fornire un quadro sistematico della “situazione finanziaria tendenziale” e programmatica è quello contenuto nella nota di aggiornamento al DPEF 2016-2018, approvata dalla Giunta regionale con deliberazione n. 259 del 13 ottobre 2015, limitatamente ai fondi regionali²⁴.

Il documento evidenzia un disavanzo tendenziale costante, nel triennio 2016 - 2018, di 1,5 miliardi di euro (con una crescita del 106 % rispetto al disavanzo 2015), a fronte del quale, per raggiungere l'obiettivo programmatico del pareggio di bilancio, si prevede una manovra correttiva di eguale valore (cfr. Tabella 2.4).

A livello di macro aggregati finanziari, le entrate correnti tendenziali “Fondi regionali” (F1) registrano nel periodo 2015-2018 una contrazione del 3,4 per cento, mentre le entrate totali si riducono del 5,7 per cento.

A fronte di tale andamento le previsioni di spesa totale dei fondi regionali a legislazione vigente sono sostanzialmente stabili (+0,9%) anche per effetto del contenimento della spesa relativa alle voci “Redditi di lavoro dipendente” e “Consumi intermedi”; si nota a tal proposito che, nel periodo considerato, la minore spesa per il personale è compensata dalla maggiore spesa per pensioni, buonuscita e TFR.

²⁴ Le Sezioni riunite di questa Corte nella sopra citata Audizione sul DPEF 2016-2017 sottolineano che il quadro tendenziale dell'intera finanza pubblica della Regione dovrebbe essere ricostruito comprendendo gli enti regionali, sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente, inserendo altresì i fondi vincolati e le poste per accensione e rimborso di prestiti ed inoltre riclassificato in “missioni e programmi” ossia secondo le nuove aggregazioni del bilancio armonizzato.

Sostanzialmente stabile la spesa sanitaria (- 0,7 %), mentre continua la lenta ma inesorabile riduzione dei trasferimenti agli Enti locali (- 9,7 %).

Da rimarcare una lieve ma non poco significativa riduzione della spesa per organi istituzionali (-4,1%).

Si riporta nelle tre tabelle successive la situazione finanziaria tendenziale per gli anni 2016-2018 relativa ai fondi regionali.

Tabella 2.3 – Fondi regionali – Entrate correnti ed in conto capitale

ENTRATE CORRENTI E CONTO CAPITALE	Fondi regionali (compresi fondi 1 V)					
	2013	2014 (*)	2015 (*)	2016	2017	2018
IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE	8.028.000,0	7.613.739,0	8.379.350,0	8.260.350,0	8.260.350,0	8.260.350,0
CONTRIBUTO EX ART. 8 COMMA 13 OCTIES DL 78/2015 CONTRIBUTO ALLA REGIONE PER RECUPERO MINORE GETTITO IRPEF (CAP. 3694)	0,0	0,0	200.000,0	0,0	0,0	0,0
ALTRI TRIBUTI PROPRI (AL NETTO DI IRAP, ADD. IRPEF E MANOVRE FISCALI E COMPRESO ART. 37 STATUTO CON CORRETTA IMPUTAZIONE ANNO 2014)	269.012,0	302.016,0	302.877,0	266.302,0	266.302,0	266.302,0
TRASFERIMENTI CORRENTI	239.227,0	221.657,0	173.516,0	173.516,0	173.516,0	173.516,0
ALTRE ENTRATE CORRENTI (INCLUSE POSTE CORRETTIVE)	562.383,0	294.910,0	316.386,0	274.491,0	274.491,0	274.491,0
DI CUI:						
RECUPERO RISORSE FAS X COPERTURA RATA SANITÀ	171.000,0					
AMMORTAMENTI (COMPENSATI CON LA SPESA)	53.302,0	10.844.832,0	11.688.492,0	11.293.571,0	11.293.571,0	11.293.571,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI CON IRAP ED ADD. IRPEF E MANOVRE FISCALI	9.098.622,0	8.432.322,0	9.372.129,0	8.974.659,0	8.974.659,0	8.974.659,0
IRAP E ADD. IRPEF	2.030.640,0	1.896.515,0	2.052.683,0	2.052.683,0	2.052.683,0	2.052.683,0
MANOVRE FISCALI X SANITÀ	307.666,0	515.995,0	263.680,0	266.229,0	266.229,0	266.229,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI CON IRAP ED ADD. IRPEF E MANOVRE FISCALI)	11.436.928,0	10.844.832,0	11.688.492,0	11.293.571,0	11.293.571,0	11.293.571,0
ENTRATE IN CONTO CAPITALE (AL NETTO PRESTITI BULLETT 568 MIL ANNO 2015)	246.203,0	357.647,0	164.566,0	17.900,0	17.900,0	17.900,0
MUTUI E PRESTITI CAT.	373.000,0	145.000,0	145.000,0			
TOTALE ENTRATE SENZA IRAP ED ADD. IRPEF E MANOVRE FISCALI E SANITÀ	9.717.825,0	8.934.969,0	9.681.695,0	8.992.559,0	8.992.559,0	8.992.559,0
TOTALE ENTRATE A LEGISLAZIONE VIGENTE(*)	12.056.131,0	11.347.479,0	11.998.058,0	11.311.471,0	11.311.471,0	11.311.471,0

Fonte: Note di aggiornamento al DPEF 2016- 2018 Approvato dall'Assemblea Regionale con O.d.g. n.307 del 30.12.2015; Valore in migliaia di euro
 (*) con mutuo 145 mil, art. 37 52,8 mil e del CIPE 585 mil imputati nel 2014

Continua Tabella 2.3 – Fondi regionali – Spese correnti ed in conto capitale

SPESE CORRENTI E CONTO CAPITALE	Fondi regionali (compresi fondi 1 Vincolati)					
	2013	2014	2015 definitivo	2016	2017	2018
REDDITI DI LAVORO DIPENDENTE (A)	1.592.878,0	1.543.775,0	1.540.792,0	1.477.855,0	1.498.682,0	1.530.163,0
DI CUI:						
STIPENDI	614.737,0	602.947,0	601.358,0	484.774,0	460.069,0	449.569,0
PENSIONI	594.415,0	586.460,0	587.697,0	650.895,0	671.372,0	679.339,0
BUONUSCITA E TFR	47.374,0	21.627,0	35.010,0	40.104,0	65.295,0	98.755,0
SALARIO ACCESSORIO	92.845,0	91.932,0	70.292,0	71.106,0	68.054,0	64.201,0
ONERI SOCIALI	219.333,0	216.247,0	222.369,0	206.910,0	209.826,0	214.233,0
PERSONALE SCUOLE MATERNE REGIONALI ED ISTITUTI PARITARI REGIONALI (CAP. 372004, 372007, 372008)	23.469,0	24.264,0	23.848,0	23.848,0	23.848,0	23.848,0
ALTRO (MENSA, UNIFORMI)	705,0	298,0	218,0	218,0	218,0	218,0
FORESTALI (B) (CAP. REG.LI 150514, 156604, 156605, 155802, 554201)	230.990,0	223.870,0	155.000,0	155.000,0	155.000,0	155.000,0
GARANZIE OCCUPAZIONALI CONSORZI DI BONIFICA (CAP. 147320 CTG. 4) (C)	10.800,0	10.000,0	10.000,0	10.000,0	10.000,0	10.000,0
GARANZIE OCCUPAZIONALI ESA (CTG 4) (D)	6.600,0	6.000,0	7.500,0	7.500,0	7.500,0	7.500,0
PIP - MISURE DI FUORIUSCITA (CTG. 5) (E)	12.727,0	2.000,0	33.439,0	33.439,0	33.439,0	33.439,0
PERSONALE EAS (CTG. 4 E 6) CAPP. 213313, 214107, 147325, 343315, 373347 (G)	18.424,0	12.945,0	11.822,0	11.231,0	10.669,0	10.136,0
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE (AL NETTO IRAP FORESTALI CAP. 155802) (F)	70.936,0	60.926,0	66.750,0	59.114,0	59.947,0	61.207,0
CONSUMI INTERMEDI (ESCLUSI FORESTALI)	587.963,0	508.589,0	533.624,0	481.700,0	461.569,0	445.438,0
DI CUI :						

Continua tabella 2.3 – Fondi regionali – Spese correnti ed in conto capitale

DI CUI :						
FITTI PASSIVI	38.312,0	46.402,0	59.100,0	39.759,0	35.783,0	32.205,0
UTENZE E SPESE DI PULIZIA	18.877,0	16.973,0	22.758,0	21.620,0	19.458,0	17.512,0
BUONI PASTO	7.000,0	3.674,0	4.142,0	3.500,0	2.800,0	2.700,0
DISSALATORI	30.524,0	32.879,0	14.460,0	14.460,0	14.460,0	9.460,0
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E TRASPORTO ISOLE MINORI	267.048,0	213.953,0	233.400,0	220.200,0	213.594,0	213.594,0
ACQUISIZIONE SERVIZI DA SOCIETÀ PARTECIPATE	135.275,0	127.298,0	125.523,0	115.344,0	111.998,0	109.665,0
ALTRI CONSUMI INTERMEDI	90.927,0	67.410,0	74.241,0	66.817,0	63.476,0	60.302,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (ESCLUSO PERSONALE EAS E GARANZIE OCCUPAZIONALI)	7.505.335,0	7.601.669,0	7.463.152,0	7.376.175,0	7.335.059,0	7.321.428,0
DI CUI :						
COMUNI (FONDO ORDINARIO + ACCISE ENERGIA ELETTRICA + DEBITI ATO AUTORIZZATO FINO AL 2016+ FINANZ. COMUNI DISSESTO E PREDISSESTO) E PROVINCE	572.159,0	553.558,0	539.854,0	518.204,0	490.854,0	490.854,0
FONDO PRECARIATO (ASU, COMUNI E PROVINCE, ENTI REGIONALI, ESCLUSE AZIENDE SANITARIE DAL 2016)	292.459,0	292.105,0	269.290,0	254.290,0	254.290,0	254.290,0
COMUNITÀ ALLOGGIO (CAPP. 182519, 182526, 183337)	49.292,0	42.200,0	35.800,0	35.800,0	35.800,0	35.800,0
ORGANI ISTITUZIONALI	152.200,0	149.000,0	146.000,0	143.000,0	140.000,0	140.000,0
SCUOLE E UNIVERSITÀ, COMPRESI ERSU	58.257,0	55.022,0	52.225,0	52.225,0	52.225,0	52.225,0
SANITÀ	6.231.199,0	6.371.635,0	6.276.196,0	6.242.506,0	6.237.606,0	6.232.606,0
ENTI REGIONALI (LE RIDUZIONI 2016-2018 DERIVANO IN GRAN PARTE DALLE DISPOSIZIONI DEGLI DAGLI ARTICOLI 47, C. 11 E 58 DELLA L.R. 9/2015)	116.267,0	104.870,0	96.133,0	84.878,0	78.277,0	71.796,0
ALTRI TRASFERIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	33.502,0	33.279,0	47.654,0	45.271,0	43.008,0	40.857,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI (ESCLUSI PIP ED)	65.377,0	63.003,0	59.376,0	56.407,0	53.587,0	50.907,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE (ESCLUSO PERSONALE EAS)	47.970,0	41.796,0	37.937,0	36.040,0	34.238,0	32.526,0
INTERESSI E REDDITI DI CAPITALE, AQUISIZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE E RIMBORSI PASSIVITÀ FINANZIARIE (AL NETTO DEI COSTI MUTUI SANITARI ADDEBITATI DAL 2016 AL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE)	622.347,0	650.613,0	498.978,0	429.623,0	573.623,0	468.593,0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	1.042.779,0	705.591,0	1.358.273,0	1.991.821,0	1.991.821,0	1.991.821,0
DI CUI :						
REGOLAZIONI CONTABILI	730.172,0	702.641,0	700.173,0	700.173,0	700.173,0	700.173,0
CONCORSO AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA	306.135,0	0,0	613.197,0	1.286.745,0	1.286.745,0	1.286.745,0
AMMORTAMENTI (SI COMPENSANO CON ENTRATE)	53.302,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ALTRE USCITE CORRENTI (ESCLUSI FORESTALI CAP. 156604 E 156605)	128.351,0	286.134,0	289.953,0	313.983,0	250.213,0	307.804,0
INVESTIMENTI FISSI E LORDI E ACQUISTI DI TERRENI (ESCLUSI FORESTALI CAP. 554201)	36.677,0	20.320,0	16.428,0	13.928,0	13.928,0	13.928,0
CONTRIBUTI AD INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	226.333,0	191.092,0	187.491,0	35.385,0	34.737,0	34.122,0
CONTRIBUTI AD INVESTIMENTI AD IMPRESE	20.425,0	13.045,0	10.996,0	10.996,0	10.996,0	10.996,0
CONTRIBUTI AD INVESTIMENTI A FAMIGLIE ED ISTITUZIONI SOCIALI	4.192,0	7.051,0	13.468,0	13.468,0	13.468,0	13.468,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE (ESCLUSI FORESTALI FONDI EXTRAREGIONALI)	24.587,0	18.387,0	38.539,0	38.359,0	38.359,0	38.359,0
RIPIANO DISAVANZO	226.716,0	120.269,0	410.444,0	316.180,0	316.180,0	316.180,0
TOTALE SPESE	12.535.709,0	12.087.075,0	12.743.962,0	12.868.204,0	12.903.016,0	12.853.016,0
DIFFERENZA ENTRATE-SPESE	-479.578,0	-739.596,0	-745.904,0	-1.556.733,0	-1.591.545,0	-1.541.545,0

Fonte: Nota di aggiornamento al DPEF 2016 - 2018 - Approvato dall'Assemblea Regionale con O.d.g. n.307 del 30.12.2015;
Valori in migliaia di euro

La manovra correttiva prevede misure già anticipate nel DPEF e in questa sede meglio formalizzate in termini quantitativi.

Il punto centrale della manovra è rappresentato dalla ridefinizione dei rapporti finanziari Stato-Regione da cui ci si aspetta, al netto degli effetti derivanti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 65/2015, 1.050 milioni di euro nel 2016 e 1.400 milioni di euro a regime dal 2017.

Tabella 2.4 – Manovra correttiva 2016-2018

MANOVRA CORRETTIVA	2016	2017	2018
OPERAZIONI STRAORDINARIE (VENDITA IMMOBILI PATRIMONIO REGIONALE, QUOTE SOCIETARIE)	150.000	150.000	100.000
TASSA AUTOMOBILISITA RECUPERO SOMME PREGRESSE	50.000	0	0
DIRITTI DI MOTORIZZAZIONE (RECUPERO ANNI DAL 2010 AL 2015 40 MIL + 10 MIL A REGIME)	50.000	10.000	10.000
MINORE CONCORSO AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA - SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 65/2015	230.000	0	0
RECUPERO MINORE GETTITO IRAP L. 190/2014	26.733	31.545	31.545
RIDEFINIZIONE RAPPORTI STATO-REGIONE (COMPRESO ART. 37)	1.050.000	1.400.000	1.400.000
TOTALE ULTERIORI RISORSE	1.556.733	1.591.545	1.541.545

Fonte: Nota di aggiornamento al DPEF 2016- 2018 - Approvato dall'Assemblea Regionale con O.d.g. n.307 del 30.12.2015;
Valori in migliaia di euro

2.3 Il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente

Il disegno di legge n. 1132, deliberato dalla Giunta con atto n. 317 del 21 dicembre 2015 e esitato in Commissione bilancio il 14 febbraio 2016, è stato approvato dall'Assemblea regionale siciliana il successivo 2 marzo, per poi diventare legge n. 4 del 17 marzo²⁵.

L'avvio tardivo del processo di bilancio ha determinato il ricorso all'esercizio provvisorio²⁶.

²⁵ Pubblicata nella Gazzetta della Regione siciliana n. 12 del 18 marzo 2016.

²⁶ Il disegno di legge n. 1134 è stato trasmesso in Commissione bilancio il 30 dicembre 2015 ed approvato lo stesso giorno. La legge n. 32 del 31 dicembre 2015 è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 2 del 12 gennaio 2016.

A tal proposito si rammenta che il principio contabile 4/1, al punto 9.2, prevede che la Giunta approvi, entro il 31 ottobre²⁷, lo schema di bilancio di previsione, relativo ad almeno il triennio successivo, da sottoporre all'approvazione del Consiglio; approvazione che deve intervenire entro il 31 dicembre dell'esercizio di riferimento.

Nella sessione di bilancio 2016, con l'entrata a regime dell'armonizzazione contabile, il bilancio di previsione pluriennale autorizzatorio è stato deliberato con i nuovi modelli contabili riclassificati con la ripartizione delle entrate in titoli e tipologie e delle spese in missioni, programmi e titoli.

Il bilancio deve assicurare, fin dall'esercizio 2015, la conformità ai principi contabili generali e ai principi applicati riportati negli allegati n. 1 e n. 4 al decreto legislativo n. 118 del 2011.

Le previsioni elaborate nel bilancio 2016 devono pertanto definitivamente risultare coerenti con il principio di competenza finanziaria potenziata, imputando le entrate e le spese che si prevede saranno esigibili nell'esercizio finanziario (di riferimento) anche se l'obbligazione giuridicamente perfezionata è sorta in esercizi precedenti.

La tabella 5 pone a raffronto i dati relativi alle previsioni iniziali di entrata e spesa 2015-2016, ovvero il confronto tra quelle deliberate in via definitiva dopo l'approvazione della legge di stabilità relativa all'esercizio 2015 e le previsioni originariamente elaborate dalla Giunta regionale con la delibera n. 317/2015 con la quale è stata predisposto il disegno di legge di bilancio per l'esercizio finanziario successivo.

Il raffronto dei dati evidenzia, rispetto all'esercizio precedente, un incremento del totale generale delle entrate e delle spese di 3.424 milioni di euro (+ 16,6 %), attribuibili quasi per intero al maggior avanzo finanziario presunto.

Tabella 2.5 - Confronto delle previsioni di Bilancio 2015-2016

²⁷ E comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato.

TITOLI	PREVISIONI LR 10/2015		PREVISIONE 2016 (DELIBERA N. 317/2015- D.D.L.1132/2015)	VAR %
I - ENTRATE CORRENTI	15.206	I - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA+ II - TRASFERIMENTI CORRENTI +III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	15.379	1,1
II - ENTRATE IN C/ CAPITALE	1.221	IV - ENTRATE C/CAPITALE	1.411	15,6
		V - ENTRATE DA RIDUZIONE ATTIVITÀ FINANZIARIE	53	
III - ENTRATE PER ACCENSIONE DI PRESTITI	290	VI - ACCENSIONE PRESTITI	0	-100,0
		IX - ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	41	
AVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	3.876	AVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	7.132	84,0
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	20.593	TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	24.017	16,6
I - SPESE CORRENTI	14.952	I - SPESE CORRENTI	15.173	1,5
II - SPESE IN C/CAPITALE	3.347	II - SPESE IN C/CAPITALE	2.602	-22,2
		III - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	65	
III - RIMBORSO PRESTITI	1.709	IV - RIMBORSO PRESTITI	2.916	70,6
		VII- USCITE OER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	41	
DISAVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	585	DISAVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	3.220	450,4
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	20.593	TOTALE GENERALE DELLE SPESE	24.017	16,6

Fonte: Legge regionale n. 10/2015 e D.D.L. n. 317 /2015; Valore in milioni di euro

Rispetto al bilancio precedente, le entrate e le spese correnti risultano stabili, mentre varia significativamente la parte in conto capitale.

Le entrate correnti, previste nella misura di 15.379 milioni di euro, evidenziano una variazione positiva pari a 173 milioni (+1,1 %), mentre le entrate in conto capitale, stimate di importo pari a 1.411 milioni di euro, mostrano un incremento di 190 milioni (+15,6 %).

Un'analoga tendenza si rileva dall'esame delle spese correnti, che risultano complessivamente pari a 15.173 milioni di euro, con un incremento di 221 milioni (+1,5 %), mentre quelle in conto capitale, previste in misura pari a 2.602 milioni di euro, evidenziano un decremento di 745 milioni (- 22,2%).

L'assenza di una adeguata rappresentazione dei dati quantitativi nel DPEF rende vano ogni tentativo di confronto tra i valori di bilancio e quelli programmatici.

2.4 La legge di stabilità regionale e la legge di approvazione del bilancio di previsione.

La legge di stabilità regionale, secondo quanto indicato nell'allegato n. 4/1 del decreto legislativo n. 118 del 2011 (punto 7), contiene il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione e viene approvata in un'unica sessione unitamente al progetto di legge di bilancio ed ai progetti di legge collegati.

Il suo contenuto, originariamente previsto dall'art. 3 legge regionale n.10 del 1999²⁸, viene sostanzialmente a coincidere con le disposizioni contenute nel sopra citato principio contabile applicato della programmazione di bilancio.

Il disegno di legge recante le "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016 (d.d.l. n. 1133), approvato dalla Giunta con deliberazione n. 318 in data 21 dicembre 2015 ed esitato dalla Commissione bilancio nella seduta del 14 febbraio 2016, è divenuto, dopo l'approvazione dell'ARS, legge 17 marzo 2016, n. 3²⁹.

Il disegno di legge in questione prevede interventi consistenti che si traducono, come può evincersi dalla tabella n.6, in maggiori risorse destinate alla copertura di maggiori oneri.

In particolare, tali importi sono pari nell'esercizio 2016 a 1.238 milioni di euro e nell'esercizio successivo ascendono a 2.981 milioni di euro.

L'approvazione della legge, come meglio descritto nella tabella 2.6, ha apportato delle lievi modifiche alle previsioni contenute nel disegno di legge originario, pur mantenendo l'invarianza dei saldi (Tabella 2.7).

Infatti si individuano maggiori risorse per gli esercizi 2016-2017 e, specificamente per l'esercizio 2016, in misura pari al 6,3 per cento, determinate in relazione a minori spese finali. All'incremento delle risorse come descritto si accompagna l'aumento degli oneri in termini di maggiori spese finali che, con riferimento all'esercizio 2016, risultano in valore assoluto pari a + 77 milioni di euro.

La manovra quindi comporta complessivamente effetti finanziari per 1.315 milioni di euro per il 2016 e 2.979 milioni di euro per il 2017, al lordo del consistente effetto accantonamenti di cui *infra*.

Tabella 2.6 – Risorse ed oneri derivanti dalla manovra

²⁸ In esso si dispone che la legge di stabilità, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, delinea il quadro di riferimento finanziario, in coerenza con gli obiettivi e con gli indirizzi espressi nel DPEF; deve poi indicare le variazioni delle aliquote, il limite massimo del ricorso al mercato finanziario, l'eventuale rifinanziamento delle leggi regionali di spesa o la riduzione di autorizzazioni legislative già concesse, la rimodulazione, per le spese a carattere pluriennale, della quota destinata a gravare sulle singole annualità e l'abrogazione di leggi di spesa che hanno esaurito i propri effetti o comunque non sono idonee alla realizzazione degli indirizzi espressi nel DPEF.

²⁹ Pubblicato nella GURS del 18 marzo 2016 n. 12.

	EFFETTI MANOVRA FINANZIARIA DDL 1133 DEL 2015 (DELIBERA DI GIUNTA N. 318 DEL 2015)			EFFETTI MANOVRA FINANZIARIA APPROVATA CON L.R. 3/2016			VARIAZIONI %
RISORSE	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016
MAGGIORI ENTRATE FINALI	51	1.400	1.685	51	1.400	1.685	0,0
MINORI SPESE FINALI	1.187	1.581	1.862	1.264	1.579	1.860	6,5
TOTALE MAGGIORI RISORSE	1.238	2.981	3.547	1.315	2.979	3.545	6,3
ONERI							
MINORI ENTRATE FINALI	0	0	0	0	0	0	0,0
MAGGIORI SPESE FINALI	1.238	2.981	3.547	1.315	2.979	3.545	6,3
TOTALE	1.238	2.981	3.547	1.315	2.979	3.545	6,3
SALDO	0	0	0	0	0	0	0,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati tratti da fonti normative; valori in milioni di euro

La tabella 2.7 illustra la continuità mostrata dai principali saldi di finanza pubblica per cui può affermarsi la sostanziale tenuta dell'impianto quantitativo della legge di stabilità rispetto alle previsioni contenute nel relativo disegno di legge.

Tabella 2.7 – Saldi finanziari derivanti dalla legge di stabilità

	EFFETTI MANOVRA FINANZIARIA DDL 1133 DEL 2015 (DELIBERA DI GIUNTA N. 318 DEL 2015)			EFFETTI MANOVRA FINANZIARIA LR 3/2016		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
SALDO NETTO DA FINANZIARE O DA IMPIEGARE A LEGISLAZIONE VIGENTE	2.915,7	2.925,9	2.931,0	2.915,7	2.925,9	2.931,0
SALDO NETTO DA IMPIEGARE A SEGUITO DELLA MANOVRA	2.915,7	2.925,9	2.931,0	2.915,7	2.925,9	2.931,0
RIMBORSO PRESTITI	- 2.915,7	- 2.925,9	- 2.931,0	- 2.915,7	- 2.925,9	- 2.931,0
RICORSO AL MERCATO A SUGUITO DELLA MANOVRA	0	0	0	0	0	0
RICORSO AL MERCATO LF 2016	0	0	0	0	0	0
DIFFERENZA	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati tratti da fonti normative; valori in milioni di euro

Tra i principali interventi di spesa sul 2016, di rilievo appaiono in particolare quelli a favore delle autonomie locali (+305 milioni di euro) e nel settore della forestazione (+115 milioni di euro), quelli riguardanti il personale precario (+123 milioni di euro), i consorzi di bonifica (+17 milioni di euro) e Riscossione Sicilia S.p.A. (+13 milioni di euro); non emerge invece una chiara correlazione tra gli obiettivi programmatici di contenimento della spesa e i contenuti della manovra, mentre sul fronte delle entrate vengono stanziati le risorse derivanti dal previsto accordo Stato-Regione (550 milioni di euro nel 2016, 1.400 nel 2017 e 1.685 nel 2018) pur se

opportunamente accantonate in mancanza della definizione dei passaggi formali che ne giustifichino l'iscrizione³⁰.

La tabella n. 8 evidenzia le modifiche e le variazioni apportate alle previsioni contenute nel disegno di legge di bilancio per effetto della definitiva approvazione intervenuta con la legge 17 marzo 2016, n. 4.

Tabella 2.8 - Confronto delle previsioni di bilancio 2016

TITOLI	DELIBERA 137/2015 (D.D.L. 1132/2015)	BILANCIO DI PREVISIONE APPROVATO CON L.R.3/2016	VARIAZIONI	VAR %
AVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	7.132	7.154	22	0,3
I - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA	10.794	10.794	0	0,0
II - TRASFERIMENTI CORRENTI	4.040	4.094	54	1,3
III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	546	557	12	2,1
IV - ENTRATE C/CAPITALE	1.411	1.438		1,9
V - ENTRATE DA RIDUZIONE ATTIVITÀ FINANZIARIE	53	38	-15	-28,3
VI - ACCENSIONE PRESTITI	0	0		
IX - ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	41	41		
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	24.017	24.116	99	0,4
DISAVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	3.220	3.200	-20	-0,6
I - SPESE CORRENTI	15.173	15.286	113	0,7
II - SPESE IN C/CAPITALE	2.602	2.669	67	2,6
III - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	65	5		-92,7
IV - RIMBORSO PRESTITI	2.916	2.916		
VII - USCITE OER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	41	41	0	
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	24.017	24.116	99	0,4

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati da fonti normative; valori in milioni di euro.

³⁰ Per gli stessi importi vengono parzialmente ridotte le autorizzazioni di spesa di diversi capitoli, tra i quali quelli relativi alle assegnazioni ai Comuni e ai liberi consorzi e quelli relativi al personale precario (V. allegato 2 alla legge di stabilità) con contestuale accantonamento in un fondo iscritto tra le spese.

I dati esposti consentono di rilevare il permanere dei medesimi valori in merito alle entrate correnti di natura tributaria nonché il leggero incremento delle spese correnti, che risulta pari allo 0,6 per cento, rispetto alle previsioni elaborate al momento della presentazione del disegno di legge del bilancio.

2.5 La legge di assestamento

La legge di assestamento per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018 è finalizzata a garantire l'adeguamento dei dati contabili contenuti nel bilancio di previsione alle risultanze del Rendiconto per l'esercizio 2015.

Nel nuovo regime armonizzato - art. 50 del decreto legislativo n. 118 del 2011 - viene approvata, entro il 31 luglio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo 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 riequilibrio³¹.

Nella fattispecie, il disegno di legge recante "Assestamento del bilancio di previsione per il triennio 2016-2018" (d.d.l. n. 1264), presentato dalla Giunta regionale soltanto in data 24 novembre 2016, è stato successivamente approvato dall'Assemblea regionale siciliana, divenendo legge 5 dicembre 2016, n. 24.

La predetta legge risulta corredata dalla "nota integrativa" richiesta dall'art. 50, comma 3, del decreto n. 118/2011. In essa devono essere indicati la destinazione del risultato economico dell'esercizio precedente o i provvedimenti atti al contenimento del disavanzo economico (lett.a), la destinazione della quota libera del risultato di amministrazione (lett. b); le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione tenuto conto della struttura e della sostenibilità del ricorso all'indebitamento (lett. c³²).

In considerazione del rinvio operato dalla legge regionale n. 3 del 2015, che ha previsto l'affiancamento della contabilità economica alla contabilità finanziaria a decorrere dall'esercizio

³¹ Prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 118 del 2001 la legge di assestamento era regolata dall'art. 9 della legge regionale n. 47 del 1997. In essa si prevedeva il termine del 15 luglio per la presentazione da parte del Governo del relativo disegno di legge, da approvare entro il mese successivo dall'Assemblea regionale.

³² Con particolare riguardo ai contratti di mutuo, alle garanzie prestate e alla conformità dei relativi oneri alle condizioni previste dalle convenzioni con gli istituti bancari e i valori di mercato, evidenziando gli oneri sostenuti in relazione ad eventuali anticipazioni di cassa concesse dall'istituto cassiere.

2016, non è stato determinato il risultato economico dell'esercizio 2015, talché nessuna indicazione viene fornita in merito.

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 2015 rispettivamente in euro 4.162.617.587,24 ed in euro 3.139.250.831,74.

Il fondo cassa iniziale dell'esercizio 2016 è determinato (art. 2) in euro 838.855.172,43, mentre, ai sensi del successivo articolo 3, viene statuito che il risultato di amministrazione del Rendiconto generale per il 2015 risulta negativo per euro 418.754.416,10. Esso si compone dal disavanzo dei fondi regionali per euro 5.735.075.437,11 e dal risultato positivo dei fondi non regionali per euro 5.316.320.976,01; la parte disponibile viene rideterminata, per effetto dei vincoli e dell'accantonamento di cui ai successivi articoli 4 e 5, in complessivi euro - 6.192.510.889,72.

La copertura viene garantita secondo lo schema riportato in tabella.

Tabella 2.9 - Coperture a legislazione vigente del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2015 in euro

Fonte Normativa	Importi
Comma 1 della L.R. 3/2016	1.551.462.150,93
Art. 1 comma 4 della L.R. 21/2015	1.722.296.419,02
Eccedenza residui attivi reimputati – Parte Corrente	472.641.648,61
Eccedenza residui attivi reimputati - Parte Capitale	2.595.084.671,16
Fondi per reiscrizione residui perenti già iscritti in bilancio	79.400.000,00
Totale	6.420.884.889,72
Disavanzo 2015 da ripianare	6.192.510.889,72

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana.

Sulle modalità di copertura, per le quali queste Sezioni avevano già manifestato riserve nella precedente relazione, si rinvia all'analisi sviluppata nel paragrafo dedicato al conto del bilancio.

In questa sede occorre ribadire considerazioni già espresse ripetutamente dalle Sezioni riunite sia in ordine alla tardività con cui viene incardinato il disegno di legge di assestamento, sia alla natura dello stesso che, contenendo diverse nuove autorizzazioni di spesa, non risulta aderente allo strumento utilizzato che piuttosto dovrebbe limitarsi ad apportare al bilancio le modifiche necessarie a seguito dell'approvazione del rendiconto generale.

Tabella 2.10 - Legge di assestamento - confronto con bilancio di previsione 2016

TITOLI	bilancio di previsione approvato con Lr.3/2016	Assestamento 2016	var %
Avanzo finanziario presunto	6.726.728.000	5.773.756.429	-14,2
FPV	427.235.915	359.239.271	-15,9
I - Entrate Correnti di natura tributaria	10.793.989.000	10.949.091.000	1,4
II - Trasferimenti correnti	4.093.603.193	4.296.812.209	5,0
III - Entrate extratributarie	557.045.559	537.616.559	-3,5
IV- Entrate c/capitale	1.438.383.120	1.438.453.120	0,0
V- Entrate da riduzione attività finanziarie	38.050.000	46.892.644	23,2
VI- Accensione prestiti	-	49.323.140	
IX - Entrate per conto terzi e partite di giro	41.000.000	41.080.000	0,2
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	24.116.034.786	23.492.264.371	-2,6
Disavanzo finanziario presunto	3.199.656.431	1.344.528.787	-58,0
I - spese correnti	15.274.722.297	15.930.888.698	4,3
II - spese in c/capitale	2.557.237.624	3.095.282.807	21,0
III - spese per incremento attività finanziarie	4.725.000	13.567.644	187,1
IV - rimborso prestiti	2.915.711.000	2.840.432.000	-2,6
VII- Uscite per conto terzi e partite di giro	41.000.000	41.080.000	0,2
FPV	122.982.435	226.484.435	84,2
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	24.116.034.786	23.492.264.371	-2,6

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati da fonti normative; valori in euro.

Considerazioni finali

L'analisi del ciclo di bilancio, intesa come valutazione del processo di programmazione nella accezione del D. Lgs. n. 118/2011, evidenzia le difficoltà attuative incontrate dalla Regione nella fase di entrata a regime della riforma.

Si rileva in primo luogo che la tempistica con cui i vari strumenti sono stati esitati, risulta poco coerente con lo spirito della norma.

Quanto ai contenuti, anche a causa dei segnalati *deficit* informativi, non è possibile cogliere pienamente una visione unitaria del ciclo di bilancio.

Gli strumenti di programmazione, dal DEFR alla legge di assestamento, talvolta poco coerenti tra loro, non risultano peraltro adeguatamente raccordati in termini informativi.

E' pertanto difficile collegare obiettivi a risultati come una adeguata funzione di rendicontazione richiederebbe.

Tuttavia è indiscutibile che sul punto centrale della politica finanziaria per il triennio 2016-2018, cioè il riequilibrio strutturale dei conti, l'obiettivo intermedio rappresentato dalla chiusura dell'accordo Stato-Regione sia conseguito.

Gli effetti di tale accordo andranno tuttavia valutati nel medio termine, atteso che risultano ancora non consolidati i dati sull'andamento delle entrate tributarie interessate.

3 GESTIONE DELLE ENTRATE

SOMMARIO: Premessa. 3.1. Analisi degli andamenti complessivi delle entrate. - 3.2. I residui attivi. - 3.3. Attività dell'Agenzia delle Entrate in Sicilia. - 3.4. La riscossione.

Premessa.

La Regione siciliana, a far data dal 1° gennaio 2016 ha adottato, a tutti gli effetti giuridici, nuovi schemi di rendiconto, in conformità alle disposizioni dell'art. 11, commi 12 e 13, della legge regionale 13 gennaio 2015, n.3, emanate nelle more della definizione della decorrenza delle modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118³³.

Pertanto, nel rendiconto generale dell'esercizio 2016, a fronte dei tre titoli dell'entrata della precedente classificazione (Titolo I *Entrate correnti* – Titolo II *Entrate in conto capitale* – Titolo III *Entrate per accensione di prestiti*) l'ordinamento contabile prevede otto titoli: i primi tre riclassificano le entrate correnti (Titolo 1: *Entrate tributarie, contributive e perequative* – Titolo 2: *Trasferimenti correnti* – Titolo 3: *Entrate extratributarie* ; il Titolo 4 riguarda le *Entrate in conto capitale*; il Titolo 5, le *Entrate da riduzione di attività finanziarie*; il Titolo 6, le *Accensioni di prestiti*; il titolo 7, le *Anticipazioni da istituto cassiere* e, infine, il Titolo 9, le *Entrate per conto terzi e partite di giro*.

I nuovi Titoli, poi, si articolano in Tipologie, Categorie (nuove categorie) e capitoli, a fronte della precedente classificazione in Amministrazioni, Dipartimenti, Titoli, Aggregati economici e Unità previsionali di base.

Tale circostanza, se da una parte conferisce una maggiore trasparenza al documento contabile, non rende agevole il confronto dell'andamento delle entrate tra i due esercizi, ancorché in allegato al rendiconto del 2015 fossero stati trasmessi, a fini conoscitivi, i dati contabili riclassificati secondo i nuovi schemi.

³³ L'art. 79 del Decreto legislativo n. 118 del 2011, recante (*Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano*) ha previsto, al comma 1, che: “La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

3.1 Analisi degli andamenti complessivi delle entrate.

3.1.1 Confronto tra dati previsionali e accertamenti definitivi.

Le previsioni iniziali di entrata per l'esercizio 2016, risultanti dal bilancio di previsione approvato con la legge regionale 17 marzo 2016, n.4, ammontano a complessivi 24.116 milioni di euro: al netto dell'avanzo di amministrazione presunto al 1° gennaio 2015, pari a 7.154 milioni di euro, il totale generale delle entrate risulta determinato in 16.962 milioni di euro.

Per effetto delle variazioni intervenute in corso di esercizio, le previsioni definitive di entrata si attestano in 29.018 milioni e pareggiano una previsione di spesa di pari entità, con un incremento di 4.902 milioni che, al netto della variazione dell'avanzo operata in sede di assestamento (5,5 milioni), porta a determinare il totale delle entrate in 21.859 milioni.

Nell'esercizio 2016 le previsioni definitive di entrata registrano, complessivamente, un incremento di 2.026 milioni rispetto a quelle relative all'esercizio 2015, attestate in 26.992 milioni che, al netto dell'avanzo di amministrazione, determinavano il totale delle entrate in 22.552 milioni. Il differenziale tra le previsioni definitive nei due esercizi al netto dell'avanzo registra, invece, una flessione di soli 693 milioni.

Il totale degli accertamenti nel 2016 ammonta a 21.235 milioni (di cui riscossi 21.051 milioni, tra competenza e residui) a fronte di 21.948 milioni del 2015.

Tabella 3.1. Previsioni entrate di competenza (al netto dell'avanzo finanziario) triennio 2014-2016

(in milioni di euro)

	Previsioni iniziali (a)	Previsioni definitive (b)	Variazioni assolute (a/b)	Variazioni (b/a)	Totale accertamenti al 31 dicembre (c)	Variazioni (c/b)	Capacità di realizzazione (b/c)	Totale versamenti di competenza
2014	14.933	19.377	4.444	29,7	17.683	-8,7	91,1%	15.423
2015	16.717	22.552	5.835	34,9	21.948	-2,6	97,3%	19.870
2016	16.962	21.859	4.902	28,8	21.235	-2,8	91,8%	19.502

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale.

Il confronto con le previsioni definitive evidenzia una flessione del totale degli accertamenti del 2,8 per cento, che si riflette anche sulle riscossioni in conto competenza, con un indice di realizzazione del 91,8 per cento. La contrazione degli accertamenti del 2016 rispetto al 2015, invece, si attesta al 3,2 per cento³⁴.

³⁴ Come ampiamente riferito nella relazione dello scorso anno, l'entità degli accertamenti del 2015 comprende anche l'importo di 585,5 milioni relativi alle entrate tributarie di spettanza dell'esercizio 2014, riversati dalla struttura di

La tabella seguente illustra l'andamento dei dati previsionali rispetto agli accertamenti al 31 dicembre 2016.

Tabella 3.2 Previsioni generali dell'Entrata

ENTRATE	(in milioni di euro)				
	Previsioni iniziali Legge di bilancio	Variazioni avvenute in corso del 2016	Previsioni definitive	Totale accertamenti	Maggiori o minori entrate
Titolo 1 entrate correnti tributarie, contributive e perequative	10.794	546	11.341	11.291	-50
Titolo 2 Trasferimenti correnti	4.094	249	4.342	4.286	-56
Titolo 3 Entrate extratributarie	557	5	562	402	-160
TOTALE ENTRATE CORRENTI TITOLI 1-2-3	15.445	801	16.245	15.979	-266
Titolo 4 Entrate in conto capitale	1.438	395	1.833	1.478	-355
Titolo 5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	38	988	1.027	1.038	11
TOTALE ENTRATE FINALI	16.921	2.184	19.105	18.495	-610
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	7.154	5	7.159	0	-7.159
Titolo 6 Accensione di prestiti	0	68	68	68	0
Titolo 9 Entrate per conto terzi e partite di giro	41	2.645	2.686	2.672	-14
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA	24.116	4.902	29.018	21.235	-7.783

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale

Rispetto alle previsioni definitive di entrata, comprensive dell'avanzo finanziario, lo scostamento in negativo degli accertamenti è pari a 7.783 milioni (26,8%), dovuto prevalentemente all'azzeramento dell'avanzo per complessivi 7.159 milioni, a fronte di variazioni in aumento dell'entrata per complessivi 4.902 milioni.

In passato, la Corte ha avuto più volte modo di sottolineare criticamente gli scostamenti registrati fra previsioni definitive di entrata e accertamenti. Nel 2016, tuttavia, il divario è ancora elevato in termini assoluti. Tale fenomeno, che a livello statale³⁵ si registra in attenuazione rispetto all'esercizio precedente (2,4 per cento rispetto alle previsioni iniziali e 2 punti rispetto a quelle definitive) ed è distribuito in misura sostanzialmente equivalente fra le entrate extra-tributarie e quelle tributarie, appare ricollegabile alle incertezze del quadro macroeconomico di

gestione dell'Agenzia delle Entrate solamente all'inizio del 2015 e, per tale ragione, accertati "per cassa" in detto esercizio, con incremento di pari entità del totale degli accertamenti. Cfr. SS.RR. Corte dei conti. Relazione sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 2015. Capitolo III.

Questi ultimi, tuttavia, pur sterilizzati del suddetto importo di 585,5 milioni, risultano di poco superiori (21.362 milioni) a quelli del 2016 (21.235 milioni) e, pertanto, la flessione in termini effettivi si attesta al più contenuto 0,5 per cento.

³⁵ Cfr. Sezioni riunite della Corte dei conti. Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2016.

riferimento e anche alla difficoltà di prevedere esattamente i comportamenti dei contribuenti di fronte ai diversi provvedimenti adottati.

Anche nella Regione siciliana la difficoltà di previsione, per il 2016, sembra ricollegabile alle perduranti incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e alla lenta ripresa dell'economia nell'Isola; sconta, inoltre, gli effetti di accordi e di tavoli tecnici intervenuti tra il Governo nazionale e la Regione - volti a regolare i rapporti finanziari ed il concorso alla finanza pubblica - nelle more della modifica delle disposizioni di attuazione dello Statuto siciliano, la cui definizione si è conclusa con l'emanazione del decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, rubricato “*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana – modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 recante “Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria”*”.

3.1.2 L'accordo tra Stato e Regione del 20 giugno 2016.

L'andamento delle entrate devolute nel corso del 2016 risulta caratterizzato da una fase transitoria che ha interessato la modifica del sistema di compartecipazione della Regione siciliana al gettito tributario statale.

Le Sezioni riunite per la Regione siciliana, già nella relazione “*Elementi per l'audizione in merito alle previsioni del Documento di economia e finanza regionale (DEFr) per gli anni 2017 – 2019*”³⁶, hanno sottolineato che nel sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione va riconosciuto un ruolo determinante all'Accordo tra il Governo nazionale e quello regionale, concluso in data 20 giugno 2016.

La Corte ha, infatti, osservato che: “Il suddetto Accordo ha rappresentato una tappa importante di un percorso segnato dalla convergenza, in direzione univoca, di una serie di interventi istituzionali multilivello (Corte costituzionale e Corte dei conti), che hanno consentito di prendere atto dell'insostenibilità in termini finanziari degli oneri imposti negli ultimi anni alla Regione per il concorso al risanamento della finanza pubblica, in relazione all'invarianza dei sistemi di attribuzione delle risorse previsti dalle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale, rimasti impermeabili al profondo mutamento del sistema fiscale intervenuto negli anni e delle riforme amministrative che, indirettamente, hanno inciso sul riparto del gettito fiscale in base al luogo della riscossione”.

³⁶ Approvata con la deliberazione n. 6/2016/SS.RR./AUD

Le argomentazioni già esposte da queste Sezioni riunite, peraltro, sono state integralmente recepite dalla Sezione delle Autonomie, che ha inserito il testo elaborato dalla Sezione di controllo nel documento approvato per l'audizione del Presidente della Corte dei conti presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, svoltasi in data 23 marzo 2017³⁷, che in questa sede appare opportuno richiamare.

Nel citato documento si sottolinea che l'Accordo, ridisegnando sostanzialmente un nuovo quadro degli impegni reciproci tra Stato e Regione, ha previsto che le entrate devolute debbano essere attribuite sulla scorta del maturato fiscale - in sostituzione del riscosso - limitatamente alla componente del gettito Irpef derivante dalla tassazione dei redditi dei dipendenti degli impianti e stabilimenti delle imprese aventi sede legale fuori dalla Sicilia e sulla base del domicilio fiscale del contribuente per gli altri redditi.

La quantificazione è stata prevista in ragione di 5,61 decimi per il 2016, 6,74 decimi per il 2017 e 7,10 decimi per il 2018, assumendo a riferimento l'imposta netta dovuta, per il 2014, dai contribuenti aventi domicilio fiscale nella Regione siciliana. Dette entrate sarebbero, inoltre, versate direttamente alla Regione dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate su un conto corrente infruttifero.

Da parte della Regione, l'accordo ha comportato: a) l'impegno alla rinuncia agli effetti dei contenziosi avanti la Corte costituzionale e, segnatamente, di quelli relativi alla sentenza n. 65 del 2015; b) il conseguimento di un saldo positivo di 227.879.000 migliaia di euro per il 2016, di 577.512.000 migliaia di euro per il 2017 e del pareggio di bilancio - ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 24 dicembre 2012- nel 2018; c) riduzioni di spesa dal 2017 al 2020 non inferiori al 3 per cento (con esclusioni di alcune categorie di spesa); d) il recepimento di plessi normativi statali in alcuni ambiti amministrativi; e) una serie di interventi di riorganizzazione amministrativa.

Queste Sezioni riunite hanno rilevato che: "I contenuti finanziari dell'Accordo sono stati recepiti con disposizioni normative che, da parte dello Stato, hanno apprestato le relative coperture e, da parte della Regione, hanno consacrato in disposizioni di legge gli impegni assunti dal Presidente della Regione, nelle more del perfezionamento delle norme di attuazione, sede naturale e vincolante idonea a garantire la permanenza nel tempo delle modifiche introdotte".

Pertanto, la cornice normativa entro la quale sono iscritti i rapporti finanziari tra Stato e Regione nel corso del 2016 è costituita dalle disposizioni recate dalla legge di stabilità dello Stato

³⁷ Cfr. "Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali" - Roma – Commissione parlamentare per le questioni regionali – 23 marzo 2017.

n. 208 del 28 dicembre 2015 (art. 1, commi 568,685,689,692,698 e 710), dall'art. 11 del decreto legge n. 113 del 24 giugno 2016³⁸, nonché dalla legge regionale 14 luglio 2016, n. 14.

“Quest’ultima, da una parte, ha fissato gli importi degli accantonamenti tributari per il concorso al risanamento della finanza pubblica per gli anni 2016-2017-2018 in conformità alle disposizioni della legge di stabilità nazionale n. 208 del 2015, art. 1, commi 568 e 689; dall’altra, in attuazione dell’art. 11, comma 1, del decreto legge n.113 cit., con l’art. 3 ha recepito il contenuto dell’anzidetto Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana, quantificando l’attribuzione delle entrate devolute per gli esercizi finanziari 2016-2017 sulla scorta del criterio del “maturato fiscale” e non del “riscosso”; il maggior gettito in questione è stato stimato in 500 milioni di euro per il 2016, 1.400 milioni per il 2017 e 1.685 milioni per il 2018 a titolo di Irpef (Titolo I, tipologia 103, capitolo 1023).

Con la stessa disposizione normativa, al comma 2, è stato previsto che l’importo di 500 milioni di euro a valere sull’esercizio 2016, riconosciuto alla Regione ai sensi dell’art. 11 del decreto legge n. 113 citato, sia da accantonarsi in apposito fondo, destinato al ripristino delle autorizzazioni di spesa previste nell’Allegato 2 della legge regionale n. 3 del 2016”³⁹.

Fondamentale rilevanza ai fini della valutazione del quadro delle entrate della Regione per l’esercizio 2016 assume la disposizione dell’art. 1, comma 685, della legge 208 del 2015 citata che, *“nelle more dell’adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana (...) e a condizione di un aggiornamento dell’intesa tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di obiettivi di contenimento della spesa per l’anno 2016”*, attribuisce a quest’ultima 900 milioni di euro, che sono stati interamente erogati nel mese di agosto 2016.

La conclusione dell’Accordo ha dunque 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.

La Commissione paritetica ex art. 43 dello Statuto ha elaborato lo schema approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 ottobre 2016 che è stato trasfuso nel decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, rubricato: *“Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana – modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 recante “Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria”*⁴⁰.

³⁸ Convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2016, n.160.

³⁹ Cfr. SS.RR per la Regione Siciliana *“Elementi per l’audizione in merito alle previsioni del Documento di economia e finanza regionale (DEFR) per gli anni 2017 – 2019”* cit.

⁴⁰ Attualmente, quindi, in virtù dell’art. 2, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, come modificato dal Decreto legislativo n. 251 del 2016: *“Ai sensi del primo comma dell’articolo 36 dello Statuto della Regione Siciliana, spettano alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate: a) i 5,61 decimi per*

Tali nuove norme, peraltro, producono effetti già nell'anno in corso, in forza delle disposizioni legislative che ne hanno assicurato la copertura finanziaria, contenute nell'art. 1, commi 509-516, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*".

Le sopracitate disposizioni, recependo i contenuti dell'Accordo e in conformità alla nuova formulazione dell'art. 2 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, disciplinano in maniera dettagliata i rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana⁴¹.

l'anno 2016, i 6,74 decimi per l'anno 2017 e, a decorrere dall'anno 2018, i 7,10 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori del territorio della Regione; la quota relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche, spettante alla Regione è convenzionalmente costituita: 1) dall'imposta netta risultante dalle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta, nonché dalle certificazioni sostitutive presentate dai contribuenti e per conto dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 2) dall'imposta sui redditi a tassazione separata delle persone fisiche aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 3) dalle somme rimosse a seguito delle attività di accertamento e di controllo effettuate dalle amministrazioni finanziarie statali e regionali nei confronti dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; b) i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali rimosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime".

⁴¹ In particolare, -ai sensi del comma 509 dell'art. 1 della citata legge n. 232 del 2016- *la Regione siciliana garantisce un saldo positivo non inferiore ad euro 577.512.000 per l'anno 2017 e un saldo non negativo a decorrere dall'anno 2018, calcolato secondo le modalità di cui al comma 466. In caso di inadempienza, si applicano le sanzioni di cui ai commi 475 e 476. Alla Regione siciliana non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con le disposizioni del presente comma*". Il comma 509, pertanto, implica un trattamento differenziato della Regione siciliana -rispetto alle altre- per ciò che attiene all'applicazione delle norme relative al patto di stabilità.

Il comma 510 dispone che, al fine di riqualificare la spesa regionale e favorire il progressivo incremento della spesa destinata agli investimenti, la Regione siciliana provvede a 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 all'anno precedente. Qualora in un anno la riduzione sia maggiore del 3 per cento, la parte eccedente può essere portata in diminuzione della riduzione dell'anno successivo. Resta fermo che la riduzione della spesa corrente non può in nessun caso essere inferiore al 2 per cento annuo. Tale diminuzione avviene mediante una compressione degli impegni di parte corrente risultanti dal consuntivo dell'anno precedente, a parità di funzioni attribuite alla regione, e al netto delle esclusioni elencate al punto 2 del citato Accordo (spese per la sanità, spese correttive e compensative delle entrate relative alla regolazioni contabili riferite esclusivamente alle partecipazioni statutarie, concorso alla finanza pubblica previsto dalla legislazione vigente al 31 dicembre di ciascun anno, oneri per rinnovi contrattuali nei soli limiti previsti dalla legge di stabilità in materia di rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il pubblico impiego).

I commi 512 e 513 dell'art. 1 della citata legge n. 232 del 2016, inoltre, hanno istituzionalizzato i meccanismi di controllo statale sulle azioni di riduzione della spesa e di riorganizzazione amministrativa previste nell'Accordo del 20 giugno 2016. Nel dettaglio, l'art. 511 stabilisce che annualmente il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato verifica, previa certificazione regionale, il rispetto dei saldi di bilancio posti dal comma 509 e il rispetto delle riduzioni strutturali della spesa corrente regionale prevista al punto 2 dell'Accordo sottoscritto in data 20 giugno 2016 tra il Governo e la Regione siciliana; con la stessa cadenza la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica verifica, previa certificazione regionale, il rispetto delle misure regionali previste al punto 3 del predetto Accordo, che riguardano la riorganizzazione dell'amministrazione e dei servizi pubblici, il costo del pubblico impiego regionale, la semplificazione amministrativa, la riduzione dei costi della politica. Nel comma 512 è previsto che, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo annuale di riduzione degli impegni di spesa di parte corrente di cui al comma 510, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a trattenere il corrispettivo importo dello sfioramento a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla Regione siciliana. (Cfr. Sezione Autonomie, audizione cit.)

Con riferimento alle entrate, il comma 514 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, infine, si occupa delle modalità di attribuzione annuale alla Regione siciliana dei decimi dell'Irpef determinati con riferimento al gettito maturato nel territorio regionale.

Uno degli effetti positivi per la finanza regionale, legato a tale diverso sistema di quantificazione delle entrate, consiste nella più esatta stima del gettito fiscale, che viene ancorata a dati certi ragguagliati all'ammontare dell'imposta netta versata a tale titolo dai contribuenti siciliani nel 2014.

Nell'ambito dell'audizione presso la Commissione parlamentare per gli affari regionali la Corte ha sottolineato, innanzitutto, che nel corso degli anni l'incertezza della disciplina sui rapporti tra lo Stato e la Regione in materia di finanza pubblica aveva determinato un cospicuo contenzioso costituzionale, sicché la conclusione dell'Accordo e la successiva modifica delle norme di attuazione dello Statuto, che si iscrivono nella logica pattizia - individuata dalla Corte costituzionale come fulcro dei rapporti tra lo Stato e le Regioni - assumeva, tra gli altri aspetti, anche un carattere deflativo. Invero, molti contrasti tra lo Stato e la Regione sono derivati proprio dalla mancanza di una normativa di attuazione dello Statuto che tenesse conto delle trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari.

Uno degli aspetti più dibattuti del citato Accordo, in effetti, è costituito dal punto sub 10) che prevedeva l'impegno, da parte del Governo della Regione, al "ritiro entro il 30 settembre 2016 di tutti i ricorsi, in materia di finanza pubblica, promossi prima del 31 dicembre 2015 nei confronti dello Stato innanzi alle diverse giurisdizioni e relativi alle impugnative di leggi o di atti conseguenziali".

Tuttavia, non appare superfluo sottolineare che la disposizione non è stata trasfusa né nell'art. 11 del decreto legge n. 113 del 2016 cit. né nella legge regionale n. 14 del 2016 cit., che hanno fornito copertura normativa solamente alle disposizioni di carattere finanziario dell'Accordo stesso; pertanto, ancorché a seguito dell'Accordo la Regione abbia rinunciato ad alcuni ricorsi ed agli effetti favorevoli di altri per un periodo limitato, non può affermarsi, ad avviso di queste Sezioni riunite, che la finalità dell'Accordo sia stata eminentemente deflativa del contenzioso, trattandosi, invero, di una regolazione meramente finanziaria di debiti pregressi dello Stato limitata nel tempo e nell'oggetto, iscritta, peraltro, nel complesso quadro di obblighi reciproci delle parti.

L'Accordo del 20 giugno 2016 e la conseguente riforma delle norme di attuazione, dunque, possono valutarsi positivamente⁴² sul piano della certezza e della stabilità nel senso già auspicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 89 del 2015, ove si è affermato che: *“Gli effetti, mediati ma rilevanti, conseguenti alle connessioni tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, devono indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità. E ciò, anche tenendo conto dell'ampia accezione offerta dalla Corte dello strumento dell'accordo (sentenza n. 19 del 2015, in relazione al patto di stabilità), nel senso che lo stesso «serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante”*.

Né, peraltro, la Corte costituzionale avrebbe potuto svolgere una funzione sostitutiva di quella del legislatore, così come chiarito nella sentenza n. 155 del 2015: *“La ritenuta inammissibilità delle questioni deriva dall'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza. Ciò non comporta tuttavia che gli effetti distorsivi conseguenti al mancato rispetto dello schema pattizio possano consolidarsi in un contesto non conforme né alla salvaguardia delle autonomie speciali né agli equilibri della finanza pubblica. (...)*.

La stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel documento approvato il 4 novembre 2015 a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, ha ribadito la necessità della certezza dei rapporti. Pertanto, la Commissione ha evidenziato *“l'urgenza”* di avviare un processo di attualizzazione dello Statuto, così da *“definire un quadro certo dei rapporti finanziari”* e ha sottolineato che sarebbe stata necessaria *“l'attribuzione alla Regione del gettito dei tributi maturati nel suo territorio in ragione della collocazione nel medesimo del fatto cui si collega o da cui sorge l'obbligazione tributaria”*.

⁴² Cfr. sul punto entrambi i testi delle audizioni citati.

L'Accordo del 20 giugno 2016 e il successivo decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, che ha modificato le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana, hanno pertanto contribuito a ridisegnare i presupposti sui quali si fonda l'autonomia finanziaria sancita dagli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana.

Nel documento presentato per l'audizione parlamentare, la Sezione delle Autonomie di questa Corte ha, inoltre, sottolineato che la disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le altre Regioni a Statuto speciale è stata "decostituzionalizzata", poiché gli Statuti stabiliscono che le loro norme in materia possono essere modificate e ridefinite mediante una legge ordinaria che abbia acquisito il previo consenso della Regione. Tale meccanismo, invece, non è previsto dallo Statuto siciliano.

In relazione a tale aspetto la predetta Sezione ha scrutinato, anche, gli eventuali dubbi di costituzionalità, adombrati da parte della dottrina, in ordine alla idoneità dell'art. 11 del decreto legge n. 113 del 2016 ad incidere, con effetti modificativi, sui rapporti finanziari tra Stato e Regione, secondo un percorso procedurale diverso da quello previsto dall'art. 43 dello Statuto siciliano, norma di rango costituzionale, ancorché nelle more dell'approvazione delle modifiche alle norme di attuazione dello Statuto.

Tuttavia, secondo una lettura costituzionalmente orientata dello stesso art. 43 dello Statuto siciliano, la Sezione delle Autonomie e queste Sezioni riunite ritengono che l'Accordo e l'art. 11 sopra citato risultino sostanzialmente conformi quantomeno al metodo pattizio "*quale strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali*" (Corte Costituzionale, sentenza n. 188 del 2016).

In primo luogo, infatti, l'art. 11 del decreto legge n. 113 del 2016, che ha riprodotto i contenuti dell'Accordo del 20 giugno 2016 e perseguito la finalità immediata di assicurare copertura finanziaria al nuovo quadro dei rapporti già nello stesso 2016, ha messo in risalto il carattere transitorio della regolamentazione dell'Accordo, in attesa della modifica delle norme di attuazione dello Statuto. In secondo luogo, la legge regionale n. 14 del 2016, che rinvia anch'essa all'Accordo del 20 giugno 2016 per l'individuazione delle risorse in entrata per il triennio 2016-2018, costituisce dimostrazione della volontà del legislatore regionale di aderire all'Accordo, ritenuto soddisfacente per gli interessi siciliani. In terzo luogo, poiché l'Accordo e l'art. 11 del decreto legge n. 113 del 2016 hanno correttamente ribadito il ruolo centrale della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello Statuto speciale, che le assegna il potere di determinare le norme per l'attuazione dello Statuto, nessuna valenza "sostitutiva" delle prerogative di quest'ultima - ("*titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo*") (Corte costituzionale, sentenza n. 201 del

2010) – può ritenersi ascrivibile all'Accordo e, segnatamente, all'art. 11 del decreto-legge n. 113 cit..

Invero, ad avviso di queste Sezioni riunite, il contenuto delle predette disposizioni va inteso esclusivamente in funzione della necessità – avvertita tanto da parte dello Stato che della Regione - di dover bilanciare, tra gli interessi costituzionalmente protetti, il formale rispetto della procedura dell'art.43 delle norme di attuazione dello Statuto siciliano con la preminente esigenza, anch'essa di rilievo costituzionale, di non compromettere l'equilibrio del bilancio della Regione assicurando, a tal fine, la relativa provvista finanziaria sulla base di quanto era stato già esitato dai lavori della Commissione paritetica nel mese di maggio 2016, restando esclusi profili di carattere ordinamentale. Infatti, i tempi del complesso *iter* procedimentale relativo alle modifiche delle norme di attuazione non avrebbero consentito di tener conto del nuovo assetto finanziario già nell'esercizio 2016, nel rispetto delle disposizioni che regolano l'approvazione dei bilanci pubblici e la gestione delle entrate e delle spese.

Il definitivo punto di svolta nei rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana è quindi rappresentato dal decreto legislativo n. 251 del 2016, che ha sostanzialmente recepito le determinazioni della Commissione paritetica espresse nella riunione del 3 ottobre 2016 in ordine alle norme di attuazione dello Statuto sui rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione.

Si ritiene, altresì, opportuno sottolineare che l'Accordo del 20 giugno 2016 e le nuove norme di attuazione, previste nel decreto legislativo n. 251 del 2016, superano la logica del parallelismo tra le funzioni e le risorse, che sono assegnate indipendentemente dall'individuazione e dall'attribuzione di conseguenti funzioni; se così non fosse, sarebbero vanificati gli effetti positivi per la Regione derivanti dall'assegnazione di risorse aggiuntive. L'Accordo, così come recepito dal decreto legislativo n. 251 citato, invece, obbliga la Regione ad intraprendere vigorosi e improrogabili interventi di riforma e di razionalizzazione dell'apparato e dell'attività amministrativa, così da conseguire non solo risparmi di spesa, ma anche un incremento dei livelli di efficienza e di economicità finora piuttosto modesti.

Queste Sezioni riunite, oltretutto, in sede di relazione al giudizio di parificazione del rendiconto generale, nel corso degli anni hanno ripetutamente ribadito l'esigenza di una significativa riforma dell'amministrazione regionale, che -proprio alla luce del decreto legislativo n. 251 del 2016 - assume ormai carattere obbligatorio, poiché, in assenza di una riduzione strutturale della spesa corrente, la Regione rischia di subire decurtazioni dei trasferimenti da parte dello Stato.

Il quadro delle entrate tributarie, nel 2016, beneficia, pertanto, in forza dell'anzidetto Accordo, di un importo di 500 milioni, quantificati di spettanza regionale in base al criterio del maturato

fiscale, oltre a 900 milioni (ex art. 1, comma 685, della legge 208 del 2015 cit.), contabilizzati tra i trasferimenti del titolo 2, somme che nell'economia delle risorse di parte corrente hanno certamente contribuito a sostenere l'equilibrio di bilancio.

3.1.3 Andamento delle entrate tributarie.

Nell'esercizio 2016 le “*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*” contabilizzate al Titolo 1 (comprehensive delle entrate “devolute” e dei “tributi propri” della Regione) registrano accertamenti per complessivi 11.291 milioni.

I dati comparativi forniti dall'Assessorato Bilancio e Finanze, elaborati raffrontando categorie di entrata omogenee negli esercizi 2015 e 2016⁴³, riflettono un apprezzabile incremento del gettito tributario (+3,05 %) rispetto all'esercizio 2015, che aveva registrato accertamenti per 10.956 milioni.

Occorre sottolineare, inoltre, che il totale degli accertamenti dell'esercizio finanziario 2015 comprendeva anche l'importo di 585,5 milioni di tributi erariali riversati tardivamente dallo Stato⁴⁴ ma, sostanzialmente, afferenti le entrate devolute del 2014: escludendo tale somma, l'incremento effettivo del gettito tributario nel 2016 ascende ad una percentuale molto più elevata (8,8%)

Tabella 3.3 Confronto dell'andamento delle entrate tributarie es.2015-2016.

(in migliaia di euro)

	Entrate tributarie	Entrate correnti (Titolo 1-2-3)	Entrate finali (Titoli 1-2-3-4-5)	Totale generale (Titoli 1-2-3-4-5-6-7-9)
2015	10.956	14.973	17.544	21.948
2016	11.291	15.979	18.495	21.235
Incremento/decremento nel 2016	+3,05	+6,71	+5,42	-3,24

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale

Il confronto con l'esercizio precedente rivela, altresì, un'incidenza stabile delle entrate tributarie sulle entrate correnti (70,6%), di poco inferiore (61%) sulle entrate finali⁴⁵ e superiore di 3,2 punti sul totale generale delle entrate, attestandosi ad una percentuale del 53,1 per cento:

⁴³ Nel rendiconto dell'esercizio 2015 la categoria n.95 era inserita nel Titolo I, mentre in quello dell'esercizio 2016 è inserita al Titolo 9. Pertanto, per un confronto omogeneo, è stata stralciata dagli accertamenti del 2015 l'importo riferito alla categoria n.95.

⁴⁴ V. sul punto precedente nota n.2; Cfr. SS.RR della Corte dei conti per la Regione siciliana: relazione sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2015, Capitolo III.

⁴⁵ In ambito statale le entrate tributarie costituiscono l'87,5% delle entrate finali. Cfr. Sezioni riunite della Corte dei conti. Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2016.

purtuttavia, il significativo incremento di gettito delle entrate tributarie non ha consentito di migliorare il risultato complessivo del totale degli accertamenti, in flessione del 3,2 per cento rispetto al 2015. Ciò induce a ritenere che la capacità espansiva delle entrate nel bilancio regionale non possa essere ancorata esclusivamente all'incremento del gettito tributario, sul quale certamente occorre far leva con una più incisiva lotta all'evasione in grado di ampliare le basi imponibili, ma è necessario, altresì, che si intervenga in modo più efficace sulle entrate in conto capitale e, segnatamente, sugli investimenti, oltre che su una riduzione ovvero su un maggiore efficientamento della spesa corrente.

Tabella 3.4. Incidenza delle entrate tributarie esercizi 2016 e 2015.*(in milioni di euro)*

Entrate tributarie Es.2016				
Entrate tributarie	Entrate correnti (Titolo 1-2-3)	Entrate finali (Titoli 1-2-3-4-5)	Totale generale (Titoli 1-2-3-4-5-6-7-9)	Incidenza %
11.291	15.979			70,6
11.291		18.495		61,0
11.291			21.235	53,1
Entrate tributarie Es.2015				
10.956	14.973			70,6
10.956		17.544		62,4
10.956			21.948	49,9

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale

L'andamento delle entrate tributarie, seppure, come già riferito, globalmente in crescita (3,05%), registra tuttavia risultati difformi in relazione al diverso tessuto economico intercettato dalle varie imposte che, in alcuni casi, hanno risentito dell'entrata in vigore di provvedimenti normativi che ne hanno modificato il gettito.

La tabella seguente, elaborata su dati forniti dal Dipartimento Finanze, illustra l'andamento delle entrate tributarie, distinte per tipologia, negli esercizi 2015 e 2016.

Tabella 3.5. Andamento delle entrate tributarie, contributive e perequative es.2015 -2016.*(in milioni di euro)*

TIPOLOGIA		Anno 2015	Anno 2016	Var. ass.	Var. %
TITOLO 1	ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA				
Tipologia 101: Imposte tasse e proventi assimilati					
20	Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) non Sanità		118,286	118,286	

44	Imposta regionale per le emissioni sonore degli aeromobili				
47	Tassa sulla concessione per la caccia e per la pesca	3,417	3,257	-0,161	-4,70
48	Tasse sulle concessioni regionali	3,561	3,595	0,034	0,97
50	Tassa di circolazione dei veicoli a motore (tassa automobilistica)	318,509	317,359	-1,151	-0,36
55	Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	0,080	0,091	0,012	14,87
59	Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	11,997	13,265	1,267	10,56
99	Altre imposte, tasse e proventi assimilati n.a.c.	340,263	278,883	-61,380	-18,04
	Totale Tipologia 101: Imposte tasse e proventi assimilati	677,827	734,735	56,908	8,40
Tipologia 102: Tributi destinati al finanziamento della sanità		0,000	0,000		
1	Imposta regionale sulle attività produttive - IRAP - Sanità	1.316,779	1.222,377	-94,402	-7,17
2	Imposta regionale sulle attività produttive - IRAP - Sanità derivante da manovra fiscale regionale	69,930	72,937	3,007	4,30
4	Addizionale IRPEF - Sanità	522,738	530,549	7,811	1,49
5	Addizionale IRPEF - Sanità derivante da manovra fiscale regionale	197,364	199,211	1,847	0,94
	Totale Tipologia 102: Tributi destinati al finanziamento della sanità	2.106,812	2.025,074	-81,737	-3,88
Tipologia 103: Tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali		0,000	0,000		
1	Imposta sul reddito delle persone fisiche (ex IRPEF)	4.353,727	4.464,632	110,905	2,55
2	Imposta sul reddito delle società (ex IRPEG)	507,665	472,925	-34,740	-6,84
32	Imposta di consumo su oli lubrificanti e bitumi di petrolio	0,000	0,001	0,001	
33	Imposta di registro	206,051	209,208	3,157	1,53
34	Imposta di bollo	226,423	207,864	-18,559	-8,20
35	Imposta ipotecaria	78,003	78,660	0,657	0,84
36	Imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse	5,486	4,974	-0,512	-9,34
37	Proventi da lotto, lotterie e altri giochi	13,553	16,618	3,065	22,61
38	Imposta sugli intrattenimenti	0,734	0,702	-0,032	-4,38
58	Canone radiotelevisivo	0,033	0,015	-0,017	-53,35
74	Imposte sulle successioni e donazioni	19,154	15,734	-3,421	-17,86
95	Altre accise n.a.c.	172,028	178,061	6,033	3,51
97	Altre ritenute n.a.c.	111,249	96,762	-14,487	-13,02
98	Altre imposte sostitutive n.a.c.	99,671	109,535	9,864	9,90
99	Altri tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali n.a.c.	109,674	124,616	14,942	13,62
	Totale Tipologia 103: Tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali	5.903,453	5.980,307	76,854	1,30
Tipologia 104: Compartecipazioni di tributi		0,000	0,000		
1	Compartecipazione IVA a Regioni - non Sanità	2.267,974	2.550,603	282,629	12,46
	Totale Tipologia 104: Compartecipazioni di tributi	2.267,974	2.550,603	282,629	12,46
	TOTALE TITOLO 1	10.956,065	11.290,719	334,654	3,05

L'incremento registrato (3,05 %) rispetto all'esercizio 2015, riflette, sostanzialmente, la crescita del PIL reale (0,9%) per il 2016 come certificato dall'Istat⁴⁶ a livello nazionale e appare maggiormente in linea con l'andamento delle entrate tributarie nel resto del Paese.

In ambito statale⁴⁷, infatti, l'analisi per titoli rivela il ruolo trainante dell'incremento degli accertamenti delle entrate tributarie (+1,6%)⁴⁸ sulle quelle finali che, nel complesso, crescono del 2,1 per cento rispetto al 2015; l'incremento si attesta, invero, al 2,5 per cento se si tiene conto dell'ammontare delle riscossioni di competenza; l'Irpef, invece, è in lieve flessione (-0,4%), così come in generale le imposte dirette (-0,1%). Le imposte indirette, al contrario, registrano un incremento del 3,7 per cento ascrivibile all'IVA⁴⁹, dovuto al maggior gettito dell'imposta sugli scambi interni che compensa la flessione registrata sulle esportazioni.

Tra gli altri tributi indiretti, in ambito statale mostrano risultati positivi l'imposta di registro (+11,2), tasse e imposte ipotecarie (+3,8) e diritti catastali e di scritturato(+1,4), mentre in flessione si presenta l'andamento dell'imposta di bollo (-5,4).

Infine, i canoni radiotelevisivi, in virtù della modifica del sistema di riscossione, hanno determinato un incremento del gettito del 16,3 per cento rispetto al 2015⁵⁰.

L'andamento del gettito statale riflette, anche, l'effetto - a regime - di alcune importanti misure adottate dal Governo centrale già alla fine del 2014, che hanno influito sull'Irpef⁵¹.

Nella Regione siciliana, il passaggio dal sistema basato sul criterio di devoluzione delle entrate erariali in ragione del luogo della "riscossione" a quello della quantificazione dei decimi sul

⁴⁶ Cfr. Report statistiche ISTAT – 1° marzo 2017.

⁴⁷ La "Nota tecnica al Bollettino delle entrate tributarie" n. 166 (gennaio-dicembre 2016) del marzo 2017 fissa, invece, la percentuale di incremento per le entrate tributarie al 2,5 per cento; per le imposte indirette al 4,2 per cento, ascrivibile all'IVA (+4,3%) laddove l'imposta sugli scambi interni (+5,5%) compensa quella sulle esportazioni (-6,3%); in aumento anche imposta di registro (+11,2), tasse e imposte ipotecarie (+3,8) e diritti catastali e di scritturato(+1,4), mentre in flessione si presenta l'andamento dell'imposta di bollo (-5,4). Tuttavia, le entrate tributarie registrano un effettivo incremento del 2,4 per cento, se sterilizzate dagli effetti positivi dell'introduzione delle disposizioni della legge n. 186 del 15 dicembre 2014, che ha introdotto l'istituto della "collaborazione volontaria" (*voluntary disclosure*) per consentire l'emersione e il rientro di capitali all'estero: le nuove disposizioni, infatti, hanno portato nel 2016 un maggior gettito di 3.856 milioni rispetto al 2015.

⁴⁸ Cfr. Sezioni riunite della Corte dei conti. Relazione sul rendiconto generale dello Stato del 2016.

⁴⁹ L'incremento del gettito IVA risente delle disposizioni che hanno introdotto il meccanismo del c.d. *split payment* e *reverse charge*, in base al quale la responsabilità del versamento del tributo viene affidata ad un soggetto ritenuto più affidabile.

⁵⁰ Cfr. Nota tecnica al Bollettino delle entrate tributarie n. 166 (gennaio-dicembre 2016) cit.

⁵¹ Trattasi delle disposizioni che hanno introdotto il "bonus 80 euro" e la revisione della tassazione dei redditi delle attività finanziarie⁵¹, di cui al decreto legge 24 aprile 2014, n. 66⁵¹; l'aumento dell'imposta sostitutiva sul risultato netto di gestione dei fondi pensione, disposto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015); il diverso meccanismo di contabilizzazione del gettito, introdotto con le disposizioni del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175 in materia di "Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata".

“maturato fiscale”⁵², ancora non “a regime” nel 2016⁵³, dovrebbe contribuire a rendere più coerente l’ammontare delle entrate tributarie devolute rispetto all’andamento delle stesse in ambito statale; queste Sezioni riunite vigileranno con attenzione, negli anni a venire, sul rigoroso rispetto dei nuovi criteri di attribuzione delle entrate tributarie basate sui decimi del maturato fiscale e sull’effettivo miglioramento del gettito nel bilancio regionale.

Con riferimento a quelle imposte direttamente legate al tessuto produttivo del territorio appaiono ancora sensibili i differenziali, come nel caso dell’*Ires* (ex *Irpeg*), che a fronte di un incremento (tra saldo e acconto) del 5,9 per cento a livello nazionale registra invece, nella Regione, una flessione del 6,8 per cento rispetto al 2015, con accertamenti per soli 473 milioni. Peraltro il tributo, in applicazione della legge 208 del 2015, art. 1 commi 61-63, subirà una flessione dal 2018, per effetto della riduzione delle aliquote che passeranno dal 27,5% al 24%.

Anche l’*Irap* si presenta in flessione rispetto al gettito del 2015 (-7,17%), con accertamenti per complessivi 1.222 milioni di euro. L’andamento dell’imposta, infatti, ha risentito dell’entrata a regime delle disposizioni che hanno sancito la deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile *Irap*. Più in generale, l’andamento della tipologia 102 – interamente destinata al finanziamento della Sanità – presenta una contrazione del 3,88 per cento, con accertamenti per 2.025 milioni, che assorbono il 17,9 per cento delle entrate tributarie.

Non ha sortito i risultati sperati (ovvero maggiori accertamenti per 70-100 milioni circa⁵⁴) la regionalizzazione della *Tassa di circolazione dei veicoli a motore (tassa automobilistica)*, operata con la legge regionale 11 Agosto 2015 n. 16⁵⁵ che, modificando l’articolo 47 della legge regionale 7

⁵² Per il 2016 sono stati attribuiti i 5,61 decimi del gettito *Irpef* derivante dalla tassazione dei redditi dei dipendenti degli impianti e stabilimenti delle imprese aventi sede legale fuori dalla Sicilia e sulla base del domicilio fiscale del contribuente per gli altri redditi.

⁵³ Cfr. legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, comma 514. L’applicazione del criterio dei decimi sul maturato fiscale comporta che, nel biennio successivo all’esercizio di riferimento, la Struttura di gestione dovrà operare un saldo a congruaggio (tenendo conto anche delle regolazioni contabili intervenute) del gettito effettivamente spettante, calcolato sui dati disponibili delle dichiarazioni dei redditi. Il decreto ministeriale cui è demandato, d’intesa con la Regione, di individuare tempi e modalità per l’effettuazione di siffatto congruaggio, è in fase di emanazione.

⁵⁴ Cfr. Documento di Programmazione economico-finanziaria 2016-2018, p.14 e pp.43-44.

⁵⁵ Legge regionale 11 agosto 2015, n.16. Art. 1. Istituzione tassa automobilistica regionale.

1. Dal 1° gennaio 2016 è istituita in Sicilia la tassa automobilistica regionale. Dalla stessa data cessa l’applicazione della tassa automobilistica erariale. Le attività inerenti alle funzioni previste in materia di tasse automobilistiche, il cui presupposto di imposta è maturato sino al 31 dicembre 2015, ovvero sino alla scadenza di pagamento del 31 gennaio 2016, restano di competenza dell’amministrazione finanziaria statale.

Art. 2. Norme in materia di tasse automobilistiche.

1. Il presupposto d’imposta, la misura della tassa, i soggetti passivi e le modalità applicative restano disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39 e successive modifiche ed integrazioni.

2. La tassa automobilistica è frazionabile in relazione al periodo di possesso annuo. Con regolamento di esecuzione, emanato dal Presidente della Regione, su proposta dell’Assessore regionale per l’economia, sono disciplinate le relative modalità applicative.

2-bis. Trovano applicazione le disposizioni di cui all’articolo 13, comma 1, lettere a), a bis) e b), del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 in materia di ravvedimento. In caso di mancato ravvedimento la Regione provvede, ai sensi

maggio 2015, n. 9, ha affidato alla Regione siciliana, a far data dal primo gennaio 2016, la competenza territoriale per l'esercizio delle funzioni relative all'accertamento, riscossione, recupero, rimborsi, applicazione delle sanzioni, contenzioso amministrativo relativi alla tassa automobilistica.

Il rendiconto generale registra, infatti, accertamenti pari a 317,3 milioni, che evidenziano, peraltro, una lieve flessione (-0,36) rispetto al 2015, con 318,5 milioni: il dato appare, altresì, in controtendenza rispetto all'andamento del tributo in campo nazionale, in crescita del 3,3 per cento. Tuttavia, i risultati del 2016 non sono indicativi di un peggioramento della gestione del tributo: anzi, il passaggio all'amministrazione regionale, concretamente avviato nell'ultimo trimestre del 2016, ha consentito – attraverso i rapporti convenzionali con l'ACI e con il P.R.A. - una completa analisi dei fattori che alimentano la base imponibile dell'imposta, quali la vetustà del parco macchine, le fasce di esenzione per automobili “storiche”, riduzioni per auto elettriche, tutti elementi che, già dal 2017, potranno consentire una più efficace gestione dell'entrata.

L'*Irpef* (cap.1023) invece, che assicura al bilancio il 39,2 per cento delle entrate tributarie, dai dati di rendiconto risulta in crescita del 2,55 per cento, con un gettito di 4.465 milioni, rispetto ai 4.354 milioni dell'esercizio 2015. L'andamento dell'imposta ha positivamente risentito

dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, sulla base delle notizie occorrenti per l'applicazione del tributo e per l'individuazione del proprietario del veicolo comunicate dal tenutario del pubblico registro automobilistico all'archivio regionale della tassa automobilistica, all'iscrizione a ruolo delle somme dovute che costituisce accertamento per l'omesso, insufficiente o tardivo versamento della tassa automobilistica e l'irrogazione delle sanzioni e dei relativi accessori.

Art. 3. Attribuzione funzioni.

1. A decorrere dalla data di cui all'articolo 1, le funzioni relative alla riscossione, all'accertamento, al recupero, ai rimborsi, all'applicazione delle sanzioni, al contenzioso amministrativo sono attribuite alla Regione che le esercita, secondo le modalità previste dal D.M. 25 novembre 1998, n. 418 del Ministro delle finanze, tramite apposita convenzione da stipularsi con l'Agenzia delle entrate o con l'Agente della riscossione della Regione ovvero con altro ente pubblico non economico operante e con esperienza pluriennale nel settore.

Art. 4. Soggetti intermediari.

1. Sono soggetti intermediari della riscossione della tassa automobilistica, oltre a quelli previsti dal comma 1 dell'articolo 40 e dal comma 42 dell'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e dal comma 11 dell'articolo 17 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, la società Poste Italiane, gli istituti di credito e gli istituti di pagamento autorizzati dalla Banca d'Italia, previa apposita convenzione da stipularsi con l'Assessorato regionale dell'economia.

Art. 5. Costituzione dell'archivio regionale delle tasse automobilistiche.

1. La Regione costituisce, gestisce e aggiorna un proprio archivio regionale delle tasse automobilistiche, acquisendo i dati trasmessi in via telematica dal pubblico registro automobilistico, dalla motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dalle regioni nonché dai soggetti abilitati alla riscossione e dagli altri soggetti aventi requisiti che consentono il collegamento con gli archivi in forza di disposizioni di legge o regolamento, statale o regionale.

Art. 6. Disposizioni transitorie e finali.

1. In sede di prima applicazione e, comunque, dal 1° gennaio 2016 sino al 31 dicembre 2017, le attività e le funzioni di cui al decreto del Ministro delle finanze 25 novembre 1998, n. 418 possono continuare ad essere svolte dall'amministrazione finanziaria dello Stato, in regime di convenzione.

dell'attribuzione a titolo di acconto dei 500 milioni di cui all'Accordo Stato-Regione, mentre non sono ricompresi, in detto capitolo, i 900 milioni anch'essi scaturenti dall'Accordo⁵⁶.

Il confronto con il gettito effettivo dell'Irpef registrato nel 2015, pari a 4.053⁵⁷ milioni di euro, evidenzia un più significativo incremento di detta imposta (10,1%), in controtendenza rispetto al dato nazionale che registra, invece, una lieve flessione (-0,4%)⁵⁸.

Peraltro, se si tiene conto dei 900 milioni di euro, che sostanzialmente afferiscono all'Irpef (contabilizzati tra i "trasferimenti correnti" del Titolo 2, al capitolo 3694 - nelle more del perfezionamento dell'Accordo), il suddetto incremento si attesta al 32,3 per cento ed è chiaramente indicativo degli effetti, sui risultati del bilancio, dell'attribuzione delle risorse finanziarie conseguenti all'Accordo.

Quest'ultimo, pertanto, ha comportato un miglioramento delle entrate a titolo di Irpef che ammontano, in termini effettivi, a 5.365 milioni di euro⁵⁹.

Tra le imposte indirette, l'*IVA* assorbe il 22,5 per cento delle entrate tributarie, con accertamenti per complessivi 2.550 milioni di euro, in crescita di 283 milioni (+12,46%) rispetto al 2015 e risente ancora del positivo effetto delle disposizioni del c.d. *split payment*⁶⁰ che, da una parte, consentono un'anticipazione dei versamenti a favore della pubblica amministrazione e dall'altra, contribuiscono – almeno parzialmente- a contrastare fenomeni di evasione fiscale dell'imposta: tuttavia, si tratta di una misura che, in una fase recessiva, contribuisce a comprimere la liquidità delle imprese.

L'*imposta di registro* (tipologia 103–n.33) presenta un lieve incremento (1,53%) con accertamenti per 209 milioni, mentre solamente 208 milioni sono assicurati dall'*imposta di bollo* (tipologia 103 –n.34), in sensibile flessione (-8,20%) che, tuttavia, appare in linea con i dati nazionali (-5,4%).

⁵⁶ Iscritti al Titolo 2, cap.3694. V. *infra*, a p.21.

⁵⁷ Cfr. Relazione sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 2015, cap. III. Al netto degli accantonamenti tributari per complessivi 585,5 milioni riversati nel 2015 ma afferenti il 2014, la cui quota-parte relativa all'Irpef ammonta a 300.450 migliaia di euro, il totale degli accertamenti effettivi del gettito Irpef del 2015 ammonta a complessivi 4.053.276 migliaia di euro. Occorre precisare, altresì, che il gettito dell'Irpef nel 2015 comprendeva gli ulteriori 200 milioni attribuiti, al fine di tener conto del minore gettito derivante dalla disciplina di riscossione dell'Irpef, dal decreto legge 19 giugno 2015, n.78, convertito dalla legge 6 agosto 2015, n.125.

⁵⁸ Cfr. Corte dei conti. SS.RR. Relazione al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2016.

⁵⁹ Il gettito dell'Irpef risente, altresì, delle restituzioni per regolazioni contabili su vari capitoli di parte corrente.

⁶⁰ Previsto dall'art.1, comma 629, lettera b) della legge 190 del 2014 (legge di stabilità del 2015) che ha introdotto l'art. 17-ter nel D.P.R. n. 633 del 1972.

Per effetto della procedura conseguente all'Accordo tra Stato e Regione, il maggiore gettito previsto è stato stimato in 1.400 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017 (comprensivo per l'anno 2016 del contributo già riconosciuto ai sensi dell'articolo 1, comma 685, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208) ed in 1.685 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, al fine di assorbire in tal modo parte degli effetti dello *split payment* dell'IVA.

C'è da osservare che sul gettito di questo tributo ha inciso l'introduzione della disciplina del c.d. "bollo virtuale"⁶¹, assolto mediante versamento tramite modello F24, dettagliatamente illustrata dalla circolare n. 16 del 14 aprile 2015 dell'Agenzia delle Entrate, che ha meglio chiarito il sistema di scomputo degli acconti e della modalità di applicazione delle sanzioni in caso di mancato o ritardato versamento: l'incertezza della fase applicativa del documento di prassi dell'Agenzia ha determinato un andamento altalenante del gettito del tributo (concentrato nel primo quadrimestre dell'anno) ed, in generale, una contrazione degli accertamenti a fine 2016, per effetto della posticipazione del saldo al quadrimestre dell'esercizio successivo. Nella Regione siciliana, le disposizioni sul "bollo virtuale", peraltro, hanno determinato un effetto distorsivo sul gettito del tributo, analogamente a quanto avvenuto per l'Irpef con lo spostamento del luogo di riscossione; infatti, il versamento tramite F24 viene operato presso la sede legale dell'impresa che, nel caso degli istituti di credito, è ubicata fuori dalla Sicilia. Anche in questa ipotesi è auspicabile che si individui un idoneo correttivo per riequilibrare il gettito spettante alla Regione.

Nella tipologia 103, le *accise sull'energia elettrica*, in crescita del 3,5 per cento, registrano accertamenti per 178 milioni, mentre tra gli *altri tributi devoluti alle autonomie speciali* gli accertamenti per complessivi 125 milioni (in crescita del 13,62 per cento rispetto al 2015) sono assicurati, prevalentemente, dai proventi delle *tasse sulle concessioni governative* (escluse quelle per porto d'armi) per 28 milioni, dei *diritti catastali e di scritturato* per 34 milioni e da *altre tasse e imposte indirette sugli affari* per 44 milioni; a questi si aggiungono 3,7 milioni di *imposte derivanti dalla definizione di controversie tributarie*, 6,9 milioni da *proventi concernenti imposte sul patrimonio e sul reddito* e 2,5 milioni per *tasse di pubblico insegnamento*.

Le *altre imposte sostitutive*, con accertamenti per complessivi 109 milioni, registrano una crescita del 9,9 per cento ascrivibile prevalentemente (59 milioni), al gettito derivante dall'*imposta sostitutiva sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali* nonché agli effetti positivi dell'introduzione del regime dell'*imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione*, c.d. "cedolare secca"; altri 26 milioni sono dovuti all'incremento dell'*imposta sui redditi dei soggetti che si avvalgono del regime fiscale delle attività marginali*.

Infine, nella tipologia in esame appare anomalo il gettito complessivo del *canone radiotelevisivo*, con accertamenti per soli 15 milioni (a fronte di una previsione definitiva di 25 milioni), che segna un crollo del 53,35 per cento rispetto all'esercizio 2015 e si rivela decisamente in controtendenza

⁶¹ Prevista dagli articoli 15 e 15 bis del DPR n. 642 del 1972.

con il dato nazionale, dove l'introduzione delle nuove modalità di riscossione previste dalla legge di stabilità del 2016 ha fatto registrare, come già detto, un incremento del 16,6 degli introiti.

Il quadro sopradescritto conferma che nel 2016 il nuovo sistema di devoluzione delle entrate rappresenta una situazione non ancora “a regime”: è auspicabile, pertanto, che nel prossimo triennio lo stesso possa costituire idoneo strumento per migliorare l'elaborazione delle previsioni di entrata finalizzate alle conseguenti politiche di sviluppo.

Dai risultati che emergono dal rendiconto del 2016, come peraltro evidenziato dalla stessa Amministrazione nella relazione di accompagnamento, “non risulta percepibile una decisa inversione di tendenza che possa lasciare intravedere una effettiva ripresa dall'attuale situazione di crisi economico-finanziaria che nel territorio regionale, nel corso degli ultimi anni, ha evidenziato effetti esiziali”⁶².

Le modifiche delle disposizioni di attuazione, precedute dall'Accordo del 20 giugno 2016 di cui si è già trattato, infatti, se da una parte recano un effettivo miglioramento del gettito delle entrate tributarie, non costituiscono certamente un espediente per l'attribuzione di risorse “aggiuntive” alla Regione siciliana ma, come sottolineato nelle relazioni degli esercizi precedenti da queste Sezioni riunite, apportano solamente idonei correttivi agli effetti distorsivi – sul gettito delle entrate tributarie di spettanza regionale – recati da alcuni provvedimenti normativi che avevano spostato, per intere categorie di contribuenti, il luogo di riscossione fuori dalla Sicilia, sottraendo, in tal modo, la quota di gettito fiscale dal coacervo dei tributi devoluti.

3.1.4 Andamento delle altre entrate regionali.

Il Titolo 2 del rendiconto riguarda i “*Trasferimenti correnti*”, con accertamenti per complessivi 4.286 milioni, costituiti per 4.174 milioni da assegnazioni delle amministrazioni statali e registra complessivamente un incremento del 17,7 per cento rispetto ai 3.641 milioni dell'esercizio 2015, anche a livello di riscossioni (+33,2%).

Tuttavia, come già riferito, su detto incremento influisce l'accertamento dei 900 milioni di euro attribuiti alla Regione dallo Stato⁶³ nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto, concretamente trasferiti in data 22 agosto 2016 e iscritti al capitolo di nuova istituzione n. 3694, non potendo essere ricompresi tra le entrate tributarie (di cui al capitolo 1023) prima del perfezionamento dell'Accordo. Al netto di tali entrate (di natura tributaria), il totale degli

⁶² Cfr. Relazione al rendiconto per l'esercizio 2016, p.21.

⁶³ Cfr. Legge 28 dicembre 2016, art. 1, comma 685.

accertamenti al Titolo 2 ammonta a 3.386 milioni e segna addirittura una flessione del 7 per cento rispetto all'esercizio 2015.

Di detto importo, la voce più consistente (79,6%) è costituita dai trasferimenti dello Stato per il Fondo Sanitario Nazionale, con accertamenti per complessivi 2.696 milioni di euro (di cui versati 2.564 milioni), in flessione (-4%) rispetto ai 2.810 milioni di euro del 2015 e ai 2.817 milioni di euro del 2014 (-4,2%).

Sempre alla gestione della spesa sanitaria fanno capo i seguenti trasferimenti: 143 milioni di euro di trasferimenti dello Stato per l'integrazione del F.S.N. per minori gettiti Irap e addizionale Irpef (cap.3597); 70,5 milioni derivanti dalla definizione della mobilità attiva (cap.3358); 28,4 milioni per assegnazioni vincolate relative al rimborso dei farmaci innovativi (cap.3365); 1,3 milioni per il rimborso della quota di interessi delle rate di ammortamento dei mutui previsti per il ripiano della maggiore spesa sanitaria (ex cap.3257), oltre ad assegnazioni di minore entità per programmi specifici attinenti la sanità⁶⁴.

In ordine alle specifiche problematiche legate a tali trasferimenti dello Stato si rinvia al capitolo appositamente dedicato alla Sanità.

Il Titolo 2 comprende, infine, altri trasferimenti correnti di minore entità da enti di previdenza (16 milioni), organismi interni o unità locali dell'amministrazione (34 milioni), da famiglie (9 milioni), da imprese (33,2 milioni) e dall'Unione europea (19 milioni).

Il Titolo 3, "*Entrate extratributarie*", comprende entrate di modesta entità – in termini di valori assoluti – e registra accertamenti per complessivi 401,6 milioni di euro.

La diversa classificazione delle entrate rispetto alla contabilizzazione del rendiconto 2015 non consente un agevole ed esatto raffronto dell'andamento dei due esercizi, possibile per quei capitoli che hanno mantenuto la stessa denominazione.

La tipologia 200 relativa ai "*Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti*" registra accertamenti per complessivi 156 milioni, di cui 151 provenienti da illeciti di famiglie e 4,9 milioni da imprese.

Gli importi più rilevanti sono costituiti dagli accertamenti di sanzioni per violazioni di imposte dirette (32,1 milioni) e indirette (40,8 milioni) e relativi interessi (13,8 milioni) oltre a 35,2 milioni da contributo unificato per l'iscrizione a ruolo nei procedimenti giurisdizionali.

Tra gli altri proventi si segnalano: 8,5 milioni per multe e ammende inflitte dalle autorità giudiziarie e amministrative (cap.2301); 4,5 milioni per oblazioni e condanne per contravvenzioni

⁶⁴ Iscritte ai capitoli 3495, 3500,3503,3507,3514.

alle norme per la tutela delle strade e della circolazione (cap.2302); 6,1 milioni per sanzioni derivanti dalla violazione delle disposizioni del codice dei Beni culturali (cap.1987)⁶⁵ e 1,1 milione di proventi derivanti da contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro (cap.1779): l'esiguo valore in termine assoluto di quest'ultima categoria di entrata è, di per sé, indicativo di una scarsa attività di controllo e repressione delle violazioni da parte degli organi ciò deputati, ovvero dell'esiguità delle risorse umane assegnate al delicato compito di accertamento delle suddette violazioni.

La tipologia 500 “*rimborsi ed altre entrate correnti*”, che riguarda recuperi e rimborsi da enti e soggetti vari, registra accertamenti per complessivi 156,6 milioni, ascrivibili per 150,9 a rimborsi in entrata da soggetti vari. Di tali accertamenti, è significativo rilevare che dei 20,8 milioni che riguardano accertamenti per il recupero di crediti derivanti da condanne pronunciate dalla Corte dei conti e non iscritti nei campioni demaniali, ne siano stati riscossi solamente 736 mila euro: solamente nei confronti della società Novamusa s.r.l., condannata in sede contabile in via definitiva, risulta ancora da riscuotere un credito di 16 milioni di euro, pari quasi ad un'annualità di accertamenti dei proventi dei biglietti dei musei e siti archeologici.

Nell'ambito del Titolo 3, gli interessi attivi registrano entrate per 6,9 milioni di euro mentre il più cospicuo importo di 81,4 milioni è ascrivibile alla tipologia 100 “*Vendita di beni e servizi e i proventi derivanti dalla gestione dei beni*” regionali.

Di questi, 44,5 milioni conseguono alla vendita ed erogazione di servizi di cui 17,4 milioni sono costituiti da proventi derivanti dalla *vendita di biglietti d'ingresso per l'accesso ai monumenti, musei, gallerie, scavi archeologici e mostre della Regione nonché dai canoni dei servizi aggiuntivi* (cap.1901).

Queste Sezioni riunite constatano positivamente che dette entrate presentano un gettito crescente negli ultimi anni, indice di una più attenta ed efficiente gestione di tale cespite da parte dell'assessorato competente: nell'esercizio 2015, infatti, lo stesso capitolo recava accertamenti per 16,3 milioni, a fronte di 9,4 milioni nel 2014. La valorizzazione dei beni culturali dell'Isola dimostra - anche attraverso gli indicatori minimi forniti dalla vendita dei biglietti - che si tratta di un settore capace di innescare un moltiplicatore di risorse, se associato ad una politica regionale del turismo e dei trasporti attenta alla fruizione dei musei, siti archeologici ed aree interessate dai beni culturali della Sicilia ma, soprattutto, se coordinato con le amministrazioni locali interessate.

⁶⁵ Ai sensi dell'art. 167, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 167.

Nell'ambito della stessa tipologia, 13,6 milioni afferiscono ad accertamenti relativi a *diritti provenienti dallo svolgimento delle attività della motorizzazione civile* (cap.1983), anch'essi in incremento rispetto ai 10,6 milioni del 2015. Altri introiti di minore entità sono relativi ai contributi amministrativi per attività varie o diritti di visura.

Infine, nella tipologia 100 meritano alcune osservazioni i “*Proventi derivanti dalla gestione dei beni*”, che registrano accertamenti per complessivi 36,7 milioni.

Tra questi, 16 milioni sono ascrivibili agli introiti relativi al capitolo 2612, relativo ai “*Diritti erariali sui permessi di ricerca mineraria e sulle concessioni di coltivazione di miniere e cave, canoni sui permessi di ricerca mineraria e sulle relative concessioni*”. A fronte di una previsione definitiva di 28,3 milioni, il risultato degli accertamenti appare poco confortante ed è indicativo che si tratta di un settore potenzialmente idoneo ad apportare maggiori introiti al bilancio regionale, laddove gestito con maggiore efficienza; nonostante nelle precedenti relazioni queste Sezioni riunite avessero più volte sottolineato la discrasia tra previsioni di entrata ed accertamenti, neppure nel 2016 si registra un'inversione di tendenza.

Sempre nello stesso ambito di attività, il capitolo 1815 relativo ai “*canoni di produzione per l'attività di estrazione da giacimenti minerari*” reca accertamenti per 1,6 milioni: sul punto occorre precisare che l'anomala esiguità del gettito è stata determinata dalla fase di incertezza normativa recata dall'introduzione della modifica dei criteri di determinazione del canone, introdotta con l'art. 83 della legge regionale n. 9 del 2015⁶⁶; il decreto assessoriale applicativo della citata disposizione risulta in atto sospeso con provvedimento del giudice amministrativo, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma modificativa all'inizio dell'anno in corso.

Alla tipologia 100 fanno capo anche gli introiti derivanti dai “*Proventi da concessioni ed indennizzi per utilizzazione di beni demaniali marittimi*”, iscritti al capitolo 2871, con accertamenti per complessivi 10.060.293 di euro, di cui versati 10.034.211.

⁶⁶ Con la legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, all'art. 12 era stato introdotto il canone di produzione commisurato alla “quantità di minerale estratto” e sono stati introdotti, al comma 2, i parametri per stabilire l'ammontare che gli esercenti delle cave avrebbero dovuto versare a decorrere dall'anno 2014. Il D.A. n.171 del 2014, che nel definire le modalità applicative e di controllo del pagamento dei canoni aveva stabilito che fossero commisurati non già in relazione alla quantità di *minerale* estratto ma di *materiale* estratto, è stato annullato con sentenza del giudice amministrativo. Con successiva legge regionale del 7 maggio 2015, n. 9, con l'art. 83 è stato sostituito il previgente art.12 ed è stato previsto un canone di produzione annuo *commisurato alla superficie dell'area coltivabile de ai volumi autorizzati della cava*. Il successivo decreto applicativo è stato sospeso dal giudice amministrativo che con ordinanze 39/2017 e 40/2017 ha sollevato questione di legittimità costituzionale del predetto art. 83 cit. L'Avvocatura dello Stato, cui l'amministrazione ha chiesto un parere, ha invitato l'amministrazione, a tutela dell'erario, ad intimare il pagamento dei canoni secondo il criterio del previgente art. 12 della legge regionale n. 9 del 2013, non essendo, comunque in contenzioso il diritto dell'amministrazione a percepire il canone concessorio.

Trattasi di entrate gestite ed amministrate, fino al 2011, dalle competenti Capitanerie di porto incardinate presso le Direzioni marittime di Palermo e Catania, in forza di un rapporto convenzionale con la Regione siciliana. Dal 2012 tutte le attività sono state espletate dall'Assessorato regionale Territorio e ambiente.

La legge regionale di stabilità 17 marzo 2016 n.3, con gli artt. 39-42, ha apportato innovazioni al sistema di gestione del demanio marittimo e, conseguentemente, all'accertamento e riscossione dei proventi in questione, affidato ai comuni⁶⁷.

In ordine alle entrate del predetto capitolo 2871, in data 31 maggio 2017 è stata depositata presso queste Sezioni riunite dal titolare della Procura generale presso la Sezione d'Appello della Regione siciliana una richiesta di dichiarazione di irregolarità degli accertamenti ivi contabilizzati, sulla scorta di osservazioni compendiate in una memoria con allegata documentazione istruttoria.

Gli accertamenti del predetto capitolo sono stati oggetto dell'esame della Sezione di controllo nell'ambito della verifica del rendiconto: quest'ultima è la sede istituzionale alla quale compete la verifica amministrativo-contabile e di regolarità di accertamenti e versamenti, impegni e pagamenti, contabilizzati nel rendiconto generale, esaminati secondo campionamento statistico

⁶⁷ Con l'art. Art. 39 "Approvazione dei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM)", Il comma 3 dell'articolo 4 della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15 è sostituito dai seguenti: *"3. L'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente approva i Piani di utilizzo delle aree demaniali marittime adottati dai comuni, ai quali spetta la predisposizione della documentazione necessaria per la valutazione ambientale strategica secondo le procedure di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche ed integrazioni. I piani sono dotati dei pareri di competenza e di ogni altro atto endoprocedimentale obbligatorio, ivi compresa la procedura di cui agli articoli 6 e seguenti del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni. L'approvazione da parte dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente interviene entro il termine perentorio di novanta giorni dal ricevimento della delibera di adozione del consiglio comunale, decorsi i quali i piani acquisiscono efficacia. Resta ferma l'applicabilità, da parte dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, della clausola di cui all'articolo 19, comma 1, della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71 e successive modifiche ed integrazioni. I provvedimenti edilizi abitativi previsti dall'articolo 1, comma 4, sono sostituiti dal nulla osta rilasciato dal comune competente per territorio.*

3-bis. Fatti salvi i commi 1, 2 e 2-bis, le nuove concessioni demaniali marittime relative ad aree non già assegnate da rilasciarsi dovranno risultare coerenti con le previsioni del piano e quelle rilasciate in epoca successiva alla data di entrata in vigore della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, qualora fossero in contrasto, dovranno essere adeguate alla prima scadenza utile del 2020 e quelle non adeguabili non potranno essere rinnovate. Le disposizioni di cui al presente comma trovano applicazione anche nell'ipotesi di varianti al piano di utilizzo delle aree demaniali marittime.

3-ter. Nei confronti dei comuni inadempienti, che entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge non abbiano adottato il piano di utilizzo delle aree demaniali marittime, i commissari ad acta, nominati ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, sono autorizzati ad esercitare i poteri sostitutivi finalizzati alla redazione ed all'adozione dei suddetti piani."

2. I piani di utilizzo delle aree demaniali marittime non riguardano i parchi e le riserve naturali che restano disciplinati dai regolamenti e dai piani previsti dalla normativa vigente in materia di aree naturali protette. I piani di utilizzo delle aree demaniali marittime sono adottati dai consigli comunali solo dopo l'avvenuta pubblicazione del decreto di cui al comma 2 dell'articolo 40. Cfr., anche, artt. 40-41-42 Legge regionale citata.

finalizzato all'espressione di un giudizio di attendibilità delle scritture contabili all'esame delle Sezioni riunite in sede di giudizio di parificazione.

L'attività istruttoria espletata da queste Sezioni riunite ha permesso di rilevare una forte criticità in merito all'attività di ricognizione delle concessioni demaniali in essere dal 2012 al 2015, anno in cui è stata disposta la prima direttiva generale da parte dell'Assessore pro-tempore⁶⁸. L'inerzia è stata genericamente attribuita ad una carente attività di "passaggio di consegne" dalle predette Direzioni marittime, che avrebbero fornito all'amministrazione regionale dati insufficienti circa le concessioni in essere, i canoni corrisposti e i soggetti debitori: tuttavia, tenuto conto della preminente esigenza di acquisire elementi necessari alla quantificazione delle entrate di competenza della Regione - anche al fine di scongiurare danni erariali – queste Sezioni riunite ritengono che sarebbe stata necessaria una attività più incisiva –espletata entro termini ristretti - nei confronti dei soggetti pubblici inadempienti. Invero, è trascorso un triennio senza che sia stata posta in essere alcuna seria attività di ricognizione delle aree demaniali sottoposte a concessione onerosa ovvero occupate *sine titolo*.

Solamente a far data dall'entrata in vigore della legge n. 3 del 2016 citata che, con gli articoli da 39 a 42, ha trasferito ai comuni la gestione amministrativa del demanio marittimo della Regione, l'Assessorato competente ha emanato le nuove "Linee guida per la redazione dei Piani di utilizzo delle aree demaniali marittime"⁶⁹ ed indicazioni ai comuni sulle cartografie di base⁷⁰.

Pertanto, nel 2016 l'attività di gestione da parte dei comuni non ha avuto concreto avvio, essendo ancora *in itinere* la predisposizione degli atti generali propedeutici al trasferimento di funzioni.

Con riferimento agli accertamenti dell'esercizio 2016, i presupposti impositivi sono rimasti sostanzialmente immutati rispetto alla situazione delle concessioni demaniali censite nel 2011, prorogate fino al 2020⁷¹. Trattandosi, per la maggior parte, di entrate già riscosse e versate sul capitolo 2871, i relativi accertamenti, per circa 10 milioni di euro, trovano necessariamente

⁶⁸ Cfr. Direttiva generale prot. 3694 del 9 giugno 2015, relativa ai PUDM (Piani di utilizzo del demanio marittimo) ai sensi dell'art.4 della legge regionale 29 novembre 2005, n.15: nella medesima direttiva, per la prima volta è stata disposta una "verifica amministrativa di tutte le concessioni in essere", in considerazione della proroga fino al 2020.

⁶⁹ Cfr. D.A. Territorio e Ambiente n. 329/GAB del 5 agosto 2016.

⁷⁰ Cfr. Circolare prot.55182 del 16 agosto 2016. Tuttavia, a seguito di numerose richieste di chiarimenti da parte dei Comuni, l'amministrazione regionale, dopo avere acquisito, in data 30 maggio 2017, un parere dell'Ufficio legislativo e legale, ha elaborato una nuova circolare, relativa agli "Adempimenti ex art. 39 legge regionale 17 marzo 2016, n.3 – Piano di utilizzo del demanio marittimo – chiarimenti e direttive", in corso di sottoscrizione.

⁷¹ L'amministrazione ha riferito che, con direttiva prot. 62155 del 22 settembre del 2016, ha provveduto a diramare disposizioni in ordine alla predisposizione di un nuovo piano di controlli e a siglare un protocollo di intesa con l'Arma dei carabinieri per il controllo del demanio marittimo. Ha riferito, inoltre, di aver monitorato tutte le nuove concessioni del 2016 acquisendo i relativi dati contabili.

evidenza contabile nel rendiconto, a prescindere dalle eventuali irregolarità nell'attività amministrativa che fa capo alla ricognizione delle aree demaniali soggette a concessione; l'importo non versato, è iscritto tra i residui attivi di nuova formazione, il cui elenco è compreso tra gli allegati al rendiconto, con indicazione di causale, debitore ed importo da versare.

Quanto emerso in sede istruttoria, tuttavia, assume significativo rilievo sotto un duplice profilo gestionale: l'applicazione del principio contabile della competenza finanziaria c.d. potenziata impone che gli atti di accertamento conseguano ad attività amministrative con le quali si individui il debitore, l'importo dovuto e l'esercizio finanziario di scadenza del credito, ai fini di una corretta contabilizzazione delle relative entrate e, pertanto, che la fase dell'accertamento non sia confusa con quella del versamento; ancorché siano state emanate specifiche direttive sul punto⁷², l'amministrazione ancora procede, nella maggior parte dei casi, all'accertamento dell'entrata all'atto della riscossione del canone.

In secondo luogo, l'aggiornamento della ricognizione delle aree demaniali marittime soggette a concessione, cui è stato dato impulso solo di recente, è il presupposto per far emergere situazioni di evasione di fatto del pagamento del canone che possono comportare perdite erariali, con conseguenti responsabilità.

Queste Sezioni riunite sottolineano con preoccupazione, infatti, che con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni dell'art. 42⁷³ della Legge regionale n.3 del 2016 citata, l'importo dei canoni che

⁷² Cfr. Direttiva prot. 19296 del 23 aprile 2015; cfr. anche recente nota prot. 41668 del 7 giugno 2017.

⁷³ Art. 42. Disposizioni in materia di risorse.

1. *“I comuni versano alla Regione i canoni demaniali, determinati in conformità alle disposizioni del comma 2 dell'articolo 40, in misura pari ai canoni accertati nell'anno 2015 per le concessioni già rilasciate e trasferite, e nella misura del venticinque per cento per le nuove concessioni, la cui istruttoria è svolta per intero dai comuni medesimi. Devono intendersi come nuove concessioni quelle rilasciate dai comuni a favore di terzi a partire dal trasferimento delle funzioni di cui all'articolo 40.*

2. *L'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 40, con le modalità di cui al comma 1, assicura alla Regione annualmente il livello dei canoni riscossi nell'anno 2015 per le concessioni in corso.*

3. *Il mancato trasferimento da parte dei comuni delle somme annualmente dovute di cui al comma 1 autorizza la Regione ad operare una compensazione negativa a valere sulla assegnazione annuale ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5.*

4. *Ai concessionari del demanio marittimo è consentito il mantenimento delle strutture balneari per tutto l'anno solare, al fine di esercitare le attività complementari alla balneazione, avvalendosi della concessione demaniale in corso di validità rilasciata per le attività stagionali estive. Le autorizzazioni amministrative, le licenze, i nulla osta, il parere igienico-sanitario, rilasciati dagli enti preposti sul demanio marittimo per le attività connesse e complementari all'attività balneare hanno validità temporale pari a tutto il periodo della concessione demaniale in essere.*

5. *Ai fini dell'esercizio delle attività di cui al comma 4, i concessionari sono tenuti a presentare la sola comunicazione di prosecuzione dell'attività all'autorità concedente con l'indicazione delle opere e degli impianti da mantenere installati nonché la richiesta di rideterminazione del canone all'ente concedente.*

6. *La validità delle licenze o delle autorizzazioni amministrative di cui al comma 4, rilasciate per l'esercizio delle attività complementari alla balneazione, qualora non si apportino modifiche alla struttura assentita in concessione, perdurano per tutta la durata della concessione demaniale anche nel caso di esercizio stagionale dell'attività che ne comporta il montaggio e lo smontaggio nel corso dell'anno solare.”*

i comuni saranno tenuti a versare alla Regione per le concessioni in essere (quasi cinquemila) risulta cristallizzato all'entità di quelli corrisposti nel 2015 – sostanzialmente non aggiornati dal 2011 – mentre per le nuove concessioni dovrà attendersi l'entrata a regime della complessa procedura indicata dalla legge di stabilità del 2016, attualmente ancora *in itinere*.

Sarà necessario, pertanto, rivedere il criterio di commisurazione dell'entità dell'importo del canone annuo che i comuni dovranno versare alla Regione a seguito della ricognizione e regolarizzazione di tutte le concessioni in essere, al fine di ricomprendere nel calcolo di quest'ultimo anche tutte quelle situazioni di fatto, già esistenti al 31 dicembre 2015, non adeguatamente censite ed assoggettate a pagamento.

Appare, infatti, evidente, che la sostanziale inerzia degli ultimi anni nella ricognizione delle aree demaniali marittime soggette a concessione possa essere foriera di ingenti perdite erariali, nella misura in cui il livello degli accertamenti risultante al 31 dicembre 2015 – laddove non coerente con la sottostante situazione di fatto – costituisca misura (e limite) per il versamento del canone, da parte dei Comuni destinatari della gestione delle aree in questione, in entrata al bilancio regionale.

Più in generale, l'analisi dei dati di rendiconto compendiativi dei primi tre titoli delle entrate, redatto in conformità alle disposizioni sull'armonizzazione contabile previste dal decreto legislativo n. 118 del 2011, rivela che l'applicazione del principio contabile della competenza finanziaria c.d. potenziata, con riferimento all'attività di accertamento delle entrate, per la maggior parte dei capitoli gestiti direttamente dalle amministrazioni regionali non ha trovato completa e corretta applicazione, risultando confermato, anche nel 2016, il sistema di accertamento “per cassa” per tutta una serie di introiti afferenti il Titolo 3 “*Entrate extratributarie*” (proventi, canoni, diritti, tariffe, sanzioni) 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: emerge, infatti, una perfetta coincidenza tra accertamenti e riscossioni delle tipologie 100, 200 (ad eccezione del capitolo 1987 relativo alle violazioni in materia ambientale), 400 (per la quasi totalità dei recuperi e rimborsi da enti e soggetti vari), se si escludono quelle tipologie (300 relativa a interessi attivi e 500 per entrate diverse) che per loro stessa natura contabilizzano accertamenti all'atto del riversamento in

tesoreria. L'attività di verifica delle entrate secondo il metodo del campionamento ha confermato, sostanzialmente, le anzidette osservazioni.

Queste Sezioni riunite osservano che tutto l'impianto normativo connesso all'armonizzazione contabile è volto a conferire ai bilanci pubblici maggiore trasparenza e attendibilità dei dati e, nell'ambito di tale finalità, l'applicazione del principio contabile della competenza finanziaria mira proprio, sul versante delle entrate, a far emergere i reali "crediti" delle amministrazioni pubbliche, con l'indicazione dell'anno in cui divengono esigibili e del relativo debitore, tenendo distinto il momento dell'insorgenza del diritto a riscuotere da parte dell'amministrazione da quello del versamento in entrata delle somme da parte del debitore.

La confusione tra le due attività o l'omissione della rilevazione contabile della fase dell'appuramento del credito non solo costituiscono irregolare contabilizzazione delle corrispondenti entrate, ma non consentono l'emersione della reale consistenza dei crediti nell'esercizio di riferimento, con possibili riflessi, anche, in ordine alla esatta quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

Il Titolo 4, relativo alle "*Entrate in conto capitale*", registra accertamenti per complessivi 1.478 milioni, in sensibile contrazione rispetto all'esercizio precedente, con accertamenti per complessivi 2.585,5 milioni di euro.

In particolare, la tipologia 200 "*Contributi agli investimenti*" ("*Trasferimenti di capitali*" nella vecchia classificazione), assorbe la maggior parte delle risorse in conto capitale, con accertamenti per complessivi 1.324 milioni, riscossi per soli 556 milioni, a fronte di accertamenti del 2015 per complessivi 1.895 milioni di euro sulla gestione di competenza e di versamenti per 1.026 milioni. Tra dette entrate, 595 milioni di accertamenti sono riferiti ai "*Contributi agli investimenti dall'Unione Europea*" (Cat.4.02.05), suddivisi tra i vari programmi, di cui si tratterà diffusamente nell'apposito capitolo dedicato ai fondi comunitari.

Infine, del tutto esigue si rivelano le entrate della tipologia 400, derivanti da "*Alienazioni di beni immateriali e materiali*", con accertamenti per 1,6 milioni, di cui 812 mila euro quali proventi dal riscatto degli alloggi popolari e 248 mila euro da alienazione di alloggi della Regione destinati alle forze dell'ordine. Nessun accertamento per "*Interventi di valorizzazione del patrimonio immobiliare*".

Queste Sezioni riunite constatano che, sostanzialmente, la Regione non ha individuato nell'attività di dismissione e vendita di beni del patrimonio disponibile un settore dal quale ricavare proventi.

La tipologia 500, infine, comprende accertamenti per complessivi 2,6 milioni, relativi a contributi dovuti dai titolari di concessione mineraria di idrocarburi liquidi e gassosi.

Il Titolo 5 “*Entrate da riduzione di attività finanziarie*” registra accertamenti pari a 1.038 milioni di euro, ascrivibili, prevalentemente, ai “*Prelievi dal conto di tesoreria statale delle risorse comunitarie U.E/Stato*” per complessivi 920 milioni⁷⁴.

Il Titolo 6 “*Accensione prestiti*”, che registra accertamenti per 68,2 milioni (di cui interamente versati 65 milioni) attiene ai finanziamenti a lungo termine, di cui si tratterà nel capitolo del presente referto dedicato all’analisi dell’indebitamento.

Infine, il Titolo 9 “*Entrate per conto terzi e partite di giro*”, con accertamenti per complessivi 2.672 milioni (quasi interamente riscossi) contabilizza una posta neutra in termini gestionali, in quanto partita interamente compensata nella spesa e destinata al finanziamento della sanità.

I nuovi schemi di classificazione contabile rivestono il pregio di evidenziare, nell’ambito del rendiconto, l’entità di tale posta compresa nel totale generale delle entrate che registra, complessivamente, accertamenti di competenza pari a 21.235 milioni di euro.

Se, nell’ambito di questi ultimi, non si tiene conto degli anzidetti 2.672 milioni delle partite di giro, dei tributi destinati al finanziamento della sanità (tipologia 101 del Titolo 1) pari a 2.025 milioni e dei trasferimenti correnti del F.S.N. (tipologia 101 del Titolo 2) pari a 2.696 milioni, tutti importi interamente assorbiti nella spesa, i residui accertamenti per complessivi 13.842 milioni non appaiono ancora sufficienti a fornire copertura finanziaria al complesso quadro di oneri di spesa rigidi né consentono manovre di politica fiscale agevolativa ai fini del rilancio di settori di attività. Le entrate disponibili, risultano, inoltre, comprese dai pesanti oneri per il concorso alla finanza pubblica che, per il 2016, ammontano a 1.208,7 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare.

3.1.5 Concorso alla finanza pubblica.

Le modalità di copertura degli accantonamenti tributari a titolo di concorso al risanamento della finanza pubblica per l’esercizio finanziario 2016, a carico della Regione siciliana, sono state individuate con l’art. 2 della legge regionale del 17 marzo 2016, n.3 e la relativa spesa è stata determinata ed autorizzata in 1.286.745 migliaia di euro.

⁷⁴ Entrate di minore entità sono ascrivibili: allo smobilizzo dei fondi accantonati per il rimborso di prestiti “Bullet” per 21,7 milioni; a riscossioni di crediti a medio e lungo termine da Amministrazioni pubbliche (Tipologie 200 e 300) per complessivi 54,2 milioni; da Famiglie per 6,9 milioni; da Imprese per 7,7 milioni; altre entrate per 26,8 milioni.

Nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2016, approvato con legge regionale 17 marzo 2016, n.4, l'anzidetta previsione di spesa risulta appostata sul capitolo di spesa 219213.

Tab. 3.6. Accantonamenti tributari nel quadriennio 2015-2018: concorso alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare.

(In euro)

ACCANTONAMENTI TRIBUTARI	2015	2016	2017	2018
Accantonamento ex art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201.	307.153.475	307.153.475	307.153.475	307.153.475
Decreto legge 24 gennaio 2012, n.1, art. 35, c.4 e 5, incrementativo del concorso ex DL 201 del 2011, art.28, mediante maggior gettito accisa sull'energia elettrica.	115.964.724	115.964.724	115.964.724	115.964.724
Decreto legge 2 marzo 2012, n.16, art.4, c.11, modificativo DL 201 del 2011.	-116.984.644	-116.984.644	-116.984.644	- 116.984.644
Legge 27 dicembre 2013, n.147, art.1, c.526, modificato dal DL 24 aprile 2014, n.66, art.46	673.548.662	673.548.662	673.548.662	673.548.662
Legge 27 dicembre 2013 n.147, art.1.c. 526, modificato da DL 24 aprile 2014, n. 66, art.46.	132.701.000	132.701.000	132.701.000	132.701.000
Legge 23 dicembre 2014 n.190, art.1, c.400, come modificato da art.9 septies, c.3 del DL 19/06/2015, n.78, conv. In L.6 agosto 2015, n.15.	132.701.000	132.701.000	132.701.000	132.701.000
Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art.1, c.568		-87.937.641		
Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art.1, c. 689		9.900.000	14.800.000	18.200.000
Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art.1, c. 680, come mod. da art.1, comma 528, L.11 dicembre 2016, n.232			141.466.000	202.094.000
L.11 dicembre 2016, n.232, art. 1, c.392			2.546.000	40.338.000
TOTALE BILANCIO	1.286.744.947	1.208.707.306	1.445.556.947	1.547.376.947
COPERTURA FINANZIARIA		Accantonamenti tributari		Capitolo 219213

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del Dipartimento Bilancio e Finanze.

La legge regionale 14 luglio 2016, n.14, in conformità alle disposizioni dell'art. 1, commi 568 e 689 della legge di stabilità dello Stato 28 dicembre 2015, ha apportato variazioni al bilancio regionale rideterminando l'onere finanziario a titolo di concorso al risanamento della finanza pubblica per l'esercizio 2016 in 1.208.818 migliaia di euro⁷⁵. A seguito di comunicazione dell'Agenzia delle Entrate in ordine ai recuperi su accantonamenti a valere sui tributi erariali,

⁷⁵ Con decreto del MEF del 3 agosto 2016, è stato determinato per l'anno 2016, secondo le modalità normative previste, l'importo del contributo alla finanza pubblica previsto con il decreto legge 6 luglio 2012, n.95, art.16, inizialmente stimato in 673.548.662. La Ragioneria generale dello Stato, con nota 84132 del 31 ottobre 2016 ha reso nota l'entità complessiva del contributo in argomento dovuto dalle Regioni a statuto speciale, dando mandato alla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate di operare i trattenimenti a valere sulle compartecipazioni erariali fino a concorrenza dell'importo di 1.208.707.306,29. Quest'ultima, con nota del 18 gennaio 2017 ha trasmesso il rendiconto F24 anno 2016 dal quale si evincono i recuperi per accantonamenti a valere sui tributi erariali, che sono stati regolati contabilmente, con mandato speciale tratto sul capitolo 219213, con decreto dirigenziale n.231 del 20 marzo 2017, per l'importo sopracitato.

l'importo a carico della Regione è stato definitivamente quantificato in 1.208.707 migliaia di euro.

Come già osservato da queste Sezioni riunite nelle relazioni degli esercizi precedenti, gli oneri per concorso alla finanza pubblica, che in termini di saldo netto da finanziare ammontano a 1.208,7 milioni di euro, gravano pesantemente sul bilancio regionale che, nel 2016, ha quasi interamente assorbito le entrate “aggiuntive”, per complessivi 1.400 milioni, derivanti dall'Accordo Stato-Regione e dalle conseguenti disposizioni normative.

3.1.6 Considerazioni di sintesi.

I risultati della gestione del 2016 evidenziano accertamenti per complessivi 21.235 milioni (di cui riscossi 21.051 milioni, tra competenza e residui) che registrano una flessione del 3,2 per cento rispetto ai 21.948 milioni realizzati nel 2015.

Anche rispetto alle previsioni definitive, fissate in 21.859 milioni di euro, si evidenzia una contrazione del 2,8 per cento.

Le entrate correnti di natura tributaria contabilizzate al Titolo 1 (comprendenti le entrate “devolute” e dei “tributi propri” della Regione), invece, registrano accertamenti per complessivi 11.291 milioni e riflettono – nel complesso - un apprezzabile incremento del gettito (+3,05%) rispetto all'esercizio 2015, con accertamenti per complessivi 10.956 milioni di euro.

Tale importo, sterilizzato dei 585,5 milioni accertati nel 2015 afferenti le entrate devolute del 2014, fa ascendere l'incremento effettivo del gettito tributario nel 2016 ad una percentuale molto più elevata (8,8%).

Il suddetto risultato è stato determinato –essenzialmente- dal gettito dell'*Irpef*, che assicura al bilancio il 39,2 per cento delle entrate tributarie e ha registrato accertamenti per 4.465 milioni, in crescita del 2,5 per cento rispetto ai 4.354 milioni dell'esercizio 2015.

L'andamento dell'imposta ha risentito positivamente dei 500 milioni attribuiti in conseguenza dell'esito dell'Accordo tra Stato e Regione concluso il 20 giugno del 2016 e dei provvedimenti normativi che ne hanno assicurato la copertura finanziaria, nelle more della modifica delle disposizioni di attuazione intervenuta con decreto legislativo n. 11 dicembre 2016, n. 251. E' necessario precisare, altresì, che al relativo capitolo di entrata (cap. 1023) non risulta contabilizzato l'accertamento di 900 milioni di euro, anch'esso scaturente dall'Accordo⁷⁶, ricompreso tra i *trasferimenti correnti* (cap.3694).

⁷⁶ Iscritti al Titolo 2, cap.3694. V. *infra*, a p.21.

Invero, il confronto con il gettito effettivo dell'Irpef registrato nel 2015, pari a 4.053 milioni di euro (al netto degli accantonamenti tributari riversati nel 2015), evidenzia un più significativo incremento di detta imposta (10,1%), in controtendenza rispetto al dato nazionale, che registra, invece, una lieve flessione (-0,4%)⁷⁷.

Se si tiene conto dei 900 milioni di euro, che sostanzialmente afferiscono all'Irpef (ancorché contabilizzati tra i “trasferimenti correnti” del Titolo 2, al capitolo 3694 - nelle more del perfezionamento dell'Accordo), il suddetto incremento si attesta addirittura al 32,3 per cento ed è chiaramente indicativo degli effetti, sui risultati del bilancio, dell'attribuzione delle risorse finanziarie conseguenti all'Accordo: il gettito delle entrate a titolo di Irpef ammonta, in termini effettivi, a 5.365 milioni di euro.

L'Accordo, ridisegnando sostanzialmente un nuovo quadro degli impegni reciproci tra Stato e Regione, ha previsto la devoluzione delle entrate tributarie sulla scorta del maturato fiscale - in sostituzione del riscosso - limitatamente alla componente del gettito Irpef derivante dalla tassazione dei redditi dei dipendenti degli impianti e stabilimenti delle imprese aventi sede legale fuori dalla Sicilia e sulla base del domicilio fiscale del contribuente per gli altri redditi: per il 2016 la quantificazione è stata prevista in ragione di 5,61 decimi per il 2016, pari a 500 milioni di euro.

Pertanto, l'anzidetta somma e gli ulteriori 900 milioni (ex art. 1, comma 685, della legge 208 del 2015 cit.), nell'economia delle risorse di parte corrente hanno indubbiamente contribuito a sostenere l'equilibrio di bilancio del 2016.

La conclusione dell'Accordo ha dunque 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.

La Commissione paritetica ex art. 43 dello Statuto ha elaborato lo schema approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 ottobre 2016 che è stato trasfuso nel decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, rubricato: “*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana – modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 recante “Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria”*”⁷⁸.

⁷⁷ Cfr. Corte dei conti. SS.RR. Relazione al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2016.

⁷⁸ Attualmente, quindi, in virtù dell'art. 2, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, come modificato dal Decreto legislativo n. 251 del 2016: “*Ai sensi del primo comma dell'articolo 36 dello Statuto della Regione Siciliana, spettano alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate: a) i 5,61 decimi per l'anno 2016, i 6,74 decimi per l'anno 2017 e, a decorrere dall'anno 2018, i 7,10 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori del territorio della Regione; la quota relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche, spettante alla Regione è convenzionalmente costituita: 1) dall'imposta netta risultante dalle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta, nonché dalle certificazioni sostitutive presentate dai contribuenti e per conto dei*

Tuttavia, le modifiche delle disposizioni di attuazione, precedute dall'Accordo del 20 giugno 2016, non costituiscono un espediente per l'attribuzione di 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 hanno spostato, per intere categorie di contribuenti, il luogo di riscossione fuori dalla Sicilia, sottraendo, in tal modo, la quota di gettito fiscale dal coacervo dei tributi devoluti.

Ciononostante, il significativo incremento di gettito delle entrate tributarie non ha consentito di migliorare il risultato complessivo del totale degli accertamenti che, globalmente, registra una flessione del 3,2 per cento rispetto al 2015.

Pesano, infatti, sui dati finali, minori gettiti legati all'andamento dei tributi destinati al finanziamento della Sanità della tipologia 102, che registra una significativa flessione del 3,88 per cento, dovuta alla contrazione del gettito 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, con un gettito complessivo di 401,6 milioni, risultano assicurate, prevalentemente, da interessi e sanzioni 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- potenzialmente idonei ad apportare gettiti significativi – quale quello delle miniere e cave assicurano da anni gettiti modesti, a fronte di previsioni di entrata più che doppie.

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

Ma il peso determinante sul complessivo decremento del totale generale delle entrate è ascrivibile alle entrate in conto capitale, con accertamenti per soli 1.478 milioni, in sensibile contrazione rispetto ai 2.585,5 milioni dell'esercizio precedente.

Ciò conferma, indirettamente, un rallentamento della spesa di investimento, atteso che le relative entrate seguono lo schema del rimborso su stadi di avanzamento dei cronoprogrammi.

contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 2) dall'imposta sui redditi a tassazione separata delle persone fisiche aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 3) dalle somme riscosse a seguito delle attività di accertamento e di controllo effettuate dalle amministrazioni finanziarie statali e regionali nei confronti dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; b) i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime".

Dai risultati che emergono dal rendiconto del 2016, come peraltro evidenziato dalla stessa Amministrazione nella relazione di accompagnamento, “non risulta percepibile una decisa inversione di tendenza che possa lasciare intravedere una effettiva ripresa dall’attuale situazione di crisi economico-finanziaria che nel territorio regionale, nel corso degli ultimi anni, ha evidenziato effetti esiziali”.

Il complessivo livello degli accertamenti pari a 21.235 milioni, se non si tiene conto dei 2.672 milioni delle partite di giro (posta interamente compensata nella spesa) e dei tributi destinati al finanziamento della sanità, si riduce a poco più di 13 milioni, che non appaiono ancora sufficienti a fornire copertura finanziaria al complesso quadro di oneri di spesa rigidi 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 2016, ammontano a 1.208,7 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare.

Appare evidente, pertanto, che 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; occorre, certamente, una più incisiva lotta all’evasione in grado di ampliare le basi imponibili, in quanto il livello di *tax compliance*, in Sicilia, risulta ancora lontano da quello del resto del Paese: basti pensare, per tutti, all’anomalo introito del canone radiotelevisivo (-53%) rispetto al 2015 e all’andamento in campo nazionale (+16,9%) che lascia intuire un eccessivo ricorso alle autocertificazioni a fini di esenzione della tassa.

Queste Sezioni riunite ritengono necessario, pertanto, che si intervenga in modo più efficace sull’incremento di tutti quei proventi propri, in settori strategici (beni culturali, turismo, territorio e ambiente, energia) che singolarmente considerati presentano gettiti modesti ma che nel complesso, ove indirizzati ad un concreto obiettivo di raddoppio del gettito, possono attrarre ulteriori risorse da destinare alla spesa produttiva. Inoltre, come già sottolineato nelle relazioni dei precedenti esercizi, la Corte intravede nell’obiettivo di incremento delle entrate in conto capitale, attraverso un’ottimale e più celere utilizzazione delle risorse comunitarie, l’unico concreto volano di crescita degli investimenti a breve termine, in grado di assicurare l’equilibrio dei bilanci futuri, che già dall’anno in corso sono interessati da cospicui tagli di spesa in forza dell’Accordo Stato-Regione.

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*” (proventi, canoni, diritti, tariffe, sanzioni) 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.

Queste Sezioni riunite osservano che tutto l'impianto normativo connesso all'armonizzazione contabile è volto a conferire ai bilanci pubblici maggiore trasparenza e attendibilità dei dati e, nell'ambito di tale finalità, l'applicazione del principio contabile della competenza finanziaria mira proprio, sul versante delle entrate, a far emergere i reali “crediti” delle amministrazioni pubbliche, con l'indicazione dell'anno in cui divengono esigibili e del relativo debitore, tenendo distinto il momento dell'insorgenza del diritto a riscuotere da parte dell'amministrazione da quello del versamento in entrata delle somme da parte del debitore.

La confusione tra le due attività o l'omissione della rilevazione contabile della fase dell'appuramento del credito non solo costituiscono irregolare contabilizzazione delle corrispondenti entrate, ma non consentono l'emersione della reale consistenza dei crediti nell'esercizio di riferimento, con possibili riflessi, anche, in ordine alla esatta quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

3.2 I residui attivi.

Nel corso del precedente esercizio, la Regione siciliana, per effetto dell'applicazione delle disposizioni della riforma contabile recata dal decreto legislativo n.118 del 2011, ha realizzato un' incisiva operazione di revisione delle singole partite attive, compendiata nel c.d. *“riaccertamento straordinario dei residui”*, previsto dall'art. 3, comma 7, che, se da una parte ha comportato pesanti riflessi in termini di diminuzione patrimoniale, dall'altra ha consentito l'emersione, a livello di bilancio, della effettiva situazione creditoria, in conformità ai principi di veridicità e trasparenza dei bilanci pubblici.

Nell'esercizio 2016 l'amministrazione ha provveduto a eliminare residui attivi inesigibili per complessivi 2.191 milioni di euro, evidenziati in apposito allegato ai sensi dell'art. 11, comma 4, lett. “n” del D.L.gs 118 del 2011.

Al 1° gennaio 2016 i residui attivi da riscuotere ammontavano a 4.162 milioni di euro, di cui riscossi, al 31 dicembre 2016, 1.549 milioni e stralciati, per riaccertamento residui, 150 mila euro, che fissano il totale dei residui di vecchia formazione in complessivi 2.463 milioni.

Dai dati di rendiconto emerge, altresì, che 1.733 milioni costituiscono *residui di nuova formazione*. In sensibile miglioramento, invece, è l'indice di riscossione dei residui, che si attesta al 37 per cento, rispetto al 12 per cento dello scorso esercizio.

Tabella n.3.7. Andamento dei residui attivi.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Residui attivi al 1 gennaio	15.121	15.372	15.730	15.002	15.219	14.384	4.162
Nuova formazione	2.180	1.665	2.152	4.211	2.260	2.078	1.733
Variazioni	-260	-127	57	-1.066	-730	-10.507	-150
Riscossioni	-1.770	-1.180	-2.937	-2.928	-2.365	-1.792	-1.549
Residui attivi al 31 dicembre	15.372	15.730	15.002	15.219	14.384	4.163	4.196
Di cui							
Correnti	7.824	8.059	8.223	7.713	7.912	3.051	3.036
Conto capitale	7.382	7.368	6.778	7.132	6.472	1.112	1.071
debito	166	303	0	373	0	0	89
Riscossioni/stock	12%	8%	19%	20%	16%	12%	37%

Fonte: elaborazione Corte dei conti- Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati della relazione al Rendiconto generale della Regione siciliana.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 171 del 21 aprile 2017 è stato approvato il *“riaccertamento ordinario”*, previsto dalle citate disposizioni contabili.

La seguente tabella illustra la composizione dei residui oggetto del riaccertamento ordinario che, al 31 dicembre 2016, ammontano a complessivi 4.196 milioni di euro per la parte attiva e a 2.989 milioni, per la parte passiva.

Tabella n. 3.8. Residui attivi oggetto del riaccertamento ordinario

(in euro)

DESCRIZIONE	RESIDUI ATTIVI
Residui al 31 dicembre 2016 prima del riaccertamento	6.945.036,77
Residui perimetro sanitario	2.476.040.138,18
Residui da versare	648.704.593,78
RESIDUI OGGETTO DEL RIACCERTAMENTO ORDINARIO	3.820.291.574,81
Di cui:	
Residui da mantenere	1.071.150.932,26
Residui da reimputare agli esercizi in cui sono esigibili	370.570.075,22
Residui da eliminare	2.378.570.567,33
RESIDUI SOTTOPOSTI AL RIACCERTAMENTO AL 31 DICEMBRE 2016	3.820.291.574,81
TOTALE RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2016 (COMPRESO PERIMETRO SANITARIO)	4.195.895.644,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Ragioneria generale.

L'operazione di riaccertamento ordinario, per la parte riferita ai residui attivi, ha comportato, in primo luogo, l'eliminazione definitiva di quelli che non potevano considerarsi correlati ad obbligazioni giuridicamente perfezionate alla data del 1° gennaio 2016, per complessivi 2.378 milioni.

I residui attivi corrispondenti a obbligazioni scadute al 31 dicembre 2016 e, pertanto, mantenuti nel conto del bilancio, ammontano a 1.071 milioni.

Le somme reimputate e da riaccertare negli esercizi in cui sono esigibili ammontano, complessivamente, a 370 milioni.

La successiva tabella illustra la composizione dei residui al 31 dicembre 2016, distinti per titolo d'entrata.

Tabella n.3.9. Residui attivi al 31 dicembre 2016.

(in euro)

Descrizione entrate	Importo residui attivi al 31.12.2016 (vecchia formazione)	Residui attivi di nuova formazione al 31.12.2016	Totale residui attivi al 31.12.2016
<i>Titolo 1 - Entrate tributarie, contributive, perequative</i>	814.196.005	618.761.780	1.432.957.785
<i>Titolo 2 – Trasferimenti correnti</i>	1.283.297.810	218.925.680	1.502.223.490
<i>Titolo 3 – Entrate extratributarie</i>	59.490.174	41.370.243	100.860.417
Totale residui Entrate correnti	2.156.983.989	879.057.703	3.036.041.692
<i>Titolo 4 – Entrate in conto capitale</i>	278.245.518	792.538.047	1.070.783.566
<i>Titolo 5 – Entrate da riduzione di attività finanziarie</i>	27.676.159	58.091.104	85.767.264
<i>Titolo 6 – Accensione prestiti</i>	0	3.223.140	3.223.140
<i>Titolo 9- Entrate per conto terzi e partite di giro</i>	0	80.000	80.000
Totale residui al 31 dicembre 2016	2.462.905.666	1.732.989.994	4.195.895.662

Fonte: elaborazione Corte dei conti- Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del Rendiconto generale della Regione siciliana.

Significativa appare la consistenza dei residui di nuova formazione (1.733 milioni di euro) tenuto conto che l'applicazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata dovrebbe comportare, in linea di massima, l'iscrizione tra gli accertamenti di somme a credito certe e scadute che si prevedono di incassare nell'esercizio.

L'analisi per titoli evidenzia, al Titolo 1, residui per complessivi 618 milioni. Nella Regione siciliana, le entrate tributarie “devolute”, in forza della disposizione normativa dell'art. 1, comma 10, della legge regionale 8 luglio 1977, n.47 e successive modificazioni e integrazioni, sono accertate “per cassa” e quindi non generano residui attivi: le uniche eccezioni sono determinate dal sistema di devoluzione dell'Irap e dell'addizionale all'Irpef - attribuiti alla Regione quali tributi propri - ai capitoli 7003 (Irap non sanità), 1608,1609, (Irap Sanità e addizionale all'Irpef), e 1615 e 1616 (maggiori gettiti Irap e addizionali Irpef) in relazione alle modalità di erogazione delle risorse relative al settore sanitario.

L'art.20 del decreto legislativo 118 del 2011 citato, che ha innovato la disciplina contabile delle Regioni, impone a queste ultime l'adozione di provvedimenti formali di accertamento preventivo del gettito Irap, addizionale Irpef e delle manovre fiscali regionali vincolati al perimetro sanitario, per gli importi individuati dalla Conferenza Stato-Regioni⁷⁹, dalla deliberazione del CIPE concernente il riparto tra le regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario

⁷⁹ Ai sensi dell'art.115, comma1, lett.a) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112.

nazionale, nonché dalle stime che annualmente il MEF-Dipartimento finanze formula annualmente, vincolando le regioni.

A siffatte erogazioni è stato esteso il sistema di tesoreria unica⁸⁰. La complessità della procedura comporta che l'accredito del saldo Irap e addizionale all'Irpef per l'anno di riferimento venga effettuato nei primi due mesi dell'esercizio successivo, fermo restando l'accertamento operato in conto competenza che, per l'appunto, genera residui attivi di nuova formazione.

Questi ultimi, con riferimento ai *trasferimenti correnti* (Titolo 2), ammontano a 218 mila euro e afferiscono, per la maggior parte, ad assegnazioni dello Stato per progetti specifici sia del perimetro sanitario che di altri settori; si tratta di fondi che fisiologicamente vengono accreditati nell'esercizio successivo a quello in cui sono accertati quali crediti in scadenza, a causa della lentezza nei trasferimenti da parte dello Stato.

Al Titolo 3 (*Entrate extratributarie*) i 41 milioni di residui di nuova formazione riguardano, per 30 milioni, recuperi e rimborsi da soggetti vari e tra i rimanenti 11 milioni, i più rilevanti riguardano proventi da erogazione di servizi (389 mila euro), canoni (3 milioni), sanzioni (4,5 milioni), interessi attivi (2,4 milioni).

Più significativa, invece, è l'entità dei residui di nuova formazione relativi alle *Entrate in conto capitale* (Titolo 4), pari a 792 milioni. Trattasi, per la quasi totalità, delle assegnazioni sulla chiusura dei programmi comunitari 2007-2013 (di cui si tratta diffusamente in apposito capitolo) fissata al 31 marzo 2017: pertanto, i fondi mantenuti a residuo attivo saranno erogati a completamento delle anzidette operazioni, nel corso dell'esercizio 2017.

In base ai nuovi principi contabili, i crediti di dubbia e difficile esazione sono accertati per l'intero importo, pur non essendo certa l'integrale riscossione. A fronte del rischio di una eventuale inesigibilità è previsto l'accantonamento del risultato di amministrazione al FCDE, "*Fondo crediti di dubbia esigibilità*", determinato secondo i criteri indicati nel principio applicato della competenza finanziaria, di cui al punto 3.3 dell'Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 citato.

In conformità al paragrafo 3.7 dell'Allegato citato, sono state escluse dalla base di calcolo del predetto Fondo tutte quelle entrate che sono accertate per cassa e, segnatamente, le entrate tributarie, ovvero quelle riscosse da un ente per conto di un altro e destinate ad essere versate al beneficiario finale.

⁸⁰ Cfr. art.77-quater del decreto legge n.112 del 2008, convertito dalla legge n.133 del 2008. Cfr. altresì, Circolare MEF-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato –IGEPA-Uffici XIII e XIV) che ha modificato il sistema dell'anticipazione mensile di tesoreria, come prevista dall'art. 1, comma 796, lettera d), della legge 27 dicembre 2006, n.296.

Tale esclusione opera anche con riferimento all'ammontare dei crediti stralciati dal conto del bilancio, ai fini del calcolo dell'entità del Fondo.

Pertanto, sono stati esclusi i crediti accertati al Titolo 1 (imposte, tasse e proventi erariali), le cui entrate sono accertate secondo il criterio di cassa, eccetto i crediti della tipologia 102 relativi a tributi devoluti destinati al finanziamento della sanità non accertati "per cassa", pari a 19.541.364; sono stati esclusi, altresì, i crediti accertati al Titolo 2 relativi ai capitoli del c.d. "perimetro sanitario" - per disposizione espressa del decreto legislativo n. 118 - e, infine, i capitoli relativi a trasferimenti da parte di enti pubblici.

Sono stati inclusi, invece, i crediti da rimborsi di cui alla tipologia 500 del Titolo 3, pari a 79.382.625,51.

In base al criterio di quantificazione, operante secondo il metodo indicato nel principio n. 3.3. dell'Allegato 4/2 citato, l'accantonamento al "fondo crediti di dubbia e difficile esazione", illustrato nel prospetto di cui all'allegato 10 del rendiconto, che alla data del 31 dicembre 2015 risultava iscritto per l'importo di 53,9 milioni di euro, al 31 dicembre 2016 è pari a 67,9 milioni, corrispondente ad una percentuale di accantonamento del 68,64 per cento del totale dei crediti presi in esame.

Tuttavia, come già accennato, risulta rilevante ai fini dell'accantonamento al suddetto Fondo, l'importo dei crediti afferenti il Titolo 3, tipologie 100, 200, 400 e 500, laddove le anzidette entrate proprie dovessero essere irregolarmente accertate "per cassa" e quindi solamente all'atto del riversamento all'erario, senza che si dia luogo a formazione di residui al termine dell'esercizio.

Infatti, l'omissione dell'autonoma fase di accertamento nell'esercizio di effettiva competenza giuridica - per tali tipologie di entrate - influenza la base di calcolo dell'ammontare del fondo crediti di dubbia esigibilità dell'esercizio in cui si manifesta la reale esistenza giuridica del credito da parte dell'amministrazione e, conseguentemente, il Fondo potrebbe risultare sottodimensionato rispetto agli effettivi crediti accertabili dall'amministrazione, contabilizzati, invero, unitamente al versamento, che può avvenire anche in esercizi successivi.

In definitiva, come più volte sottolineato da queste Sezioni riunite, l'accertamento dell'entrata contestualmente al versamento, non consente la contabilizzazione in bilancio di tutti quei crediti certi da entrate proprie, rimborsi, restituzioni, sanzioni, di cui non resta traccia nelle scritture contabili laddove mai riscossi.

3.3 Attività dell'Agenzia delle Entrate in Sicilia.

Come già segnalato nelle relazioni degli esercizi precedenti, un'attenzione particolare deve essere dedicata all'operato dell'Agenzia delle Entrate in Sicilia, che riveste un ruolo determinante in ordine all'accertamento delle entrate tributarie ed assimilate attraverso l'attività posta in essere dai propri uffici, finalizzata alla lotta all'evasione fiscale e al potenziamento dell'attività di controllo formale e sostanziale⁸¹.

Nella relazione al rendiconto generale dello Stato, particolare attenzione è dedicata all'operato delle Agenzie fiscali e, segnatamente, all'analisi degli accertamenti a seguito di controlli. Tanto a livello centrale che regionale, l'Agenzia in sede di obiettivi programmati per i controlli sostanziali, tiene conto dei settori di attività maggiormente esposti al fenomeno dell'evasione o a comportamenti elusivi oltre che dell'andamento dei risultati degli esercizi precedenti.

Anche per il 2016 l'Agenzia delle Entrate – Direzione regionale della Sicilia – ha fornito i dati relativi agli esiti dell'attività di controllo di propria competenza.

Tabella n. 3.10. Obiettivo 2016 – Controlli sostanziali dell'Agenzia delle entrate- Direzione regionale della Sicilia

Tipologia di controllo	Obiettivo programmato n° controlli	Obiettivo conseguito n°controlli	% di conseguimento
	2016	2016	2016
Accertamenti nei confronti di grandi contribuenti	27	41	151,85
Accertamenti nei confronti di contribuenti di medie dimensioni	468	427	91,24
Accertamenti nei confronti di soggetti diversi da grandi contribuenti e imprese medie	23.705	19.809	83,56
Accertamenti ordinari II.DD.,IVA,IRAP	24.200	20.277	83,79
Accertamenti di atti e dichiarazioni soggetti a registrazione	1.830	1.690	92,35
Controllo crediti d'imposta	695	577	83,02
Accertamenti parziali automatizzati	14.690	17.438	118,71
Atti di contestazione	18.818	18.469	98,15
Controllo formale campione unico	4.670	4.393	94,07
Tutoraggio delle grandi imprese	46	48	104,35
Contribuenti assistiti ai fini del ravvedimento operoso	325	1.057	325,23
Contribuenti con versamenti da ravvedimento operoso riscontrato	140	9	6,43
Istanze patent box lavorate	39	40	102,56

Fonte: Agenzia delle Entrate - Direzione regionale della Sicilia

⁸¹ I relativi effetti, tuttavia, potranno essere acquisiti al bilancio come "accertamenti" solamente allorquando saranno divenuti definitivi, in caso di acquiescenza dei contribuenti o di esito favorevole per l'amministrazione finanziaria in ipotesi di contenzioso.

La tabella n.3.3.2 illustra l'attività esterna relativa alle verifiche e ai controlli mirati nei confronti di determinate categorie di contribuenti, finalizzata ad incrementare gli aspetti di efficienza dei controlli, indirizzati sempre più verso soggetti in relazione ai quali sono presenti indicatori di criticità.

Tabella n. 3.11. – Maggiore imposta accertata in Sicilia – anno 2016*(in euro)*

Sicilia	Irpef	Irpeg/ Ires	Sostitutiva	Tassazione separata	Addizionale Irpef	Irap	Ritenute	IVA	Registro	Totale
Accertamenti nei confronti di grandi contribuenti	0	9.546.501	8.656	0	0	1.969.802	0	2.607.047	0	14.132.006
Accertamenti nei confronti di imprese di medie dimensioni	1.705.304	42.355.923	851.967	1.255.906	91.244	8.907.295	9.497	41.485.434	0	96.662.510
Accertamenti nei confronti di soggetti diversi da grandi contribuenti e imprese medie	204.492.044	102.217.590	8.720.615	5.275.311	12.649.960	42.254.019	4.102.605	242.279.820	0	621.991.964
di cui Accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e di professionisti	127.802.119	95.317.344	114.272	191.120	7.972.056	41.034.966	373.891	235.500.032	0	508.305.800
di cui Accertamenti nei confronti di enti non commerciali	0	6.872.357	0	0	34	1.191.530	216.357	6.684.120	0	14.964.398
Di cui Accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	71.737.629	0	522.457	5.075.541	4.390.889	0	3.512.357	0	0	85.238.873
Di cui Accertamenti con determinazione sintetica del reddito	3.524.442	0	0	0	199.797	0	0	0	0	3.724.239
Di cui Accertamenti <i>Voluntary disclosure</i>	1.427.854	27.889	8.083.886	8.650	87.184	27.523	0	95.668	0	9.758.654
Accertamenti da atti e dichiarazioni registro	0	0	0	0	0	0	0	0	43.555.456	43.555.456
Accertamenti parziali automatizzati	23.954.869	0	0	0	1.853.115	0	0	0	0	25.807.984
TOTALE	230.152.217	154.120.014	9.581.238	6.531.217	14.594.319	53.131.056	4.112.102	286.372.301	43.555.456	802.149.920

(in euro)

Fonte: Agenzia delle Entrate - Direzione regionale della Sicilia

I suesposti dati sono al netto degli accertamenti con esito negativo ed annullati in autotutela.

Tabella n. 3.12. Attività esterna – anno 2016.

Verifiche e controlli mirati	N. controlli programmati	N. controlli eseguiti	% conseguimento obiettivo
Nei confronti di Grandi contribuenti	6	6	100,00
Nei confronti di imprese di medie dimensioni	75	74	98,67
Nei confronti di imprese di piccole dimensioni e di professionisti	380	359	94,47
Nei confronti di Enti non commerciali	184	160	86,96
Accessi brevi	1.335	1.296	97,08
Interventi esterni presso il contribuente	1.980	1.895	95,71

Fonte: Agenzia delle Entrate - Direzione regionale della Sicilia

Tabella n. 3.13. – Confronto risultati 2014-2016.

Sicilia	Irpef	Irpeg/ Ires	Sostitutiva	Tassazione separata	Addizionale Irpef	Irap	Ritenute	IVA	Registro	Totale
TOTALE 2014	306.995.440	228.686.181	2.153.373	19.333.011	16.105.028	71.357.786	7.250.685	359.832.692	10.560.987	1.022.275.183
TOTALE 2015	291.414.800	165.530.868	5.840.979	11.502.170	16.291.300	57.693.218	6.151.331	324.938.772	7.282.681	886.646.119
TOTALE 2016	230.152.217	154.120.014	9.581.238	6.531.217	14.594.319	53.131.056	4.112.102	286.372.301	43.555.456	802.149.920

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti da Agenzia delle entrate, Direzione regionale della Sicilia.

Un confronto con i risultati dell'anno 2015 consente di evidenziare, nel complesso, una flessione (-9,5) dell'entità della maggior imposta accertata, che si attesta a 802 milioni di euro, con minori accertamenti per tutti i principali tributi ed incrementi relativi solamente alle imposte sostitutive e di registro. Nel 2015 la flessione si attestava al 13,2 per cento, rispetto ai migliori risultati, registrati nel 2014.

In generale, risulta diminuito anche in Sicilia il numero dei controlli, così come rilevato a livello nazionale, con una flessione del 31 per cento rispetto al 2015 e del 33% rispetto al 2014⁸². Ha pesato, anche, sull'attività delle Agenzie la condizione di difficoltà operativa in cui si sono trovate ad operare a causa delle problematiche concernenti il conferimento degli incarichi dirigenziali dopo la sentenza n. 37 del 2015 della Corte costituzionale, che ha determinato la revoca di circa mille posizioni attribuite a funzionari.

⁸² Cfr. Sezioni riunite. Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'es.2016 cit.

3.4 La riscossione.

Il servizio di riscossione coattiva è svolto da “Riscossione Sicilia S.p.a.”, partecipata dalla Regione al 99,95 per cento e sottoposta alla vigilanza del Dipartimento regionale finanze e credito, che effettua il controllo sull’efficacia e sull’efficienza dell’attività svolta dalla Società e verifica il rispetto della convenzione triennale che regola il servizio; i diritti di socio, invece, sono esercitati dalla Ragioneria generale, di concerto con l’assessore per l’Economia, per conto del Presidente della Regione.

L’Agenzia delle entrate⁸³ effettua, da parte sua, la vigilanza limitatamente ai processi lavorativi connessi alle varie fasi che caratterizzano la riscossione dei tributi mediante segnalazioni ai vari ambiti operativi della Società di “azioni mirate” al recupero del credito.

L’andamento della riscossione in Sicilia ha continuato a risentire, nel corso del 2016, del contesto socio-economico sfavorevole, caratterizzato da un persistente alto tasso di disoccupazione e dalla lenta ripresa dei fattori produttivi: ciò in controtendenza con il dato nazionale che, ha registrato, invece, un incremento del 6,2 per cento degli incassi da ruoli⁸⁴. L’attività esecutiva dell’Agente della riscossione è stata fortemente condizionata dall’emanazione del decreto legge n. 193 del 22 ottobre 2016⁸⁵ che ha introdotto, all’art. 6, una nuova “definizione agevolata”, in favore dei contribuenti, per i carichi inclusi nei ruoli emessi tra il primo gennaio 2000 ed il 31 dicembre 2016, compresi gli accertamenti esecutivi.

Tale strumento ha determinato un rallentamento della riscossione, ancora più accentuato nei primi mesi del 2017, in ragione dell’ampia adesione dei contribuenti, che ha dato luogo allo slittamento dei pagamenti la cui scadenza è fissata, per la prima rata, al 31 luglio 2017.

Le riscossioni da accertamenti esecutivi (c.d. AVE), tuttavia, hanno registrato un andamento positivo anche se, in generale, lo strumento presenta scarsa incisività: nonostante l’attività dell’Agente della riscossione sia concentrata sugli accertamenti dei tributi più rilevanti (imposte

⁸³ Per effetto dell’art. 3, comma 32, del decreto-legge 3 settembre 2005, n. 203, recepito dalla Regione siciliana con la legge regionale n. 19 del 2005, è venuta meno l’applicabilità delle disposizioni contenute nell’art. 5 del decreto legislativo n. 112 del 1999 in materia di vigilanza e controllo da parte dell’Agenzia delle entrate nei confronti dell’Agente della riscossione in Sicilia (dal 1° settembre 2012 “Riscossione Sicilia S.p.a.”).

⁸⁴ Cfr. Corte dei conti. SS.RR. Relazione al Rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2016, cit.; il carico lordo conferito all’agente della riscossione è diminuito del 13 per cento, sulla cui flessione ha inciso in maniera determinante la riduzione dei ruoli emessi dall’Agenzia delle entrate nell’anno (-17,4%), conseguenza della contrazione dei controlli fiscali.

⁸⁵ Convertito in legge 1 dicembre 2016, n. 225.

sui redditi, Irap, Iva e relative sanzioni) il livello degli incassi degli AVE sul carico netto procedibile, nell'anno 2016, è stato di appena lo 0,15 per cento⁸⁶.

Contrariamente allo scorso esercizio, nel 2016 “Riscossione Sicilia S.p.a.” ha raggiunto l'obiettivo previsto dalla convenzione, ovvero l'incremento del 5 per cento rispetto alle somme riversate all'erario nel 2015; tuttavia, permangono le criticità legate al contesto economico e ad una legislazione che, nell'intento di accrescere le tutele dei contribuenti (attraverso sanatorie, rateazioni del carico iscritto a ruolo) ha inciso sull'operatività degli agenti della riscossione e, in definitiva, ha indebolito la posizione creditoria dei soggetti pubblici.

In tale contesto, le disposizioni introdotte con l'art.9 del decreto legislativo n. 159 del 2015 che hanno ridotto l'aggio di riscossione dall'8 al 6 per cento, hanno comportato una conseguente diminuzione dei ricavi, con pesanti ricadute sulla precaria situazione finanziaria e gestionale della Società. La riforma del sistema della riscossione e, segnatamente, dei criteri di rimborso degli oneri relativi, di cui si è già trattato nelle relazioni degli anni scorsi, non ha ancora trovato completa applicazione, in difetto dei previsti decreti ministeriali attuativi, a tutt'oggi non ancora emanati.

Il citato decreto legge n. 193 del 2016 ha mutato, altresì, lo scenario ordinamentale del sistema di riscossione nel territorio nazionale, affidato a far data dal 1° luglio 2017 ad un ente pubblico economico, denominato “Agenzia delle Entrate-Riscossione”, che eserciterà le funzioni svolte dal Gruppo Equitalia.

Dall'analisi avviata dal Dipartimento finanze è anche emerso il grave stato di crisi in cui versa Riscossione Sicilia S.p.a. nei rapporti con la fiscalità locale, responsabile, in parte, del decremento delle riscossioni: infatti, la precarietà del quadro normativo riferito a tale fiscalità ha determinato una flessione significativa del “portafoglio clienti” i quali, specialmente nel corso degli ultimi anni, hanno optato per soluzioni alternative o per la riscossione diretta.

Le convenzioni con i comuni sono state prorogate al 31 dicembre 2016, ai sensi dell'art.18, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113⁸⁷ mentre, in forza del citato decreto legge n. 193, è stato fissato al 30 giugno 2017 il termine entro cui gli enti locali possono avvalersi del nuovo soggetto pubblico preposto alla riscossione, individuato esclusivamente in “Agenzia delle entrate-Riscossione”; ciò potrà comportare il rischio concreto che i comuni siciliani si rivolgano al nuovo

⁸⁶ Nell'ambito delle attività finalizzate al miglioramento dei processi di riscossione coattiva, merita di essere segnalata la nota prot. 21401 del 2 maggio 2017 contenente “*Istruzioni operative per l'attività di presidio dei ruoli e degli accertamenti esecutivi da svolgersi nel 2017*”, diramata ai propri uffici dall'Agenzia delle entrate, con la quale è rappresentata l'esigenza di procedere con celerità alla consegna del carico all'Agente della riscossione, specialmente con riferimento a tutti gli accertamenti esecutivi non impugnati.

⁸⁷ Convertito in legge 7 agosto 2016, n.160.

ente pubblico, anziché a Riscossione Sicilia S.p.a. per l'espletamento del servizio, determinando un ulteriore crollo del "portafoglio clienti" della partecipata regionale.

La Regione non ha assunto ancora una decisione strategica in ordine all'assetto della riscossione in Sicilia a seguito della predetta riforma nazionale e, segnatamente, in ordine ai provvedimenti da intraprendere per assicurare l'efficienza del servizio da parte della propria società *in house*.

Queste Sezioni riunite non possono non rilevare che le pesanti perdite dei bilanci societari, negli ultimi anni⁸⁸ hanno portato il patrimonio netto di "Riscossione Sicilia S.p.a." da una consistenza di 40,7 milioni di euro alla data del 31 dicembre 2010, ad un valore negativo di 561.695 euro al 31 dicembre 2015, con una quota di partecipazione della Regione Siciliana del 99,95%.

I risultati operativi dell'esercizio 2016, evidenziati nel relativo preconsuntivo ed i dati previsionali relativi all'esercizio 2017, contenuti nel Piano Economico Annuale, confermano la situazione illustrata, con un reddito netto negativo nel 2016 di 10,4 milioni e registrano un risultato peggiore rispetto al 2015: peraltro, il risultato del 2017 è previsto anch'esso negativo per circa 7,7 milioni. Il valore della partecipazione detenuta dalla Regione Siciliana, pertanto, risulta azzerato.

Né si registra in atto alcuna inversione di tendenza, nonostante la Regione sia intervenuta con rilevanti apporti finanziari già nel 2014 e più recentemente, con l'art. 32 della legge di stabilità per il 2016⁸⁹ che, oltre a prevedere il saldo delle somme dovute ai sensi dell'art. 66 della citata legge n. 9 del 2015 a valere sull'esercizio 2018, ha indicato alla Giunta regionale l'obiettivo di presentare all'A.R.S. un piano per la ridefinizione del sistema di riscossione in Sicilia, autorizzando, nelle more - per poter assicurare la continuità dell'attività di riscossione - la spesa di 13,2 milioni di euro per la ricapitalizzazione della Società.

La disposizione presenta forti elementi di criticità, già segnalati da queste Sezioni riunite in relazione al citato art.66 della legge regionale di stabilità per il 2015, in quanto l'erogazione del

⁸⁸ Risultato esercizio 2010: € -1.029.643,00; esercizio 2011: € -5.075.043,00; esercizio 2012: € -1.870.366,00; esercizio 2013: -€ 7.825.166,00; esercizio 2014: -€ 14.596.906,00; esercizio 2015: -€ 561.695,00.

⁸⁹ Cfr. legge regionale 17 marzo 2016, n.3 recante "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità".

Con nota prot.26558 del 30 maggio 2017, il Ragioniere generale della Regione siciliana ha comunicato che in data 3 maggio 2016, l'assemblea straordinaria dei soci ha deliberato, con l'intervento diretto del Presidente della Regione, in sede di provvedimenti ex art.2447 c.c., il ripianamento delle perdite e la ricostituzione del capitale, con un conferimento di euro 13.200.000, in esecuzione del citato art. 32 della legge n.3 del 2016. Complessivamente, i trasferimenti finanziari effettuati dalla Regione nel triennio 2013-2016 risultano essere stati i seguenti: anno 2013, euro 1.151.411,00 a titolo di ripiano copertura perdite ed euro 10.388.000,00 per ricostituzione capitale sociale, per complessivi euro 11.539.411,00. Nell'anno 2014, euro 383.509,60, per sottoscrizione di una quota di capitale (già di Equitalia) per ricostituzione capitale sociale. Nell'anno 2016, euro 13.200.000,00 per ripianamento perdite e ricostituzione del capitale sociale.

“saldo” per le spese di riscossione per i crediti relativi ai ruoli consegnati dal 2000 al 2010, individuati dalla Società come “inesigibili” nei termini quantificati nel bilancio societario del 2013, è prevista per l’esercizio 2018: tuttavia, a quella data non sarà ancora maturato il termine per il controllo, da parte dell’Amministrazione finanziaria, delle quote dichiarate inesigibili dalla Società, per effetto dell’ennesima proroga del termine per la comunicazione di inesigibilità disposto con l’art. 6, comma 12-bis, del decreto legge n. 193 del 2016 citato, che ha spostato al 31 dicembre 2019 il predetto termine per i carichi affidati all’agente della riscossione entro il 31 dicembre 2015.

L’attività istruttoria di queste Sezioni riunite ha comportato l’acquisizione di copiosa documentazione, tanto in ordine al monitoraggio puntualmente esercitato dal Dipartimento finanze nei confronti della Società che in ordine alle attività poste in essere da Riscossione Sicilia, volte al miglioramento della gestione e dei risultati della riscossione.

Tenuto conto della rilevanza delle analisi e degli approfondimenti richiesti dalla problematica situazione finanziaria in cui versa la Società, la Sezione di controllo, con deliberazione n. 76/2017/INPR, ha programmato un’apposita indagine di controllo avente ad oggetto i bilanci societari 2014-2016 di Riscossione Sicilia S.p.a, nell’ambito della quale saranno analizzati, con il necessario approfondimento, i dati e i documenti trasmessi a queste Sezioni riunite, al fine di una più compiuta valutazione del profilo gestionale connesso all’attività della partecipata regionale.

In questa sede, pertanto, saranno esposti semplicemente i risultati dell’attività di riscossione coattiva nel corso del 2016.

In tale esercizio, il carico dei ruoli tributari di spettanza regionale affidato a “Riscossione Sicilia S.p.a.”, è stato pari a 3.398 milioni e segna un incremento del 21 per cento rispetto ai 2.807 milioni del 2015; il carico dei ruoli delle entrate proprie della Regione ammonta, invece, a soli 58 milioni, in costante flessione del 27,6 per cento rispetto agli 80,2 milioni del 2015 e ai 93,7 milioni del 2014 (-38,1%).

Il carico complessivo, pertanto, ammonta 3.456 milioni e segna un incremento del 19,7 per cento rispetto ai 2.887 milioni di euro dell’esercizio precedente.

L’ammontare complessivo delle riscossioni è pari a 416 milioni di euro e segna una flessione del 16,5 per cento rispetto ai 499 milioni nel 2015 e del 27,7 per cento rispetto ai 575,5 milioni nel

2014); di questi, 190,5 milioni afferiscono a versamenti diretti ex S.A.C.⁹⁰ e 225,7 milioni di euro a ruoli, di cui 214,6 milioni riconducibili a ruoli ordinari e 6,5 milioni a ruoli straordinari.

Nell'esercizio 2016, il volume delle riscossioni (ivi compresi i versamenti diretti) pari, come già detto, a 416 milioni di euro, si attesta al 12 per cento rispetto al carico complessivo lordo dei ruoli consegnato all'Agente della riscossione (pari a 3.456 milioni di euro) e segna una flessione rispetto all'omologo dato dell'esercizio 2015, che aveva registrato riscossioni pari al 17,2 per cento del carico totale⁹¹.

Tabella n. 3.14. Andamento complessivo ruoli (carico lordo) e riscossione

(in migliaia di euro)

<i>Descrizione</i>	2015	2016	Variazioni 2016/2015	%
Totale carico ruoli erariali	2.806.866	3.397.997	21,0	
Totali ruoli entrate proprie	80.277	58.021	-27,6	
Totale ruoli	2.887.143	3.456.018	19,7	
Totale riscossioni +VV.DD	499.033	416.378	-16,5	
Incidenza %	17,2	12,0	5,2	

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati di Riscossione Sicilia S.p.a.

Tuttavia, l'andamento effettivo della riscossione deve essere individuato nel rapporto con il carico netto procedibile (epurato dal carico dei falliti e dagli sgravi, dalle sospensioni dal carico con esito dell'anagrafe tributaria negativo e dalle revoche delle sospensioni), che nel 2016 ha registrato la più contenuta percentuale di incidenza del 7,77⁹² per cento, ancorché si debba tenere conto del maggiore carico dei ruoli rispetto al 2015.

⁹⁰ Si tratta dei versamenti comprendenti gli introiti dei soppressi Servizi Autonomi di Cassa, esistenti presso gli uffici IVA, del registro, delle conservatorie immobiliari, il cui sistema di versamento è stato unificato secondo le modalità previste dall'art. 3, comma 138, della legge delega 23 dicembre 1996, n. 662.

⁹¹ In ambito nazionale, la percentuale di riscossione tramite ruoli (carico netto) registrata da Equitalia si attesta al 6,2 per cento in più rispetto al 2015, a fronte di una riduzione del carico lordo del 17,4 per cento.

⁹² Dato fornito da Riscossione Sicilia S.p.a. con nota prot.0346361 del 30 maggio 2017.

Tabella 3.4.2 Prospetto carico ruoli e riscossioni anno 2016

(in euro)

Sede	CARICHI TRIBUTI		RISCOSSIONE		RISCOSSIONE RUOLI di cui	
	Propri	Spettanti	Ruoli	vv.dd ex SAC	ordinari	straordinari
Agrigento	8.331.279,45	230.878.366,26	14.624.103,85	16.222.834,60	14.005.287,87	260.879,76
Caltanissetta	1.557.788,80	189.258.364,26	10.793.378,01	8.494.406,01	9.915.839,66	761.372,01
Catania	15.575.828,68	783.667.659,28	52.693.017,82	37.709.731,61	48.643.779,17	1.945.509,23
Enna	1.499.764,03	91.803.032,87	8.491.128,48	6.093.828,14	8.360.792,96	75.185,08
Messina	9.934.184,78	422.328.143,76	37.282.379,70	27.938.467,19	33.828.162,59	2.084.373,73
Palermo	10.909.777,84	819.220.233,62	48.417.350,24	46.131.300,26	49.305.678,29	311.899,00
Ragusa	3.004.049,19	216.490.240,00	15.854.235,07	15.337.483,18	14.967.042,94	115.870,38
Siracusa	2.836.100,03	357.915.551,14	18.720.913,64	13.326.542,64	17.569.454,53	522.836,03
Trapani	4.372.645,56	286.435.951,30	18.905.777,41	19.341.899,04	18.033.618,23	477.186,43
Totale	58.021.418,36	3.397.997.542,49	225.782.284,22	190.596.492,67	214.629.656,24	6.555.111,65
	3.456.018.961		416.378.777		221.184.768	

Elaborazione Corte dei conti. Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti da Riscossione Sicilia S.p.a.

Tabella 3.4.3 Andamento carico dei ruoli erariali spettanti alla Regione distinto per provincia

(in euro)

Sedi provinciali	Carico ruoli 2015	Carico ruoli 2016	Var. assolute 2016/2015
Agrigento	200.727.374,66	230.878.366,26	+30.150.991,6
Caltanissetta	234.177.290,52	189.258.364,26	- 44.918.926,26
Catania	751.481.488,36	783.667.659,28	+32.186.170,92
Enna	79.218.002,41	91.803.032,87	+12.585.030,46
Messina	26.256.065,24	422.328.143,76	+396.072.078,52
Palermo	800.700.145,38	819.220.233,62	+18.520.088,24
Ragusa	17.408.165,82	216.490.240,00	+199.082.074,18
Siracusa	376.639.350,16	357.915.551,14	- 18.723.799,02
Trapani	320.258.884,08	286.435.951,30	- 33.822.932,78
Totali	2.806.865.766,63	3.397.997.542,49	+591.131.775,86

Elaborazione Corte dei conti. Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti da Riscossione Sicilia S.p.a.

Il dato poco confortante delle riscossioni da ruolo è appena attenuato dall'incremento, in tutto il 2016, delle riscossioni da avvisi di accertamento esecutivi delle Agenzie fiscali (c.d. A.V.E.) quantificato dall'Agente della riscossione nel 32,5 per cento in più rispetto al 2015, con introiti complessivi per euro 11.795.445 rispetto alla somma di euro 8.903.499 riscossa nel 2015, importo che in assoluto, tuttavia, rappresenta, come già detto, solamente una minima percentuale (0,15%) di riscossioni sul carico netto procedibile.

I risultati sopra esposti, infine, devono intendersi al lordo delle somme spettanti all'Agente della riscossione quale compenso per il servizio svolto nel 2016, per complessivi euro 10.118.803,77, di cui:

- 1) compensi e commissioni sulle riscossioni per i versamenti diretti ex S.A.C., per euro 4.320.774,14⁹³;
- 2) aggi trattenuti sulle riscossioni da ruoli all'atto dei riversamenti, pari a ad euro 5.798.029,63⁹⁴;

Non sono state erogate somme per rimborso spese di procedure esecutive.

Tabella 3.4.4 Compenso sulle riscossioni distinto per provincia

(in euro)

Sede	RISCOSSIONI		COMPENSI E AGGI	
	Ruoli	VV.DD ex SAC	Riscoss. ruoli	VV.DD ex SAC
Agrigento	14.624.103,85	16.222.834,60	374.828,16	394.285,61
Caltanissetta	10.793.378,01	8.494.406,01	271.365,63	219.903,19
Catania	52.693.017,82	37.709.731,61	1.383.369,06	850.156,47
Enna	8.491.128,48	6.093.828,14	187.983,11	134.717,13
Messina	37.282.379,70	27.938.467,19	940.061,85	676.482,59
Palermo	48.417.350,24	46.131.300,26	1.304.629,57	1.019.459,27
Ragusa	15.854.235,07	15.337.483,18	380.150,50	305.953,35
Siracusa	18.720.913,64	13.326.542,64	487.327,15	319.621,14
Trapani	18.905.777,41	19.341.899,04	468.314,60	400.195,39
Totale	225.782.284,22	190.596.492,67	5.798.029,63	4.320.774,14
	416.378.777		10.118.803	

Elaborazione Corte dei conti. Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti da Riscossione Sicilia S.p.a.

L'importo dell'aggio è determinato sulla base del sistema di remunerazione, già entrato in vigore nel 2009, che configura il compenso dell'Agente della riscossione, secondo quanto disposto dall'art. 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n.112, quale aggio sulle somme rimosse, da trattenere all'atto dei riversamenti in tesoreria.⁹⁵

⁹³ Importo regolato contabilmente con D.D.S. n. 251 del 24 febbraio 2017; il compenso per i ruoli ex S.A.C. è notevolmente diminuito rispetto al 2015 (4,7 milioni) in ragione dei minori versamenti e della circostanza che per tale tipo di riscossione l'Agente esplica una mera attività di agente contabile, restando esclusi i compiti di implementazione del risultato.

⁹⁴ Importo regolato contabilmente con D.D.S. n. 291 in data 1 marzo 2017 ; la divergenza tra l'importo regolato, per tale causale, nel 2015, sulla base della comunicazione di "Riscossione Sicilia S.p.a." di cui alla nota prot.18936 del 29 febbraio 2016 e l'importo della stessa comunicata in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale del 2015 è stata riallineata contabilmente a valere sull'esercizio 2016.

⁹⁵ L'art. 5 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha disposto la diminuzione dell'aggio di un punto percentuale sui ruoli emessi dal 1° gennaio 2013 (che varia dal 9 per

Tuttavia, nell'ambito della riforma del sistema di remunerazione dell'Agente della riscossione, già trattato nelle precedenti relazioni di queste Sezioni riunite, il legislatore statale è intervenuto nuovamente nel corso del 2015, con l'art. 9 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 159, che ha sostituito l'art. 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999 e ha disposto, per i carichi affidati all'Agente della riscossione a far data dal 1° gennaio 2016, la riduzione del compenso per la riscossione coattiva alla misura del 6 per cento, ulteriormente ridotta al 3 per cento nel caso di riscossione entro il sessantesimo giorno successivo alla notifica della cartella e all'1 per cento nel caso di riscossione spontanea.

Il nuovo sistema di remunerazione è incentrato sul riconoscimento ai predetti Agenti, in sostituzione dell'aggio o rimborso, del ristoro degli oneri di riscossione e di esecuzione commisurati al costo di funzionamento del servizio, con finalità di efficientamento, razionalizzazione e ridimensionamento contestuale degli oneri posti a carico dei contribuenti. Allo stato, non risultano ancora emanati i decreti attuativi del Ministero dell'economia e delle finanze relativi all'individuazione dei criteri e dei parametri per la determinazione dei costi in relazione ai quali potranno rimodularsi le quote degli oneri di riscossione ed esecuzione rispetto agli esiti della verifica sulla qualità e produttività del servizio, nonché per la determinazione dei costi *standard* delle spese esecutive e cautelari, di notifica della cartella e degli altri atti della procedura di riscossione.

Le cause che, negli ultimi anni, hanno prodotto una sempre più marcata contrazione delle riscossioni da ruolo sono da ricondurre, oltre allo stato di crisi economica che ha sottratto liquidità alle famiglie e alle imprese, al proliferare di disposizioni normative finalizzate ad agevolare i contribuenti in difficoltà finanziarie (maggiori dilazioni del credito, limiti alla pignorabilità di stipendi e salari, limiti all'iscrizione di ipoteca), oggetto di continui interventi sia nel corso del 2015⁹⁶ che del 2016⁹⁷, che hanno comportato un rallentamento dell'andamento della riscossione, oltre alla necessità, per l'Agente della riscossione, di adeguare gli applicativi informatici in relazione alle modifiche introdotte.

L'Agente della riscossione ha riferito di aver emesso, nel corso del 2016, 69.669 provvedimenti di rateazione ex art. 19 del D.P.R. n.602 del 1973, relativi ad un carico di euro 1.146.458.806: le

cento all'8 per cento), salvo un'ulteriore riduzione alimentata da maggiori risorse correlate al miglioramento dei saldi tendenziali di finanza pubblica.

⁹⁶ Il decreto legislativo n. 159 del 2015 ha previsto, all'art. 10, un'ulteriore ipotesi di rateizzazione qualora, alla data della richiesta, le rate scadute siano state interamente saldate. Fino alla soglia di 50 mila euro la rateazione può essere richiesta senza la necessità di allegare la documentazione comprovante la situazione di difficoltà economica, mentre per debiti superiori a tale soglia la concessione della rateazione è subordinata alla verifica della situazione economica.

⁹⁷ Cfr. Decreto legge 24 giugno 2016, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, che ha introdotto provvedimenti di maggiore rateazione.

riscossioni conseguite ammontano ad euro 245.209.579, mentre una fascia rilevante di detti contribuenti, non essendo riuscita a rispettare il piano di ammortamento, è decaduta dal beneficio. Il predetto Agente ha emesso, altresì, 49.148 provvedimenti di maggiore rateazione, per un importo di euro 765.035.317,37 e n. 1.056 provvedimenti di prolungamento della dilazione per un importo complessivo pari ad euro 89.556.807,00⁹⁸.

Le procedure immobiliari intraprese nel 2016 sono state 196, in flessione rispetto alle 214 procedure del 2015 e ciò anche per effetto delle disposizioni che hanno innalzato a 120 mila euro la soglia di valore degli immobili per procedere alla vendita.

Al rallentamento della riscossione ha contribuito l'elevato numero degli sgravi emessi dall'amministrazione finanziaria (70.922, a fronte dei 68.753 del 2015), nonché i 1.292 provvedimenti di sospensione legale della riscossione, per complessivi 234,8 milioni, a fronte dei 4.075 provvedimenti del 2015, per complessivi 141,6 milioni.

L'Agenzia delle entrate, nell'ambito delle proprie competenze, attraverso le direzioni provinciali, ha effettuato 306 "azioni mirate" all'Agente della riscossione.

Nel corso del 2016, su impulso della Direzione regionale della Sicilia è proseguito il monitoraggio delle "grandi morosità", con la trattazione di 99 casi e con il sollecito all'Agente della riscossione di attività cautelari che non risultavano intraprese. I risultati di tale azione di impulso, in termini di incassi per le 405 segnalazioni, ammontano a 14,8 milioni di euro.

Nel 2016, la riscossione coattiva sui ruoli/carichi dell'Agenzia è stata pari a 246 milioni, con un incremento rispetto al 2015 del 14 per cento.

In conclusione, come già sottolineato nella relazione dello scorso anno, il decremento complessivo dei risultati dell'attività di riscossione coattiva registrato nel 2016, se indubbiamente è connesso alle problematiche legate alle criticità del sistema di remunerazione per l'attività svolta dall'Agente e alle difficoltà di Riscossione Sicilia S.p.a. di raggiungere l'equilibrio di gestione, presenta aspetti di complessità che attengono, anche, ai compiti affidati all'Agente della riscossione e al servizio che l'Agente espleta nei confronti di organi statali (INPS) senza alcun riconoscimento in termini finanziari, da parte dell'Istituto previdenziale, dei relativi costi della riscossione.

Il quadro sopradescritto, peraltro, andrà a complicarsi ulteriormente con l'entrata a regime del nuovo soggetto pubblico legittimato alla riscossione coattiva dei ruoli erariali e degli enti locali previsto dalla riforma operata con il citato decreto legge n. 193 del 2016 e rende urgente, da parte

⁹⁸ Dati forniti dall'Agenzia delle entrate con nota del 17 maggio 2017.

della Regione, unico socio di Riscossione Sicilia S.p.a., l'adozione di misure coerenti con una visione strategica complessiva del servizio di riscossione, con obiettivi concreti di medio termine, che vada oltre gli interventi finanziari contingenti adottati sino ad ora.

4 L'ANDAMENTO DELLA SPESA

SOMMARIO: 4.1 Considerazioni introduttive – 4.2 L'andamento della spesa - gestione di competenza. - 4.3 Il Fondo Pluriennale Vincolato - 4.4 Debiti fuori bilancio e partite sospese - 4.5 Analisi della spesa per missioni – 4.6. L'andamento della spesa - gestione dei residui.

4.1 Considerazioni introduttive

Anche sul versante della spesa il nuovo sistema contabile, volto a rendere omogenei i criteri di rilevazione dei conti pubblici, ha generato significativi, seppur gradualisti⁹⁹ impatti sul rendiconto della Regione.

Già nell'esercizio precedente, infatti, i dati concernenti le spese erano stati rappresentati contabilmente con l'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata e con l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato (in seguito FPV) per il finanziamento delle somme impegnate con imputazione agli esercizi in cui scadono le obbligazioni¹⁰⁰.

Nel 2016, invece, tali criteri di registrazione delle spese hanno trovato espressione all'interno degli innovativi schemi di bilancio e di rendiconto di cui agli allegati 9 e 10 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e successive modifiche ed integrazioni¹⁰¹.

Tale nuova rappresentazione contabile, pur rivelandosi più complessa rispetto al passato, risulta, tuttavia, notevolmente arricchita grazie ai numerosi allegati e schemi riassuntivi che in effetti intendono fornire una migliore rappresentazione della gestione, sotto il profilo delle finalità e dell'analisi economica, consentendo nello stesso tempo la verifica degli equilibri e degli elementi di criticità propri della contabilità finanziaria.

La nuova classificazione delle spese di bilancio, infatti, prevede innanzitutto che le Amministrazioni Pubbliche adottino schemi di bilancio e di rendiconto articolati in Missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle regioni, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. Ciascuna Missione (in totale 23 nei

⁹⁹ Le disposizioni del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, e successive modifiche ed integrazioni - in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi - hanno trovato applicazione nella Regione siciliana dal 1° gennaio 2015, per effetto dell'art. 11 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3 il quale, tuttavia, ha rinviato all'esercizio finanziario 2016 l'affiancamento della contabilità economico-patrimoniale a quella finanziaria, nonché l'adozione del piano dei conti integrato e del bilancio consolidato.

¹⁰⁰ Inoltre, in detto esercizio l'Amministrazione, in ottemperanza alla nuova disciplina contabile, ha operato il riaccertamento straordinario e ordinario dei residui, nonché, ai soli fini conoscitivi, la riclassificazione della spesa secondo le nuove codificazioni del piano dei conti finanziario.

¹⁰¹ Aggiornati per il 2016 con il DM 30 marzo 2016.

documenti contabili regionali) viene concretamente attuata attraverso più Programmi (85 spalmati tra definiti nell'ambito delle Missioni.

I Programmi, che costituiscono le unità di voto parlamentare e sono raccordati alla relativa tutte le missioni), che, infatti, rappresentano aggregati omogenei di attività, volti a perseguire gli obiettivi codificazione COFOG di secondo livello (Gruppi), si articolano ai fini gestionali in Macro-aggregati, secondo la natura economica della spesa, e si raggruppano, a loro volta, in Titoli, che sono ripartiti in Capitoli e, eventualmente, in Articoli.

E' da tener presente che i Titoli della spesa, a fronte dei tre del sistema contabile regionale precedente, diventano sei; a quelli delle spese correnti (I), delle spese in conto capitale (II) e per rimborso prestiti (IV), si aggiungono infatti il Titolo III (incremento di attività finanziarie), il V, relativo alla chiusura delle anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere, e il Titolo VII per uscite per conto terzi e partite di giro.

L'insieme di tali molteplici differenze strutturali, accompagnate ai nuovi criteri di contabilizzazione delle spese già applicati nel corso del precedente esercizio¹⁰², non consentono alla Corte di poter effettuare le tradizionali analisi dell'andamento della spesa regionale utilizzando serie storiche dei dati in un adeguato orizzonte temporale. Per effetto delle anzidette modifiche, pertanto, le considerazioni contenute nei successivi paragrafi prendono in esame essenzialmente i dati esposti nel bilancio di previsione e nel rendiconto del solo esercizio finanziario 2016.

Per qualche analisi, però, si procederà ugualmente a confrontare i risultati del 2016 con quelli rilevati nel precedente esercizio. Nel 2015, infatti, i relativi documenti contabili, pur se approvati secondo l'abrogata normativa, erano stati affiancati, con funzioni meramente conoscitive, dai nuovi schemi articolati per missioni e programmi; per tali poste, con l'avvertenza della rilevanza non giuridica dei dati 2015, il confronto si rende possibile atteso che entrambe le versioni riportavano le medesime risultanze contabili. Negli altri casi, invece, la comparazione tra esercizi non sarà effettuata a causa della palese non omogeneità delle basi di dati in conseguenza dei diversi criteri di contabilizzazione e delle notevoli differenze strutturali delle classificazioni delle spese.

¹⁰² Sul punto, cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, Relazione sul rendiconto generale della Regione siciliana dell'esercizio finanziario 2015, pag. 109 e seguenti.

4.2 L'andamento della spesa - gestione di competenza

4.2.1 Le spese impegnate

Nel 2016 il complesso degli stanziamenti definitivi delle spese di competenza, al netto del disavanzo e delle partite di giro, pari a 24.883 milioni di euro, registra, rispetto all'esercizio precedente (26.473 milioni di euro), una contrazione di circa il 6 per cento, che risulta più marcata per le spese in conto capitale (19,59%; 4.269 a fronte di 5.309 milioni di euro del 2015) e più modesta per quelle correnti (5,59%; 16.727 contro 17.715 milioni di euro dell'esercizio precedente), come esposto nella tabella seguente.

Tabella n. 1: Stanziamenti definitivi di spesa - esercizi 2015-2016

	2015	2016	scostamento	Var %
Stanziamenti definitivi	26.473	24.883	-1.590	-6,01
spesa corrente	17.715	16.727	-988	-5,58
spesa c/capitale	5.309	4.269	-1.040	-19,59

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro.

Rispetto alle previsioni finali di competenza di 24.883 milioni di euro (al netto delle partite di giro e della quota di disavanzo di amministrazione), nel 2016 sono state impegnate spese per 18.379 milioni di euro (al netto delle partite di giro) imputate allo stesso esercizio. Nel fondo pluriennale vincolato sono rappresentati gli impegni imputati agli esercizi successivi per 1.299 milioni di euro.

Le economie di competenza, date dalla differenza tra le previsioni di spesa e gli impegni totali, risultano pertanto pari a 5.205 milioni di euro.

La capacità di impegno nel 2016 si attesta su valori prossimi al 79% e registra un lieve incremento rispetto al precedente esercizio.

Tabella n. 2: Capacità di impegno - esercizi 2015-2016

Esercizio	Previsioni def. di competenza	Impegni (I)	FPV	Economie competenza	Var % (I + FPV)/ CP
2015	26.473	19.432	1.386	5.655	78,64
2016	24.883	18.379	1.299	5.205	79,08

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro. N.B. Le previsioni definitive di spesa sono calcolate al lordo delle voci del bilancio di previsione che per natura non possono essere oggetto di impegno.

Rispetto all'esercizio precedente in cui gli impegni, al netto delle partite di giro, erano stati contabilizzati in 19.432 milioni di euro, nel 2016 si registra una riduzione complessiva degli stessi del 5,42%, da imputare in gran parte a quelli in conto capitale (-24,45%) e, in minor misura, a quelli per spese correnti (-6,1%), come evidenziato nella tabella seguente, che illustra l'evoluzione di tali poste nel biennio 2015/2016, al netto del disavanzo e dei servizi conto terzi-partite di giro:

Tabella n. 3: Variazione degli impegni (al netto dei servizi c/terzi-partite di giro) - esercizi 2015-16

	2015	2016	scostamento	Var %
totale impegni	19.432	18.379	-1.053	-5,42
Impegni c/corrente	16.731	15.711	-1.020	-6,10
Impegni c/capitale	1.922	1.452	-470	-24,45

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro.

Gli impegni registrano in valore assoluto una riduzione di 1.053 milioni di euro rispetto al dato del precedente esercizio rendicontato (-5,42%).

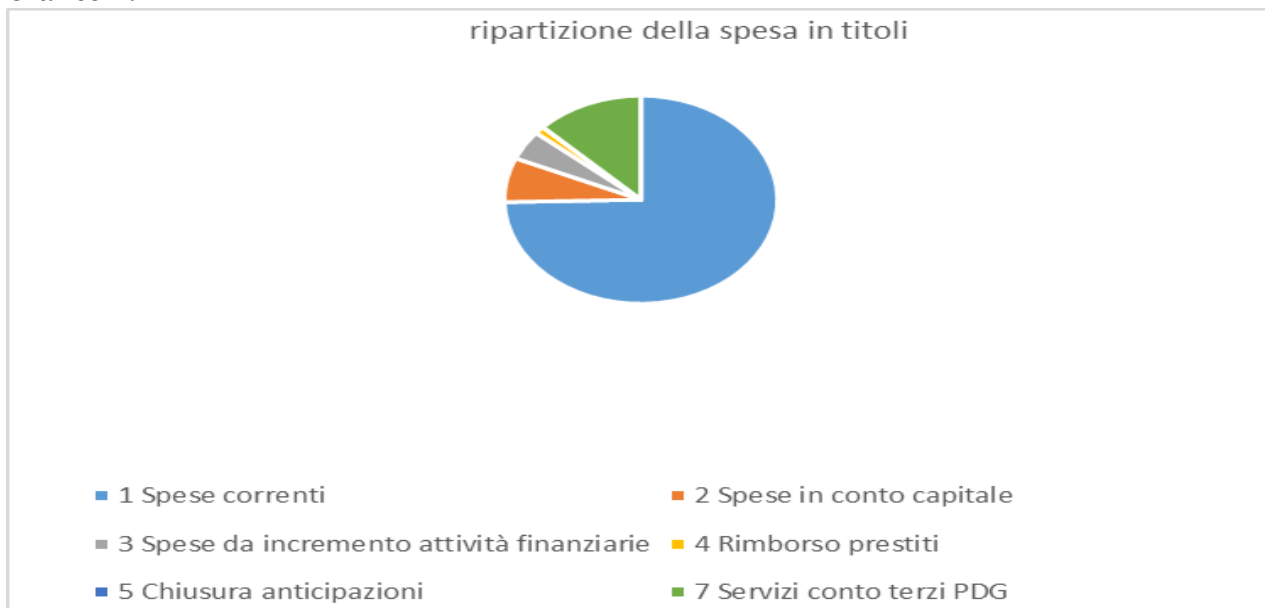
Nella tabella e nel grafico seguenti sono rappresentati gli impegni dell'esercizio 2016, distinti per titoli:

Tabella n. 4: Composizione della spesa per titoli (impegni)-anno 2016

TITOLI	IMPEGNI	INCIDENZA %
1 Spese correnti	15.710,662	74,63
2 Spese in conto capitale	1.451,541	6,90
3 Spese da incremento attività finanziarie	968,569	4,60
4 Rimborso prestiti	248,474	1,18
5 Chiusura anticipazioni	-	
Totale netto servizi conto terzi	18.379,245	87,31
7 Servizi conto terzi PDG	2.672,420	12,69
Totale generale	21.051,666	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale per l'esercizio 2016. Valori in milioni di euro.

Grafico n.1



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale per l'esercizio 2016.

Le spese del titolo I, che registrano impegni per 15.711 milioni, costituiscono circa l'85% di quelli complessivi, al netto dei servizi conto terzi-partite di giro (e il 74,63% del totale generale della spesa).

Le spese del titolo II registrano impegni per 1.452 milioni imputati all'esercizio 2016 (7,90% degli impegni totali, al netto dei servizi conto terzi-partite di giro) e per 763 milioni di euro rinviati a quelli successivi, con un'incidenza percentuale del 34% sulle previsioni definitive pari a 4.268 milioni di euro.

Gli impegni per rimborso prestiti sono ammontati a 248 milioni di euro, segnando un'incidenza di 1,35 punti percentuali sugli impegni totali al netto dei servizi conto terzi-partite di giro.

Per una più compiuta analisi della spesa corrente e di quella in conto capitale dell'esercizio si rimanda ai paragrafi 4.2.3 e 4.2.4.

4.2.2 Le spese pagate

A fronte delle spese complessive impegnate nell'esercizio, pari a 21.052 milioni di euro, i pagamenti in conto competenza sono ammontati a 19.149 milioni di euro con una velocità di pagamento del 90,96%.

La tabella seguente illustra l'incidenza dei pagamenti in conto competenza nel biennio 2015/2016 al netto dei servizi conto terzi-partite di giro.

Tabella n. 5 – Incidenza percentuale dei pagamenti sugli impegni – esercizi 2015-2016

	Impegni(I)	Pagamenti(P)	incidenza %	Residui/C	incidenza %	incidenza percentuale % (P / I)
2015	19.432,000	17.051,000	87,75	2.381,000	12,25	87,74
2016	18.379,000	16.739,000	91,08	1.640,000	8,92	86,37
Var % 2016/2015	- 5,42	- 1,83		- 31,12		-

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali.
Valori in milioni di euro.

Al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, le spese pagate nell'esercizio ammontano a 16.739 milioni di euro che, rispetto agli impegni rideterminati in 18.379 milioni, portano i residui passivi di nuova formazione a 1.640 milioni di euro: rispetto all'esercizio precedente diminuiscono sia i pagamenti (-1,8%), che i residui passivi di competenza (-31%).

4.2.3 Analisi della spesa corrente

Nella tabella seguente sono riassunti i dati contabili relativi alle spese correnti riportati nel rendiconto in esame:

Tabella n. 6: Prospetto riassuntivo della spesa corrente- esercizio 2016

prospetto riassuntivo della spesa corrente 2016									
residui passivi al 1/1/2016 (RS)	pagamenti in c/residui (PR)		Riaccertamento residui (R)				Residui pass. da es. preced. (EP = RS - PR + R)		
previsioni def.ve di comp. (CP)	pagamenti in competenza (PC)		Impegni (I)		Economie di competenza (ECP = Cp - I - FPV)		Residui passivi da esercizio di competenza (EC = I -		
previsioni definitive di cassa (CS)	totale pagamenti (TP = PR + PC)		Fondo Pluriennale Vincolato (FPV)				Totale residui passivi da riportare (TR)		
RS	2.154.364	PR	1.508.735	R	- 40.960		EP	604.670	
CP	16.727.019	PC	14.525.317	I	15.710.662	ECP	504.108	EC	1.185.346
CS	18.317.000	TP	16.034.051	FPV	512.248		-	TR	1.790.015

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale.
Valori in migliaia di euro.

A fronte di una previsione definitiva di 16.727 milioni di euro, le spese correnti impegnate nell'esercizio sono ammontate a 15.710 milioni di euro.

I pagamenti in conto competenza, pari a 14.525 milioni di euro, esprimono una velocità di pagamento complessiva del 92,45%.

La tabella seguente illustra la scomposizione della spesa corrente nei macroaggregati definiti dai criteri di classificazione del nuovo sistema contabile armonizzato.

Tabella n.7: Impegni e pagamenti della spesa di parte corrente per macroaggregati esercizio 2016

Macroaggregati	Impegni	incidenza %	Pagamenti	incidenza %
Redditi da lavoro dipendente	1.347,791	8,58	1.326,506	9,13
Imposte e tasse a carico dell'ente	71,602	0,46	49,566	0,34
Acquisto di beni e servizi	927,601	5,90	852,998	5,87
Trasferimenti correnti	10.273,914	65,39	9.218,583	63,47
Trasferimenti di tributi	9,001	0,06	9,001	0,06
Interessi passivi	311,612	1,98	311,603	2,15
Rimborsi e poste correttive delle entrate	2.474,914	15,75	2.465,135	16,97
Altre spese correnti	294,226	1,87	291,925	2,01
Totale generale	15.710,661	100,000	14.525,317	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale per l'esercizio 2016. Valori in milioni di euro.

Gli impegni per trasferimenti correnti, pari a 10.274 milioni di euro, rappresentano il 65,39% di quelli del titolo I (e il 55,90% 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 9.219 milioni di euro, con un'incidenza del 63,47% su quelli per spese correnti (e del 55% sul totale dei pagamenti dell'esercizio, al netto dei servizi-conto terzi-partite di giro).

Per i redditi da lavoro dipendente si registrano impegni per 1.348 milioni di euro (pari all'8,58% del totale del titolo e al 7,3% di quelli totali dell'esercizio, al netto dei servizi-conto terzi-partite di giro) e pagamenti per 1.326 milioni di euro (9,13% dei pagamenti del titolo e 7,9% sul totale complessivo dell'esercizio, al netto dei servizi-conto terzi-partite di giro).

La tabella seguente illustra l'evoluzione dei macroaggregati della spesa corrente nel biennio 2015/2016.

Tabella n. 8: Impegni di spesa di parte corrente suddiviso per macroaggregati – esercizi 2015-2016

Macroaggregati	Impegni 2016	incidenza %	impegni 2015	scostamento	variazione %
Redditi da lavoro dipendente	1.347,791	8,58	1.511,888	- 164,097	-10,85
Imposte e tasse a carico dell'ente	71,602	0,46	74,535	- 2,933	-3,94
Acquisto di beni e servizi	927,601	5,90	841,281	86,320	10,26
Trasferimenti correnti	10.273,914	65,39	10.016,511	257,403	2,57
Trasferimenti di tributi	9,001	0,06	-	9,001	-
Interessi passivi	311,612	1,98	182,953	128,659	70,32
Rimborsi e poste correttive delle entrate	2.474,914	15,75	4.011,959	- 1.537,045	-38,31
Altre spese correnti	294,226	1,87	91,667	202,559	220,97
Totale generale	15.710,661	100,00	16.730,794	- 1.020,133	-6,10

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali.
Valori in milioni di euro.

In conclusione, per un'adeguata valutazione della rigidità della spesa corrente regionale nel 2016 occorre comunque considerare che, nelle fasi fondamentali delle relative procedure contabili, cioè quelle degli stanziamenti definitivi (16.727 milioni di euro), degli impegni (15.711 milioni di euro) e dei pagamenti di competenza (12.063 milioni di euro), a tali risultanze concorrono in modo preponderante tre ambiti di spesa: quella sanitaria (9.524, 9.494 e 8.620 milioni di euro, rispettivamente nelle anzidette fasi), gli accantonamenti tributari per il concorso della Regione al raggiungimento degli obiettivi statali di finanza pubblica (1.208 milioni per tutte e tre le fasi ¹⁰³) e i redditi di lavoro dipendente (1.347 e 1.326 milioni di euro per impegni e pagamenti).

4.2.4 Analisi della spesa in conto capitale

Nella tabella seguente sono sintetizzati i dati contabili relativi alla spesa in conto capitale.

Tabella n. 9: Spesa in conto capitale 2016

residui passivi al 1/1/2016 (RS)		pagamenti in c/residui (PR)		Riaccertamento residui (R)				Residui pass. da es. preced. (EP = RS - PR + R)	
previsioni def.ve di comp. (CP)		pagamenti in competenza (PC)		Impegni (I)		Economie di competenza (ECP = Cp - I - FPV)		Residui passivi da esercizio di competenza (EC = I -	
previsioni definitive di cassa (CS)		totale pagamenti (TP = PR + PC)		Fondo Pluriennale Vincolato (FPV)				Totale residui passivi da riportare (TR)	
RS	521,688	PR	253,089	R	- 157,880			EP	110,719
CP	4.268,838	PC	1.001,341	I	1.451,541	ECP	2.054,263	EC	450,200
CS	3.150,266	TP	1.254,430	FPV	763,035		-	TR	560,919

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale.
Valori in milioni di euro.

A fronte di una previsione definitiva di 4.268 milioni di euro, le spese in conto capitale impegnate sono state pari a 1.451 milioni di euro.

¹⁰³ 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.

Il FPV finale, comprensivo degli impegni reimputati ad esercizi successivi a quello rendicontato, risulta contabilizzato per 763 milioni di euro.

I pagamenti in conto competenza, pari a 1.001 milioni, esprimono una velocità di pagamento del 68,93%.

I residui passivi iniziali, pari a 521 milioni, hanno registrato pagamenti per 253 milioni di euro e cancellazioni per 157 milioni, sicché quelli finali risultano pari a 110 milioni con un tasso di smaltimento del 21%.

La tabella seguente propone la scomposizione delle spese in conto capitale nei macroaggregati.

Tabella n. 10: Analisi degli impegni e dei pagamenti delle spese in conto capitale per macroaggregati nell'esercizio 2016

Macroaggregati	Impegni	incidenza %	Pagamenti	incidenza %
Investimenti fissi lordi	186.519,947	12,85	142.395,350	14,22
contributi agli investimenti	1.104.908,441	76,12	722.153,004	72,12
altri trasferimenti in c/capitale	101.054,859	6,96	83.896,742	8,38
altre spese in c/capitale	59.057,587	4,07	52.896,035	5,28
Totale spese in c/capitale	1.451.540,834	100,00	1.001.341,131	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro.

4.3 Il Fondo Pluriennale Vincolato

Il fondo pluriennale vincolato rappresenta una delle più significative innovazioni introdotte con la riforma dell'armonizzazione contabile e costituisce, indubbiamente, il fondamentale strumento attuativo dei principi della c.d. competenza finanziaria potenziata.

Nel nuovo sistema contabile, infatti, tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate, attive e passive, comportanti entrate e spese per un ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione, però, all'esercizio in cui l'obbligazione stessa viene a scadenza.

In altri termini non è consentito procedere ad accertamenti attuali di entrate future in attesa dell'effettivo maturare della scadenza del relativo titolo giuridico, né, analogamente, ad impegni di spese per le quali non si debba provvedere al pagamento nello stesso esercizio, spese che, infatti, dovranno essere imputate agli esercizi di scadenza dell'obbligazione.

In ogni caso, per obbligazioni comportanti impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, deve essere predisposta, al momento dell'attivazione del primo impegno, una specifica copertura finanziaria a garanzia della spesa complessiva.

Lo stesso principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, cui è demandata la disciplina specifica del fondo in questione, al punto 5.4 precisa che trattasi di un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Si consente in questo modo di mantenere inalterata la copertura finanziaria dei processi di spesa attivati e di dare trasparenza e flessibilità al bilancio nella sua proiezione pluriennale¹⁰⁴.

La Regione, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato nell'esercizio finanziario 2015, ha costituito il prescritto FPV che ha trovato la prima evidenza contabile nel relativo rendiconto. Nella contabilità delle entrate del 2016 tale fondo, originariamente contabilizzato nel bilancio di previsione per un importo complessivo di 427 milioni di euro (64 per spese correnti e 363 per quelle in conto capitale), si è assestato nelle previsioni definitive in complessivi 1.386 milioni di euro, di cui 413 per spese correnti e 973 per quelle in conto capitale.

Ciò premesso, il prospetto concernente “la composizione del fondo pluriennale vincolato per missioni e programmi”, allegato al rendiconto, dà conto della gestione del fondo sul lato della spesa durante l'esercizio 2016; le relative risultanze vengono sintetizzate nella seguente tabella.

Tabella n. 11: Gestione del FPV – esercizio 2016

¹⁰⁴ L'attivazione del fondo pluriennale vincolato richiede, sotto il profilo operativo, di agire sul bilancio di previsione iscrivendo: a) in entrata uno stanziamento, distinto in parte corrente e in parte capitale, pari alla sommatoria degli accantonamenti riguardanti il fondo stanziati nella spesa del bilancio dell'esercizio precedente; b) in spesa uno stanziamento corrispondente a risorse già acquisite o che si prevede di acquisire che vedono posticipato il momento del loro reale utilizzo ovverosia:

- le risorse accertate negli esercizi precedenti che costituiscono la copertura di spese già impegnate negli esercizi precedenti a quello cui si riferisce il bilancio e imputate agli esercizi successivi;
- le risorse che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio, destinate a costituire la copertura di spese che si prevede di impegnare nel corso dell'esercizio cui si riferisce il bilancio, con imputazione agli esercizi successivi.

Si tratta in ogni caso di uno stanziamento che non può formare oggetto di impegno, risultando finalizzato esclusivamente ad evidenziare lo sfasamento temporale e destinato a produrre una “economia” a fine esercizio.

Nel corso dell'esercizio, a seguito della definizione del cronoprogramma della spesa, si apportano le necessarie variazioni a ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione per stanziare la spesa ed il fondo pluriennale negli esercizi di competenza e, quando l'obbligazione giuridica è sorta, si provvede ad impegnare l'intera spesa con imputazione agli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile. Nel caso in cui, alla fine dell'esercizio, l'entrata sia stata accertata o incassata e la spesa non sia stata impegnata, tutti gli stanziamenti cui si riferisce la spesa, compresi quelli relativi al fondo pluriennale, iscritti nel primo esercizio del bilancio di previsione, costituiscono economia di bilancio e danno luogo alla formazione di una quota del risultato di amministrazione dell'esercizio da destinarsi in relazione alla tipologia di entrata accertata.

Fondo Pluriennale Vincolato al 31.12.2016	
DI PARTE CORRENTE	414
IN C/CAPITALE	972
PER INCREMENTO ATTIVITA' FINANZIARIE	-
TOTALE FPV al 31/12/2015 - (A)	1.386
Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2016 e coperte da fondo pluriennale vincolato B	1.161
Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera B) effettuata nel corso dell'esercizio 2016 (X)	139
Riaccertamento degli impegni finanziati da FPV imputati agli esercizi successivi al 2015 (Y)	0,1
Quota del FPV al 31/12/2015 rinviata all'esercizio 2017 e successivi (C=A-B-X-Y)	86
Spese impegnate nel 2016 con imputazione al 2017 e coperte da fondo pluriennale vincolato (D)	1.048
Spese impegnate nel 2016 con imputazione al 2018 e coperte da fondo pluriennale vincolato (E)	146
Spese impegnate nel 2016 con imputazione agli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione e coperte da fondo pluriennale vincolato (F)	19
Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2016 (G=C+D+E+F)	1.299
di cui	
DI PARTE CORRENTE	512
IN C/CAPITALE	763
PER INCREMENTO ATTIVITA' FINANZIARIE	24

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2016. Valori in milioni di euro.

Il FPV alla chiusura dell'esercizio 2016 ammonta a 1.299 milioni di euro (di cui 512 milioni di parte corrente, 763 di parte capitale e 24 per incremento di attività finanziarie) con una diminuzione di 87 milioni (6%) rispetto al valore iniziale di 1.386 milioni: la minore consistenza dei saldi di parte corrente rispetto a quelli in conto capitale trova spiegazione nella particolare tempistica della gestione di tale spesa che viene, infatti, impegnata sulla base di appositi cronoprogrammi connessi alle scadenze degli investimenti finanziati.

Dei 1.299 milioni di euro costituenti l'ammontare complessivo del FPV, 85,5 milioni (5%) costituiscono la quota destinata a dare copertura ad impegni assunti in esercizi precedenti a quello in esame e imputati ad esercizi successivi, già compresi nel fondo. A conferma della tendenza alla pluriennalizzazione della spesa, si rileva che i rimanenti 1.212 milioni di euro (95%) costituiscono la quota corrispondente agli impegni assunti nel 2016 ed imputati al 2017 (1.048 milioni), al 2018 (146 milioni) ed esercizi successivi (18 milioni).

4.4 Debiti fuori bilancio e partite sospese

4.4.1 Debiti fuori bilancio

L'art. 73 del decreto legislativo n.118 del 2011¹⁰⁵ disciplina il “riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni”, istituto che, invero, possiede un carattere chiaramente derogatorio rispetto a numerosi principi della contabilità armonizzata e che volge a ricondurre nel sistema di bilancio obbligazioni verso terzi per il pagamento di somme di danaro che gravano sull'ente, assunte in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa.

A tal fine viene introdotta una precisa elencazione delle tipologie dei debiti fuori bilancio riconoscibili mediante legge regionale¹⁰⁶, individuando cinque categorie che devono derivare da:

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle anzidette società;
- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

Per una attuazione uniforme e tempestiva della normativa innanzi illustrata, la Ragioneria Generale della Regione ha emanato un'apposita circolare (la n. 18 in data 1 luglio 2016), fornendo

¹⁰⁵ Si riporta il testo integrale della norma:

1. Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b);
- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

2. Per il pagamento la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

3. Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all' articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

4. Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta.

¹⁰⁶ Sostanzialmente riproduttiva di quella già prevista per gli enti locali dall'articolo 194 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

ai rami dell'Amministrazione regionale opportune indicazioni interpretative sul nuovo istituto, con utili precisazioni su requisiti e procedure da attivare. Nel preannunziare, poi, la realizzazione di uno specifico sistema informativo per il monitoraggio dell'intero processo di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, si è resa disponibile, in quella sede, una scheda *fac-simile* da compilare a cura di ciascun Dipartimento o Ufficio equiparato, al fine di semplificare le procedure e, nello stesso tempo, di poter istruire in modo omogeneo tutti gli elementi necessari al riconoscimento della legittimità di ciascuna partita debitoria da parte dell'Assemblea Regionale Siciliana¹⁰⁷.

Le schede pervenute alla Ragioneria Generale relative alle partite debitorie, complete di tutti gli elementi necessari per verificarne presupposti e quantificazione, hanno consentito al Parlamento regionale di provvedere, come si evince dalla seguente tabella, al riconoscimento nel 2016 della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione per complessivi 111 milioni di euro, di cui 78 imputati al decorso esercizio finanziario mediante coperture derivanti o da riduzione di spese già autorizzate o da utilizzo di appositi fondi di bilancio.

In particolare, tra i debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso del 2016, 47,8 milioni di euro derivano innanzitutto da sentenze esecutive, e precisamente:

- a) 7,6 milioni di euro (art. 12, comma 4, della legge regionale n. 24 del 2016) riguardano una parte del contributo riconosciuto, con giudicato sfavorevole per l'amministrazione regionale, in favore della Cooperativa Le Muse per il completamento delle opere ed in particolare il ripristino, la riparazione, la demolizione e ricostruzione del complesso alberghiero della cooperativa, da regolarizzare tramite trasferimento all'IRCAC della somma innanzi indicata¹⁰⁸;
- b) 40,2 milioni di euro, riconosciuti con l'art. 17 della legge regionale n. 24 del 2016, ricomprendono, invece, 417 partite debitorie¹⁰⁹ che traggono origine da atti giudiziari esecutivi (sentenze di vari organi della giurisdizione ordinaria ed amministrativa, decreti ingiuntivi, atti di pignoramento, ecc.).

In merito a tutte tali poste, queste Sezioni riunite invitano le competenti Amministrazioni regionali che ancora non vi avessero provveduto, a trasmettere alla competente Procura regionale della Corte dei conti la documentazione relativa per l'accertamento di eventuali profili di responsabilità per danno erariale.

¹⁰⁷ Nella circolare, oltre a precisare che le singole Amministrazioni sono comunque tenute a segnalare l'eventuale danno erariale alla Procura Regionale presso questa Corte, è stato individuato il 30 novembre di ogni anno quale termine ultimo per la presentazione dell'apposito disegno di legge all'Assemblea Regionale Siciliana, al fine di rispettare la scadenza prevista dall'articolo 51 del D. Lgs. n. 118/2011 per le necessarie variazioni di bilancio.

¹⁰⁸ Al netto delle somme ancora nelle disponibilità dell'istituto medesimo pari a circa 2 milioni.

¹⁰⁹ Elencate in allegato alla deliberazione della Giunta regionale n. 361 del 26.10.2016.

Da copertura di disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, discendono i 4,4 milioni di euro riconosciuti con l'art. 18 della legge regionale n. 24 del 2016 relativamente alle perdite registrate negli anni dal 2011 al 2013 da Mercati Agro Sicilia Scpa e per le quali gli altri soci, nell'assemblea del 27 novembre 2015, hanno formalizzato il relativo ripianamento, talché tale mancato adempimento da parte della Regione avrebbe messo a repentaglio la stessa continuità aziendale.

I riconoscimenti di debito per la complessiva somma di 58,8 milioni di euro, infine, conseguono a fattispecie di acquisizioni di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa secondo la seguente ripartizione:

- a) 27,4 milioni di euro per somme occorrenti per il pagamento, ai sensi della legge regionale 14 giugno 1983, n. 68, della IV trimestralità 2014 dei contributi di esercizio in favore di comuni e aziende di trasporto pubblico locale¹¹⁰. Tali importi, infatti, seppure stanziati in bilancio nell'anzidetto esercizio, non sono stati impegnati per non superare i limiti imposti dal patto di stabilità interno per il 2014, generando in tal modo il debito riconosciuto con l'art. 12, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2016;
- b) 7,7 milioni di euro (art. 12, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2016) per il pagamento dei corrispettivi derivanti, a seguito di apposita transazione per porre fine ai vari contenziosi instaurati, dalle obbligazioni assunte dalla Regione nei confronti dell'Azienda Metropolitana Trasporti Catania S.p.A. per lo svolgimento del servizio di trasporto pubblico locale di competenza comunale;
- c) 21 milioni di euro, riconosciuti con l'art. 18 della legge regionale n. 24 del 2016, ricomprendono, invece, 315 partite debitorie per fatture non saldate relative ad acquisti di beni e servizi da parte di numerose amministrazioni regionali¹¹¹;
- d) 2,6 milioni di euro, infine, riguardano le obbligazioni contratte (478 pratiche) e finalizzate alla gestione dello spazio espositivo denominato "Cluster Biomediterraneo", nell'ambito dell'esposizione universale Expo Milano 2015, debiti riconosciuti con l'art. 1 della legge regionale n. 25 del 2016¹¹².

Anche per le partite indicate sub c) e d), queste Sezioni riunite invitano le competenti Amministrazioni regionali che ancora non vi avessero provveduto, a trasmettere alla competente

¹¹⁰ Comuni di Agira, Marsala e Ustica, nonché dell'Azienda Servizi Municipalizzati di Taormina (A.S.M.) e dell'Azienda Trasporti di Messina (A.T.M.).

¹¹¹ Cfr. elenco completo allegato alla deliberazione di Giunta regionale n. 362 del 26 ottobre 2016.

¹¹² Integralmente coperto con le somme accertate e riscosse sul correlato capitolo di entrata 3695.

Procura regionale della Corte dei conti la documentazione relativa per l'accertamento di eventuali profili di responsabilità per danno erariale.

Tabella n. 12: Analisi debiti fuori bilancio (DFB)

LEGGE REGIONALE	ART.	DESCRIZIONE DFB	TIPOLOGIA ART. 73 D.LVO 118/2011	IMPORTO COMPLESSIVO DEL DFB	REGOLAZIONE		
					ESERCIZIO 2016	ESERCIZIO 2017	ESERCIZIO 2018
24/2016	12 c. 1	TPL	LETT. e)	27.413.442		18.275.628	9.137.814
24/2016	12 c. 2	AMT SPA CATANIA	LETT. e)	7.795.086	2.598.362	2.598.362	2.598.362
24/2016	12 c. 4	COOP. LE MUSE VITTORIA	LETT. a)	7.621.053	7.621.053		
24/2016	17	SENTENZE ESECUTIVE	LETT. a)	40.206.827	40.206.827		
24/2016	18	DISAVANZI ENTI, SOCIETA'...	LETT. b)	4.410.359	4.410.359		
24/2016	18	ACQUISIZIONI BENI E SERVIZI	LETT. e)	21.002.365	21.002.365		
25/2016	1	CLUSTER BIOMEDITERRANEO EXPO 2015	LETT. e)	2.664.410	2.664.410		
TOTALI				111.113.542	78.503.376	20.873.990	11.736.176
		DI CUI	LETT. a)	47.827.880			
			LETT. b)	4.410.359			
			LETT. e)	58.875.303			

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2016. Valori in milioni di euro.

4.4.2 Partite sospese

Il decreto legislativo n.118 del 2011 ha introdotto specifiche disposizioni anche per i “sospesi contabili”, cioè per tutte le “partite” già pagate dall'Istituto cassiere e inserite in contabilità speciali (pignoramenti, conto sospeso, conto sospeso in attesa di mandato).

In particolare, il principio della competenza finanziaria prescrive che la registrazione degli incassi e dei pagamenti debba essere effettuata con imputazione all'esercizio in cui il Cassiere effettua l'operazione e che di conseguenza, anche in ottemperanza al principio della veridicità delle scritture contabili, i pagamenti effettuati in un esercizio finanziario non possano più essere regolarizzati imputandoli al bilancio di quello successivo. L'art. 58, punto 7, del decreto, infine, vieta espressamente l'imputazione provvisoria dei pagamenti in attesa di regolarizzazione delle relative partite: sussiste, pertanto, l'obbligo per le Amministrazioni di provvedere, entro il termine di 30 giorni dalla data del pagamento da parte del Cassiere, alla regolarizzazione dei relativi titoli di spesa; nelle ipotesi di mancata effettuazione dell'operazione, le Amministrazioni dovranno fornire la motivazione della mancata regolarizzazione delle relative partite sospese, da considerarsi debiti fuori bilancio.

L'applicazione della normativa prevede, in relazione alla fase finale del procedimento di erogazione della spesa che “nel rispetto del principio contabile generale della competenza

finanziaria, anche i pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive non regolarizzate devono essere imputati all'esercizio in cui sono stati eseguiti".

La disposizione prosegue stabilendo che ove "alla fine di ciascun esercizio, risultino pagamenti effettuati dal tesoriere nel corso dell'anno per azioni esecutive, non regolarizzati, in quanto nel bilancio non sono previsti i relativi stanziamenti e impegni, è necessario, nell'ambito delle operazioni di elaborazione del sospeso, registrare l'impegno ed emettere il relativo mandato a regolarizzazione del sospeso, anche in assenza del relativo stanziamento...". "In adempimento a tale principio contestualmente all'approvazione del rendiconto" l'Amministrazione "chiede al Consiglio regionale il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio, segnalando l'effetto che esso produce sul risultato di amministrazione dell'esercizio e le motivazioni che non hanno consentito la necessaria variazione di bilancio"¹¹³.

Tabella n. 13: Partite sospese al 31/12/2015 da regolarizzare nel corso del 2016

Descrizione partite sospese	Importo
ANTICIPAZIONI COMUNI (ex art. 11, L.R. 6/2009 - ex art. 46, L.R. 11/2010)	26.047.880
ANTICIPAZIONI ATO	8.842.644
ANTICIPAZIONE PRELEVAMENTO CCP C/TRASPORTI	953.936
SOMME ECCEDENTI ERRONEAMENTE CONTABILIZZATE	634.922
MANDATI IN CONTO SOSPESO (atti di precetto, decreti ingiuntivi, ecc)	257.368
POS POLI MUSEALI (commissioni bancarie)	72.235
PIGNORAMENTI	48.524.147
TOTALE	85.333.133

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in migliaia di euro.

Ciò premesso, queste Sezioni riunite nella precedente relazione si erano già occupate delle partite in questione al 31 dicembre 2015, segnalando che a quella data restavano ancora da regolarizzare, somme per complessivi 85.333 milioni di euro come indicate nella tabella che precede.

Relativamente alle poste di che trattasi, la legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24 in effetti ha vincolato una quota di pari importo del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015, destinandola alla regolarizzazione di tali partite sospese (art. 4) e disponendo anche l necessarie

¹¹³ La Ragioneria Generale della Regione fin dal 2015 ha posto in essere specifiche azioni volte alla pronta applicazione dell'anzidetta procedura contabile, emanando varie circolari (n.24/2015, n.10/2016, n.18/2016 e n.21/2016), ma anche tenendo numerose riunioni con le competenti Amministrazioni attive e le Ragionerie centrali, con copiosa corrispondenza, contenente elementi di rilievo inerenti le esecuzioni forzate discendenti dagli atti di pignoramento presso terzi e finalizzata anche a trasmettere i prospetti relativi alle partite sospese di rispettiva competenza, nonché, da ultimo per ribadire la necessità di motivare le ragioni che non hanno consentito, nel corso del 2016, l'emissione dei titoli di regolarizzazione.

variazioni nello stato di previsione della spesa (art. 21). Si dà atto, pertanto, che alla fine dell'esercizio 2016 tutti i sospesi contabili di che trattasi risultano in effetti regolarizzati¹¹⁴.

Tabella n. 14: partite sospese contabilità speciali esercizio 2016

Descrizione	Importo
CONTABILITA' 12 [1] Commissioni POS Poli Museali	8.725
CONTABILITA' 19 [2] Commissioni conti correnti postali	1.332
CONTABILITA' 38 [3] Ordinativi di pagamento In Conto Sospeso	1.911.845
PIGNORAMENTI	24.244.199
TOTALE	26.166.101

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in milioni di euro.

A seguito dell'attenta ricognizione operata dalla Ragioneria generale della Regione, nel 2016 sono emerse altre partite sospese per un totale di euro 26.166.101, come indicato nella seguente tabella, che dovranno essere sottoposte all'Assemblea regionale in occasione dell'approvazione del rendiconto oggetto della presente relazione affinché la stessa riconosca il debito fuori bilancio così determinatosi e, nel contempo, l'effetto prodotto sul risultato dello stesso esercizio¹¹⁵.

¹¹⁴ Nella relazione allegata al rendiconto del 2016, premesso che una parte delle somme inerenti i pignoramenti era stata comunque regolarizzata nel corso dell'esercizio sulle disponibilità di impegni residui e/o di residui passivi eliminati per perenzione amministrativa in esercizi precedenti, è stato predisposto un prospetto nel quale, per ognuna delle partite sospese al 31.12.2015, vengono indicati gli estremi del provvedimento di regolarizzazione.

¹¹⁵ [1] Tale contabilità trae origine dall'applicazione di commissioni bancarie per l'utilizzo dei POS nei Poli museali, la cui regolarizzazione compete al Dipartimento regionale dei Beni Culturali e dell'Identità siciliana.

[2] Detta contabilità deriva dall'applicazione di commissioni di incasso applicate dall'Ente Poste Italiane S.p.A. sui singoli bollettini di c/c postale. Per effetto delle predette commissioni, gli accrediti in favore della Regione siciliana, mediante il prelevamento delle somme da parte dell'Istituto Cassiere, vengono effettuati al lordo delle commissioni applicate sui singoli movimenti, e nel corso dell'esercizio vengono regolarizzate sul pertinente capitolo di spesa gestito dal Servizio Tesoro della Ragioneria Generale. Tenuto conto, però, che per i movimenti di fine anno la commissione applicate vengono comunicate dall'Istituto cassiere nei primissimi mesi dell'anno successivo, si generano di conseguenza i sospesi contabili che vanno regolarizzati tramite titolo da imputare alla competenza finanziaria dell'esercizio precedente, nella fattispecie il 2016.

[3] La contabilità 38 è formata dagli speciali ordini di pagamento all'Istituto cassiere, emessi dalla varie Amministrazioni regionali in conto sospeso per il soddisfo del creditore istante; tali ordini sono emessi essenzialmente in presenza di notificazione di titoli esecutivi derivanti da provvedimenti giurisdizionali. In assenza di fondi sul pertinente capitolo di spesa, è evidente che lo strumento, utilizzabile quale *extrema ratio* nell'impossibilità di seguire la procedura ordinaria, consente l'immediato pagamento del debito, anche al fine di limitare danni all'Erario regionale. Nella relazione allegata al rendiconto è riportato il seguente prospetto di composizione dell'importo complessivo indicato nel testo:

Si dà atto che tutte le Amministrazioni regionali competenti per la gestione delle anzidette partite contabili hanno proceduto alla loro integrale regolarizzazione, talché nel conto complementare del tesoro tutti i sospesi risultano azzerati al 31 dicembre 2016.

4.5 Analisi della spesa per missioni

Nel presente paragrafo si procederà ad una prima analisi delle missioni e programmi di spesa come risultanti dai dati del rendiconto 2016.

Occorre, però, premettere che le relative elaborazioni risultano influenzate da due fattori: sotto il profilo degli andamenti annuali, infatti, occorre avvertire che la serie storica comprende anche l'esercizio precedente allorquando furono redatti nuovi schemi che, pur articolati per missioni e programmi, erano stati tuttavia affiancati ai precedenti con funzioni meramente conoscitive e senza alcuna valenza giuridica¹¹⁶.

Per quanto riguarda, poi, le singole aggregazioni dei dati in questione, è utile porre in evidenza come l'Amministrazione regionale si sia avvalsa nel 2016 della facoltà – prevista dall'art. 14, comma 3 bis, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e s.m.i.¹¹⁷ - di non disaggregare le

CONTABILITA' 38 - speciali ordini di pagamento in conto sospeso	
Beni Culturali e Id. Sic.	3.224,270
Economia	61.252,980
Famiglia, P.S. e Lavoro	15.423,990
Autonomie Locali e F.P.	3.941,050
Infrastrutture e Mobilità	109.250,810
Istruzione e Formazione	371.975,260
Agricoltura e Pesca	303.882,940
Salute	892,780
Territorio e Ambiente	1.042.000,440
Totale	1.911.844,520

¹¹⁶ Il confronto si rende possibile atteso che entrambe le versioni riportavano le medesime risultanze contabili.

¹¹⁷ Si riporta il testo della norma la quale dispone: “3-bis. Le Regioni, a seguito di motivate ed effettive difficoltà gestionali per la sola spesa di personale, possono utilizzare in maniera strumentale, per non più di due esercizi finanziari, il programma “Risorse umane”, all'interno della missione “Servizi istituzionali, generali e di gestione”. La disaggregazione delle spese di personale per le singole missioni e i programmi rappresentati a bilancio deve essere comunque esplicitata in apposito allegato alla legge di bilancio, aggiornata con la legge di assestamento e definitivamente contabilizzata con il rendiconto”.

In effetti, l'intero sistema delle Regioni, sin dall'avvio della sperimentazione, ha segnalato che la ripartizione in bilancio delle spese di personale tra le missioni e i programmi comporta significativi problemi gestionali. In particolare, il Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale ha evidenziato “un processo di moltiplicazione degli adempimenti non facilmente controllabile e gestibile” ove venisse applicata tale disposizione. Al fine di evitare tali gravosi adempimenti, ma nello stesso tempo di garantire la resa a fini conoscitivi dei dati in questione, è stata formulata la proposta di prevedere che tale ripartizione avvenga in appositi allegati al bilancio ed

spese di personale per le singole missioni e i programmi: come in effetti consentito dalla normativa innanzi citata, a tal fine è stato pertanto utilizzato in maniera strumentale il programma “Risorse umane”, all’interno della missione “Servizi istituzionali, generali e di gestione”, per la contabilizzazione dell’intero aggregato.

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 per esporre nel 2016 solamente dati parziali, non fornendo, di conseguenza, gli elementi informativi che la normativa armonizzata si prefiggeva.

Come si evince dalla tabella che segue, infatti, 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.

Alla luce delle anzidette considerazioni non deve destare sorpresa, pertanto, che proprio la Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione) registri incidenze sul totale generale, a livello di stanziamenti definitivi (27,18%), di impegni (23,89%) e di pagamenti (25,90%), tali da essere inferiore solamente alla Missione 13 (Tutela della salute), i cui dati per le tre fasi della spesa indicate, infatti, sono pari rispettivamente al 32,82, al 45,10 ed al 45,02 per cento.

L’insieme delle risorse delle due missioni incidono per il 60 per cento sul totale degli stanziamenti definitivi, per il 69 per cento su quello degli impegni e per il 71 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 2015 hanno interessato le Missioni 14 (sviluppo economico e competitività; + 30,54%), 15 (politiche del lavoro e la formazione professionale; + 24,31%) e 6 (politiche giovanili, sport e tempo libero; +21,29%). Tali risultati dovrebbero segnalare un corrispondente grado di priorità delle relative politiche pubbliche, circostanza che, però, non si è verificata per le Missioni 14 e 15 le quali, infatti, contabilizzano contrazioni a livello sia di impegni (rispettivamente: - 5 e 16%), sia di pagamenti (-26% e -44%)

al rendiconto, consentendo durante l’esercizio la gestione delle spese di personale su capitoli attribuiti alla sola missione 1, programma 10 – “Risorse umane”.

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 2015-2016 dalle Missioni 17 (energia e diversificazione delle fonti energetiche; - 76%), 5 (tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali; - 35%) e 9 (sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente; - 27%) che, peraltro, anche sotto il profilo gestionale contabilizzano conseguenti contrazioni in termini di impegni e pagamenti; vanno al contrario apprezzati gli scostamenti in diminuzione subiti dalla Missione 50 (debito pubblico) a livello di stanziamenti definitivi (- 60% rispetto al 2015), dato sostanzialmente confermato sotto il profilo sia degli impegni che dei pagamenti (- 59% per entrambe le fasi contabili).

Tabella n. 15 - CONTO DEL BILANCIO - RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE PER MISSIONI

MISSIONI	RESIDUI PASSIVI AL 1/1 (RS)							
	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (CP)							
	PREVISIONI DEFINITIVE DI CASSA (CS)							
	2015				2016			
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE	CP	518,917	1,92	100	1.448,938	4,99	179,22	279,22
01 Servizi istituzionali e generali, di gestione	RS	172,931	2,20	100	92,917	2,96	-46,27	53,73
	CP	6.363,083	23,57	100	7.888,059	27,18	23,97	123,97
	CS	0,000	N.D.	100	5.301,963	20,76	N.D.	N.D.
04 Istruzione e diritto allo studio	RS	99,301	1,26	100	80,785	2,57	-18,65	81,35
	CP	394,306	1,46	100	385,866	1,33	-2,14	97,86
	CS	0,000	N.D.	100	412,847	1,62	N.D.	N.D.
05 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	RS	184,309	2,34	100	34,584	1,10	-81,24	18,76
	CP	265,352	0,98	100	173,545	0,60	-34,60	65,40
	CS	0,000	N.D.	100	179,961	0,70	N.D.	N.D.
06 Politiche giovanili, sport e tempo libero	RS	1,950	0,02	100	1,116	0,04	-42,77	57,23
	CP	3,795	0,01	100	4,603	0,02	21,29	121,29
	CS	0,000	N.D.	100	3,871	0,02	N.D.	N.D.
07 Turismo	RS	23,773	0,30	100	3,512	0,11	-85,23	14,77
	CP	62,959	0,23	100	28,760	0,10	-54,32	45,68
	CS	0,000	N.D.	100	27,564	0,11	N.D.	N.D.
08 Assetto del territorio ed edilizia abitativa	RS	90,671	1,15	100	72,273	2,30	-20,29	79,71
	CP	276,117	1,02	100	301,735	1,04	9,28	109,28
	CS	0,000	N.D.	100	213,183	0,83	N.D.	N.D.
09 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	RS	405,601	5,15	100	144,293	4,60	-64,42	35,58
	CP	850,941	3,15	100	617,612	2,13	-27,42	72,58
	CS	0,000	N.D.	100	687,974	2,69	N.D.	N.D.
10 Trasporti e diritto alla mobilità	RS	1.039,836	13,20	100	280,741	8,94	-73,00	27,00
	CP	982,394	3,64	100	1.166,704	4,02	18,76	118,76
	CS	0,000	N.D.	100	1.137,261	4,45	N.D.	N.D.
11 Soccorso civile	RS	169,206	2,15	100	39,628	1,26	-76,58	23,42
	CP	191,107	0,71	100	157,981	0,54	-17,33	82,67
	CS	0,000	N.D.	100	152,124	0,60	N.D.	N.D.

segue Tabella n. 15 - CONTO DEL BILANCIO - RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE PER MISSIONI

MISSIONI	RESIDUI PASSIVI AL 1/1 (RS)							
	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (CP)							
	PREVISIONI DEFINITIVE DI CASSA (CS)							
	2015				2016			
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	RS	156,308	1,98	100	30,944	0,99	-80,20	19,80
	CP	285,586	1,06	100	305,328	1,05	6,91	106,91
	CS	0,000	N.D.	100	285,198	1,12	N.D.	N.D.
13 Tutela della salute	RS	4.089,197	51,93	100	1.410,286	44,92	-65,51	34,49
	CP	11.645,108	43,14	100	9.524,840	32,82	-18,21	81,79
	CS	0,000	N.D.	100	10.659,790	41,74	N.D.	N.D.
14 Sviluppo economico e competitività	RS	443,000	5,63	100	14,032	0,45	-96,83	3,17
	CP	329,573	1,22	100	430,215	1,48	30,54	130,54
	CS	0,000	N.D.	100	399,402	1,56	N.D.	N.D.
15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale	RS	308,237	3,91	100	5,058	0,16	-98,36	1,64
	CP	447,305	1,66	100	556,870	1,92	24,49	124,49
	CS	0,000	N.D.	100	322,146	1,26	N.D.	N.D.
16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	RS	276,836	3,52	100	43,677	1,39	-84,22	15,78
	CP	406,335	1,51	100	429,058	1,48	5,59	105,59
	CS	0,000	N.D.	100	436,433	1,71	N.D.	N.D.
17 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	RS	103,104	1,31	100	12,878	0,41	-87,51	12,49
	CP	125,553	0,47	100	29,815	0,10	-76,25	23,75
	CS	0,000	N.D.	100	41,159	0,16	N.D.	N.D.
18 Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	RS	310,362	3,94	100	409,208	13,04	31,85	131,85
	CP	832,048	3,08	100	981,724	3,38	17,99	117,99
	CS	0,000	N.D.	100	1.284,521	5,03	N.D.	N.D.
19 Relazioni internazionali	RS	0,365	0,00	100	0,054	0,00	-85,21	14,79
	CP	1,424	0,01	100	1,381	0,00	-3,02	96,98
	CS	0,000	N.D.	100	1,295	0,01	N.D.	N.D.
20 Fondi e accantonamenti	RS	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
	CP	2.147,826	7,96	100	1.604,371	5,53	-25,30	74,70
	CS	0,000	N.D.	100	921,568	3,61	N.D.	N.D.

segue Tabella n. 15 - CONTO DEL BILANCIO - RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE PER MISSIONI

MISSIONI	RESIDUI PASSIVI AL 1/1 (RS)							
	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (CP)							
	PREVISIONI DEFINITIVE DI CASSA (CS)							
	2015				2016			
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
50 Debito pubblico	RS	0,029	0,00	100	0,065	0,00	124,14	224,14
	CP	842,439	3,12	100	335,956	1,16	-60,12	39,88
	CS	0,000	N.D.	100	335,882	1,32	N.D.	N.D.
60 Anticipazioni finanziarie	RS	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
	CP	0,000	0,00	100	0,031	0,00	N.D.	N.D.
	CS	0,000	N.D.	100	0,031	0,00	N.D.	N.D.
99 Servizi per conto terzi	RS	0,000	0,00	100	463,199	14,76	N.D.	N.D.
	CP	20,000	0,07	100	2.644,725	9,11	V.E.	V.E.
	CS	0,000	N.D.	100	2.737,142	10,72	N.D.	N.D.
TOTALE MISSIONI	RS	7.875,016	100,00	100	3.139,250	100,00	-60,14	39,86
	CP	26.473,251	98,08	100	27.569,179	95,01	4,14	104,14
	CS	0,000	0,00	100	25.541,315	100,00	N.D.	N.D.
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	RS	7.875,016	100,00	100	3.139,250	100,00	-60,14	39,86
	CP	26.992,168	100,00	100	29.018,117	100,00	7,51	107,51
	CS	0,000	0,00	100	25.541,315	100,00	N.D.	N.D.

Tabella n. 16 - CONTO DEL BILANCIO - RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE PER MISSIONI

MISSIONI	PAGAMENTI IN C/RESIDUI (PR)							
	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA (PC)							
	TOTALE PAGAMENTI (TP=PR+PC)							
	2015				2016			
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
01 Servizi istituzionali e generali, di gestione	PR	48,123	1,06	100	83,924	4,53	74,39	174,39
	PC	3.468,464	20,34	100	4.960,501	25,90	43,02	143,02
	TP	3.516,587	16,27	100	5.044,426	24,02	43,45	143,45
04 Istruzione e diritto allo studio	PR	69,789	1,53	100	76,672	4,13	9,86	109,86
	PC	121,804	0,71	100	214,202	1,12	75,86	175,86
	TP	191,593	0,89	100	290,874	1,38	51,82	151,82
05 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	PR	35,723	0,78	100	29,117	1,57	-18,49	81,51
	PC	122,329	0,72	100	78,545	0,41	-35,79	64,21
	TP	158,052	0,73	100	107,662	0,51	-31,88	68,12
06 Politiche giovanili, sport e tempo libero	PR	0,316	0,01	100	1,029	0,06	225,63	325,63
	PC	0,381	0,00	100	1,966	0,01	416,01	516,01
	TP	0,697	0,00	100	2,995	0,01	329,70	429,70
07 Turismo	PR	1,231	0,03	100	2,623	0,14	113,08	213,08
	PC	47,821	0,28	100	12,701	0,07	-73,44	26,56
	TP	49,052	0,23	100	15,324	0,07	-68,76	31,24
08 Assetto del territorio ed edilizia abitativa	PR	17,031	0,37	100	33,648	1,81	97,57	197,57
	PC	113,068	0,66	100	91,569	0,48	-19,01	80,99
	TP	130,098	0,60	100	125,217	0,60	-3,75	96,25
09 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	PR	67,834	1,49	100	82,878	4,47	22,18	122,18
	PC	349,676	2,05	100	324,760	1,70	-7,13	92,87
	TP	417,510	1,93	100	407,638	1,94	-2,36	97,64
10 Trasporti e diritto alla mobilità	PR	302,305	6,63	100	121,470	6,55	-59,82	40,18
	PC	403,963	2,37	100	706,766	3,69	74,96	174,96
	TP	706,269	3,27	100	828,236	3,94	17,27	117,27
11 Soccorso civile	PR	20,865	0,46	100	30,905	1,67	48,12	148,12
	PC	67,352	0,39	100	41,682	0,22	-38,11	61,89
	TP	88,218	0,41	100	72,587	0,35	-17,72	82,28

segue Tabella n. 16 - CONTO DEL BILANCIO - RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE PER MISSIONI

MISSIONI	PAGAMENTI IN C/RESIDUI (PR)							
	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA (PC)							
	TOTALE PAGAMENTI (TP=PR+PC)							
	2015				2016			
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	PR	44,597	0,98	100	30,242	1,63	-32,19	67,81
	PC	142,247	0,83	100	139,515	0,73	-1,92	98,08
	TP	186,844	0,86	100	169,757	0,81	-9,15	90,85
13 Tutela della salute	PR	3.454,183	75,79	100	820,170	44,23	-76,26	23,74
	PC	10.304,822	60,43	100	8.620,188	45,02	-16,35	83,65
	TP	13.759,005	63,67	100	9.440,357	44,95	-31,39	68,61
14 Sviluppo economico e competitività	PR	45,743	1,00	100	2,412	0,13	-94,73	5,27
	PC	162,693	0,95	100	119,926	0,63	-26,29	73,71
	TP	208,436	0,96	100	122,338	0,58	-41,31	58,69
15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale	PR	100,802	2,21	100	2,998	0,16	-97,03	2,97
	PC	225,729	1,32	100	125,676	0,66	-44,32	55,68
	TP	326,531	1,51	100	128,673	0,61	-60,59	39,41
16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	PR	104,854	2,30	100	36,420	1,96	-65,27	34,73
	PC	276,256	1,62	100	239,888	1,25	-13,16	86,84
	TP	381,109	1,76	100	276,308	1,32	-27,50	72,50
17 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	PR	6,229	0,14	100	0,339	0,02	-94,56	5,44
	PC	86,809	0,51	100	1,046	0,01	-98,80	1,20
	TP	93,038	0,43	100	1,386	0,01	-98,51	1,49
18 Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	PR	237,615	5,21	100	406,873	21,94	71,23	171,23
	PC	314,998	1,85	100	749,488	3,91	137,93	237,93
	TP	552,613	2,56	100	1.156,361	5,51	109,25	209,25
19 Relazioni internazionali	PR	0,224	0,00	100	0,040	0,00	-82,14	17,86
	PC	0,681	0,00	100	1,056	0,01	55,07	155,07
	TP	0,905	0,00	100	1,096	0,01	21,10	121,10
20 Fondi e accantonamenti	PR	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
	PC	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
	TP	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00

segue Tabella n. 16 - CONTO DEL BILANCIO - RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE PER MISSIONI

MISSIONI	PAGAMENTI IN C/RESIDUI (PR)							
	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA (PC)							
	TOTALE PAGAMENTI (TP=PR+PC)							
	2015				2016			
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
50 Debito pubblico	PR	0,029	0,00	100	0,065	0,00	124,14	224,14
	PC	823,552	4,83	100	334,684	1,75	-59,36	40,64
	TP	823,581	3,81	100	334,749	1,59	-59,35	40,65
60 Anticipazioni finanziarie	PR	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
	PC	0,000	0,00	100	0,031	0,00	N.D.	N.D.
	TP	0,000	0,00	100	0,031	0,00	N.D.	N.D.
99 Servizi per conto terzi	PR	0,000	0,00	100	92,418	4,98	N.D.	N.D.
	PC	20,000	0,12	100	2.384,985	12,45	11824,93	V.E.
	TP	20,000	0,09	100	2.477,403	11,80	12287,02	V.E.
TOTALE MISSIONI	PR	4.557,493	100,00	100	1.854,243	100,00	-59,31	40,69
	PC	17.052,645	100,00	100	19.149,175	100,00	12,29	112,29
	TP	21.610,138	100,00	100	21.003,418	100,00	-2,81	97,19

Tabella n. 17 - CONTO DEL BILANCIO - RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE PER MISSIONI

MISSIONI	RIACCERTAMENTO RESIDUI (R)							
	IMPEGNI (I)							
	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (FPV)							
	2015				2016			
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
01 Servizi istituzionali e generali, di gestione	R	-124,484	0,07	100	-1,923	0,97	-98,46	1,54
	I	3.561,057	18,33	100	5.029,315	23,89	41,23	141,23
	FPV	152,496	11,00	100	120,777	9,30	-20,80	79,20
04 Istruzione e diritto allo studio	R	-29,513	0,02	100	0,000	0,00	-100,00	0,00
	I	202,590	1,04	100	219,520	1,04	8,36	108,36
	FPV	75,875	5,47	100	101,552	7,82	33,84	133,84
05 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	R	-148,542	0,09	100	-1,454	0,73	-99,02	0,98
	I	156,869	0,81	100	100,048	0,48	-36,22	63,78
	FPV	52,973	3,82	100	21,712	1,67	-59,01	40,99
06 Politiche giovanili, sport e tempo libero	R	-1,430	0,00	100	0,000	0,00	-100,00	0,00
	I	1,293	0,01	100	3,127	0,01	141,84	241,84
	FPV	2,418	0,17	100	1,476	0,11	-38,96	61,04
07 Turismo	R	-22,520	0,01	100	-0,205	0,10	-99,09	0,91
	I	51,311	0,26	100	13,790	0,07	-73,12	26,88
	FPV	6,876	0,50	100	8,208	0,63	19,37	119,37
08 Assetto del territorio ed edilizia abitativa	R	-66,911	0,04	100	-5,843	2,94	-91,27	8,73
	I	178,612	0,92	100	110,669	0,53	-38,04	61,96
	FPV	63,908	4,61	100	169,888	13,08	165,83	265,83
09 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	R	-335,013	0,20	100	-6,189	3,11	-98,15	1,85
	I	491,215	2,53	100	384,301	1,83	-21,77	78,23
	FPV	130,424	9,41	100	138,853	10,69	6,46	106,46
10 Trasporti e diritto alla mobilità	R	-597,752	0,35	100	-151,936	76,41	-74,58	25,42
	I	544,926	2,80	100	879,746	4,18	61,44	161,44
	FPV	344,617	24,87	100	219,044	16,87	-36,44	63,56
11 Soccorso civile	R	-146,402	0,09	100	-6,972	3,51	-95,24	4,76
	I	105,042	0,54	100	60,367	0,29	-42,53	57,47
	FPV	41,492	2,99	100	75,882	5,84	82,88	182,88

segue Tabella n. 17 - CONTO DEL BILANCIO - RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE PER MISSIONI

MISSIONI	RIACCERTAMENTO RESIDUI (R)							
	IMPEGNI (I)							
	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (FPV)							
	2015				2016			
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	R	111.248,000	65,90	100	-0,002	0,00	-100,00	0,00
	I	172,729	0,89	100	165,733	0,79	-4,05	95,95
	FPV	51,870	3,74	100	91,638	7,06	76,67	176,67
13 Tutela della salute	R	-55.176,000	32,68	100	-5,199	2,61	-99,99	0,01
	I	11.598,469	59,69	100	9.494,414	45,10	-18,14	81,86
	FPV	24,291	1,75	100	13,212	1,02	-45,61	54,39
14 Sviluppo economico e competitività	R	-397,256	0,24	100	-5,987	3,01	-98,49	1,51
	I	176,724	0,91	100	167,824	0,80	-5,04	94,96
	FPV	72,022	5,20	100	78,711	6,06	9,29	109,29
15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale	R	-204,587	0,12	100	-0,046	0,02	-99,98	0,02
	I	227,939	1,17	100	191,973	0,91	-15,78	84,22
	FPV	176,080	12,71	100	206,842	15,93	17,47	117,47
16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	R	-168,326	0,10	100	-2,546	1,28	-98,49	1,51
	I	316,276	1,63	100	271,869	1,29	-14,04	85,96
	FPV	61,917	4,47	100	37,885	2,92	-38,81	61,19
17 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	R	-96,875	0,06	100	-10,524	5,29	-89,14	10,86
	I	99,687	0,51	100	17,346	0,08	-82,60	17,40
	FPV	0,079	0,01	100	1,455	0,11	1741,77	V.E.
18 Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	R	-51,767	0,03	100	0,000	0,00	-100,00	0,00
	I	703,225	3,62	100	961,178	4,57	36,68	136,68
	FPV	128,116	9,24	100	11,443	0,88	-91,07	8,93
19 Relazioni internazionali	R	-0,141	0,00	100	-0,012	0,01	-91,49	8,51
	I	0,735	0,00	100	1,085	0,01	47,62	147,62
	FPV	0,443	0,03	100	0,181	0,01	-59,14	40,86
20 Fondi e accantonamenti	R	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
	I	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
	FPV	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00

segue Tabella n. 17 - CONTO DEL BILANCIO - RIEPILOGO GENERALE DELLE SPESE PER MISSIONI

MISSIONI	RIACCERTAMENTO RESIDUI (R)							
	IMPEGNI (I)							
	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (FPV)							
	2015				2016			
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
50 Debito pubblico	R	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
	I	823,617	4,24	100	334,684	1,59	-59,36	40,64
	FPV	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
60 Anticipazioni finanziarie	R	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
	I	0,000	0,00	100	0,031	0,00	N.D.	N.D.
	FPV	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
99 Servizi per conto terzi	R	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
	I	20,000	0,10	100	2.644,725	12,56	13123,63	V.E.
	FPV	0,000	0,00	100	0,000	0,00	N.D.	100,00
TOTALE MISSIONI	R	168.815,519	100,00	100	-198,838	100,00	-99,88	0,12
	I	19.432,316	100,00	100	21.051,745	100,00	8,33	108,33
	FPV	1.385,897	100,00	100	1.298,759	100,00	-6,29	93,71

4.6 L'andamento della spesa - gestione dei residui

I residui passivi all'inizio dell'esercizio 2016 ammontavano a 3.139 milioni di euro, distribuiti tra spese correnti (2.154 milioni di euro), in conto capitale (522 milioni di euro) e titolo 7 (uscite per conto terzi e partite di giro; 463 milioni di euro).

Durante la gestione, a valere su tali poste, sono stati effettuati pagamenti per 1.854 milioni di euro, di cui 1.509 milioni di parte corrente, 253 milioni in conto capitale e 92 milioni di euro sul titolo 7.

I residui di nuova formazione ammontano a 1.902 milioni, compresi quelli del settore sanitario, essenzialmente derivanti da spese correnti (1.185 milioni di euro), da quelle in conto capitale (450 milioni di euro) e da titolo 7 (263 milioni di euro).

Nel corso dell'esercizio l'Amministrazione regionale, come previsto dall'art 3, comma 4, del decreto legislativo n.118 del 2011, ha posto in essere le operazioni di riaccertamento ordinario dei

residui, verificando, ad esclusione di quelli relativi al perimetro sanitario, le ragioni del loro mantenimento in rendiconto.

Pertanto, al fine di individuare in corrispondenza dei residui passivi contabilmente vigenti, le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate, nonché quelle da reimputare all'esercizio in cui sono esigibili mediante l'incremento, di pari importo, del fondo pluriennale vincolato¹¹⁸, la Ragioneria Generale, con la circolare n.3 del 16 febbraio 2017, ha avviato le attività finalizzate al riaccertamento dei residui, impartendo le necessarie istruzioni operative agli uffici regionali.

A seguito delle prime risultanze di tali procedure, come consentito dal punto 9.1 dell'allegato 4/2 al D.Lgs, n.118/2011, con apposito provvedimento¹¹⁹ si è proceduto al riaccertamento parziale dei residui passivi relativi ai fondi regionali, successivamente recepito dalla delibera di Giunta che ha approvato definitivamente l'operazione.

Con successivo decreto ¹²⁰ è stato poi approvato l'elenco dei residui passivi da mantenere per un ammontare complessivo pari a 2.988.738.998,77 euro, di cui 2.089.326.729,96 relativi al perimetro sanitario.

Infine, la Giunta regionale, con delibera n.171 del 21 aprile 2017, su proposta della Ragioneria generale, ha approvato il riaccertamento ordinario dei residui passivi, di cui nella seguente tabella sono indicate le risultanze complessive.

Tabella n. 18: risultanze riaccertamento ordinario residui

Descrizione	importo
Residui passivi al 31/12/2016 prima del riaccertamento	4.115.255.153
Residui passivi perimetro sanitario	2.089.326.730
Residui sottoposti al riaccertamento	2.025.928.423
di cui:	
- da mantenere	899.412.269
- Residui da reimputare	1.007.339.849
- Residui da eliminare	119.176.305
Totale residui passivi al 31/12/2016 (compreso perimetro sanitario)	2.988.738.999

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in migliaia di euro.

I residui passivi sottoposti a riaccertamento ordinario ammontavano a complessivi 2.025 milioni di euro, atteso che la procedura in questione non prende in considerazione, come previsto

¹¹⁸ E ciò per consentire l'iscrizione in entrata degli esercizi successivi di tale fondo a copertura delle spese reimputate.

¹¹⁹ DDG n.547 del 5/4/2017.

¹²⁰ DDG n.552 del 6/4/2017.

dall'art.3, comma 4, del decreto legislativo n.118 del 2011, l'importo dei residui passivi del perimetro sanitario, pari nel 2016 ad euro 2.089 milioni.

A conclusione della verifica, l'Amministrazione ha quantificato in 899 milioni gli importi dei residui passivi da mantenere, mentre quelli da eliminare definitivamente sono stati individuati in 119 milioni euro. I residui passivi da reimputare agli esercizi successivi ammontano a 1.007 milioni euro, di cui 984 milioni al 2017, 11 milioni al 2018 e 7 milioni al 2019. A fronte della reimputazione agli esercizi successivi al 2016, sono stati istituiti i fondi pluriennali vincolati della spesa di pari importo.

A conclusione delle operazioni di riaccertamento ordinario e dell'attività di gestione contabile dell'esercizio, al 31 dicembre 2016 la consistenza dei residui passivi, compresi quelli riferibili al perimetro sanitario, era pari a 2.989 milioni contro i 3.139 di inizio dell'anno (- 5% circa).

Quelli imputabili alla parte corrente ammontano a euro 2.617 milioni, quelli in conto capitale a euro 522 milioni.

La tabella che segue riporta i dati, distinti per Titoli, con i totali a chiusura dell'esercizio.

Tabella n. 19 – evoluzione residui passivi

DENOMINAZIONE TITOLI		RESIDUI PASSIVI AL 1/1/2016 (RS)	PAGAMENTI IN C/RESIDUI (PR)	RIACCERTA- MENTO RESIDUI (R)	RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZI PRECEDENTI (EP=RS-PR+R)	RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZIO DI COMPETENZA (EC= I - PC)	TOTALE RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE (TR=EP+EC)
1	Spese correnti	2.154	1.509	- 41	605	1.185	1.790
2	Spese in conto capitale	522	253	- 158	111	450	561
3	Spese per incremento di attività finanziarie	-	-	-	-	4	4
4	Rimborso di prestiti	-	-	-	-	-	-
5	Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	-	-	-	-	-	-
6	Uscite per conto terzi e partite di giro	463	92	-	371	263	633
TOTALE TITOLI		3.139	1.854	- 199	1.086	1.903	2.989

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in milioni di euro.

5 LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

SOMMARIO: 5.1. Ambito di riferimento e profili generali - 5.2. Analisi delle singole leggi di spesa - 5.3. La legge di stabilità e la legge di assestamento - 5.4. Profili critici della legislazione regionale di spesa.

5.1 Ambito di riferimento e profili generali

L'art. 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174¹²¹ stabilisce che “annualmente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”.

Tale attività è indirizzata alle assemblee regionali principalmente quale strumento informativo per consentire la definizione di un quadro delle valutazioni delle politiche pubbliche idoneo ad attivare effettive misure di “autocorrezione”¹²² assumendo, pertanto, una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, e concorrendo concretamente alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario¹²³. La stessa tende, pertanto, a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito della *governance* nazionale e comunitaria al fine di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Nelle precedenti relazioni si era già osservato come la cornice generale che regola la materia nell'ambito del controllo degli equilibri della finanza pubblica, si sia arricchita, a seguito delle riforme approvate a livello nazionale, in conseguenza del rafforzamento dei principi enunciati negli artt. 81 e 119 della Costituzione.

In particolare, i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale del bilancio, fissati nell'art. 81, terzo comma, si realizzano attraverso due regole: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso definiti¹²⁴.

¹²¹ Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 “disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012” c.d. “salva enti”, pubblicato nella G.U. 10 ottobre 2012, n. 237 e convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, entrato in vigore in data 11 ottobre 2012.

¹²² Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 1995.

¹²³ Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007.

¹²⁴ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 70 del 2012.

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 pubbliche¹²⁵ 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 applicazione¹²⁶ delle disposizioni del complesso sistema normativo risultante¹²⁷ dalla legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 e dal decreto legislativo di armonizzazione contabile 23 giugno 2011, n. 118.

Occorre comunque precisare che il quadro normativo regionale già vigente¹²⁸ che disciplinava la formazione delle leggi recanti oneri a carico del bilancio, individuava le seguenti modalità di copertura:

- a) ricorso ai fondi globali per provvedimenti legislativi in corso;
- b) diminuzione di spese;
- c) aumento di entrate.

La medesima normativa stabilisce altresì che i disegni di legge di iniziativa governativa comportanti nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, siano corredati da una relazione tecnica, predisposta dall'Ufficio regionale competente e verificati dall'Assessorato regionale dell'economia, per la quantificazione degli oneri e delle relative coperture finanziarie.

Per quelli di iniziativa parlamentare, esitati dalle Commissioni legislative di merito, è stabilito che la Commissione legislativa bilancio, finanze e programmazione, prima dell'esame, acquisisca la relativa relazione tecnica da parte del Governo regionale ai fini della verifica della quantificazione degli oneri.

La Commissione bilancio, finanze e programmazione dell'Assemblea regionale siciliana deve, altresì, chiedere alla Giunta regionale l'aggiornamento della relazione tecnica qualora i

¹²⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 250 del 2013.

¹²⁶ La Corte costituzionale ha, in particolare, specificato che le anzidette disposizioni della legge n.196 del 2009 costituiscono regole esplicative dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, comma 3, della Costituzione (sentenza n. 176 del 2 luglio 2012) e che l'art. 17 della legge di contabilità trova applicazione pure per le leggi regionali (sentenze n. 26 del 15 febbraio 2013 e n. 115 del 10 maggio 2012).

¹²⁷ La stessa Corte costituzionale ha chiarito che le disposizioni del comma 12 dell'art. 17 della legge n.196/2009, in quanto espressione di un principio generale volto a garantire l'obbligo di copertura delle leggi di spesa, sono da ritenere direttamente applicabili alle Regioni e alle Province autonome, per effetto dell'art. 19, comma 2, della stessa legge (sentenza n. 224 del 15 luglio 2014).

¹²⁸ Costituito dalla legge regionale 8 agosto 1977, n. 47 – così come modificata ed integrata dalla legge regionale 27 aprile 1999, n. 10 e dalla legge regionale 3 maggio 2001, n. 6 – nonché dal Regolamento interno dell'Assemblea Regionale con le modifiche approvate il 6 febbraio 2014.

disegni di legge finanziariamente rilevanti (di iniziativa governativa e parlamentare) abbiano subito emendamenti o modifiche che comportino nuovi o maggiori oneri¹²⁹.

In tale caso, la relazione tecnica aggiornata deve essere trasmessa alla Ragioneria generale, cui spetta il compito di procedere al riscontro della correttezza delle quantificazioni e dell'idoneità, congruità e disponibilità delle coperture indicate¹³⁰.

Le leggi della Regione che autorizzano spese in conto capitale a carattere pluriennale indicano la copertura finanziaria per gli anni considerati nel bilancio annuale e pluriennale e ne quantificano l'ammontare complessivo per tutto il periodo della loro efficacia¹³¹.

Le leggi approvate dopo il 30 novembre non possono recare oneri a carico del bilancio di competenza dell'esercizio in corso, salvo nei casi di particolare urgenza e necessità¹³².

Il più recente avvio del complesso processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al citato decreto legislativo n.118 del 2011, ha introdotto disposizioni anche per gli schemi di bilancio delle Regioni. In particolare, l'art. 38 dispone 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. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.

¹²⁹ Art. 7 della legge regionale n. 47 del 1977. Si veda anche l'art. 73 *quater* del Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana, che dispone che debbano essere presentati alle Commissioni competenti per materia: gli emendamenti di iniziativa sia parlamentare che governativa riguardanti le singole parti del disegno di legge finanziaria e quelli relativi al disegno di legge di bilancio che propongono variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione. La medesima disposizione considera inammissibili gli emendamenti sia di iniziativa parlamentare che governativa al disegno di legge finanziaria ed al disegno di legge del bilancio di previsione che contengano disposizioni estranee all'oggetto della legge finanziaria o della legge di bilancio o che siano contrastanti con le modalità di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la legge finanziaria. Per i disegni e le proposte di legge in generale, il settimo comma dell'art. 65 del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale prevede anche che le Commissioni hanno sempre l'obbligo di richiedere il parere della Commissione «Bilancio» allorché il disegno di legge, per le disposizioni contenute nel testo del proponente o, per le modifiche che si intendessero ad esse apportare, implichi nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate o contenga disposizioni rilevanti ai fini delle previsioni della programmazione regionale.

¹³⁰ Art. 7, comma 4, della legge regionale n. 47 del 1977: «La Commissione bilancio, finanze e programmazione deve, altresì, richiedere al Governo l'aggiornamento della relazione tecnica nell'ipotesi in cui i disegni di legge di cui ai commi 2 e 3 abbiano subito modifiche o emendamenti comportanti nuovi o maggiori oneri».

¹³¹ Comma 6, art. 7, della legge regionale n. 47 del 1977.

¹³² Art. 7, comma 9, della legge regionale n. 47 del 1977.

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 finanziaria¹³³, 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”¹³⁴, che sussista un obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali¹³⁵ e che la stessa indicazione sia fornita anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio¹³⁶.

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 regioni¹³⁷, in via esclusiva, le seguenti modalità di copertura finanziaria¹³⁸:

- 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 citata legge di contabilità e finanza pubblica prescrive altresì una specifica clausola di salvaguardia¹³⁹, prevedendo che le disposizioni che comportino nuove o maggiori spese possono

¹³³ Cfr. sentenze n. 16 del 1961 e n. 213 del 2008.

¹³⁴ Cfr. sentenze n. 1 del 1966 e n. 115 del 2012.

¹³⁵ Cfr. sentenza n. 272 del 2011.

¹³⁶ Cfr. sentenze n. 272 del 2011, n. 115 e n. 192 del 2012.

¹³⁷ L'art. 19 della legge n.196 del 2009 dispone, ai sensi del quarto comma dell'art. 81 della Costituzione (ora terzo comma: v. legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), che tutte le regioni sono tenute ad indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie previste dall'art. 17.

¹³⁸ Con il limite di cui al comma 1-*bis* dell'art. 17 il quale prevede che le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove e maggiori spese o riduzioni d'entrata e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

¹³⁹ Cfr. l'art. 17, comma 10, della legge n. 196/2009 che richiede a tali fini che la clausola di salvaguardia debba essere “effettiva e automatica”. Essa deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle

avere effetto esclusivamente entro i limiti di quella espressamente autorizzata. Tale limite massimo, rappresentato da esplicite autorizzazioni annuali nei casi di spesa a carattere pluriennale, deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, dell'onere e della relativa copertura ed implica la necessità di indicare le misure di riduzione delle spese o di aumento delle entrate – con esclusione del ricorso ai fondi di riserva – nel caso in cui si accertino scostamenti rispetto alle previsioni.

Al fine di assicurare un'applicazione più efficace delle norme nazionali e regionali sopra descritte, l'Assessorato regionale dell'economia ha provveduto ad emanare nel 2015 una circolare¹⁴⁰ che, illustrando i mutamenti dello scenario legislativo nazionale, anche in vista dell'adeguamento da parte della Regione siciliana alle regole e ai principi relativi all'armonizzazione contabile, ha disciplinato i principali aspetti operativi riscontrabili nell'adozione delle leggi di spesa regionali.

Nella stessa viene, altresì, ribadito l'obbligo per gli Uffici regionali di esplicitare dati, criteri e metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri, nonché di indicare la fonte di copertura finanziaria di tutte le proposte di legge che comportino variazioni nelle entrate o nelle spese. In particolare, viene specificato che non è possibile dare copertura con risorse extra-gettito alle previsioni di entrata iscritte nel bilancio annuale poiché tali eccedenze devono essere utilizzate necessariamente per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica dell'esercizio in cui si verificano.

Le maggiori entrate da destinare alla copertura di nuove spese devono, invece, discendere da disposizioni di legge che modificano la legislazione vigente, per esempio, attraverso l'introduzione di canoni di utilizzo o di tariffe maggiorate o di nuove o maggiori aliquote d'imposta. L'utilizzo degli accantonamenti dei fondi globali¹⁴¹ può altresì verificarsi¹⁴² soltanto con l'approvazione di un provvedimento legislativo presentato dalla Giunta.

La copertura finanziaria mediante riduzione di autorizzazioni di spesa vigenti deve essere assicurata mediante l'utilizzo di provviste derivate da modifiche legislative di programmi di spesa, per i quali precedenti disposizioni abbiano stanziato risorse finanziarie, provvedendo alla

previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso – per la legislazione nazionale – è previsto che: “sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi”.

¹⁴⁰ Circolare n. 1 del 21 gennaio 2015 della Ragioneria generale della Regione, Servizio Bilancio e Programmazione del Dipartimento Bilancio e Tesoro.

¹⁴¹ Art. 10, legge regionale 8 luglio 1977, n. 47.

¹⁴² La dotazione dei fondi globali destinati alla copertura dei provvedimenti legislativi che si intendono approvare nel corso dell'esercizio è determinata annualmente con la legge di stabilità ed è riportata nelle tabelle A e B, distintamente per gli oneri di parte corrente e di quelli in conto capitale.

loro adeguata e contestuale copertura¹⁴³. Si precisa che la riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa ed analiticamente giustificata, fornendo indicazioni sui motivi del mancato utilizzo per le finalità a cui erano originariamente destinati. Occorre altresì dimostrare che essa sia sufficiente a “compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa”.

In funzione della necessità di adottare una clausola di salvaguardia, secondo quanto stabilito dal citato art. 17 della legge n. 196 del 2009, viene chiarita la distinzione tra le leggi che autorizzano direttamente le spese da iscrivere nel bilancio, individuandone l'importo (da intendere come limite massimo) e le norme compensanti spese che possono formularsi esclusivamente in termini previsionali. Per queste, ai fini del rispetto del principio costituzionale dell'equilibrio del bilancio, è necessario inserire detta clausola di salvaguardia per la compensazione automatica di eventuali effetti che eccedano le previsioni, attraverso una loro riduzione ovvero mediante incrementi della copertura.

Nei casi in cui le leggi presentino una dichiarata neutralità finanziaria, la relazione tecnica deve dimostrare l'assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica.

Particolari approfondimenti vengono dedicati alle leggi di spesa in materia pensionistica e di pubblico impiego, che necessitano di una più adeguata valutazione, anche a lungo termine, circa la portata reale dei loro effetti finanziari, i quali tendono a permanere negli esercizi futuri e possono comportare la compresenza di oneri aggiuntivi.

Per tale tipologia di leggi la circolare richiede l'indicazione, nella relazione tecnica, di “un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferito all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento¹⁴⁴”, con la precisazione che la stessa deve contenere i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e

¹⁴³ Nella circolare citata si chiarisce anche come, qualora si ritenga che la nuova spesa sia sostenibile mediante l'utilizzo di risorse già destinate a programmi di spesa autorizzati, sia necessario che venga normativamente abrogata o ridotta la precedente autorizzazione di spesa “al fine di escludere che la presenza di incompressibili fabbisogni comprometta la manovra di copertura, ovvero che lo “spostamento” di risorse da un intervento di spesa ad un altro possa comportare il verificarsi di debiti di bilancio. In altri termini, deve essere verificato con certezza che il programma di spesa autorizzato in precedenza abbia esaurito i propri effetti finanziari o che gli stessi possano essere fatti cessare attraverso una modifica legislativa, senza incorrere in contenziosi”.

¹⁴⁴ Art. 17, comma 7, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.ii: Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni.

indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, in quanto si tratta di elementi di valutazione indispensabili. In tali casi deve, inoltre, essere data dimostrazione delle misure di medio periodo che rendono compatibili le disposizioni comportanti nuovi o maggiori oneri con gli equilibri finanziari prospettici del bilancio.

Per ciò che attiene le disposizioni in materia di pubblico impiego, viene evidenziata la necessità di assicurare la copertura degli oneri per ciascuno degli anni considerati nella relazione tecnica. Nel caso di utilizzo del fondo speciale di parte corrente, in presenza di oneri variabili nel corso di dieci anni, gli importi delle coperture stesse potranno commisurarsi, a decorrere dal terzo anno, all'onere annuo più elevato indicato nella relazione. Il medesimo criterio si applica anche alla spesa pensionistica.

Circa l'esigenza della puntuale adesione alle suindicate prescrizioni di legge, queste Sezioni riunite si erano espressamente pronunciate sin dal referto relativo all'esercizio 2013, rilevando le criticità riscontrate nell'esame dei singoli atti legislativi regionali di spesa, nonché dei richiesti documenti illustrativi dei mezzi e delle modalità di copertura.

La particolare attenzione che queste Sezioni riunite hanno riservato alla predisposizione di una completa ed esaustiva relazione tecnica di accompagnamento alle leggi di spesa che indichi tutti gli elementi per una corretta valutazione degli oneri e dell'impatto sulla finanza regionale, trova riscontro anche nelle più recenti pronunce della Corte costituzionale.

La Consulta ha ribadito, infatti, 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 questo 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 prime¹⁴⁵.

5.2 Analisi delle singole leggi di spesa

Durante l'esercizio finanziario 2016, il numero di disegni di legge presentati all'Assemblea regionale siciliana è stato di 161, di cui 42 di iniziativa governativa e 119 di iniziativa

¹⁴⁵ Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 6/2017.

parlamentare. Nell'esercizio precedente erano stati presentati, invece, 232 disegni di legge, di cui 1 di iniziativa popolare, 27 di iniziativa governativa e 204 di iniziativa parlamentare.

Si registra, quindi, a fronte di un decremento complessivo, un sensibile aumento dei disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale.

L'Assemblea regionale siciliana nel 2016 ha effettivamente approvato 22 leggi¹⁴⁶ (29 nel 2015 e 26 nel 2014), di cui 16 di iniziativa governativa e 6 parlamentare, come emerge dalla seguente tabella:

¹⁴⁶ Ove si consideri che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 13, 14 e 16 del decreto legislativo 25 marzo 1947, n. 204, la numerazione delle leggi regionali comprende anche i regolamenti del Governo regionale, emanati con decreto del Presidente previa deliberazione della Giunta regionale (che nell'anno 2016 sono stati 7).

Tabella 5.1. Elenco delle leggi approvate dall'Assemblea regionale siciliana nel 2016.

N. d'ordine	Legge regionale n°	Data	D.D.L.	Iniziativa
1	1	15.01.2016	1123	governativa
2	2	21.01.2016	1122	governativa
3	3	17.03.2016	1133 - 1155	governativa/parlamentare
4	4	17.03.2016	1132	governativa
5	5	01.04.2016	1070	governativa
6	6	07.04.2016	999	parlamentare
7	7	21.04.2016	698	parlamentare
8	8	17.05.2016	1133A – 1155A	governativa/parlamentare
9	13	30.06.2016	1189	governativa
10	14	14.07.2016	1213	governativa
11	15	10.08.2016	1153	parlamentare
12	16	10.08.2016	841	parlamentare
13	17	10.08.2016	1153	parlamentare
14	20	29.09.2016	1214	governativa
15	21	19.10.2016	1218	governativa
16	22	22.10.2016	1240	governativa
17	23	27.10.2016	1086	parlamentare
18	24	05.12.2016	1264	governativa
19	25	06.12.2016	1244	governativa
20	27	29.12.2016	1278	governativa
21	28	29.12.2016	1279	governativa
22	29	29.12.2016	1269	governativa

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione siciliana.

Di tali leggi, quelle che – palesemente – comportano nuovi o maggiori oneri nell'anno 2016 per l'erario regionale sono le seguenti ¹⁴⁷:

¹⁴⁷ Nell'esercizio 2015 furono 7, tutte di iniziativa governativa, mentre nel 2014 furono 5, di cui 3 di iniziativa governativa e 2 di iniziativa parlamentare.

Tabella 5.2. Leggi di spesa del 2016.

Legge regionale n°	Data	D.D.L.	Iniziativa
3	17.03.2016	1133 - 1155	governativa/parlamentare
8	17.05.2016	1133A – 1155A	governativa/parlamentare
13	30.06.2016	1189	governativa
20	29.09.2016	1214	governativa
24	05.12.2016	1264	governativa

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione siciliana.

Le leggi regionali approvate nell'esercizio finanziario 2016 implicano un impiego di risorse finanziarie pari a 1.043.766 migliaia di euro, quale valore "nominale" complessivo, riconducibili - in maniera pressoché totale - alla categoria della spesa di parte corrente confermando il *trend* rilevato da questa Corte nel precedente esercizio finanziario.

Nell'esercizio in esame, così come in quello 2015, la tipologia di copertura utilizzata è costituita in maniera assolutamente prevalente dallo strumento della riduzione di spese già precedentemente autorizzate e, in misura decisamente minore, dalla previsione di nuove e maggiori; nell'esercizio 2014, invece, era risultato prevalente il ricorso a nuove o maggiori entrate.

Confrontando il dato aggregato degli esercizi precedenti, si ravvisa un tendenziale aumento del totale delle risorse impiegate dalle disposizioni di spesa:

Tabella 5.3. Onere complessivo delle leggi di spesa del triennio 2014-2016.

Esercizio finanziario 2014	Esercizio finanziario 2015	Esercizio finanziario 2016
177.714.000	803.989.000	1.043.766

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione siciliana.

Come riferito, tutti i disegni di legge che comportino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, devono essere corredati da una relazione tecnica predisposta dagli Uffici regionali competenti. Dette relazioni, per i disegni di legge che diventano effettivamente leggi, devono (anzi dovrebbero, vedasi paragrafo 5.4) poi essere aggiornate, allorché l'*iter* di discussione assembleare comporti delle variazioni in merito.

L'analisi delle leggi di spesa afferenti l'esercizio finanziario 2016 (compresa la legge regionale di stabilità n. 3 del 2016 e la legge regionale di assestamento n. 24 del 2016, esaminate al paragrafo 5.3), tuttavia, deve aver inizio con l'esame della legge regionale 31 dicembre 2015, n. 32 di "autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio 2016" che, ovviamente, pur essendo stata approvata il 31.12.2015, prevede spese imputate esclusivamente all'esercizio 2016. La predetta legge reca, per quanto di interesse in questa sede:

- il ripristino delle autorizzazioni di spesa per un importo stimato di 500.000 migliaia di euro destinato alla Missione 1, Programma 4 (capitolo 219205¹⁴⁸) per 448.845 migliaia di euro, al Programma 10 (capitolo 212015¹⁴⁹) per 22.000 migliaia di euro e al Programma 1 (capitolo 215744¹⁵⁰) per 29.155 migliaia di euro (art. 3); occorre sottolineare che l'importo "stimato" di 500 milioni di euro è stato versato, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, dallo Stato alla Regione siciliana¹⁵¹, a titolo di acconto sulla compartecipazione di 5,61 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) determinata con riferimento al gettito maturato nel territorio regionale. Peraltro, nel successivo comma 3, si precisa che, al fine di assicurare la neutralità sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche, nel 2016 la Regione non può utilizzare le risorse di cui al comma 1, se non, in carenza di altra liquidità disponibile, per far fronte ad esigenze indifferibili legate al pagamento delle competenze fisse al personale dipendente e delle rate di ammortamento di mutui che scadono nel medesimo esercizio, con obbligo di reintegro nel medesimo anno con il gettito riveniente dalle entrate devolute (la questione è stata trattata al capitolo 3 - Gestione delle entrate);

¹⁴⁸ Il capitolo 219205 si riferisce alla restituzione e rimborsi di tasse ed imposte indirette sugli affari e relative addizionali (spese obbligatorie) (ex CAP. 22201).

¹⁴⁹ Il capitolo 212015 si riferisce alle "spese per la parte variabile della retribuzione del personale a tempo indeterminato con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso i Dipartimenti regionali, gli uffici speciali e gli uffici alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, destinata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali (F.A.M.P.)".

¹⁵⁰ Il capitolo 215744 si riferisce al "fondo di riserva per le spese obbligatorie dipendenti dalla legislazione in vigore".

¹⁵¹ Si veda anche l'Accordo, di cui all'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 113 del 2016, tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica sottoscritto in data 20 giugno 2016, che al punto 6, stabilisce: ai fini dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, lo Stato e la Regione Siciliana convengono che il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di spettanza della Regione sia calcolato in applicazione del criterio del "maturato", in luogo del "riscosso", in modo da attribuire alla Regione entrate pari a 5,61 decimi per l'anno 2016, a 6,74 decimi per l'anno 2017 e a 7,10 decimi a decorrere dall'anno 2018. Le parti si impegnano, nel rispetto del principio di leale collaborazione ed attraverso la specifica forma di collaborazione prevista dall'articolo 43 dello statuto, ai fini dell'adozione delle norme di armonizzazione, a considerare la possibilità di una revisione dell'accordo entro il 31 dicembre 2018, al fine di consentire la piena attuazione delle prerogative statutarie in materia finanziaria, nel rispetto dei vincoli generali di finanza pubblica.

• l'autorizzazione alla proroga annuale di contratti di lavoro subordinato "precari"¹⁵² di cui all'articolo 30, comma 4, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modifiche ed integrazioni in scadenza al 31 dicembre 2015 (art. 5). A tal proposito, queste Sezioni riunite ritengono censurabile che le informazioni circa la relativa copertura finanziaria non siano state esplicitamente riportate nella relazione tecnica e neanche nella disposizione normativa, ma abbiano trovato "riscontro" soltanto nella comunicazione¹⁵³ del 12 giugno 2017 tra il Dipartimento delle Autonomie locali e l'ufficio del Ragioniere generale della Regione in cui si precisa che: *"In merito alla copertura finanziaria dell'intervento regionale della citata legge n. 32/2015, si ricorda che – alla luce del bilancio pluriennale regionale 2015-2017 approvato con legge regionale 10/2015 – nell'esercizio finanziario 2016 erano già disponibili 80.891.000,00 euro sul capitolo di spesa 191310, che sono stati impegnati con decreto n. 378/S2 del 30/12/2015 da questo Dipartimento, tenendo conto che già con D.A. n. 374 del 30/12/2015 era stato approvato il relativo piano di riparto. Come è noto, con l'art. 27, comma 1, della legge regionale di stabilità n. 3/2016 il capitolo 191310 è stato incrementato fino all'importo di 181,9 milioni di euro"*. Deve rimarcarsi altresì che la relazione tecnica, seppur predisposta, non quantifica esplicitamente neanche l'onere della suddetta proroga dei contratti di lavoro subordinato in scadenza alla chiusura dell'esercizio finanziario 2015. La proroga annuale dall'1 gennaio 2016 dei contratti in questione risulta, pertanto, autorizzata ai soli fini giuridici, mentre la relativa copertura è stata, poi, individuata solo nel successivo mese di marzo in sede di approvazione della legge regionale di stabilità n. 3 del 2016.

La legge regionale 17 maggio 2016, n. 8 recante "disposizioni per favorire l'economia, norme in materia di personale e disposizioni varie" contiene le prime norme di spesa varate nell'esercizio finanziario in esame ed autorizzano gli impieghi nell'ammontare e nei settori di intervento come di seguito specificati:

- Art. 2 "Lavori in economia nel settore forestale": spesa di 1.000 migliaia di euro;
- Art. 4 "Attuazione Direttiva n. 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 sulla efficienza energetica": spesa di 900 migliaia di euro quale quota di

¹⁵² Il Dipartimento delle Autonomie Locali e il Dipartimento Regionale del Lavoro, dell'Impiego, dell'Orientamento, dei Servizi e delle Attività Formative ha precisato, con note rispettivamente prot. n. 10448 del 15 giugno 2017 e prot. n. 24249 in pari data che la legge regionale n. 32 del 2015 ha autorizzato la proroga dei contratti del c.d. "personale precario" che sono stati contrattualizzati a tempo determinato ai sensi dell'art. 25 della legge regionale n. 21 del 2003 e della legge regionale n. 16 del 2006. Tali lavoratori "precari", come precisato dalla Regione nella menzionata nota n. 10448 del 15 giugno 2017, sono ricompresi in alcuni "specifici sottobacini" elencati "(...) che afferiscono al Fondo ex art. 30, comma 7, della legge regionale n. 5/2014".

¹⁵³ Nota Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica – Dipartimento delle Autonomie Locali prot. n. 10200 del 12 giugno 2017.

cofinanziamento regionale al cui onere si provvede a valere sulle disponibilità della Missione 20, Programma 3, capitolo 613924 del bilancio della Regione per il medesimo esercizio finanziario 2016;

- Art. 5 “Accesso online al registro delle imprese”: spesa di 15 migliaia di euro al cui onere si fa fronte mediante riduzione dell’autorizzazione di spesa prevista, per l’esercizio finanziario 2016, dal comma 2 dell’art. 16 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9;

- Art. 8 “Iniziative volte alla promozione di *start up*, *restart*, incubatori e acceleratori dello sviluppo locale”: gli oneri finanziari di cui al presente articolo trovano rispondenza nell’ambito delle risorse a valere sul PO FERS, Strategia regionale dell’innovazione per la specializzazione intelligente S3, obiettivo tematico 3, specificatamente finalizzate ad interventi inerenti le politiche di ricerca ed innovazione per euro 10.000.000;

- Art. 17 “Oasi Maria SS. di Troina Onlus”: gli oneri sono pari a 5.000 migliaia di euro annui per il triennio 2016-2018 e si provvede, per ciascuno degli esercizi finanziari, quanto a 4.000 migliaia di euro a valere sulle risorse del Fondo nazionale per le non autosufficienze e quanto a 1.000 migliaia di euro su quello del Fondo sanitario regionale;

- Art. 18 “Servizio di dissalazione isola di Vulcano e aeroporto di Trapani Birgi”: spesa annua di euro 1.237 migliaia di euro a decorrere dall’esercizio finanziario 2016 alla quale si fa fronte mediante riduzione di parte delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, capitolo 215704, accantonamento 1006, del bilancio della Regione; nonché spesa annua di 1.000 migliaia di euro per l’esercizio finanziario 2016 da fronteggiare mediante riduzione di pari importo dell’autorizzazione di spesa di cui al comma 2 dell’articolo 16 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9¹⁵⁴;

- Art. 21 “Disposizioni in materia di personale dell’Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione”: oneri quantificati in 225 migliaia di euro per l’esercizio finanziario 2016 alla quale si fa fronte mediante riduzione di pari importo, per l’esercizio finanziario medesimo, dell’autorizzazione di spesa di cui all’articolo 16, comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 sopra riportato¹⁵⁵;

- Art. 22 “Commissione per l’emersione del lavoro nero”: la spesa di cui all’allegato 4 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 4, Missione 1, Programma 2, capitolo 104537, è incrementata di

¹⁵⁴ Trattasi della spesa prevista dall’art. 2, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2007 per il fondo a destinazione vincolata per il pagamento dei debiti pregressi delle Aziende sanitarie per il rimborso alle stesse degli oneri derivanti da eventuali pagamenti sui debiti cancellati ai sensi del comma 1 dello stesso articolo.

¹⁵⁵ L’art. 10, comma 11, della legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24 ha poi soppresso il predetto onere di 225 migliaia di euro.

30 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2016 ai cui oneri si provvede, per l'esercizio finanziario medesimo, mediante riduzione di pari importo dell'autorizzazione di spesa di cui all'allegato 1, parte A, del comma 1 dell'articolo 20 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, per le finalità dell'articolo 7 della legge regionale 25 novembre 2002, n. 20 relativo agli enti regionali per il diritto allo studio universitario (capitolo 373312).

La suddetta legge “*omnibus*” (attesa l'eterogeneità degli ambiti di intervento) non è corredata da una propria relazione tecnica poiché, come emerge dai lavori preparatori dell'Assemblea regionale siciliana, le norme sono state stralciate dal disegno di legge di stabilità (legge regionale n. 3 del 2016). Tuttavia, l'originaria relazione tecnica risulta priva di una quantificazione dettagliata e prospettica che illustri gli oneri recati da ciascuna disposizione e le relative coperture; risulta, altresì, sprovvista anche della valutazione degli effetti derivanti da quelle disposizioni che spesso modificano le dotazioni finanziarie di quelle già esistenti e che richiederebbero, invece, una adeguata riprogrammazione delle politiche pubbliche regionali.

A tal proposito si osserva che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto finalizzata a compensare gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, terzo comma, della Costituzione e quindi di diretta applicazione secondo la costante interpretazione della giurisprudenza costituzionale¹⁵⁶.

La legge regionale 30 giugno 2016, n. 13, recante il “Rifinanziamento di leggi di spesa in agricoltura. Interventi urgenti in favore del personale degli enti locali”, per l'esercizio finanziario 2016 autorizza:

- All'art. 1, comma 1, la spesa di 1.760 migliaia di euro per la cui copertura finanziaria si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo per la concessione di sostegni economici ad organismi non aventi scopo di lucro di cui al comma 8 bis dell'articolo 128 della legge regionale n. 11/2010 e successive modifiche ed integrazioni, come rideterminato dal comma 2 dell'articolo 21 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3;

- All'art. 1, comma 2, la spesa di 2.526 migliaia di euro per la cui copertura finanziaria si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo sopraindicato di cui al comma 8 bis dell'articolo 128 della legge regionale n. 11/2010 e successive modifiche ed integrazioni, come rideterminato dal comma 2 dell'articolo 21 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3.

¹⁵⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 115 del 2012.

Il relativo disegno di legge è corredato di una relazione tecnica che analizza soltanto sinteticamente le disposizioni contenute nell'art. 1 senza, tuttavia, specificarne gli effetti finanziari, omettendo di analizzare il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio e non considerando la relativa valutazione degli effetti nonché il nesso con la programmazione in essere delle politiche regionali.

La legge 29 settembre 2016, n. 20, recante “Disposizioni per favorire l'economia. Disposizioni varie”, contiene disposizioni di spesa per l'esercizio finanziario 2016 che autorizzano gli impieghi sotto il profilo quantitativo nell'ammontare e relativamente ai settori di intervento come di seguito elencati:

- Art. 2 “Complessi termali di Sciacca e di Acireale”: spesa non superiore complessivamente a 18.900 migliaia di euro, ai cui oneri si provvede a valere sulle disponibilità della Missione 50, Programma 2, capitolo 900002, per il rimborso della quota capitale e della Missione 50, Programma 1, capitolo 214903¹⁵⁷;

- Art. 4 “Interventi nel settore vitivinicolo”: parte dei proventi di cui all'articolo 93 del Regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008 concernenti i diritti di reimpianto della Riserva regionale della Regione siciliana, è destinata nell'esercizio finanziario 2016, nel limite massimo di spesa di 1.900 migliaia di euro, per il completamento dell'erogazione del contributo regionale integrativo previsto dall'articolo 80, comma 27, della legge regionale del 12 maggio 2010, n. 11, come modificato dall'articolo 12 della legge regionale 24 novembre 2011, n. 25, in favore dei soggetti beneficiari di progetti di promozione per attività riguardanti prodotti a denominazione di origine non a marchio commerciale, nonché, nel limite massimo di 1.100 migliaia di euro, per il finanziamento delle attività volte alla diffusione ed alla conoscenza delle eccellenze nel settore vinicolo, conformemente alla normativa nazionale e comunitaria;

- Art. 5 “Assegnazioni finanziarie in favore dei liberi Consorzi comunali”: incremento di spesa di 9.000 migliaia di euro, cui si provvede mediante riduzione di pari importo dell'autorizzazione di spesa prevista dal comma 2 dell'articolo 26 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 inerente il fondo per gli investimenti dei liberi Consorzi comunali;

- Art. 7 “Scuole dell'infanzia non statali”: autorizza a tal fine uno stanziamento di 2.400 migliaia di euro le cui modalità di erogazione saranno definite dall'Assessore regionale per l'istruzione e la formazione professionale;

¹⁵⁷ Il predetto importo è stato ridotto a 3.223 migliaia di euro dall'art. 8, comma 9, della legge regionale di assestamento n. 24 del 2016.

- Art. 8 “Disposizioni finanziarie in materia di Consorzi di bonifica”: incremento di spesa di 3.480 migliaia di euro, al fine di ridurre gli aumenti sulle tariffe a carico degli agricoltori relative all’irrigazione, nonché per assicurare la prosecuzione dell’erogazione dell’acqua;
- Art. 9 “Istituto regionale vini e oli”: incremento di spesa di 20 migliaia di euro;
- Art. 10 “Copertura finanziaria”: agli oneri derivanti dagli articoli 7, 8 e 9, pari complessivamente a 5.900 migliaia di euro, si fa fronte con parte delle risorse finanziarie di cui al comma 2 dell’articolo 1 (e cioè a mezzo dell’acquisizione del saldo contabile del soppresso Fondo etico della Regione Siciliana di cui al comma 3 dell’art. 25 della L.R. n. 6/2009);
- Art. 11 “Disposizioni in materia di personale delle società partecipate”: maggiori oneri finanziari pari a 1.200 migliaia di euro, alla cui copertura si provvede mediante riduzione dell’autorizzazione di spesa di cui all’articolo 32, comma 4, della legge regionale n. 3/2016, relativo al fondo per le anticipazioni infruttifere da riconoscere, istituito presso l’Assessorato all’Economia.

Si evidenzia che la legge regionale n. 20 del 2016 reca una serie di interventi eterogenei che non risultano dettagliatamente analizzati nella relazione tecnica per la quantificazione degli oneri previsti e delle relative coperture. In particolare, non risultano motivati gli incrementi di fondi precedentemente stanziati, né valutate le riduzioni di provviste finanziarie, mancando del tutto l’evidenziazione degli effetti, delle modifiche e dell’incisività rispetto alla programmazione precedente. Con riferimento all’art. 2, comma 2, inoltre, la relazione tecnica avrebbe dovuto fornire dettagliate informazioni con riguardo alle disposizioni di cui all’art. 62 del d.lgs. n.118/2011, al quale si fa esplicito rinvio, che regola i casi in cui alle regioni è consentito fare ricorso all’indebitamento e quali condizioni devono sussistere affinché tale ricorso possa essere autorizzato. Ad ogni modo, dalla lettura della relazione tecnica integrativa all’emendamento dell’art. 3 della legge regionale 14 luglio 2016, n. 14, si evince che le disposizioni approvate con la legge regionale n. 20 del 2016 sono strettamente connesse agli impegni che la Regione ha assunto con la firma dell’Accordo sottoscritto con lo Stato in data 20 giugno 2016.

Relativamente alle disposizioni testé elencate, la tabella che segue riporta l’ammontare complessivo del maggiore onere e le modalità di copertura.

Tabella 5.4. Onere complessivo e modalità di copertura delle singole leggi di spesa 2016.

Le singole leggi di spesa 2016		Ammontare in migliaia di euro
Importo maggiori oneri		32.696
	Riduzione di autorizzazione	19.993

Modalità di copertura	Nuove o maggiori entrate	12.703

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione siciliana.

L'importo di 12.703 migliaia di euro di nuove entrate comprende il ricorso al mercato finanziario per un ammontare di euro 3.223 migliaia di euro destinato a spese per investimento (di cui all'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 20 del 2016 così come modificato dall'art. 8, comma 9, dalla legge regionale di assestamento n. 24 del 2016).

Si ritiene, infine, di fare cenno sinteticamente a quelle leggi regionali che, pur approvate nell'anno 2016, recano disposizioni di spesa i cui risvolti finanziari non costituiscono nuovi o maggiori oneri per l'esercizio finanziario 2016.

La legge 6 dicembre 2016, n. 25 recante “Riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118¹⁵⁸”, approva la riconosciuta legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione relativi alle obbligazioni contratte e finalizzate alla gestione dello spazio espositivo denominato “Cluster Biomediterraneo”, nell'ambito dell'esposizione universale Expo Milano 2015, per il valore complessivo di euro 2.664.410,48. La relazione tecnica precisa che alla copertura finanziaria dell'onere complessivo si fa fronte quanto ad euro 781.227,42 sulle somme già impegnate (sulla Missione 16, Programma 1, Capitolo 348121) per l'esercizio finanziario 2015 e per il restante importo di euro 1.883.183,06 sulle disponibilità già riprodotte in bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e la cui integrale copertura è garantita dalle somme accertate e riscosse sul correlato capitolo di entrata 3695.

La legge 29 dicembre 2016, n. 27 recante “disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario”, rimodula i trasferimenti agli enti locali, adotta misure per salvaguardare gli equilibri dei bilanci (vietando il ricorso al criterio della spesa storica) ed

¹⁵⁸ L'articolo 73 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118: 1. Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa. 2. Per il pagamento la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori. 3. Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all' art. 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita. 4. Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta.

autorizza la spesa per il superamento del precariato per gli esercizi finanziari successivi al 2016. Diversamente, la legge 19 ottobre 2016, n. 21 (sempre in tema di debiti fuori bilancio) contiene “disposizioni contabili” afferenti all’esercizio finanziario 2015. Essa, infatti, dispone la regolarizzazione dei pagamenti effettuati dal cassiere fino all’esercizio finanziario 2015 per azioni esecutive, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, e riconosce un debito fuori bilancio pari a 132.892.225,40 euro. Conseguentemente, puntualizza che il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 è determinato tenendo conto della precedente disposizione.

In ordine alle considerazioni sulle disposizioni intervenute nell’esercizio 2016 di riconoscimento dei debiti fuori bilancio si rinvia al capitolo 4 sulla Gestione delle spese.

5.3 La legge di stabilità e la legge di assestamento

Alla legge di stabilità ed alla legge di assestamento per l’esercizio 2016 del bilancio è dedicata una trattazione a parte per lo specifico profilo finanziario che le contraddistingue.

La prima contiene la manovra di finanza pubblica regionale necessaria per realizzare gli aggiornamenti degli obiettivi dei documenti programmatici, derivanti dai cambiamenti delle condizioni economiche e dal concorso con gli obiettivi nazionali conformi ai parametri europei.

La stessa, quindi, definisce annualmente il quadro finanziario generale per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari ai nuovi obiettivi.

La legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 rubricata “Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2016. Legge di stabilità regionale”, attesa la sua funzione e struttura polivalente, reca una serie di disposizioni che spaziano in una moltitudine di ambiti, prevedendo un’ampia serie di interventi che interessano trasversalmente il territorio, gli enti e i consorzi della regione, i trasporti, il personale dirigente e quello subordinato, finanche l’ampio bacino dei precari, i beni demaniali, gli impianti e gli edifici di proprietà regionale o dei suoi enti strumentali, il sostegno ai servizi, alle attività produttive e al lavoro in generale, la revisione della spesa pubblica regionale, il rifinanziamento di talune leggi di spesa, l’incremento di spese già autorizzate e la rideterminazione dei fondi globali.

Analizzando dettagliatamente le disposizioni di spesa in essa contenute, si rileva che l'art. 7 dispone che i comuni hanno la facoltà di anticipare gli effetti dell'articolo 2, comma 1, della legge regionale 26 giugno 2015, n. 11. A tal fine, l'assegnazione di cui all'articolo 6, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 è determinata in 340.000 migliaia di euro per l'anno 2016, di cui 1.000 migliaia di euro per le finalità di cui all'articolo 19, comma 2, della legge regionale 8 agosto 1985, n. 34 e successive modifiche ed integrazioni. Conseguentemente è rideterminata l'aliquota di compartecipazione al gettito dell'imposta sui redditi effettivamente riscossa di cui al medesimo articolo.

L'art. 11 autorizza la spesa di 700 migliaia di euro, di cui 200 a valere sul bilancio regionale, per l'istituzione del Fondo per la progettazione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico.

L'onere di cui all'art. 14, rubricato “Cantieri di Servizio (RMI)”, è posto a carico del Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali senza, tuttavia, quantificarne l'ammontare o fissarne un tetto massimo quale clausola di salvaguardia.

Il Titolo II della medesima legge di stabilità, rubricato “rifinanziamento leggi di spesa e disposizioni finanziarie”, all'art. 20, commi 1 e 2, dispone il finanziamento per il triennio 2016-2018 di una serie di interventi individuati nell'Allegato 1, parte A e B, per un ammontare complessivo a carico dell'esercizio finanziario 2016 pari a 185.003 migliaia di euro. Al comma 3, per le finalità di cui all'articolo 65 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, autorizza, per l'esercizio finanziario 2016, l'ulteriore spesa di 2.500 migliaia di euro (capitolo 473738) da destinare ad enti, associazioni e fondazioni a partecipazione pubblica. Il comma successivo, autorizza altresì, per l'esercizio finanziario 2016, a valere sul fondo per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole, la destinazione della somma di 200 migliaia di euro agli Istituti superiori di studi musicali pubblici destinatari delle disposizioni della legge 21 dicembre 1999, n. 508, ai quali, alla data del 31 dicembre 2015, sia stato revocato il finanziamento da parte dei liberi Consorzi comunali relativo alla retribuzione del personale docente. Il trasferimento è destinato al finanziamento della spesa per il personale docente direttamente a carico degli istituti medesimi.

L'art. 21, rubricato “rifinanziamento ulteriori leggi di spesa”, autorizza la spesa di euro 15.688 migliaia di euro per le finalità di cui alle leggi regionali indicate nella annessa tabella e dispone di rideterminare, per l'anno 2016, in 12.994 migliaia di euro il fondo di cui all'articolo 128 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11.

L'art. 23 autorizza, per le finalità di cui all'articolo 4, comma 3, della legge regionale 11 giugno 2014, n. 13, per ciascuno degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, la spesa di 10.000

migliaia di euro; per le finalità di cui all'articolo 5 della legge regionale n. 13/2014 è autorizzata, per ciascuno degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, la spesa di 6.000 migliaia di euro; l'autorizzazione di spesa, di cui al comma 8 dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, è determinata nel limite massimo di 142.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2016 e di 137.000 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2017 e 2018.

L'art. 24 “Finanziamento misure per la fuoriuscita dei soggetti appartenenti al bacino PIP Emergenza Palermo” determina l'autorizzazione di cui all'articolo 68 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, per ciascuno degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, in 29.000 migliaia di euro.

L'art. 25 “Finanziamento provvedimenti in favore dei testimoni di giustizia” autorizza, per le assunzioni effettuate nel triennio 2016-2018, l'ulteriore spesa di 290 migliaia di euro. A decorrere dall'esercizio successivo al triennio in cui si verifica l'assunzione dei soggetti di cui alla legge regionale n. 22/2014, i relativi oneri trovano copertura finanziaria nella riduzione di spesa derivante dalle disposizioni di cui all'articolo 52 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9.

L'art. 26 “Assegnazioni finanziarie ai liberi Consorzi comunali” autorizza la spesa di 1.150 migliaia di euro per i servizi socio-assistenziali essenziali e determina il fondo per investimenti dei liberi Consorzi comunali in 9.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2016.

L'art. 27 “Finanziamento disposizioni in materia di personale precario” ridetermina le spese autorizzate per l'esercizio finanziario 2016 dall'articolo 30, commi 8 e 10, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modifiche ed integrazioni, rispettivamente in 181.900¹⁵⁹ migliaia di euro ed in 6.850 migliaia di euro. Determina, poi, in 36.362 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2016, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 30, comma 5, della legge regionale n. 5/2014. L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 31, comma 1, della legge regionale n. 5/2014, è inoltre determinata, per l'esercizio finanziario 2016, in 312 migliaia di euro. Dispone, infine, che, per fare fronte alle necessità derivanti dalla mancata erogazione dei contributi dell'anno 2013 dovuti agli enti (diversi dalle autonomie locali), pubbliche amministrazioni, ivi comprese le aziende pubbliche del Servizio sanitario regionale, la cui istanza, presentata, non è stata regolarizzata nell'anno di competenza, è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2016, la spesa di 100 migliaia di euro.

¹⁵⁹ Cfr. la nota dell'Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica – Dipartimento delle Autonomie Locali prot. n. 10200 del 12 giugno 2017, citata nel paragrafo 5.2 nella parte in cui si esamina la legge regionale 31 dicembre 2015, n. 32.

L'art. 28 “Finanziamento spesa personale Ente acquedotti siciliani in liquidazione” determina la spesa di cui all'articolo 6, comma 1, della legge regionale 11 giugno 2014, n. 13, per ciascuno degli esercizi 2016, 2017 e 2018, in 7.300 migliaia di euro. Determina altresì: il contributo concesso all'Istituto regionale vini e oli di Sicilia ai sensi del comma 2 *quinquies* dell'articolo 23 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, per ciascuno degli esercizi 2016, 2017 e 2018, in 207 migliaia di euro, anche per provvedere all'assunzione di personale precario; il contributo concesso all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive ai sensi del comma 2 *quinquies* dell'articolo 23 della legge regionale n. 10/1999, per ciascuno degli esercizi 2016, 2017 e 2018, in 1.107 migliaia di euro; il contributo concesso agli Enti regionali per il diritto allo studio universitario della Sicilia ai sensi del comma 2 *quinquies* dell'articolo 23 della legge regionale n. 10/1999, per ciascuno degli esercizi 2016, 2017 e 2018, in 2.708 migliaia di euro. Per le finalità di cui all'articolo 67 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, autorizza, per l'esercizio finanziario 2016, l'ulteriore spesa di 130 migliaia di euro.

L'art. 29 “Acquisizione dei servizi delle società partecipate” autorizza, allo scopo di rilanciare lo sviluppo degli interporti siciliani per lo svolgimento delle attività e dei servizi della Società degli Interporti Siciliani (SIS), per l'esercizio finanziario 2016, la spesa di 500 migliaia di euro.

L'art. 30 “Disposizioni finanziarie per l'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente” determina, ai sensi del comma 3 dell'articolo 58 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, l'assegnazione di cui al comma 9 dell'articolo 90 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, per gli esercizi finanziari 2016 e 2017, in 2.900 migliaia di euro per anno.

L'art. 31 incrementa l'importo del finanziamento dei Consorzi di bonifica, per l'anno 2016, ai sensi del comma 1 *quater*, lettera b), dell'articolo 2 della legge regionale 30 dicembre 1977, n. 106, come introdotto dal comma 11 dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, di 2.962 migliaia di euro. Tale incremento è iscritto in apposito capitolo dell'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea e, sentito l'Assessore regionale per l'economia, è assegnato ai singoli consorzi in base ai fabbisogni accertati. Conseguentemente, l'autorizzazione complessiva di spesa di cui all'articolo 47, comma 12, della legge regionale n. 9/2015 è rideterminata, per l'esercizio finanziario 2016 in 36.336 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2017 in 29.202 migliaia di euro e per l'esercizio finanziario 2018 in 25.030 migliaia di euro.

L'art. 32 “Riscossione Sicilia s.p.a. Fondo anticipazioni società partecipate”, nelle more della presentazione del piano di cui al comma 2, al fine di assicurare la continuità dell'attività di

riscossione, autorizza nell'esercizio finanziario 2016 la spesa di 13.200 migliaia di euro per la ricapitalizzazione di tale società. È, poi, istituito presso l'Assessorato regionale dell'economia un fondo per le anticipazioni infruttifere da riconoscere alle società a totale partecipazione della Regione per le quali sussistono i presupposti per il mantenimento ai sensi dell'articolo 1, comma 611 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e successive modifiche ed integrazioni. Per l'esercizio finanziario 2016 il fondo ha una dotazione finanziaria di 1.200 migliaia di euro.

L'art. 33 “Edilizia sovvenzionata ed agevolata” prevede che, per il triennio 2016-2018, gli interventi in questione previsti dalle leggi regionali di seguito elencate sono finanziati a valere sulle risorse di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 457, che alla data di entrata in vigore della presente legge non risultino ancora programmate mediante atti giuridicamente vincolati, nella misura a fianco di ciascuna legge indicata:

a) articoli 1 e 8 della legge regionale 20 dicembre 1975, n. 79 e successive modifiche ed integrazioni: 34.263 migliaia di euro per l'anno 2016, 33.468 migliaia di euro per l'anno 2017 e 30.888 migliaia di euro per l'anno 2018;

b) articolo 1 della legge regionale 12 agosto 1980, n. 86 e successive modifiche ed integrazioni: 2.194 migliaia di euro per l'anno 2016, 1.955 migliaia di euro per l'anno 2017 e 939 migliaia di euro per l'anno 2018;

c) articoli 1 e 2 della legge regionale 12 aprile 1952, n. 12 e successive modifiche ed integrazioni: 11.585 migliaia di euro per l'anno 2016; 11.096 migliaia di euro per l'anno 2017 e 10.571 migliaia di euro per l'anno 2018;

d) articolo 132 della legge regionale 1 settembre 1993, n. 25 e successive modifiche ed integrazioni: 990 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e 930 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2018.

L'art. 35 “Interventi sostitutivi per la bonifica dei siti contaminati” istituisce, in attuazione dell'articolo 250 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, un fondo per anticipare le somme necessarie per gli interventi sostitutivi da parte della Regione, in subordine dei comuni inadempienti, per la bonifica dei siti contaminati, ad eccezione di quelli di interesse nazionale. Per tale finalità autorizza, per l'esercizio finanziario 2016, la spesa di 1.000 migliaia di euro.

L'art. 36 “Sito minerario dismesso di contrada Bosco nel comune di San Cataldo. Miniera museo di Cozzo Disi nel comune di Casteltermeni” autorizza, per la realizzazione dell'intervento di messa in sicurezza di tale sito, la spesa per l'esercizio finanziario 2016 di 800 migliaia di euro. Per consentire gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria necessari per il recupero e

l'avvio della gestione della miniera museo di Cozzo Disi nel comune di Casteltermini autorizza, altresì, per il medesimo esercizio finanziario, la spesa di 200 migliaia di euro.

L'art. 37 “Piani di caratterizzazione” autorizza per la realizzazione dei piani in questione dei siti utilizzati come discariche e soggetti alla procedura di infrazione n. 2003/2077, per l'esercizio finanziario 2016, la spesa di 250 migliaia di euro.

L'art. 43 “Determinazione dei diritti fissi in materia di demanio idrico” destina almeno il dieci per cento delle risorse finanziarie di cui al comma 8 dell'articolo 47 della legge regionale n. 9/2015 e successive modifiche ed integrazioni, per ciascuno degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018¹⁶⁰.

L'art. 44 “Norme in materia di autorizzazione ambientale” aggiunge all'articolo 91 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, dopo il comma 3, il comma 3 *bis* che dispone, per il funzionamento della Commissione tecnica di cui ai commi 1 e 2 e comunque per il pagamento degli oneri direttamente riferiti alle attività istruttorie previste dal comma 3, per il triennio 2016-2018, la spesa annua di 90 migliaia di euro.

L'art. 48 “Trasporto isole minori e trasporto ferroviario” dispone l'incremento di 7.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2016 della dotazione finanziaria prevista dall'articolo 26 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9. Autorizza, poi, la spesa di 8.366 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2016 al fine di assumere l'onere dell'Iva sui corrispettivi dovuti a Trenitalia S.p.A. per l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario regionale.

L'art. 57 “Provvidenze in favore delle imprese agricole danneggiate da eventi atmosferici” istituisce un fondo con la dotazione finanziaria di 4.000 migliaia di euro per i danni subiti dalle imprese del comparto agricolo a seguito di eccezionali calamità naturali.

L'art. 58 “Cofinanziamento Fondo nazionale per le non autosufficienze” autorizza per l'anno finanziario 2016 la spesa complessiva di 5.000 migliaia di euro quale cofinanziamento regionale aggiuntivo alle risorse assegnate in favore della Regione siciliana per la copertura dei

¹⁶⁰ Legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale” il cui comma 8, dell'art. 47, dispone: 8. Per il personale di cui agli articoli 45-ter, 46 e 47 della legge regionale n. 16/1996 e successive modifiche ed integrazioni, nonché per il personale di cui al comma 7 dell'articolo 44 della legge regionale n. 14/2006, alle dipendenze del dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali e del Comando del Corpo forestale della Regione siciliana, per l'espletamento delle attività di sistemazione e manutenzione idraulico-forestale ed idraulico-agraria, imboscamento e rimboscamento, miglioramento dei boschi esistenti ed attività connesse, difesa del suolo, valorizzazione ambientale e paesaggistica, anche al fine della fruizione sociale del territorio, ivi compresa la gestione delle aree protette, attività per la produzione e la vendita di legno a scopi energetici, difesa della vegetazione dagli incendi, per le attività di cui agli articoli 14 e 29 della legge regionale n. 16/1996 e successive modifiche ed integrazioni, è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2015, l'ulteriore spesa nel limite massimo di 101.670 migliaia di euro. Per ciascuno degli esercizi finanziari 2016 e 2017 la spesa iscritta all'UPB 10.5.1.3.2 - capitolo 156604 è rideterminata rispettivamente in 36.330 migliaia di euro e in 31.330 migliaia di euro.

costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze del 14 maggio 2015, concernente il riparto delle risorse per l'anno 2015 del "Fondo nazionale per le non autosufficienze".

L'art. 59 "Centrale unica di committenza", al fine di garantire la realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi, alla spesa connessa all'attività svolta dalla "Centrale unica di committenza", di cui all'articolo 55 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, per gli acquisti di beni e servizi per gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale, fa fronte, a decorrere dall'anno 2016, con le risorse correnti del Fondo sanitario regionale, nel limite annuo massimo di 1.000 migliaia di euro.

L'art. 60 "Funzioni ispettive e di vigilanza dell'Assessorato regionale dell'economia" autorizza, per le finalità di cui al comma 7 dell'articolo 53 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, la spesa di 20 migliaia di euro, per ciascuno degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, ai fini della corresponsione del trattamento di trasferta spettante al personale regionale incaricato.

L'art. 61 "Contratti di servizio" autorizza, per l'esercizio finanziario 2016, il pagamento del saldo dei corrispettivi dovuti alla società Sicilia patrimonio immobiliare S.p.A. discendenti dal relativo contratto di servizio. Per tali finalità è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2016, la spesa di 1.921 migliaia di euro. Autorizza, altresì, per il finanziamento di un contratto di servizio aggiuntivo per l'affidamento alla società Servizi ausiliaria Sicilia S.c.p.a delle attività di valorizzazione del patrimonio immobiliare della Regione, per il triennio 2016-2018, la spesa annua di 1.500 migliaia di euro.

L'art. 64 "Utilizzo personale dello Stato per l'esercizio di funzioni in materia di pubblica istruzione" autorizza, per l'esercizio finanziario 2016, la spesa di 70 migliaia di euro.

L'art. 71 "Interventi in favore della zootecnia" autorizza, per le finalità di cui all'articolo 43 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, al fine di consentire la prosecuzione dell'incentivazione per l'acquisto e l'impiego di riproduttori animali, per l'esercizio finanziario 2016, la spesa complessiva di 785 migliaia di euro.

L'art. 73 "Fondi globali e tabelle" al comma 2, stabilisce, negli importi indicati, per l'anno 2016, nell'allegata tabella C, le dotazioni da iscrivere in bilancio per l'eventuale rifinanziamento, per non più di un anno, di spese in conto capitale, autorizzate da norme vigenti e per le quali nel precedente esercizio finanziario sia previsto uno stanziamento di competenza ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera c), della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni.

L'articolo 74, il terzultimo della norma in esame, rubricato “effetti della manovra e copertura finanziaria”, dispone che tali effetti e la relativa copertura sono indicati nel “prospetto allegato” alla legge stessa.

La quantificazione degli oneri e l'obbligo di copertura dei profili finanziari che ne discendono è, quindi, assolto con la predisposizione di un prospetto riepilogativo dei saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto) derivanti dall'attuazione di ciascuna disposizione contenuta nella medesima legge.

Al riguardo, apprezzabile per la chiara ricostruzione degli equilibri di bilancio, è la redazione – a corredo – del “prospetto allegato”, sia sotto il profilo del rispetto del principio di trasparenza che del principio della prudenza.

In esso vengono, infatti, riportati gli effetti delle disposizioni di spesa attraverso l'elencazione delle relative variazioni finanziarie¹⁶¹ con un meccanismo di corrispondenza dinamica tra entrate e spese che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4, rubricato “Rapporti finanziari Stato-Regione e compensazione per gettiti IRAP ed addizionale regionale IRPEF”, permette di assicurare con maggiore affidabilità l'equilibrio complessivo della manovra.

Con riferimento al predetto meccanismo dinamico, lo stesso Assessorato dell'economia, tramite gli uffici della Ragioneria generale¹⁶², ha chiarito che *<per l'anno 2016, sono riconducibili a “clausole di salvaguardia finanziaria” previste nelle leggi di spesa in relazione a risorse derivanti da maggiori entrate e/o risparmi di spesa, non esattamente quantificabili ma prudenzialmente stimate e destinate alla copertura degli oneri previsti nelle medesime leggi di spesa (...)>* le seguenti disposizioni: *<(...) con l'articolo 3 della L.R. 32/2015 e la legge di stabilità 2016, L.R. 3/2016 articolo 4, le ulteriori risorse corrispondenti alle entrate derivanti dalla definizione dell'accordo per il riconoscimento da parte dello Stato alla Regione delle ritenute sui redditi delle persone fisiche che hanno residenza fiscale nel territorio della Regione (importo stimato 500.000 migliaia di euro) e derivanti dal saldo tra gli importi presunti dei gettiti dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), e quelle effettivamente affluite alla Regione siciliana nel periodo 2001-2013, da compensare ai sensi dell'articolo 39, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (importo stimato 50.000 migliaia di euro), pari a complessivi 550.000 migliaia di euro, vengono accantonate in un apposito fondo cui sono iscritte le*

¹⁶¹ Intendendo per “variazione finanziaria” l'ammontare dell'intervento indicato nella disposizione al netto della reale consistenza numeraria del capitolo.

¹⁶² Si veda la nota dell'Assessorato dell'economia regionale, Dipartimento Regionale Bilancio e Tesoro, Ragioneria Generale della Regione, Unità di Staff 1 “Coordinamento, Monitoraggio dell'attività del Dipartimento e Valutazione” prot. 22754 del 10 maggio 2017.

risorse derivanti dalle riduzioni delle autorizzazioni di spesa riepilogate nell'Allegato 2. Le citate disposizioni prevedono che le autorizzazioni di spesa riepilogate nei citati Allegati vengono ripristinate solo in relazione ad un preciso riscontro dell'ammontare delle ivi richiamate risorse.>.

La legge in esame comporta effetti finanziari per l'anno 2016 pari ad euro 1.315.322 migliaia di euro, di cui 550.000 migliaia di euro corrispondenti al fondo di accantonamento sopra descritto e 765.322 migliaia di euro relativi all'ammontare del maggiore onere derivante dalle singole disposizioni di spesa precedentemente esaminate. La tabella che segue sintetizza le modalità di copertura di quest'ultime.

Tabella 5.5. Onere complessivo e modalità di copertura della legge di stabilità 2016.

Leggi di stabilità 2016		Ammontare in migliaia di euro
Importo maggiori oneri		765.322
Modalità di copertura	Riduzione di autorizzazione	714.322
	Nuove o maggiori entrate	51.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione siciliana.

* * *

L'assestamento del bilancio è approvato con una legge che, oltre ad adeguare il risultato di amministrazione, deve apportare le necessarie variazioni agli stanziamenti di bilancio.

L'articolo 50 del d.lgs. 118 del 2011 prevede che, entro il 31 luglio, la Regione approvi con legge l'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, accertati in sede di rendiconto dall'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente. Tale legge deve dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assumere i necessari provvedimenti di riequilibrio¹⁶³.

¹⁶³ La legge di assestamento modifica, altresì, la nota integrativa che contiene indicazioni circa:

- la destinazione del risultato economico dell'esercizio precedente o i provvedimenti atti al contenimento e assorbimento del disavanzo economico;
- la destinazione della quota libera del risultato di amministrazione;
- le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione tenuto conto della struttura e della sostenibilità del ricorso all'indebitamento, con particolare riguardo ai contratti di mutuo, alle garanzie prestate e alla conformità dei relativi oneri alle condizioni previste dalle convenzioni con gli istituti bancari e i valori di mercato, evidenziando gli oneri sostenuti in relazione ad eventuali anticipazioni di cassa concesse dall'istituto tesoriere.

Nel dettaglio, la legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24 di “Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018”, approvata ben oltre la previsione temporale (entro il 31 luglio) di cui al succitato art. 50 del d.lgs. 118 del 2011, reca le disposizioni di spesa di seguito specificate.

L'art. 6 autorizza la spesa di 5.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2016, al fine di assicurare lo svolgimento fino al 31 dicembre 2016 delle attività di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali svolte dalle *ex* province regionali per l'anno scolastico 2016-2017, da iscrivere in un apposito capitolo di spesa della rubrica del Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali.

L'art. 7 dispone per l'anno 2016 l'assegnazione straordinaria di 23.900 migliaia di euro alle Città metropolitane e ai liberi Consorzi comunali, di cui 350 migliaia di euro per i lavoratori precari del libero Consorzio comunale di Enna, al fine di contribuire a sostenere le funzioni essenziali e garantire il pagamento degli emolumenti al personale degli enti.

L'art. 8, per la prosecuzione dei rapporti di lavoro del personale con contratto a tempo determinato, autorizza, per l'esercizio finanziario 2016, la spesa di 1.350 migliaia di euro in favore dei comuni in dissesto e incrementa di 1.600 migliaia di euro ciascuna le assegnazioni previste dall'art. 6, comma 8 *bis*, della legge regionale 9 del 2015 e quella dell'art. 7, comma 2, della legge regionale 3 del 2016. Concede, poi, ai comuni beneficiari della disposizione di cui all'art. 13, comma 4, della legge regionale n. 9 del 2013, un contributo straordinario, per l'esercizio finanziario 2016, in misura pari a complessivi 1.595 migliaia di euro, da ripartire in proporzione alle riduzioni delle assegnazioni operate nel medesimo anno in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 27, comma 6, della legge regionale n. 3 del 2016.

Incrementa, al comma 7, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 7, comma 20, della legge regionale n. 3 del 2016, per l'esercizio finanziario 2016, di 65.000 migliaia di euro. Al riguardo, il Ragioniere generale, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 62 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è autorizzato, nell'esercizio finanziario 2016, ad effettuare operazioni finanziarie per il finanziamento delle spese di investimento di cui al comma 7. Il successivo comma 9 dispone che, al comma 2 dell'articolo 2 della legge regionale n. 20 del 2016, le parole “nell'esercizio finanziario 2016, ad effettuare operazioni finanziarie per un importo non superiore complessivamente a 18.900 migliaia di euro.” sono sostituite dalle parole “ad effettuare operazioni finanziarie per importi non superiori ad euro 3.223.140,00 nell'esercizio finanziario 2016, per l'acquisto di beni immobili di cui al comma 1 di proprietà della società Terme di Sciacca s.p.a. in

liquidazione e ad euro 15.676.860,00 nell'esercizio finanziario 2017, per l'acquisto di beni immobili di cui al comma 1 di proprietà della società Terme di Acireale s.p.a in liquidazione". Le autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 20, comma 2, Allegato 1 - Parte B della legge regionale n. 3 del 2016 sono incrementate, per l'esercizio finanziario 2016, dell'importo complessivo di 3.400 migliaia di euro per le finalità della legge regionale n. 14/1988.

L'art. 9, "Obbligo scolastico", autorizza, per l'esercizio finanziario 2016, la spesa di 16.100 migliaia di euro da destinare al finanziamento delle spese relative all'anno scolastico 2016-2017.

L'art. 10 "Finanziamento leggi di spesa" autorizza, per l'esercizio finanziario 2016:

- l'ulteriore spesa di 900 migliaia di euro destinata ai lavoratori utilizzati per le aperture dei siti museali e/o archeologici nei giorni festivi, senza incremento delle ore contrattualmente in atto previste e fermi restando i divieti di cui all'articolo 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 ed all'articolo 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11;
- l'incremento delle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 20, comma 1, Allegato 1 - Parte A della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, di 8.400 migliaia di euro e di 2.000 migliaia di euro;
- l'incremento delle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 24 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, di 1.512 migliaia di euro;
- l'incremento delle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 20, comma 2, Allegato 1 - Parte B della legge regionale n. 3/2016 per le finalità dell'articolo 7, comma 1, della legge regionale 1 agosto 1990, n. 20, per l'esercizio finanziario 2016, dell'importo di 1.215 migliaia di euro;
- l'incremento delle autorizzazioni di cui all'articolo 23, comma 2, della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di 1.760 migliaia di euro;
- l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 23, comma 3, della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di 8.000 migliaia di euro per il pagamento dell'Imposta regionale sulle attività produttive;
- l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 21, comma 1, della legge regionale n. 3/2016 per le finalità dell'articolo 18, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2000, n. 24 dell'importo di 1.074 migliaia di euro;
- l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 73, comma 6, Tabella G della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di 1.674 migliaia di euro per le finalità dell'articolo

- 35 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e dell'importo di 1.014 migliaia di euro per le finalità dell'articolo 1 della legge regionale 19 maggio 2005, n. 5;
- l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20, comma 2, Allegato 1 della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di 644 migliaia di euro per le finalità dell'articolo 1 della legge regionale 7 ottobre 1950, n. 75;
 - l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20, comma 2, Allegato 1 - Parte B della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di 5 migliaia di euro per le finalità dell'articolo 22 della legge regionale 20 marzo 1972, n. 11;
 - l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20, comma 2, Allegato 1 - Parte B della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di 5 migliaia di euro per le finalità dell'articolo 1 della legge regionale 5 novembre 1979, n. 224;
 - l'ulteriore spesa per le finalità di cui al comma 3 bis dell'articolo 91 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 come aggiunto dall'articolo 44 della legge regionale n. 3/2016, di 50 migliaia di euro;
 - l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20, comma 2, Allegato 1 - Parte B della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di euro 69.140,00 destinata al pagamento delle quote annuali 2013 e 2014 relative alla partecipazione della Regione siciliana al Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) con sede in Roma, da parte della Presidenza della Regione;
 - l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20, comma 2, Allegato 1 - Parte B della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di euro 19.907,88 destinata al pagamento della quota annuale 2014 relativa alla partecipazione della Regione all'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa da parte della Presidenza della Regione;
 - l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20, comma 1, Allegato 1 - Parte A della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di 2.076 migliaia di euro per le finalità dell'articolo 33 della legge regionale 10 agosto 1965, n. 21;
 - l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20, comma 2, Allegato 1 - Parte B della legge regionale n. 3/2016, per le finalità dell'articolo 1 della legge regionale 16 luglio 1982, n. 71 dell'importo di 2.000 migliaia di euro destinata alle strutture operative che alla data di entrata in vigore della presente legge erogano servizi socio assistenziali;

- l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui alla tabella del comma 1 dell'articolo 21 della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di 75 migliaia di euro;
- l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 21, commi 1 e 2, della legge regionale n. 3/2016, quanto al comma 1 dell'importo di 1.450 migliaia di euro e quanto al comma 2 dell'importo di 1.150 migliaia di euro, destinato al dipartimento istruzione e formazione;
- l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20, comma 1, Allegato 1 - Parte A della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di 200 migliaia di euro per le finalità dell'articolo 11 della legge regionale 6 giugno 1968, n. 14;
- l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20, comma 1, Allegato 1 - Parte A della legge regionale n. 3/2016 dell'importo di 200 migliaia di euro per le finalità dell'articolo 11 della legge regionale n. 14/1968;
- l'incremento delle autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 21 della legge regionale n. 3/2016, quanto al comma 1, dell'importo di 35 migliaia di euro e, quanto al comma 2, dell'importo di 200 migliaia di euro destinato al Dipartimento beni culturali, ambientali e identità siciliana;
- l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 21, comma 1, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 per le finalità dell'articolo 1 della legge regionale 30 dicembre 1980, n. 152, dell'importo di 210 migliaia di euro;
- l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 23, comma 1, della legge regionale n. 3/2016, dell'importo di 1.000 migliaia di euro;
- la spesa di 100 migliaia di euro in favore dei consorzi di bonifica da ripartire in proporzione all'ammontare dei ruoli sospesi;
- l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 1, della legge regionale 30 giugno 2016, n. 13 dell'importo di 300 migliaia di euro;
- la spesa di 200 migliaia di euro per le finalità di cui all'articolo 8 della legge regionale 11 giugno 2014, n. 13;
- la spesa di 50 migliaia di euro per l'aggiornamento e il consolidamento della banca dati dello schedario viticolo regionale ai fini dell'assegnazione dei fondi comunitari relativi all'OCM vino;
- la spesa di cui all'articolo 1, comma 2, della legge regionale n. 13/2016 dell'importo di 100 migliaia di euro;

- l'ulteriore spesa per le finalità dell'articolo 76, comma 4, ultimo periodo, della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 di 1.000 migliaia di euro;
- la spesa di 1.000 migliaia di euro per i comuni che nell'arco del primo semestre 2016 hanno subito trattenute statali dal gettito IMU;
- la spesa di 200 migliaia di euro per consentire il riequilibrio, tra i comuni con popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti, delle assegnazioni regionali di parte corrente;
- la spesa dell'importo di 500 migliaia di euro di cui alla Tabella "G" allegata alla legge regionale n. 3/2016, per le finalità dell'articolo 27, comma 6, della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19;
- il riconoscimento di un contributo straordinario di 300 migliaia di euro al comune di Lampedusa e Linosa per le particolari difficoltà in cui versano;
- la spesa di 8.400 migliaia di euro per le finalità dell'articolo 9 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

L'art. 12 "Riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" riconosce la legittimità del debito fuori bilancio pari a complessivi 7.795.086,07 di euro, il cui pagamento è regolato in ragione di 2.598.362,02 di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018. Riconosce, altresì, la legittimità del debito fuori bilancio pari a complessivi pari a 7.621.053,39 al quale si fa fronte mediante l'utilizzo dell'accantonamento 1004 - Capitolo 215704 - Tabella "A" della legge regionale n. 3/2016 per l'importo di 3.237 migliaia di euro e mediante riduzione della Missione 20 – Programma 1, Capitolo 215744 per l'importo di 4.384 migliaia di euro.

L'art. 13 "Contributo alle partorienti delle isole minori della Regione" autorizza la spesa di 100 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2016.

L'art. 14 "Disposizioni in materia di associazioni regionali degli allevatori" prevede che il limite massimo di spesa pari a 1.400 migliaia di euro venga sostenuto nell'ambito dell'autorizzazione di cui all'articolo 44 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, nel limite massimo di 1.400 migliaia di euro.

L'art. 15 "Fondo precariato" incrementa l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 27, comma 1, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 dell'importo di 1.308 migliaia di euro per le finalità dell'articolo 30, comma 10, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modifiche e integrazioni.

L'art. 16 "Oneri pregressi" autorizza la spesa di euro 47.298,98 per l'esercizio finanziario 2016 per la restituzione delle somme trattenute nell'esercizio finanziario 2015 al personale

dependente della Regione dagli emolumenti stipendiali agli stessi dovuti per disposizioni giudiziarie di assegnazione provvisoria.

L'art. 17 "Riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione derivanti da sentenze esecutive e/o provvedimenti giudiziari esecutivi per il valore complessivo di euro 40.206.827,08 al cui onere si provvede, nell'esercizio finanziario 2016, mediante riduzioni di autorizzazioni di spesa.

L'art. 18 "Riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere b) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione per il valore complessivo di euro 25.412.725,00, al cui onere si provvede, nell'esercizio finanziario 2016, mediante la riduzione di pari importo della Missione 20, Programma 1, capitolo 215701.

Si rileva che la legge in esame, diversamente da quanto disposto da quella di stabilità, non contiene un esplicito richiamo all'obbligo di copertura finanziaria e non è corredata da un prospetto di riepilogo delle disposizioni sopra elencate che, invece, sono ricomprese nelle tabelle di variazioni delle scritture di assestamento.

Conseguentemente, anche se l'onere nominale della maggiore spesa è stato determinato in 245.748 migliaia di euro, non è stato possibile identificare con esattezza l'ammontare coperto con riduzioni di precedenti autorizzazioni ovvero con maggiori o nuove entrate.

Tuttavia, in un logico sviluppo diacronico e teleologico con la legge di stabilità, la legge di assestamento per il 2016 assicura il rispetto dell'obbligo di copertura dei profili finanziari attraverso il complesso sistema della quadratura generale delle variazioni al bilancio.

5.4 Profili critici della legislazione regionale di spesa

Si osserva, anzitutto, il reiterarsi dei profili di criticità ripetutamente stigmatizzati da queste Sezioni riunite nelle relazioni degli anni precedenti con particolare riguardo alle relazioni tecniche ai disegni di legge (e al conseguente aggiornamento necessario in caso di loro approvazione con modifiche) ed alla loro reale copertura finanziaria.

Relativamente alle relazioni tecniche, continua a destare forte preoccupazione la persistente sostanziale genericità delle stesse, con palese violazione delle disposizioni di legge, anche di ordine costituzionale, che le disciplinano.

Dalla lettura sistematica delle norme regionali¹⁶⁴ e di quelle nazionali¹⁶⁵ così come modificate ed integrate dalle disposizioni riguardanti la contabilità armonizzata¹⁶⁶, si evidenzia, infatti, che la relazione tecnica predisposta dal Dipartimento competente deve essere trasmessa alla Ragioneria generale affinché venga effettuata la verifica della correttezza delle modalità scelte per le coperture, delle quantificazioni e dell'idoneità, congruità e effettiva disponibilità dei mezzi di copertura indicati.

La Commissione bilancio, finanze e programmazione dell'Assemblea regionale siciliana deve, altresì, chiedere alla Giunta regionale l'aggiornamento della relazione tecnica qualora i disegni di legge (di iniziativa governativa e parlamentare) abbiano subito, nel corso dell'*iter* di approvazione, emendamenti o modifiche che comportino nuovi o maggiori oneri¹⁶⁷, e ciò per la definitiva quantificazione dell'onere a carico del bilancio regionale.

In tale caso, la relazione tecnica aggiornata, predisposta dal Dipartimento competente, deve essere trasmessa alla Ragioneria generale, cui spetta il compito di procedere alla verifica della correttezza delle quantificazioni e dell'idoneità, congruità e disponibilità delle coperture indicate¹⁶⁸.

Al riguardo, a fronte della richiesta di trasmissione di *“tutte le relazioni tecniche di accompagnamento alle leggi di spesa emanate nell'esercizio 2016”*¹⁶⁹, la Ragioneria generale della Regione si era limitata a precisare¹⁷⁰ *“(...) che le relazioni tecniche trasmesse dalla scrivente Ragioneria sono riferite ai contenuti dei disegni di legge così come approvati dalla Giunta Regionale.*

¹⁶⁴ Legge regionale 8 luglio 1977, n. 47, norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana, pubblicata sulla GURS 16 luglio 1977, n. 31.

¹⁶⁵ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica, pubblicata nella G.U. 31 dicembre 2009, n. 303, S.O.

¹⁶⁶ Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, pubblicato nella G.U. 26 luglio 2011, n. 172.

¹⁶⁷ Art. 7 della legge regionale n. 47 del 1977. Si veda anche l'art. 73 quater del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale, che dispone che debbano essere presentati alle Commissioni competenti per materia: gli emendamenti di iniziativa sia parlamentare che governativa riguardanti le singole parti del disegno di legge finanziaria e quelli relativi al disegno di legge di bilancio che propongono variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione. La medesima disposizione considera inammissibili gli emendamenti sia di iniziativa parlamentare che governativa al disegno di legge finanziaria ed al disegno di legge del bilancio di previsione che contengano disposizioni estranee all'oggetto della legge finanziaria o della legge di bilancio o che siano contrastanti con le modalità di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la legge finanziaria. Per i disegni e le proposte di legge in generale, il settimo comma dell'art. 65 del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale prevede anche che le Commissioni hanno sempre l'obbligo di richiedere il parere della Commissione «Bilancio» allorché il disegno di legge, per le disposizioni contenute nel testo del proponente o, per le modifiche che si intendessero ad esse apportare, implichi nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate o contenga disposizioni rilevanti ai fini delle previsioni della programmazione regionale.

¹⁶⁸ Art. 7, comma 4, della legge regionale n. 47 del 1977.

¹⁶⁹ Con nota n. 4304 del 21.04.2017 della Corte dei conti.

¹⁷⁰ Con nota prot. n. 24170-A.09.01 del 18 maggio 2017 del Dipartimento Regionale Bilancio e Tesoro – Ragioneria Generale della Regione dell'Assessorato dell'Economia.

Appare evidente che, una volta approvati i predetti disegni di legge, le eventuali modifiche intervenute nel corso dei lavori parlamentari sono” – rectius dovrebbero essere – “oggetto di coordinamento dei testi (norma e relazione tecniche) da parte degli Uffici dell’Assemblea regionale”.

Pertanto, verificata l’assenza del pur previsto coordinamento tra il Dipartimento regionale Bilancio e Tesoro – Ragioneria generale, gli Uffici dell’ARS e quelli della Giunta, nell’ipotesi in cui i disegni di legge abbiano subito modifiche o emendamenti comportanti nuovi o maggiori oneri, è stato chiesto¹⁷¹ al Segretario generale dell’Assemblea regionale siciliana di trasmettere l’aggiornamento delle relazioni tecniche di cui al comma 4 dell’art. 7 della legge regionale 47 del 1977.

Pur apprezzando la disponibilità degli uffici consultati che hanno cercato di fornire i dati e la scarna documentazione disponibile, l’esito dell’attività istruttoria ha tuttavia evidenziato una sostanziale difficoltà (e, in molti casi, l’impossibilità) nel fornire le relazioni tecniche definitive alle leggi di spesa relative ai disegni di legge emendati e quei dati di natura quantitativa che dovrebbero ordinariamente essere collazionati anche ai soli fini statistici.

Gli uffici dell’Assemblea regionale siciliana, infatti, hanno disposto l’invio della documentazione reperita, ancorché parziale, solo a pochi giorni della chiusura del presente referto.

Alla luce della rilevata indisponibilità di un fascicolo (cartaceo o elettronico), per ogni singola legge approvata dall’ARS nell’anno 2016, che documenti l’intero *iter* normativo concluso, la analitica quantificazione definitiva degli oneri delle singole disposizioni di spesa e le modalità di copertura mediante una adeguata relazione tecnica al disegno di legge così come poi approvato, si registra un palese scollamento tra le procedure previste dalle norme di contabilità armonizzata, il processo di formazione e approvazione delle leggi e l’attività gestionale degli apparati amministrativi chiamati in causa.

A ciò si aggiunga che l’analisi delle relazioni tecniche che accompagnano i disegni di legge esitati ha confermato, in generale, un preoccupante fenomeno di duplicazione di contenuti e conseguentemente una sostanziale inadeguatezza nel fornire le dettagliate informazioni giuridiche, finanziarie e contabili che le relazioni tecniche devono contenere.

Tale documento, infatti, non può consistere in una mera parafrasi del disegno di legge che accompagna. Al contrario, deve contenere – nei casi in cui la natura delle misure lo giustifichi – un’analisi di impatto giuridico, socio-economico e finanziario delle disposizioni che il disegno di legge reca. Sotto il profilo giuridico la relazione deve collocare e coordinare la proposta di legge

¹⁷¹ Con nota n. 5253 del 25 maggio 2017 della Corte dei conti.

nel quadro normativo già esistente, analizzandola dettagliatamente; dal punto di vista socio-economico deve contenere una illustrazione dell'*outcome* atteso delle politiche pubbliche regionali, cioè degli effetti che l'organo di governo intende perseguire rispetto all'ambito su cui interviene¹⁷²; dal punto di vista finanziario deve indicare in maniera esplicita l'onere che comporta per la finanza pubblica regionale indicandone anche la relativa copertura finanziaria, i criteri utilizzati per le quantificazioni, nonché le modalità e le ragioni delle coperture scelte. Queste, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, in relazione al parametro dell'art. 81, terzo comma, Cost., devono essere credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali¹⁷³.

Un utilizzo appropriato e rigoroso della relazione tecnica permetterebbe la realizzazione di una serie di obiettivi: *in primis*, l'osservanza dell'obbligo della copertura finanziaria e la valutazione dell'efficacia della corrispondente scelta del Governo regionale; poi, l'utilizzo efficiente delle risorse regionali, l'effettività del riscontro parlamentare sulle iniziative dell'esecutivo, la garanzia del rispetto del principio contabile della trasparenza, nonché la coerenza delle iniziative della Giunta regionale con la programmazione esistente. Ciò impone, tra l'altro, il puntuale rispetto delle procedure e dei tempi del ciclo del bilancio affinché venga rispettata la sequenza logica degli atti in cui si sostanzia e delle fasi che lo compongono.

A tal proposito, vale la pena di ricordare che il fine ultimo del complesso sistema normativo per l'attuazione della contabilità armonizzata è quello di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico nazionale in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea coinvolgendo gli enti territoriali a concorrere alla costruzione di un quadro di consolidamento dei conti delle Amministrazioni pubbliche ancorato a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza, necessari a garantire una corretta verifica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti ai vincoli comunitari¹⁷⁴.

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

¹⁷² Al fine di verificare la capacità di una politica pubblica di modificare nella direzione desiderata lo stato di un determinato ambito, ovvero di determinare in quale misura l'intervento – piuttosto che altri fattori – abbia contribuito al raggiungimento di un certo risultato, sarebbe auspicabile che gli uffici preposti alla predisposizione delle relazioni tecniche effettuino dette analisi mediante il ricorso ad idonee metodologie che abbiano ampio e comprovato riscontro in ambito accademico-scientifico. Si suggerisce, *ex multis*, l'utilizzo dell'*approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche* o della metodologia quali-quantitativa della *system dynamics* (trattasi di un approccio allo studio del comportamento dei sistemi e, in particolare, dei sistemi socio/economici, in cui si enfatizza il ruolo dell'intreccio tra politiche, strutture decisionali e ritardi temporali nell'influenzarne i fenomeni dinamici).

¹⁷³ Sent. n. 384/1991, n. 213/2008, n. 100/2010, n. 141/2010, n. 106/2011 e n. 68/2011.

¹⁷⁴ Cfr. delibera Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 4/2015.

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 regionale¹⁷⁵.

Al riguardo si richiama la Circolare n. 1 del 21 gennaio 2015 della Ragioneria generale della Regione, la quale chiarisce, come illustrato nel paragrafo 5.1, che la copertura finanziaria mediante riduzione di autorizzazioni di spesa vigenti deve essere assicurata mediante l'utilizzo di provviste derivate da modifiche legislative di programmi di spesa, per i quali precedenti disposizioni hanno stanziato risorse finanziarie, provvedendo alla loro adeguata e contestuale copertura¹⁷⁶. Precisa, altresì, che la riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa ed analiticamente giustificata, fornendo indicazioni sui motivi del mancato utilizzo per le finalità a cui erano originariamente destinati e occorre, infine, dimostrare che essa sia sufficiente a "compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa".

La comprovata reiterazione di tale condotta, che a volte riguarda anche politiche varate nello stesso esercizio finanziario in corso, 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.

Siffatta gestione fluttuante, disorganica e asistemica delle politiche regionali di spesa e dei documenti contabili, determina poca trasparenza nella formazione del bilancio e una incertezza dei risultati nominali del rendiconto, inducendo fondati dubbi sulla effettività della affermazione che "le azioni poste in essere hanno anticipato la tempistica relativa al raggiungimento dell'equilibrio"¹⁷⁷ finanziario.

Risulta, così, evidente un (reiterato negli anni e già segnalato nelle precedenti relazioni) inadeguato approfondimento delle stime e dei metodi utilizzati per la quantificazione delle spese che conseguiranno dall'applicazione della singola legge approvata, circostanza che ostacola seriamente, tra l'altro, l'emersione di oneri che potrebbero così rimanere "occulti".

¹⁷⁵ Si pensi ai casi di non perdurante allineamento nominale tra oneri (certi) e copertura (dubbia o fluttuante), a volte dovuto anche alla carenza di adeguati approfondimenti e idonee valutazioni circa la sostenibilità e la ragionevolezza delle coperture.

¹⁷⁶ Come già detto, nella circolare citata si chiarisce anche che, qualora si ritenga che la nuova spesa sia sostenibile mediante l'utilizzo di risorse già destinate a programmi di spesa autorizzati è necessario che venga normativamente abrogata o ridotta la precedente autorizzazione di spesa "al fine di escludere che la presenza di incomprimibili fabbisogni comprometta la manovra di copertura, ovvero che lo "spostamento" di risorse da un intervento di spesa ad un altro possa comportare il verificarsi di debiti di bilancio. In altri termini, deve essere verificato con certezza che il programma di spesa autorizzato in precedenza abbia esaurito i propri effetti finanziari o che gli stessi possano essere fatti cessare attraverso una modifica legislativa, senza incorrere in contenziosi".

¹⁷⁷ Nota prot. n. 22793-A.09.01 del 10 maggio 2017 del Dipartimento Regionale Bilancio e Tesoro – Ragioneria Generale della Regione dell'Assessorato dell'Economia.

In passato, in sede di relazione di parifica, queste Sezioni riunite hanno più volte formulato, anche in materia di leggi di spesa, proprie indicazioni, osservazioni e ipotesi propositive, cui, si rimarca, non è mai conseguita una sufficiente ed adeguata attenzione da parte della Regione nella adozione di effettive e consequenziali misure correttive.

Relativamente al disegno di legge di stabilità e alla relazione tecnica che lo accompagna si ribadisce che essi non contengono analitiche informazioni sulle coperture delle singole disposizioni o sugli effetti triennali, tant'è che l'asserita "azione per dare trasparenza al Bilancio della Regione e per orientare alla massima prudenza le politiche di bilancio", ancorché declinata nei documenti ufficiali¹⁷⁸, sembra essersi arenata nei fatti. La relazione tecnica, che dovrebbe mantenere una propria evidenza almeno per finalità conoscitive, resta, nella sua effettiva stesura, del tutto inidonea a fornire una completa e dettagliata rappresentazione della coerenza tra le disposizioni del disegno di legge di stabilità, gli obiettivi programmatici del documento di economia e finanza regionale (DEFR) e gli interventi che modificano previsioni normative con autonomi obiettivi.

Gli effetti finanziari della manovra sulla legislazione vigente sono riepilogati per la definizione dell'equilibrio generale dei saldi nelle apposite tabelle allegate alla medesima legge di stabilità.

Nonostante la Regione siciliana sia destinataria delle norme sulla contabilità armonizzata, la legge regionale di stabilità, come già rilevato nella precedente relazione, continua ad essere utilizzata (così come anche la legge regionale di assestamento) quale strumento di distribuzione e compensazione generalizzata di provvidenze pubbliche destinate ad una vasta gamma di soggetti (consorzi, associazioni, istituti ed enti vari) di diversa natura che operano nel territorio della regione.

A tal proposito, la relazione tecnica al disegno di legge¹⁷⁹ specifica che "gli articoli da 17 a 27 provvedono al finanziamento della spesa continuativa che non ha trovato integrale copertura nel bilancio triennale per insufficienza delle risorse fra cui il settore della forestazione, i testimoni di giustizia, il bacino PIP Emergenza Palermo, l'Ente acquedotti siciliani in liquidazione, i liberi Consorzi comunali e l'acquisizione dei servizi delle Società partecipate". Si segnala, infine, che la legge di stabilità assicura la copertura finanziaria dell'autorizzazione alla proroga annuale dei contratti di lavoro subordinato disposta, ai soli fini giuridici, dall'art. 5 della legge regionale 32 del 2015, che risulta peraltro sprovvista della quantificazione del relativo onere.

¹⁷⁸ Cfr. la Relazione illustrativa alla Legge di stabilità 2016 e al Bilancio di previsione 2016-2018, pagina 5.

¹⁷⁹ Si veda pagina 7 della stessa.

Anche per la legge di assestamento del bilancio regionale 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.

Le disposizioni di spesa che, invece, si rinvenivano promiscuamente nella legge di assestamento per il 2016, a rigore, dovrebbero trovare una diversa e più appropriata collocazione e, talvolta, in ragione della loro natura, avrebbero dovuto seguire un autonomo *iter* legislativo in ossequio al principio democratico e nel rispetto delle prerogative dell'assemblea parlamentare.

La legge regionale di assestamento è stata approvata il 5 dicembre, quindi, ben oltre il termine ultimo del 31 luglio previsto dall'art. 50 del d.lgs. 118 del 2011¹⁸⁰. Al riguardo, queste Sezioni riunite stigmatizzano anche la concomitante inosservanza del divieto di approvazione dopo il 30 novembre di leggi di spesa che rechino oneri a carico del bilancio di competenza dell'esercizio in corso disposto dall'art. 7, comma 9, della legge regionale n. 47 del 1977¹⁸¹.

Contrariamente alla logica del sistema di contabilità pubblica e alle prescrizioni normative, la legge di assestamento, così come la legge di stabilità, reca una serie di interventi di natura localistica e microsettoriale, nonché di disposizioni volte al riconoscimento di debiti fuori bilancio. La congestione legislativa che ne consegue, determina poca chiarezza nella costruzione e nella 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 finanza regionale, onde poter ricostruire un quadro riepilogativo chiaro e trasparente che ridetermini gli importi della maggiore spesa.

Ciò detto, deve rilevarsi che con la circolare n. 27 del 4 novembre 2016 la Ragioneria Generale della Regione ha chiesto a tutti gli Uffici regionali *“di dare estrema rilevanza alle considerazioni emerse in sede di Parifica del Rendiconto Generale per l'esercizio 2015, di attenersi alle indicazioni ed ai suggerimenti proposti, e di adottare ogni misura correttiva al fine di superare le criticità evidenziate e pervenire ad un miglior governo delle risorse collettive”*¹⁸².

¹⁸⁰ Tale articolo prevede che, entro il 31 luglio, la regione approva con legge l'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, accertati in sede di rendiconto dall'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente

¹⁸¹ L'art. 7, comma 9, della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 rubricata “Norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana” recita: Le leggi regionali di spesa approvate dopo il 30 novembre non possono recare oneri a carico del bilancio di competenza dell'esercizio in corso, salvo casi di particolare urgenza e necessità.

¹⁸² Cfr. circolare n. 27 del 4 novembre 2016 del Dipartimento Bilancio e Tesoro - Ragioneria Generale della Regione siciliana, Servizio 1 - Bilancio e Programmazione.

Tale richiamo, tuttavia, pur opportuno e doveroso ai fini dell'ottemperanza agli indirizzi espressi da queste Sezioni riunite, non appare tempestivo: avrebbe dovuto, infatti, essere diramato non già alla chiusura dell'esercizio finanziario successivo a quello a cui si riferisce il referto del giudizio di parificazione, ma in un arco temporale antecedente e quindi utile a garantirne l'effettività.

A tal fine e per il fondamentale ruolo assunto dalle regole della contabilità armonizzata, si auspica, pertanto, che, in rigorosa sequenza logica e cronologica con la parifica del rendiconto generale della Regione, vengano tempestivamente diramati ai vari Dipartimenti tutti i richiami in materia contabile contenuti nella relazione annessa alla decisione di queste Sezioni Riunite.

Si ritiene, inoltre, anche in vista della fine della presente legislatura e dell'inizio della prossima, che tale previsione possa essere ricompresa tra gli obiettivi di natura strategica contenuti nella prossima "direttiva generale dell'attività amministrativa e per la gestione¹⁸³" dell'Assessore regionale dell'Economia, quale impulso all'istituzionalizzazione di uno strumento, annualmente cadenzato, funzionale a supportare la programmazione regionale, a migliorare la buona amministrazione e a rafforzare la capacità di collaborazione interdipartimentale.

Detta prassi, ispirata al principio di coordinamento della finanza pubblica in ambito regionale, contribuirebbe certamente a dare sistematicità all'attività di indirizzo dell'Assessorato dell'Economia in adesione alle risultanze dell'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti.

Queste Sezioni riunite ritengono, poi, che, in tale prospettiva, appare non più procrastinabile un'attenta rivisitazione organizzativa degli apparati amministrativi regionali coinvolti, predisponendo ed implementando buone pratiche gestionali per la catalogazione periodica dei documenti da far confluire nei fascicoli delle leggi di volta in volta approvate dal parlamento regionale. Appare, altresì, indispensabile il coinvolgimento anche nella fase finale di approvazione dei Dipartimenti interessati in modo da consentire alla Ragioneria generale di assolvere concretamente all'indispensabile verifica dei dati contabili necessari per la conclusione dell'*iter* assembleare.

Risulta, anche, indifferibile che detto fascicolo, munito di una adeguata relazione tecnica alla legge così come approvata, venga tempestivamente e regolarmente trasmesso agli organi di governo regionali (che ne dovranno assicurare la gestione amministrativa), nonché a questa Corte che potrà così svolgere le sue verifiche per tempo ai fini previsti dall'art. 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 in ordine alla redazione della annuale "relazione sulla tipologia delle

¹⁸³ Emanata ai sensi della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e ss.mm.ii.

coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”.

Ad ogni modo, indipendentemente dalle misure che la Regione adotterà, questa Corte, ai fini della predisposizione della annuale relazione sulla tipologie di coperture finanziarie, chiederà espressamente e contestualmente all'approvazione di ogni legge di spesa, la trasmissione della relazione tecnica al disegno di legge, nonché dell'aggiornamento alla stessa (nel caso di modifiche disposte nel corso dell'*iter* di approvazione) e che sia dato conto dell'intervenuto e puntuale rispetto, per ognuna delle leggi, delle menzionate disposizioni di cui all'art. 7, comma 4, della legge regionale n. 47 del 1977 e dell'art. 65, comma 7, del Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana.

Si ribadisce, infine, come evidenziato già nella precedente relazione, ma con una urgenza che si ritiene oramai del tutto ineludibile, anche in considerazione della fine della attuale legislatura, che “(...) *nella prospettiva di rendere maggiormente efficace il controllo sugli equilibri finanziari e di bilancio, sia necessario rafforzare, anche sotto il profilo tecnico, gli strumenti e gli organismi di controllo parlamentare (ivi compreso l'Ufficio studi del Servizio bilancio) su tutti gli aspetti fin qui evidenziati allo scopo di perseguire la finalità di una reale conoscenza delle manifestazioni contabili dei fenomeni finanziari sottesi all'utilizzo della legislazione di spesa*”.

Tabella 5.6. Elenco delle disposizioni delle singole leggi di spesa 2016.

Leggi di spesa 2016			
Legge regionale	Articolo	Importi in migliaia di euro	Copertura
8	5	15	Riduzione autorizzazione di spesa
8	18	1.237	Riduzione autorizzazione di spesa
8	18	1.000	Riduzione autorizzazione di spesa
8	21	225	Riduzione autorizzazione di spesa
8	22	30	Riduzione autorizzazione di spesa
13	1	1.760	Riduzione autorizzazione di spesa
13	1	2.526	Riduzione autorizzazione di spesa
20	2	3.223	operazione finanziaria così come modificata in riduzione dall'art. 8, c. 9, l.r. 24/2016
20	4	1.900	proventi derivanti all'art. 93 del Regolamento CE n. 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008
20	4	1.100	
20	5	9.000	Riduzione autorizzazione di spesa
20	1	3.580	copertura finanziaria art. 1, c. 2 e art. 10, LR 20: nuove entrate per acquisizione saldo contabile del soppresso Fondo etico della Regione siciliana Titolo 5 Tipologia 400 Capitolo 7010
20	7	2.400	
20	8	3.480	
20	9	20	
20	11	1.200	Riduzione autorizzazione di spesa
Totale		32.696	

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione siciliana.

Tabella 5.7. Elenco delle disposizioni di spesa della legge di stabilità 2016.

Legge di stabilità n. 3 del 2016		
Articolo	Comma	Importi in migliaia di euro
7	2	255.000
7	20	50.000
11	4	200
20	1 e 2	96.962
20	3	2.500
21	1	11.244
21	2	12.994
23	1	10.000
23	2	6.000
23	3	105.670
24	1	9.324
25	2	290
26	2	9.000
27	1	101.009
27	1 e 13	517
27	10	21.615
27	11	312
28	1	3.060
28	2	94
28	3	506
28	4	1.236
28	5	130
29	4	500
30	1	1.323

Articolo	Comma	Importi in migliaia di euro
31	1 e 3	17.134
32	1 e 3	13.200
32	4	1.200
35	4	1.000
36	1	800
36	2	200
37	1	250
44	1	90
48	4 e 5	15.366
57	1	4.000
58	1	5.000
60	1	20
61	1	1.921
61	2	1.500
64	1	70
71	1	785
Tabella G		3.300
Totale legge di stabilità		765.322

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione siciliana.

Tabella 5.8. Elenco delle disposizioni di spesa della legge di assestamento 2016.

Legge regionale di assestamento n. 24 del 2016		
Articolo	Comma	Importi in migliaia di euro
6	3	5.000
7	1	23.900
8	1	1.350
8	2	1.600
8	4	1.600
8	6	1.595
8	7	65.000
8	12	100
8	13	800
8	14	750
8	15	1.000
8	16	750
9	1	16.100
10	1	900
10	2	8.400
10	3	2.000
10	4	1.512
10	5	1.215
10	6	1.760
10	7	8.000
10	8	1.074
10	9	2.688
10	10	644
10	12	5
10	13	5
10	14	50
10	15	69
10	16	20
10	17	2.076
10	18	2.000
10	19	75
10	20	1.450
10	20	1.150
10	21	200
10	22	200
10	24	35

Articolo	Comma	Importi in migliaia di euro
10	24	200
10	26	210
10	27	1.000
10	28	100
10	30	300
10	31	200
10	32	50
10	33	100
10	35	1.000
10	36	1.000
10	37	200
10	38	500
10	40	300
10	42	8.400
12	2	2.598
12	4	3.237
12	4	4.384
13	4	100
15	1	1.308
16	1	47
17	3	37.427
17	4	288
17	4	162
17	4	72
17	4	11
17	4	50
17	4	1.800
17	4	17
17	4	180
17	4	10
17	4	11
18	3	25.413
Totale legge di assestamento		245.748

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione siciliana.

Tabella 5.9. Riepilogo dell'onere complessivo delle leggi di spesa 2016.

Riepilogo generale	Importo
Totale altre leggi di spesa	32.696
Totale legge di stabilità	765.322
Totale legge di assestamento	245.748
Totale spesa esercizio finanziario 2016	1.043.766

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione siciliana.

6 LA POLITICA SANITARIA REGIONALE

SOMMARIO: 6.1 Stato di attuazione della normativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici - 6.2 Il finanziamento del sistema sanitario regionale per l'anno 2016 - 6.3 Risultato di esercizio 2016 – 6.4 I vincoli delle disposizioni normative – 6.5 Percorso di risanamento dei conti regionali nel settore sanitario - POCS – 6.6 Analisi dei costi dell'assistenza sanitaria del 2016 – 6.7 Le procedure di acquisto dei beni e dei servizi – 6.8 Analisi dello stato patrimoniale: la situazione debitoria e creditoria delle aziende- – 6.9 La spesa per investimenti- 6.10 I livelli essenziali di assistenza (LEA)- 6.11 Conclusioni

6.1 Stato di attuazione della normativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici

L'articolo 47, comma 12, della legge regionale del 28 gennaio 2014 n. 5 ha stabilito, a decorrere dal 1 gennaio 2014, l'applicazione in Sicilia delle disposizioni contenute nel Titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011.

L'applicazione del predetto titolo rende necessaria la tenuta di una contabilità di tipo economico – patrimoniale per la gestione sanitaria accentrata e per gli enti del servizio sanitario regionale.

L'adozione delle nuove regole, a livello regionale, è risultata, secondo quanto attestato dalla stessa amministrazione, particolarmente difficoltosa in considerazione di problematiche di tipo organizzativo e amministrativo contabile che hanno comportato notevoli ritardi nell'approvazione del bilancio di esercizio della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) e del bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale.

In particolare sono state rappresentate le carenze formative del personale interessato e la necessità per le predette unità lavorative di un lungo periodo di tempo per l'assimilazione delle logiche e del funzionamento della Gestione Sanitaria Accentrata nonché del sistema informatico utilizzato per le rilevazioni contabili.

Ulteriori difficoltà sono state evidenziate in relazione al processo di acquisizione documentale necessario alla GSA per avere la disponibilità della documentazione funzionale alle rilevazioni da effettuare così come è risultata particolarmente gravosa l'attività di raccordo e di riconciliazione tra le poste di contabilità finanziaria e le rilevazioni nel rispetto delle regole e dei principi della contabilità economico patrimoniale.

Le difficoltà rappresentate dall'amministrazione, come precedentemente riassunte, hanno determinato quale effetto il mancato adempimento di quanto prescritto dal titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011 al fine di assicurare, nel settore sanitario, il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci.

La Corte, già nella relazione sul rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2015, pur tenendo conto delle difficoltà connesse all'attuazione delle nuove regole, aveva evidenziato il ritardo dell'amministrazione regionale rispetto ai termini posti dal legislatore per adeguarsi ai nuovi principi e alle nuove regole conseguenti all'adozione della contabilità armonizzata.

La riproposizione, a distanza di un anno, delle medesime giustificazioni per il ritardato adempimento di quanto prescritto dal decreto legislativo n. 118 del 2011 non risulta giustificabile anche in considerazione degli effetti che la mancata osservanza delle regole e dei principi stabiliti dal titolo II determina al fine di permettere una valutazione dei dati contabili coerente con i nuovi principi della contabilità armonizzata.

L'articolo 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 stabilisce espressamente che le disposizioni normative sono finalizzate a consentire la trasparenza dei conti sanitari e l'esatta perimetrazione delle entrate e delle spese relative al finanziamento del servizio sanitario regionale così da permettere una rappresentazione dei dati contabili attendibile e veritiera.

L'articolo 22 del medesimo decreto legislativo, evidenziando come la scelta di gestire direttamente una quota del finanziamento del servizio sanitario regionale non essendo obbligata viene rimessa alla valutazione di ogni singola regione, ove compiuta, comporta l'onere per la Regione dell'individuazione di un autonomo centro di responsabilità deputato all'implementazione e alla tenuta della contabilità economico patrimoniale e alla rilevazione in maniera sistematica e continuativa dei rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti con gli altri soggetti che a vario titolo entrano in relazione per il compimento delle operazioni necessarie per la gestione dei servizi sanitari.

I commi 2 e 3 del medesimo articolo 22 descrivono in modo specifico gli adempimenti posti a carico del responsabile della GSA e del responsabile della certificazione.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Comma 2: il responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione registra i fatti gestionali nel libro giornale e li imputa ai conti relativi a singole categorie di valori omogenei, provvedendo alla rilevazione dei costi, dei ricavi e delle variazioni negli elementi attivi e passivi del patrimonio, in modo da darne rappresentazione nel bilancio di esercizio.

Comma3: Le Regioni individuano il responsabile della gestione sanitaria accentrata che è tenuto: a) all'elaborazione e all'adozione del bilancio di esercizio della gestione sanitaria accentrata presso la Regione; b) alla coerente compilazione, con il bilancio di esercizio della gestione sanitaria accentrata presso la Regione, dei modelli ministeriali CE e SP di cui al decreto ministeriale 13 novembre 2007 e successive modificazioni ed integrazioni, e relativi all'ente ivi identificato con il codice "000"; c) alla redazione del bilancio sanitario consolidato mediante il consolidamento dei conti della gestione accentrata stessa e dei conti degli enti di cui

La Sezione di controllo, con la deliberazione n. 77/2017/PRSS, in sede di monitoraggio economico finanziario relativo all'esercizio 2015, ha accertato la mancata adozione del bilancio e la mancata redazione del bilancio consolidato, richiedendo all'amministrazione regionale di provvedere alla regolarizzazione delle criticità rilevate.

In data 16 giugno 2017 la Regione ha trasmesso le misure correttive adottate a seguito della predetta deliberazione e, in particolare, la delibera di adozione del bilancio della GSA relativa all'esercizio 2015 (D.D.G. n. 1195 del 16.06.2017) e alcune misure organizzative volte a favorire, per gli esercizi futuri, una più puntuale osservanza di tutti gli adempimenti imposti dall'articolo 22.

Nella medesima nota di trasmissione si comunica che, in un momento successivo, verrà trasmessa la delibera di adozione del bilancio consolidato che, unitamente al bilancio di esercizio, saranno sottoposti alla verifica del terzo certificatore.

Anche il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, nell'ultima riunione svoltasi il 4 aprile 2017, ha richiesto di avere maggiori informazioni sull'attuazione di quanto previsto dal titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011.

6.2 Il finanziamento del sistema sanitario regionale per l'anno 2016

L'intesa Stato-Regioni n. 62 del 14 aprile 2016 ha definito lo specifico ammontare del Fondo Sanitario Regionale indistinto, per l'anno 2016, nell'importo di 8.905 milioni di euro con la compartecipazione della Regione per una quota pari a 4.373 milioni.

Nella medesima seduta del 14 aprile 2016, con la successiva intesa n. 64, si è anche stabilita l'entità dei finanziamenti vincolati, complessivamente pari a 142 milioni di euro e necessari per finanziare gli obiettivi del piano sanitario nazionale (83,6 milioni), l'acquisto di farmaci innovativi (47,8 milioni), le borse di studio per gli studenti (4,2 milioni), il fondo esclusività (2,9 milioni), l'assistenza sanitaria agli immigrati irregolari (2 milioni) e lo screening neonatale (1 milione).

all'art. 19, comma2, lettera c), secondo le modalità definite nell'articolo 32. In sede di consolidamento, il responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione garantisce la coerenza del bilancio sanitario consolidato con le risultanze dei modelli ministeriali CE e SP di cui al decreto ministeriale 13 novembre 2007 e s.m.i. e relative all'ente ivi identificato con il codice "999". In sede di consolidamento, il responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione ed il responsabile della predisposizione del bilancio regionale, assicurano l'integrale raccordo e riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria. Tale riconciliazione è obbligatoriamente riportata nella nota integrativa di cui all'articolo 32; d) le Regioni individuano un responsabile regionale che certifichi, con riferimento alla gestione sanitaria accentrata presso la Regione: i. in sede di rendicontazione trimestrale, la regolare tenuta dei libri contabili e della contabilità, la riconciliazione dei dati della gestione accentrata con le risultanze del bilancio finanziario, la riconciliazione dei dati di cassa, la coerenza dei dati inseriti nei modelli ministeriali di rilevazione dei conti con le risultanze della contabilità; ii. in sede di rendicontazione annuale, quanto indicato al punto i), nonché la corrispondenza del bilancio alle risultanze della contabilità.

Deve anche rilevarsi che, per effetto di specifiche disposizioni normative, una parte dei fondi assegnati per il finanziamento della spesa corrente sanitaria (29 milioni) è stata destinata, in conformità a quanto previsto dall'articolo 58 della legge regionale n. 9 del 7 maggio 2015, per fare fronte agli oneri relativi al personale dei laboratori di igiene e profilassi e a quelli inerenti le spese di funzionamento e di manutenzione dei beni utilizzati dall'Agenzia Regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA).

L'articolo 6 della legge regionale 17 marzo 2016 n. 3 ha inoltre previsto, a decorrere dall'esercizio 2016, il finanziamento a carico del Fondo Sanitario delle quote residue relative al capitale e agli interessi conseguenti al prestito sottoscritto tra il Ministero dell'economia e la Regione in misura pari a 127,85 milioni di euro.

Il predetto finanziamento a carico del Fondo Sanitario era stato oggetto dei rilievi del Tavolo ministeriale in conseguenza dei quali, come risulta dall'ultimo verbale del 4 aprile 2017, la Regione ha ottemperato all'iscrizione nel bilancio di previsione per l'anno 2017 di risorse aggiuntive in pari misura a copertura dei LEA, in coerenza con quanto richiesto anche nel corso dell'istruttoria per il nuovo Programma Operativo 2016-2018.

Inoltre, al fine di dare concreta attuazione all'articolo 55 della legge regionale n. 9 del 2015, che ha previsto la razionalizzazione della spesa attraverso l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi con l'istituzione della Centrale Unica di Committenza, come previsto dall'articolo 59 della legge regionale n. 3 del 2016, si è stabilito, a decorrere dall'esercizio 2016, di destinare, una quota massima di 1 milione di euro prelevata dalle assegnazioni correnti relative al Fondo Sanitario Regionale, per consentire il funzionamento della predetta struttura.

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 delle spese afferenti al settore sanitario (12.045 mln di euro), in rapporto all'ammontare complessivo degli impegni assunti dalla Regione (21.052 mln di euro), è pari al 57 per cento degli stessi.

Sulla base di quanto previsto dall'articolo 3, comma 7, del decreto legge n. 35 del 2013 è emerso quale specifico aspetto di criticità, ripetutamente evidenziato anche nelle periodiche verifiche ministeriali, che la Regione, per più esercizi, non ha rispettato la soglia minima relativa ai trasferimenti delle risorse per il finanziamento del Servizio Sanitario Regionale dal momento

che, relativamente all'esercizio 2016, risulta il trasferimento delle risorse incassate dallo Stato e di quelle poste a carico della Regione nella misura del 92 per cento in presenza di una soglia minima attesa del 95 per cento e che peraltro la predetta quota peggiora il dato dell'esercizio precedente nel quale si era registrata l'erogazione di risorse in misura pari al 94 per cento di quanto incassato.

A tal riguardo deve rilevarsi che erroneamente la relazione al Rendiconto per l'esercizio 2016 attesta una percentuale del 94 per cento.

In particolare la Regione, nell'esercizio 2016, ha incassato dallo Stato la somma complessiva di 4.356 milioni di euro che, sommata alla quota di compartecipazione posta a carico della Regione pari a 4.373 milioni, permette la quantificazione di un ammontare complessivo di risorse pari a 8.729 milioni di euro.

Sulla base dei dati rilevati dal Tavolo ministeriale sono stati trasferiti al Servizio Sanitario Regionale 3.879 milioni di euro relativi ai trasferimenti statali e 4.154 milioni relativi alla quota di compartecipazione regionale con un'assegnazione complessiva determinata in misura pari a 8.033 milioni di euro a fronte di 8.729 milioni disponibili.

Il ritardo dei trasferimenti a favore del Servizio Sanitario Regionale non soltanto collide con le intese programmate ma al tempo stesso non risulta giustificato in considerazione della circostanza che, proprio al fine specifico di fronteggiare la carenza di liquidità, è stata concessa, da ultimo nel corso dell'anno 2015, un'anticipazione di liquidità pari a 1.776 milioni di euro.

Deve tuttavia rilevarsi come la Regione mantenga ancora un elevato ammontare dei crediti nei confronti dello Stato che risulta condizionato all'esito positivo degli accertamenti effettuati nel corso delle verifiche periodiche del Tavolo ministeriale.

Gli ultimi dati disponibili contenuti nella relazione al Rendiconto certificano l'esistenza di un complessivo importo di crediti pari a circa 1.333 milioni di euro alla data del 31 dicembre 2016 anche se, grazie al completamento delle verifiche relative agli adempimenti per l'anno 2013, è stata possibile l'erogazione di 126 milioni di euro nell'esercizio finanziario 2017 e che, all'esito delle ulteriori verifiche positive relative all'esercizio 2014, come attestato nell'ultimo verbale del Tavolo ministeriale del 4 aprile 2017, potranno essere erogate ulteriori risorse pari a circa 130 milioni di euro.

Ai predetti importi deve aggiungersi quello di circa 109 milioni di euro riferito alle assegnazioni vincolate rispetto alle quali la Regione, al 31 dicembre 2016, risulta creditrice dello Stato.

La relazione al Rendiconto evidenzia come i ritardati trasferimenti da parte dello Stato comportano per l'amministrazione regionale la difficoltà di garantire i livelli essenziali di assistenza e di assicurare i necessari equilibri di bilancio.

6.3 Risultato di esercizio 2016

La Regione, relativamente al risultato di esercizio per il 2016, sulla base di quanto si evince dal CE consolidato, al netto delle risorse aggiuntive poste a copertura dei LEA, espone un risultato positivo di 10,5 milioni di euro.

Tale risultato (tabella n. 6.1) tiene conto del disallineamento rilevato sulla mobilità extraregionale¹⁸⁵, dei risultati delle aziende e, come già evidenziato, della necessità di destinare 131,75 milioni di euro a titolo di risorse aggiuntive per la copertura dei LEA derivanti dalla maggiorazione delle aliquote IRAP e dell'addizionale IRPEF.

Il risultato così determinato, come specificato nella relazione trasmessa dall'Assessorato della salute, viene quantificato imputando tra i ricavi da contributi in conto esercizio il valore del FSR assegnato alla Regione come stabilito nell'intesa Stato Regione del 14 aprile 2016 n. 62.

Tabella n. 6.1 - Risultato di esercizio nel confronto di serie storica (anni 2014-2016)

ANNO	Regione	Totale Aziende	Totale Aziende+Regione	Consolidato (al netto di risorse aggiuntive a copertura LEA) 999
2014	0	54.556	54.556	54.556
2015	0	13.672	13.672	13.672
precon.2016	132.382	9.915	142.297	10.548

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in migliaia di euro

¹⁸⁵ Il verbale del Tavolo tecnico ministeriale ha riscontrato che la mobilità extraregionale riportata nel modello CE IV trimestre 2016 risulta peggiorativa per 0,024 milioni di euro rispetto al riparto relativo al 2016. Il risultato di esercizio viene rettificato di una corrispondente minore entrata e la Regione si impegna ad operare le necessarie modifiche delle iscrizioni contabili a valere sul bilancio di previsione 2017.

La tabella n. 6.2 espone i risultati di esercizio delle singole aziende evidenziando che, nonostante questi non tengano conto delle assegnazioni definitive di FSR (trattandosi di dati da preconsuntivo) presentano tutti risultati positivi.

Tabella n. 6.2 - Risultati di esercizio delle singole aziende (anni 2014-2016)

RISULTATO DI ESERCIZIO ENTI DEL SSR	ANNO 2014	ANNO 2015	PRECON. 2016
ASP di Agrigento	2.770	988	691
ASP di Caltanissetta	5.899	5.182	56
ASP di Catania	10.405	740	146
ASP di Enna	6.514	474	155
ASP di Messina	3.223	29	361
ASP di Palermo	6.444	746	238
ASP di Ragusa	2.836	14	39
ASP di Siracusa	6.873	242	392
ASP di Trapani	2.947	55	170
AO Cannizzaro CT	75	86	594
AO Garibaldi CT	48	128	121
AOUP V. Emanuele CT	789	422	380
AO Papardo ME	35	87	291
AOUP G. Martino ME	27	109	8
AO Cervello-Villa Sofia PA	2.456	2.681	2.510
ARNAS Civico PA	202	253	2.926
AOUP P.Giaccone PA	2.209	584	448
IRCSS-Bonino Pulejo ME	804	852	389
REGIONE	0	0	132.382
TOTALE AZIENDE	54.556	13.672	9.915
TOTALE AZIENDE + REGIONE	54.556	13.672	142.297
TOTALE CONSOLIDATO CE 999	54.556	13.672	142.298
TOTALE PERDITE	0		0
TOTALE UTILI	54.556	13.672	142.298

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in migliaia di euro

6.4 I vincoli delle disposizioni normative

La legge di stabilità per l'anno 2016 (legge n. 208/2015), mutuando l'esperienza già maturata positivamente per le Regioni, ha stabilito le condizioni per individuare gli enti e le aziende da sottoporre ai piani di rientro.¹⁸⁶

¹⁸⁶ In particolare l'articolo 1, comma 524, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 prevede l'obbligo di individuare quegli enti e quelle aziende che presentano una o entrambe le condizioni seguenti: a) uno scostamento tra costi rilevati dal modello di rilevazione del conto economico (CE) consuntivo e ricavi determinati come remunerazione dell'attività, ai sensi dell'articolo 8 sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502, pari o superiore al 7 per cento dei suddetti ricavi, o, in valore assoluto, pari ad almeno 7 milioni di euro. Le modalità di individuazione dei costi e di determinazione dei ricavi sono individuate dal decreto di cui al comma 526; b) il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, valutato secondo la metodologia prevista dal decreto di cui al comma 526.

La Regione attesta di avere provveduto con il D.A. n. 1649 del 13 settembre 2016 all'individuazione degli enti che presentano le condizioni previste dalla lettera A) del comma 524 e con il successivo D.A. n. 110 del 25 gennaio 2017 degli enti che si ritrovano nelle condizioni stabilite dalla lettera B) del medesimo comma.

Sulla base di quanto previsto dal D.M. 21 giugno 2016 l'Assessorato ha impartito specifiche istruzioni per la predisposizione dei piani di rientro e le aziende interessate hanno trasmesso i piani relativi al triennio 2017-2019.

Per la successiva valutazione dei predetti piani in coerenza con le direttive ministeriali e con la necessità di rispettare gli specifici vincoli assunti dalla Regione sulla base del POCS 2016-2018 è stato richiesto, secondo quanto comunicato dall'Assessorato, da ultimo con nota del 26 ottobre 2016 n. 84244, un incontro tecnico non ancora effettuato, al fine di chiarire alcune criticità correlate alle peculiarità proprie del SSR e, conseguentemente, potere procedere ad una adeguata valutazione dei piani trasmessi dalle aziende.

Il verbale dell'ultimo Tavolo tecnico attesta la trasmissione di un'ulteriore richiesta della Regione, avente il medesimo oggetto, in data 13 gennaio 2017 ed evidenzia inoltre l'esistenza di una specifica istanza, inoltrata dall'Assessore della salute ai Ministeri della salute e dell'economia e all'Agenas, al fine di potere usufruire del supporto delle predette istituzioni.

Un ulteriore adempimento normativo specificamente regolamentato sia in sede europea come anche in ambito nazionale è quello relativo ai tempi di pagamento dei fornitori nel rispetto di quanto previsto dal DPCM del 22 settembre 2014.

A tal riguardo, pur rilevando un sostanziale e progressivo miglioramento, come può evincersi dai dati riassunti nella tabella n. 6.3, tuttavia permangono aspetti di criticità per i quali risulta auspicabile il raggiungimento di risultati ancora più positivi per consentire una maggiore celerità delle procedure impiegate per i pagamenti a favore dei terzi creditori.

I dati attestati dimostrano che la Regione ha effettuato, nel corso dell'anno 2016, pagamenti di importo complessivo pari a 4.056 milioni di euro, dei quali 3.067 milioni riferiti a fatture emesse nel medesimo anno corrispondenti al 76 per cento dei pagamenti effettuati.

Deve tuttavia osservarsi che il 41 per cento dei pagamenti effettuati nell'anno 2016 è avvenuto non rispettando i termini previsti dal suddetto decreto anche se tale dato evidenzia un miglioramento rispetto a quello rendicontato nell'anno precedente (60%), così come può riscontrarsi con riferimento ai dati delle singole aziende.

Tabella n. 6.3 – Pagamenti effettuati nel 2016

Enti	Pagamenti effettuati durante l'anno solare 2016 (01/01/2016-31/12/2016) per anno di emissione fattura						Importo pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal DPCM 22/09/2014
	ante 2013 (1)	2013 (2)	2014 (3)	2015 (4)	2016 (5)	TOTALE (6)=(1)+(2)+(3)+(4)+(5)	(7)
GSA				31.345	314.039	345.384	83.479
ASP Agrigento	572	991	1.359	62.623	205.010	270.554	91.562
ASP Caltanissetta	687	258	655	43.000	136.676	181.277	79.278
ASP Catania	620	1.166	6.071	159.797	616.163	783.817	358.778
ASP Enna	626	614	1.281	28.719	85.379	116.619	44.804
ASP Messina	513	605	1.492	75.766	238.096	316.473	147.024
ASP Palermo	893	587	2.206	86.031	310.274	399.991	89.684
ASP Ragusa	165	580	2.734	38.585	128.651	170.715	52.578
ASP Siracusa	825	798	3.411	61.191	238.899	305.124	150.330
ASP Trapani	84	188	1.612	55.047	151.972	208.904	54.976
AO Cannizzaro	138	451	947	24.898	56.634	83.067	57.595
AO Garibaldi	136	267	849	18.846	83.844	103.941	16.799
AOUP Catania	80	631	3.188	34.473	142.490	180.861	53.389
AO Papardo	136	269	1.176	17.450	43.695	62.727	20.863
AOUP Messina	378	118	326	32.406	63.495	96.722	72.245
AO Villa Sofia - Cervello	271	942	2.999	42.469	93.527	140.208	77.571
AO Civico	518	103	724	48.808	116.857	167.010	93.052
AOUP Palermo	329	234	1.707	75.287	34.454	112.012	104.046
Centro Neurolesi	1	545	141	2.334	7.161	10.181	2.905
TOTALE	6.974	9.347	32.877	939.077	3.067.314	4.055.589	1.650.958

Fonte: Tavolo tecnico ministeriale del 4 aprile 2017; Valori in migliaia di euro

In particolare la Regione evidenzia, come risulta dai dati del Tavolo, (tabella n. 6.4) che, con riferimento alle aziende sanitarie provinciali, risulta un ritardo medio di 22 giorni rispetto alla scadenza prefissata, con un miglioramento quantificato in 27 giorni rispetto all'esercizio precedente (-55%) e, con riferimento alle aziende ospedaliere e universitarie, di 52 giorni, che riduce in media di 53 giorni i tempi registrati nell'anno 2015 (-50%).

Tabella n. 6.4 – Indicatore tempi di pagamento (anni 2014-2016)

ENTI	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016
GSA	-23	-15	-8
ASP Agrigento	109	86	19
ASP Caltanissetta	82	87	21
ASP Catania	32	39	24
ASP Enna	66	47	17
ASP Messina	56	27	31
ASP Palermo	58	44	17
ASP Ragusa	8	33	2
ASP Siracusa	31	34	25
ASP Trapani	15	46	43
MEDIA ASP	51	49	22
AO Cannizzaro	105	113	69
AO Garibaldi	141	68	29
AOUP Catania	50	43	10
AO Papardo	221	163	44
AOUP Messina	144	122	57
AO Villa Sofia - Cervello	150	87	55
AO Civico	195	135	35
AOUP Palermo	196	222	175
Centro Neurolesi	14	-12	-8
MEDIA AO, AOUP, IRCCS	135	104	52

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da Tavolo tecnico ministeriale del 4 aprile 2017

I risultati positivi rendicontati dalla Regione, parametrati a quelli degli esercizi precedenti, costituiscono la premessa per potere perseguire ulteriori miglioramenti conseguibili riducendo la percentuale dei pagamenti effettuati oltre i termini posti dal DPCM del 22 settembre 2014 in primo luogo incrementando la percentuale dei trasferimenti relativi alle somme già incassate dalla Regione che, come già precedentemente ricordato, nel corso degli ultimi esercizi risulta non in linea con l'obiettivo minimo del 95 per cento posto in conformità a quanto previsto dal decreto legge n. 35 del 2013.

Il raggiungimento di tale risultato potrà avvenire anche facilitando e semplificando le procedure amministrativo contabili, responsabilizzando i dirigenti generali e i funzionari preposti in ogni singola azienda a tale specifico settore anche attraverso il riconoscimento di specifici obiettivi nei rispettivi contratti e rendendo possibile la verifica tempestiva del corretto espletamento degli adempimenti richiesti al fine di riconoscere, a favore delle aziende più virtuose, idonei meccanismi premiali.

Anche con specifico riferimento all'utilizzo della piattaforma di certificazione dei crediti, relativamente all'esercizio 2016 (tabella n. 6.5), si registra un miglioramento dal momento che risultano acquisite complessivamente 627.521 fatture rispetto alle quali può rilevarsi la movimentazione di una quota corrispondente all'87,6 per cento ed il successivo pagamento (tabella n. 6.6) del 70,6 per cento delle stesse mentre, nell'esercizio precedente, risultavano movimentate sulla piattaforma soltanto l'80,3 per cento delle fatture acquisite e risultavano pagate il 69,4 per cento delle stesse, come può evincersi dai dati riassunti nelle tabelle seguenti.

Tabella n. 6.5 –Fatture totali e fatture movimentate (anni 2015-2016)

Azienda	n. Fatture 2015	n. Fatture movimentate 2015	% Fatture movimentate	n. Fatture 2016	n. Fatture movimentate 2016	% Fatture movimentate	Delta %
	A	B	C=(B/A)%	D	E	F (E/D)%	F-C
ASP Agrigento	38.838	15.492	39,9	46.045	39.139	85,0	45,1
ASP Caltanissetta	26.566	4.980	18,7	38.269	25.582	66,8	48,1
ASP Catania	64.276	56.849	88,4	69.475	62.733	90,3	1,9
ASP Enna	18.254	15.772	86,4	24.143	19.004	78,7	-7,7
ASP Messina	60.851	60.448	99,3	67.196	66.489	98,9	-0,4
ASP Palermo	71.350	70.035	98,2	77.495	61.944	79,9	-18,2
ASP Ragusa	45.058	36.109	80,1	45.465	42.732	94,0	13,8
ASP Siracusa	42.708	42.692	100,0	51.028	50.730	99,4	-0,5
ASP Trapani	41.338	28.394	68,7	53.127	39.936	75,2	6,5
AO Cannizzaro	16.278	15.939	97,9	19.462	19.248	98,9	1,0
AO Garibaldi	20.455	12.549	61,3	20.833	20.823	100,0	38,6
AOUP Catania	20.793	20.134	96,8	22.904	22.292	97,3	0,5
AO Papardo	17.269	16.736	96,9	17.800	14.287	80,3	-16,6
AOUP Messina	12.314	8.099	65,8	12.702	9.979	78,6	12,8
AO Villa Sofia - Cervello	16.642	13.033	78,3	19.744	19.525	98,9	20,6
AO Civico	18.472	16.986	92,0	21.922	20.977	95,7	3,7
AOUP Palermo	16.246	5.361	33,0	16.441	12.108	73,6	40,6
Centro Neurolesi	2.530	2.344	92,6	3.470	2.043	58,9	-33,8
Totale Aziende	550.238	441.952	80,3	627.521	549.571	87,6	7,3

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute

Tabella n. 6.6 –Importi fatture totali e importi fatture pagate (anni 2015-2016)

Azienda	Importo totale 2015	Importo pagato 2015	% pagato	Importo totale 2016	Importo pagato 2016	% pagato	Delta %
	A	B	C=(B/A) %	D	E	F(E/D) %	F-C
ASP Agrigento	227.723	81.064	35,6	241.294	150.648	62,4	26,8
ASP Caltanissetta	117.703	15.778	13,4	177.624	109.648	61,7	48,3
ASP Catania	556.288	371.212	66,7	597.505	458.659	76,8	10,0
ASP Enna	80.617	27.077	33,6	110.847	77.649	70,1	36,5
ASP Messina	421.111	390.926	92,8	457.491	366.897	80,2	-12,6
ASP Palermo	458.145	423.546	92,4	558.066	393.175	70,5	-22,0
ASP Ragusa	177.577	132.425	74,6	172.974	123.572	71,4	-3,1
ASP Siracusa	216.129	206.759	95,7	326.271	263.973	80,9	-14,8
ASP Trapani	344.307	163.459	47,5	244.446	153.291	62,7	15,2
AO Cannizzaro	79.671	66.460	83,4	94.473	70.507	74,6	-8,8
AO Garibaldi	120.163	64.993	54,1	101.675	76.461	75,2	21,1
AOUP Catania	191.193	162.931	85,2	197.849	148.032	74,8	-10,4
AO Papardo	58.790	43.214	73,5	62.236	31.733	51,0	-22,5
AOUP Messina	111.998	69.123	61,7	105.166	66.957	63,7	1,9
AO Villa Sofia - Cervello	162.504	127.352	78,4	132.442	94.965	71,7	-6,7
AO Civico	138.411	115.013	83,1	141.320	100.569	71,2	-11,9
AOUP Palermo	148.565	42.204	28,4	122.229	33.966	27,8	-0,6
Centro Neurolesi	12.250	9.296	75,9	13.625	4.242	31,1	-44,8
Totale Aziende	3.623.145	2.512.832	69,4	3.857.533	2.724.944	70,6	1,3

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in migliaia di euro

Un ulteriore vincolo di carattere normativo consegue all’attuazione di quanto previsto dall’articolo 15 della legge 7 agosto 2012 n. 135, che stabilisce la riduzione degli importi e delle prestazioni riferite ai contratti in essere relativi ad appalti di servizi e forniture di beni e la conseguente rinegoziazione dei contratti.

Tale disposizione è stata oggetto della contestazione delle controparti contrattuali dal momento che tale rinegoziazione in via unilaterale è stata ritenuta incompatibile con i principi dell’Unione Europea in quanto viene a modificare i contenuti dell’offerta dopo l’aggiudicazione.

Le aziende hanno attestato che, per favorire la riduzione dei costi, fermo restando l’adeguato livello di assistenza da assicurare, hanno, in alcuni contratti, diminuito il volume delle prestazioni contrattuali.

6.5 Percorso di risanamento dei conti regionali nel settore sanitario - POCS

Il POCS 2016-2018 non risulta ancora formalmente adottato in quanto relativamente alla proposta elaborata e trasmessa il 14 novembre 2016 il Tavolo tecnico ministeriale ha ritenuto necessaria la trasmissione di una nuova proposta che garantiscesse, per gli anni 2017 e 2018, l'iscrizione nel bilancio di previsione della somma di 131,75 milioni di euro a garanzia dell'erogazione dei LEA.

La Regione ha trasmesso due successive bozze di programma operativo in sostituzione di quelle elaborate precedentemente con la previsione di integrazioni e modifiche rispetto al testo originariamente elaborato.

Il Tavolo, nell'ultimo verbale del 4 aprile 2017, ha accertato l'assunzione dell'impegno nel bilancio di previsione 2017 della somma di 131,75 milioni di euro ma richiede la possibilità di verificare che analoghi stanziamenti siano previsti anche per gli esercizi finanziari 2018 e 2019 ritenendo che la proposta di programma operativo 2016-2018 potrà essere adottata solo dopo l'approvazione del bilancio regionale 2017-2019 con lo stanziamento delle predette somme in grado di assicurare i necessari equilibri di bilancio del SSR e all'esito delle ulteriori integrazioni e modifiche richieste dal Tavolo.

A tal riguardo si dà atto che la legge regionale 9 maggio 2017, n. 9 ha previsto lo stanziamento delle predette somme.

Con specifico riferimento agli interventi richiesti a completamento degli obiettivi posti dal POCS 2013 - 2015 deve rilevarsi che, relativamente al processo di riorganizzazione e di razionalizzazione della rete laboratoristica, la Regione, con il decreto n. 182 del 1 febbraio 2017, ha stabilito un ulteriore termine di 6 mesi per l'attuazione delle aggregazioni prevedendo, in caso contrario, la decadenza automatica dell'accreditamento.

Inoltre l'attività di contrattualizzazione per l'acquisto di prestazioni da privato di assistenza ambulatoriale risulta effettuata in ritardo e l'inserimento delle clausole di salvaguardia, secondo quanto attestato dalla Regione, è stato disposto solo per i contratti relativi all'anno 2017.

Parimenti risultano tardivi gli accordi contrattuali con le strutture Fondazione Giglio, Ospedale Buccheri La Ferla e IRCCS Oasi di Troina al fine della necessaria quantificazione dei relativi budget.

Relativamente all'ISMETT si è posto in evidenza il grave ritardo nell'elaborazione di una nuova bozza di piano triennale che avrebbe dovuto essere realizzata entro il 31 dicembre 2016.

In riferimento alla riorganizzazione della rete ospedaliera, in conformità a quanto previsto dal D.M. 2 aprile 2015 n. 70, la Regione ha approvato un nuovo documento di programmazione con il D.A. n. 629/2017 del 31 marzo 2017, pubblicato sulla G.U.R.S. del 14 aprile 2017, rispetto al quale il Tavolo ministeriale ha espresso un giudizio positivo anche se, in concreto, gli effetti potranno essere valutati, sia sul piano economico come anche relativamente alla qualità ed agli standard dell'offerta ai cittadini, solo in un momento successivo.

La nuova rete ospedaliera risulta strutturata sulla base della centralità della rete dell'emergenza-urgenza individuando strutture di diversa complessità assistenziale organizzate su tre livelli e dimensionate sulla base della popolazione, delle caratteristiche del territorio interessato e della viabilità con una conseguente articolazione in *hub* (dea di secondo livello), *spoke* (dea di primo livello) e pronto soccorso di base con la definizione dei fabbisogni per specialità in coerenza con la complessiva articolazione della rete elaborata avendo cura di tutelare alcune zone che, per caratteristiche proprie e per le difficoltà infrastrutturali, possono considerarsi aree disagiate.

6.6 Analisi dei costi dell'assistenza sanitaria del 2016

L'analisi dei dati contenuti nel conto economico evidenzia un incremento dei ricavi e dei costi, in raffronto all'esercizio precedente, pari rispettivamente al 2 e allo 0,48 per cento.

L'analisi della spesa sanitaria relativa all'esercizio 2016 può essere compiuta attraverso l'esame dei dati aggregati per funzioni di spesa relativi al consuntivo 2014 e 2015 e al preconsuntivo 2016 valutando in modo specifico gli scostamenti tra gli ultimi due esercizi e tra i dati riferiti alla programmazione e a quanto rendicontato in sede di preconsuntivo nell'esercizio in esame (tabella 6.7).

Tabella n. 6.7 - Analisi funzionale dei costi del SSR e delle relative variazioni (anni 2014-2016)

CONTO ECONOMICO	ANNO 2014	ANNO 2015	PRECONS. 2016	VAR % PRECONS 2016 vs ANNO 2015	PROGRAM. 2016	VARIAZ % PRECONS.2016 vs PROGRAM.2016
PERSONALE	2.834.345	2.800.525	2.780.895	-0,7	2.796.114	-0,5
PRODOTTI FARMACEUTICI, EMODERIVATI ED OSSIGENO	643.753	800.796	846.540	5,7	893.047	-5,2
ALTRI BENI SANITARI	458.935	457.706	471.042	2,9	454.807	3,6
BENI NON SANITARI	28.356	24.991	20.845	-16,6	24.833	-16,1
TOTALE BENI	1.131.044	1.283.493	1.338.427	4,3	1.372.687	-2,5
SERVIZI	565.863	542.712	590.131	8,7	560.335	5,3
MANUTENZIONE	129.194	132.295	138.268	4,5	131.454	5,2
Godimento beni di terzi	48.770	47.681	55.089	15,5	47.379	16,3
ONERI DIVERSI DI GESTIONE	38.189	39.706	39.168	-1,4	39.785	-1,6
AMMORTAMENTI	177.893	171.874	158.457	-7,8	166.059	-4,6
ACCANTONAMENTI	316.259	331.414	238.797	-27,9	281.052	-15,0
VARIAZIONE RIMANENZE	4.570	-18.951	-29.807	-	0	-
TOTALE BENI E SERVIZI DA ASSISTENZA DIRETTA	2.411.782	2.530.224	2.528.530	-0,1	2.598.750	-2,7
TOTALE COSTI INTERNI	5.246.127	5.330.749	5.309.425	-0,4	5.394.864	-1,6
MEDICINA DI BASE	598.348	598.348	598.672	0,1	598.348	0,1
FARMACEUTICA CONVENZIONATA	771.336	725.902	701.817	-3,3	710.694	-1,2
ASSISTENZA OSPEDALIERA	706.756	703.737	705.485	0,2	708.433	-0,4
di cui Ospedaliera da privato	690.610	688.333	689.777	0,2	693.029	-0,5
di cui Ospedaliera da altri enti pubblici	16.146	15.404	15.708	2,0	15.404	2,0
ASSISTENZA SPECIALISTICA	497.868	502.913	513.772	2,2	521.504	-1,5
di cui Specialistica da Privato	420.815	427.004	438.773	2,8	445.595	-1,5
di cui Sumai	77.053	75.909	74.999	-1,2	75.909	-1,2
ASSISTENZA RIABILITATIVA DA PRIVATO	166.874	174.301	186.688	7,1	185.723	0,5
ASSISTENZA INTEGRATIVA E PROTESICA DA PRIVATO	200.653	210.585	212.150	0,7	212.691	-0,3
ALTRA ASSISTENZA DA PRIVATO	413.356	447.018	466.217	4,3	451.075	3,4
di cui Trasporti sanitari da privato	163.304	167.237	163.901	-2,0	167.571	-2,2
di cui altro	250.052	279.781	302.316	8,1	287.181	5,3
TOTALE COSTI ESTERNI	3.355.191	3.362.804	3.384.801	0,7	3.388.467	-0,1
COMPONENTE PRIVATA - Farmaceutica e Medicina di base	1.985.507	2.038.554	2.084.312	2,2	2.079.425	0,2
TOTALE COSTI OPERATIVI (costi interni+costi esterni)	8.601.318	8.693.553	8.694.226	0,0	8.783.331	-1,0

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in migliaia di euro

I dati riportati nel conto economico permettono di evidenziare, in raffronto a quelli relativi all'esercizio precedente, i più significativi scostamenti e le relative giustificazioni come poste in evidenza nella relazione trasmessa dall'Assessorato della salute.

Il costo del personale subisce un lieve decremento (0,7%) giustificato dal numero delle cessazioni dei contratti a tempo indeterminato intervenute nel corso dell'anno (1.147 dipendenti e 128 universitari) e dall'incremento non corrispondente dell'impiego di personale a tempo determinato (921 unità).

La Regione ha altresì evidenziato che, per l'anno 2016, sono rimaste in vigore le limitazioni alle assunzioni di personale a tempo indeterminato in considerazione della mancata definizione della rimodulazione della rete ospedaliera e della conseguente determinazione delle nuove piante organiche del personale delle aziende sanitarie.

Il ricorso alle assunzioni a tempo determinato, in presenza di siffatta limitazione, è risultato necessario al fine di garantire il mantenimento dei LEA.

Una più analitica disamina della spesa sanitaria per il personale (tabella n. 6.8) consente di verificare i costi sostenuti dalle aziende per i dirigenti e per il personale del comparto con la distinzione per ruoli (sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo).

Tabella n.6.8 - Costo sostenuto per area e ruolo (anni 2014-2016)

Area	Ruolo	2014	2015	2016
Dirigenza	Sanitaria	1.284.181	1.273.310	1.259.341
	Professionale	7.783	7.125	7.514
	Tecnica	7.487	7.226	7.323
	Amministrativa	20.753	19.341	18.925
Totale Dirigenza		1.320.204	1.307.002	1.293.103
Comparto	Sanitaria	977.303	972.629	970.430
	Professionale	1.250	1.184	1.111
	Tecnica	241.307	234.611	234.224
	Amministrativa	205.512	201.355	195.546
Totale Comparto		1.425.372	1.409.779	1.401.311
Totale Personale Dipendente		2.745.576	2.716.781	2.694.414
Totale Personale Non Dipendente		88.769	83.744	86.481
Totale Complessivo		2.834.345	2.800.525	2.780.895

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in migliaia di euro*

* Per gli anni 2014 e 2015 si è preso a riferimento il CE Consuntivo mentre per l'anno 2016 si è preso a riferimento il CE preconsuntivo

Il costo complessivo del personale si mantiene all'interno dell'ammontare di quello registrato nell'esercizio 2004, diminuito in misura pari all'1,4 per cento, nel rispetto delle previsioni normative di cui all'articolo 1, comma 584, della legge n. 190 del 2014 che ha esteso tale misura di contenimento della spesa fino all'esercizio 2020.

Invece i costi sostenuti per il personale a tempo determinato, come più analiticamente descritti nella tabella n. 6.9, evidenziano un disallineamento dei dati giustificato, come già precedentemente rilevato, dalla vigenza del blocco delle assunzioni di personale a tempo indeterminato e dalla necessità di sopperire, seppure in parte, alla fuoriuscita del personale in quiescenza per riuscire a mantenere i livelli essenziali di assistenza.

Tabella n. 6.9 - Costo per il personale a tempo determinato - anno 2016

AZIENDA	ANNO 2009**	ANNO 2009 al 50%**	* COSTO PERSONALE A TEMPO DETERMINATO ANNO 2016 da TAB D.1.2 <u>NETTO IRAP E NETTO RIMBORSI*</u> COSTO PERSONALE A TEMPO DETERMINATO ANNO 2016 da TAB D.1.2 <u>NETTO IRAP E NETTO RIMBORSI</u>	DELTA 2016 - TETTO
	A	B= A/2	C	C - B
Asp Agrigento	16.900	8.450	21.209	12.759
Asp Caltanissetta	12.300	6.150	18.636	12.486
Asp Catania	14.300	7.150	6.534	-616
Asp Enna	8.500	4.250	6.869	2.619
Asp Messina	34.600	17.300	24.657	7.357
Asp Palermo	25.500	12.750	28.972	16.222
Asp Ragusa	13.500	6.750	24.451	17.701
Asp Siracusa	13.600	6.800	27.935	21.135
Asp Trapani	17.000	8.500	13.339	4.839
AO Cannizzaro di CT	2.105	1.052	6.806	5.754
AO Garibaldi di CT	6.200	3.100	9.284	6.184
AO Policlinico di CT	11.480	5.740	7.728	1.988
AO Papardo di ME	2.400	1.200	3.099	1.899
AO Policlinico di ME	14.147	7.074	7.859	786
AO Villa Sofia-Cervello di PA	9.300	4.650	17.020	12.370
AO Civico di Palermo	5.700	2.850	10.243	7.393
AO Policlinico di PA	22.200	11.100	21.707	10.607
Totale SSR	229.731	114.866	256.349	141.484
IRCCS Bonino Pulejo	5.289	2.645	7.178	4.534
Totale SSR con IRCCS	235.020	117.510	263.528	146.018

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in migliaia di euro

* I dati di costo sono rilevati dalle Tabelle D.1.2 elaborate dalle aziende a preconsuntivo 2016, e comprendono personale dipendente a tempo determinato e contratti di collaborazione (co.co.co/pro.). Dai dati 2016 è stato scorporato il costo relativo a:

- Personale assunto a T.D. ai sensi dell'art.1 c.542 Legge 208/2015
- Personale a T.D. ex Medicina Penitenziaria
- Personale a T.D. utilizzato nelle REMS

** Dati da Deliberazione Corte dei Conti 372/2013PRSS. Fanno eccezione i seguenti casi:

- Il dato dell'AO Cannizzaro è quello indicato nella nota n. AOEC-2014-0019164 del 11/07/2014
- Il dato dell'AO Policlinico di Catania è quello indicato nella nota n. 25321 del 12/06/2015
- Il dato dell'AO Papardo è quello rilevato dalla Tabella D.1.2 del 2009
- Il dato dell'AO Policlinico di Messina è quello indicato nella nota n. 0030969 del 16/07/2014

L'Assessorato peraltro rileva che per effetto dell'approvazione, con D.A. del 31 marzo 2017, della nuova rete ospedaliera e della successiva valutazione positiva espressa dal Tavolo tecnico ministeriale, potranno essere esperiti i concorsi per l'assunzione di personale a tempo indeterminato e, conseguentemente, potrà registrarsi una contrazione del numero dei contratti a tempo determinato favorendo il perseguimento degli obiettivi posti dall'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010.

In riferimento specifico alle prestazioni sanitarie, svolte in regime di attività libero professionale intramuraria, viene chiarito che il corretto equilibrio tra i volumi delle attività svolte ed i tempi di attesa costituisce uno degli obiettivi contrattuali posti ai direttori generali delle aziende e, come confermato dagli stessi, i volumi delle predette attività sono comunque inferiori a quelli delle attività istituzionali e, nei pochi casi nei quali si è verificata una considerevole incidenza degli stessi, le direzioni aziendali hanno proceduto alla sospensione della relativa autorizzazione.

Le aziende hanno anche assicurato di avere attivato le opportune misure per equilibrare i tempi di attesa dell'attività libero professionale intramuraria con quella istituzionale al fine di scongiurare il rischio di influenzare la scelta dei pazienti in ragione di un eventuale minor tempo per fruire della prestazione richiesta.

Nella tabella che segue (tabella n. 6.10) si riassumono i dati relativi ai costi ed ai ricavi conseguenti all'attività libero professionale intramuraria che evidenziano, nella totalità dei casi, la copertura integrale dei costi sostenuti con i ricavi conseguiti.

Tabella n.6.10 - Attività Libero Professionale - anno 2016

AZIENDE	Ricavi per intramoenia (voce CE AA0670)	Costi per intramoenia (voce CE BA1200)	Irap su attività intramoenia (voce CE YA0040)	Risultato economico
Asp Agrigento	1.483	1.259	110	114
Asp Caltanissetta	1.221	907	77	237
Asp Catania	2.318	1.923	165	230
Asp Enna	1.555	1.293	109	153
Asp Messina	1.665	1.225	111	329
Asp Palermo	1.050	974	48	28
Asp Ragusa	1.590	1.128	56	406
Asp Siracusa	2.590	1.948	166	476
Asp Trapani	1.426	1.116	91	219
AO Cannizzaro di CT	3.714	3.268	221	225
AO Garibaldi di CT	6.083	5.224	412	447
AO Policlinico di CT	6.658	5.693	416	549
AO Papardo di ME	977	727	0	250
AO Policlinico di ME	2.496	1.968	204	324
AO Villa Sofia-Cervello di PA	1.488	1.105	101	282
AO Civico di Palermo	1.922	1.698	163	61
AO Policlinico di PA	2.091	1.618	138	335
IRCCS Bonino Pulejo	19	7	0	12

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in migliaia di euro

Relativamente al costo dei beni (tabella n. 6.7) si registra un incremento complessivo del 4,3 per cento che è determinato dall'incremento del costo dei farmaci e degli altri beni sanitari parzialmente ridimensionato dal decremento del costo dei beni non sanitari.

L'aumento del costo dei prodotti farmaceutici ed emoderivati, che risulta pari al 5,7 per cento, è giustificato dalla necessità di un maggiore acquisto di particolari categorie di farmaci come gli antitumorali, quelli destinati alla cura delle malattie rare e quelli per la distribuzione diretta.

Deve rilevarsi che, sulla base degli ultimi dati disponibili (tabella n. 6.11), la spesa farmaceutica territoriale relativa al periodo gennaio-ottobre 2016, per la quale viene previsto un tetto programmato pari all'11,35 per cento, evidenzia un valore di poco superiore (11,67 %).

Tabella n.6.11 - Verifica del rispetto del tetto programmato del 11,35% di spesa farmaceutica territoriale (1) (gennaio-ottobre 2016)

Regione	FSN Gennaio-Ottobre 2016	TETTO 11,35%	Spesa netta	Ticket fisso per ricetta	Distribuzione diretta	Payback	Spesa territoriale ⁽¹⁾	Scostamento assoluto tetto 11,35%	Incidenza % spesa farmaceutica territoriale/FSN
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(C+D+E-F)	(C-B)	(C/A)
SARDEGNA	2.477.490	281.195	220.266	0	181.143	34.058	367.352	86.157	14,83
PUGLIA*	6.124.372	695.116	529.656	42.086	351.874	104.731	818.885	123.769	13,37
CAMPANIA*	8.676.859	984.824	697.260	66.371	452.492	127.996	1.088.128	103.304	12,54
LAZIO*	8.835.044	1.002.777	730.172	26.557	417.812	81.529	1.093.011	90.234	12,37
ABRUZZO*	2.030.932	230.511	183.933	7.451	72.869	14.479	249.774	19.263	12,30
CALABRIA*	2.975.465	337.715	255.520	10.360	124.843	32.803	357.921	20.206	12,03
SICILIA*	7.543.626	856.202	570.551	42.986	345.222	78.441	880.318	24.116	11,67
MARCHE	2.390.731	271.348	195.994	0	97.790	18.448	275.336	3.988	11,52
BASILICATA	888.822	100.881	65.166	5.270	42.385	10.537	102.283	1.402	11,51
UMBRIA	1.386.176	157.331	105.475	2.191	61.521	10.574	158.613	1.282	11,44
MOLISE*	506.469	57.484	34.821	2.336	23.603	3.239	57.522	38	11,36
FRIULI V.G.	1.869.833	212.226	145.481	0	73.016	10.937	207.561	-4.665	11,10
PIEMONTE*	6.812.380	773.205	487.811	7.290	282.604	58.687	719.018	-54.187	10,55
LOMBARDIA	15.083.325	1.711.957	1.100.869	112.840	540.672	183.971	1.570.410	-141.548	10,41
LIGURIA	2.582.094	293.068	173.373	15.411	111.647	31.692	268.738	-24.329	10,41
TRENTO	790.616	89.735	51.350	2.696	33.043	4.888	82.201	-7.534	10,40
TOSCANA	5.812.635	659.734	379.808	16.022	289.643	85.912	599.561	-60.173	10,31
E. ROMAGNA	6.807.082	772.604	409.017	13.219	317.533	66.250	673.519	-99.085	9,89
VENETO	7.435.428	843.921	455.302	52.166	284.445	57.506	734.408	-109.513	9,88
V. D'AOSTA	192.022	21.794	11.119	1.910	6.428	1.277	18.180	-3.614	9,47
BOLZANO	751.557	85.302	39.352	3.766	28.121	4.546	66.693	-18.609	8,87
ITALIA	91.972.957	10.438.931	6.842.296	430.929	4.138.707	1.022.500	10.389.432	-49.499	11,30

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA); Valori in migliaia di euro

*Regioni in Piano di rientro.

(1) Grandezza derivante dalla sommatoria della spesa farmaceutica netta, quota prezzo di riferimento, ticket fisso e spesa per distribuzione diretta (fascia A) al netto dei *pay-back*.

Parimenti, con riguardo specifico alla spesa farmaceutica ospedaliera (tabella n. 6.12), nel medesimo periodo, rispetto al tetto programmato del 3,5 per cento, si registra il superamento del limite previsto con una percentuale che raggiunge il 4,7 per cento pur tenendo conto che il valore medio nazionale risulta pari al 5,2 per cento.

**Tabella n.6.12 - Spesa farmaceutica ospedaliera e verifica del rispetto del tetto
(gennaio-ottobre 2016)**

Regione	FSN Gennaio-ottobre 2016	Tetto 3,5%	Spesa Ospedaliera**	Scostamento assoluto	Incidenza %
TOSCANA	5.812.635	203.442	415.645	212.203	7,2
UMBRIA	1.386.176	48.516	83.567	35.050	6,0
CALABRIA*	2.975.465	104.141	173.974	69.833	5,8
CAMPANIA*	8.676.859	303.690	493.475	189.785	5,7
MARCHE	2.390.731	83.676	134.255	50.580	5,6
ABRUZZO*	2.030.932	71.083	111.577	40.494	5,5
LIGURIA	2.582.094	90.373	140.753	50.380	5,5
BASILICATA	888.822	31.109	48.163	17.055	5,4
SARDEGNA	2.477.490	86.712	133.607	46.895	5,4
E. ROMAGNA	6.807.082	238.248	366.698	128.450	5,4
PUGLIA*	6.124.372	214.353	315.711	101.358	5,2
LOMBARDIA	15.083.325	527.916	731.525	203.609	4,8
PIEMONTE*	6.812.380	238.433	326.418	87.985	4,8
LAZIO*	8.835.044	309.227	417.443	108.217	4,7
VENETO	7.435.428	260.240	350.353	90.113	4,7
BOLZANO	751.557	26.305	35.147	8.842	4,7
FRIULI V.G.	1.869.833	65.444	87.298	21.854	4,7
SICILIA*	7.543.626	264.027	350.889	86.862	4,7
MOLISE*	506.469	17.726	22.931	5.205	4,5
V. D'AOSTA	192.022	6.721	8.611	1.890	4,5
TRENTO	790.616	27.672	25.387	-2.284	3,2
ITALIA	91.972.957	3.219.054	4.773.429	1.554.376	5,2

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA); Valori in migliaia di euro

*Regioni in Piano di rientro.

** La spesa non comprende i vaccini ed è calcolata sulla base della procedura di consolidamento del dato della tracciabilità contenuta nel documento: "Tracciabilità del Farmaco Metodologia per la stima del valore economico mancante delle forniture di medicinali direttamente a carico del SSN".

I predetti dati consentono (tabella n. 6.13) di verificare che in Sicilia la spesa farmaceutica complessiva, territoriale-ospedaliera, raggiunge la percentuale del 16,32 superando il tetto di spesa programmato del 14,85 per cento; esaminando il dato a livello nazionale si riscontra che il valore medio risulta pari al 16,49 per cento.

Tabella n.6.13 - Spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera e verifica del rispetto del tetto di spesa del 14,85% (gennaio-ottobre 2016)

Regione	FSN Gennaio-ottobre 2016	Tetto 14,85%	Spesa Territoriale	Spesa Ospedaliera	Spesa complessiva	Scostamento assoluto	Incidenza %
SARDEGNA	2.477.490	367.907	367.352	133.607	500.959	133.052	20,22
PUGLIA *	6.124.372	909.469	818.885	315.711	1.134.596	225.127	18,53
CAMPANIA *	8.676.859	1.288.514	1.088.128	493.475	1.581.603	293.090	18,23
CALABRIA *	2.975.465	441.856	357.921	173.974	531.895	90.039	17,88
ABRUZZO *	2.030.932	301.593	249.774	111.577	361.350	59.757	17,79
UMBRIA	1.386.176	205.847	158.613	83.567	242.179	36.332	17,47
TOSCANA	5.812.635	863.176	599.561	415.645	1.015.207	152.030	17,47
MARCHE	2.390.731	355.024	275.336	134.255	409.591	54.568	17,13
LAZIO *	8.835.044	1.312.004	1.093.011	417.443	1.510.455	198.451	17,10
BASILICATA	888.822	131.990	102.283	48.163	150.446	18.456	16,93
SICILIA*	7.543.626	1.120.228	880.318	350.889	1.231.207	110.978	16,32
MOLISE*	506.469	75.211	57.522	22.931	80.453	5.243	15,89
LIGURIA	2.582.094	383.441	268.738	140.753	409.492	26.051	15,86
FRIULI V.G.	1.869.833	277.670	207.561	87.298	294.859	17.189	15,77
PIEMONTE*	6.812.380	1.011.638	719.018	326.418	1.045.436	33.798	15,35
E. ROMAGNA	6.807.082	1.010.852	673.519	366.698	1.040.217	29.365	15,28
LOMBARDIA	15.083.325	2.239.874	1.570.410	731.525	2.301.935	62.061	15,26
VENETO	7.435.428	1.104.161	734.408	350.353	1.084.761	-19.400	14,59
V. D'AOSTA	192.022	28.515	18.180	8.611	26.791	-1.724	13,95
TRENTO	790.616	117.407	82.201	25.387	107.588	-9.818	13,61
BOLZANO	751.557	111.606	66.693	35.147	101.840	-9.766	13,55
ITALIA	91.972.957	13.657.984	10.389.432	4.773.429	15.162.861	1.504.877	16,49

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA); Valori in migliaia di euro

*Regioni in Piano di rientro.

L'analisi dei dati relativi alla spesa riferita a tutte le compartecipazioni a carico dei cittadini (tabella n. 6.14) permette di riscontrare, considerando gli ultimi dati disponibili riferiti alle variazioni intervenute nel biennio 2014- 2015, come la Regione siciliana risulti quella che registra il più rilevante decremento della predetta spesa mentre, in quasi tutte le regioni italiane si evidenzia un crescente contributo dei cittadini per sostenere la spesa sanitaria.

Tabella n. 6.14 - Spesa relativa a tutte le compartecipazioni a carico del cittadino nelle singole Regioni (anni 2014 e 2015)

Regione	Gennaio - Dicembre 2014	Gennaio - Dicembre 2015	Variazione assoluta	Variazione %	Incidenza % Quota Prezzo di riferimento	Quota di compartecipazi one sul prezzo di riferimento	Variazione % rispetto al 2014	Ticket fisso per ricetta	Variazione % rispetto al 2014
P.A. TRENTO	4.867	7.394	2.527	51,9	78,70	5.819	19,58	1.575	0,0
TOSCANA	65.329	69.275	3.946	6,0	80,98	56.102	2,83	13.173	22,3
SARDEGNA	26.878	28.415	1.537	5,7	100,00	28.415	5,72	0	0,0
UMBRIA	17.420	18.316	897	5,2	89,18	16.334	7,45	1.982	-10,6
MARCHE	27.264	28.333	1.068	3,9	100,00	28.333	3,92	0	0,0
E. ROMAGNA	73.822	76.137	2.315	3,1	81,30	61.897	4,49	14.240	-2,4
FRIULI V.G.	17.459	17.976	517	3,0	100,00	17.976	2,96	0	0,0
ABRUZZO*	32.744	33.693	949	2,9	74,28	25.029	5,92	8.665	-4,9
P.A. BOLZANO	9.406	9.669	263	2,8	54,64	5.283	8,40	4.386	-2,2
BASILICATA	16.425	16.839	414	2,5	62,71	10.560	6,20	6.279	-3,1
LOMBARDIA	260.248	265.413	5.166	2,0	49,65	131.781	9,18	133.632	-4,2
CAMPANIA*	188.420	191.329	2.908	1,5	59,96	114.711	6,69	76.618	-5,3
V. D'AOSTA	1.659	1.678	19	1,2	100,00	1.678	1,16	0	0,0
PUGLIA*	129.318	130.265	947	0,7	62,35	81.220	4,47	49.045	-4,9
CALABRIA*	51.108	51.444	336	0,7	75,90	39.048	3,19	12.397	-6,6
LIGURIA	42.690	42.962	273	0,6	59,30	25.475	4,16	17.487	-4,1
LAZIO*	160.276	161.262	986	0,6	74,41	119.997	7,01	41.265	-14,3
VENETO	129.876	129.335	-541	-0,4	50,97	65.928	2,80	63.406	-3,6
PIEMONTE*	76.177	75.539	-638	-0,8	90,23	68.161	4,41	7.379	-32,3
MOLISE*	9.246	9.159	-87	-0,9	67,00	6.137	3,47	3.022	-8,8
SICILIA*	159.766	156.898	-2.867	-1,8	60,83	95.438	2,85	61.460	-8,2
ITALIA	1.500.396	1.521.331	20.936	1,4	66,08	1.005.322	5,37	516.010	-5,5

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA); Valori in migliaia di euro

*Regioni in Piano di rientro.

Anche in riferimento agli altri beni sanitari (tabella n. 6.7) si evidenzia, un incremento, pari al 2,9 per cento, che risulta motivato dalla necessità del maggiore acquisto di dispositivi medici impiantabili attivi e diagnostici in vitro e di materiali per la profilassi.

Relativamente ai servizi si evidenzia un significativo incremento dei costi (8,7%) determinato, secondo quanto riferito dall'Assessorato regionale, dal trasferimento del personale dei laboratori dell'ARPA e degli oneri relativi alle spese di funzionamento e di manutenzione delle sedi a carico del fondo sanitario oltre che dall'onere dei costi del personale in convenzione degli

istituti penitenziari posto a carico delle ASP sulla base di quanto stabilito dal decreto legislativo n. 222 del 2015.

Una specifica richiesta istruttoria ha evidenziato la necessità di un maggiore approfondimento in ordine alla quantificazione della spesa della Regione per la gestione del servizio di emergenza e urgenza e all'eventuale adozione di misure volte a favorire il contenimento della stessa attraverso una più razionalizzata pianificazione degli interventi e delle attività appaltate ai terzi.

Dalla documentazione trasmessa si evince che il servizio di trasporto sanitario di emergenza risulta appaltato alla società SEUS e regolamentato con un apposito contratto di servizio sottoscritto il 30 agosto 2016 e con un periodo di validità che decorre dal 1 gennaio 2016 e scade il 31 dicembre 2018 prevedendo per la predetta società un corrispettivo annuo di 111 milioni di euro.

A tali costi, sottoposti ad una necessaria attività di verifica dell'ente appaltante, devono cumularsi, per quanto si evince dalla rendicontazione relativa all'esercizio 2016, quelli ulteriori relativi al servizio di telefonia, connettività e manutenzione del sistema 118 e quelli relativi alla rete radio rispettivamente pari a 1,3 milioni di euro e a 197 mila euro non posti a carico della società affidataria del servizio.

I costi sostenuti dalla Regione per la gestione dell'emergenza nel settore sanitario non si limitano a quelli riconosciuti a favore della società Seus dal momento che, sulla base dei dati relativi al 2016, si evidenzia l'ulteriore costo per il servizio di elisoccorso che, nel predetto esercizio, assume una consistenza pari a 25 milioni di euro e che, per quanto attestato nella nota del competente servizio 6 programmazione dell'emergenza, risulta affidato con contratto a seguito di gara ad evidenza pubblica alla società *Babcock Mission Critical Services Italia*.

L'incremento dei costi per le manutenzioni e per il godimento dei beni dei terzi, pari rispettivamente al 4,5 e al 15,5 per cento, si giustifica in relazione alla vetustà dei fabbricati, delle attrezzature e degli impianti in uso così come l'incremento del godimento dei beni dei terzi è conseguenza diretta del maggior numero di contratti di leasing ritenuti più vantaggiosi rispetto al ricorso all'acquisto diretto dei beni (tabellan.6.7).

Con riferimento all'assistenza farmaceutica convenzionata si registra un lieve decremento (3,3 %) riconducibile all'introduzione della distribuzione per conto e delle misure volte a favorire l'appropriatezza prescrittiva.

Un significativo incremento si registra per l'assistenza riabilitativa da privato (7,1%), in considerazione del maggiore fabbisogno espresso per i centri di riabilitazione convenzionati sulla base dell'articolo 26 della legge n. 833 del 1978.

I costi per l'altra assistenza da privato registrano un incremento pari al 4,3 per cento dovuto in misura prevalente alla necessità di attuare un incremento dell'assistenza psichiatrica e dell'assistenza territoriale in conformità a quanto previsto dal POCS 2013-2015.

6.7 Le procedure di acquisto dei beni e dei servizi

La Regione attesta che la totalità degli enti sanitari ha fatto ricorso in via esclusiva alle procedure Consip e Me. Pa. oltre che alle gare centralizzate regionali e di bacino e che gli acquisti autonomi sono limitati alle sole ipotesi nelle quali non risultava esistente alcuna procedura Consip ovvero il bene non era presente nei cataloghi Me. Pa. e le predette circostanze trovano formale riscontro nella motivazione dei relativi atti deliberativi.

La Regione ha inoltre richiamato i numerosi atti con i quali ha sensibilizzato i vertici delle aziende sanitarie al fine di incrementare il ricorso alle procedure centralizzate di acquisto così da considerare il ricorso alle procedure negoziate di carattere sussidiario.

Tabella n. 6.15 - Adesione agli strumenti Consip (anni 2014 – 2016)

% DI INCIDENZA ACQUISTI DI BENI E SERVIZI CONSIP	2014	2015	2016	DELTA 2016 VS 2015 %
Consumi Intermedi	2.225,0	2.297,4	2.399,1	4,4
Acquistato CONSIP	83,5	100,0	129,8	29,8
di cui convenzioni	59,3	65,6	86,8	32,3
di cui MEPA	24,2	34,4	43,0	25,1
% erogato CONSIP su Consumi Intermedi	3,8	4,4	5,4	

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in milioni di euro

I dati relativi all'ultimo triennio (tabella n. 6.15) dimostrano il progressivo incremento del ricorso alle procedure centralizzate anche se, in termini assoluti, rispetto al valore complessivo dei consumi intermedi, è limitato il valore degli acquisti perfezionati attraverso il ricorso alle predette procedure.

Tabella n. 6.16 - Procedure effettuate attraverso Consip e/o Me.Pa (anni 2014 – 2016)

Aziende	2014		2015		2016	
	N. Procedure	Importo	N. Procedure	Importo	N. Procedure	Importo
ASP Agrigento	132	4.686	204	7.241	129	6.283
ASP Caltanissetta	122	3.212	151	4.106	217	7.191
ASP Catania	133	10.161	143	12.376	161	11.159
ASP Enna	510	4.532	487	5.909	515	6.906
ASP Messina	132	2.306	389	5.642	473	12.923
ASP Palermo	470	10.339	503	5.242	582	10.996
ASP Ragusa	376	7.451	397	7.423	509	8.044
ASP Siracusa	344	5.040	418	5.519	611	7.014
ASP Trapani	204	8.353	237	9.126	306	8.781
AO Cannizzaro (CT)	60	1.743	91	4.740	145	5.405
ARNAS Garibaldi (CT)	56	5.393	70	5.687	115	7.882
AOU Policlinico di Catania	520	5.828	447	10.186	463	8.831
AO Papardo Piemonte	105	865	88	2.593	148	4.348
AOU Policlinico di Messina	149	1.264	216	2.459	180	3.147
AO V.Sofia - Cervello (PA)	89	2.055	88	2.906	468	10.940
ARNAS Civico di Palermo	240	6.431	285	6.434	280	5.082
AOU Policlinico di Palermo	201	4.550	188	2.508	430	3.856
IRCCS Bonino Pulejo (ME)	81	396	78	374	94	456
Totale SSR	3.924	84.605	4.480	100.471	5.826	129.244

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in migliaia di euro

Si evidenzia un generalizzato incremento del numero delle procedure Consip attivate dalle singole aziende (tabella n. 6.16); infatti, avendo riguardo ai dati dell'ultimo triennio, nell'esercizio 2014 le procedure attivate dalle aziende erano 3.924, di valore complessivo pari a 85 milioni di euro, e nell'esercizio 2016 il numero delle procedure attivate risulta pari a 5.826 con un valore quantificato in 129 milioni di euro.

Il monitoraggio della Regione (tabella n. 6.17) sulle procedure di acquisto ha permesso di individuare il dato riferito alla rilevanza degli acquisti autonomi che, nell'esercizio 2016, risultano in numero corrispondente al 36 per cento delle procedure di acquisto concluse nel predetto anno.

Tale dato, raffrontato a quello relativo agli esercizi precedenti, consente di verificare l'incremento del ricorso alle procedure centralizzate che risultano così utilizzate nel 64 per cento degli acquisti effettuati.

Tabella n. 6.17 - Tipologie di procedure per l'acquisto di beni sanitari (anni 2014 – 2016)

Azienda	2014		2015		2016	
	Procedure Centralizzate	Acquisti autonomi	Procedure Centralizzate	Acquisti autonomi	Procedure Centralizzate	Acquisti autonomi
ASP Agrigento	90	10	54	46	45	55
ASP Caltanissetta	79	21	76	24	72	28
ASP Catania	86	14	80	20	74	26
ASP Enna	5	95	59	41	50	50
ASP Messina	5	95	3	97	51	49
ASP Palermo	20	80	46	54	78	22
ASP Ragusa	52	48	34	66	61	39
ASP Siracusa	26	74	14	86	57	43
ASP Trapani	63	37	38	62	76	24
AO Cannizzaro (CT)	42	58	15	85	58	42
ARNAS Garibaldi (CT)	36	64	65	35	48	52
AOU Policlinico di Catania	7	93	34	66	41	59
AO Papardo Piemonte	29	71	11	89	37	63
AOU Policlinico di Messina	18	82	11	89	59	41
AO V.Sofia - Cervello (PA)	59	41	51	49	79	21
ARNAS Civico di Palermo	38	63	36	64	67	33
AOU Policlinico di Palermo	0	0	0	0	10	90
IRCCS Bonino Pulejo (ME)	25	75	5	95	49	51
Totale SSR	59	41	47	53	64	36

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valori in percentuale

L'attività di monitoraggio svolta dalla Sezione di controllo ai sensi dell'articolo 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, con riferimento ai dati relativi all'esercizio 2015, evidenzia tuttavia ancora la presenza di rilevanti criticità dal momento che la maggior parte degli acquisti, secondo i dati trasmessi dalle singole aziende sanitarie, viene effettuata in modo autonomo senza il ricorso alle procedure centralizzate (tabella 6.18).

In particolare sul numero totale delle procedure di acquisto di beni e servizi, che ammontano a 4.998, oltre la metà delle stesse (2.758) viene effettuata dalle aziende in modo autonomo senza ricorrere alla procedura Consip, al mercato elettronico o anche alle gare centralizzate.

Tale criticità, in alcuni casi, assume dimensioni ancora più preoccupanti in quanto la percentuale degli acquisti autonomi raggiunge proporzioni ben più consistenti come nel caso dell'ASP di Trapani (84 %), dell'ASP di Messina (78 %), dell'AO ARNAS Garibaldi di Catania (74 %), dell'AO Papardo di Messina (73 %) e dell'ASP di Agrigento (71 %).

Un ulteriore profilo di criticità, emerso all'esito del predetto controllo sugli acquisti di beni e di servizi delle aziende, è costituito dalle proroghe e dai rinnovi dei contratti già esistenti senza ricorrere allo svolgimento delle ordinarie procedure di evidenza pubblica.

In particolare sulla base dei dati comunicati dalle aziende, nell'esercizio 2015, risultano complessivamente 237 contratti per i quali è stato stabilito il rinnovo o la proroga senza l'indizione di una nuova procedura concorsuale per l'individuazione della migliore offerta.

Il ricorso ai rinnovi e alle proroghe dei contratti già in essere è stato ripetutamente censurato da questa Corte richiedendo all'amministrazione regionale di utilizzare tutti gli strumenti a disposizione per incentivare il ricorso alle procedure centralizzate evidenziando come la perdurante vigenza dei contratti già in essere finisca per compromettere la trasparenza e l'economicità a scapito della salvaguardia dell'interesse pubblico.

Pertanto la predetta criticità è stata accertata in modo specifico relativamente all'AOUTP Giaccone di Palermo, con riguardo al controllo sul rendiconto per l'esercizio 2015, come rilevato dal collegio sindacale che ha posto in evidenza come le proroghe ed i rinnovi dei contratti si susseguivano per numerosi anni motivati formalmente per l'impossibilità di procedere allo svolgimento delle procedure di gara mentre piuttosto erano da ricondurre all'incapacità dell'azienda di gestire in modo efficiente la programmazione degli acquisti dei beni e dei servizi.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Delibera n. 93/2017/ PRSS, Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Tabella n. 6.18 - Acquisti autonomi, Consip-Me.Pa, centralizzati. Proroghe e Rinnovi 2015

Azienda	Acquisti autonomi		Acquisti Consip - ME.PA		Acquisti centralizzati		Totale acquisti		Proroghe e rinnovi
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	
ASP di Agrigento	171	1.079	67	6.343	2	4.215	240	11.637	2
ASP di Caltanissetta	76	2.411	76	1.635	10	3.975	162	8.021	4
ASP di Catania	51	10.983	118	9.127	8	5.217	177	25.327	22
ASP di Enna	118	1.640	196	3.224	21	26.694	335	31.558	6
ASP di Messina	338	24.075	84	10.253	10	54.638	432	88.965	18
ASP di Palermo	33	547	187	2.794	3	191	223	3.532	1
ASP di Ragusa	150	38.200	124	3.212	12	219.794	286	261.207	33
ASP di Siracusa	385	28.956	370	16.805	46	84.117	801	129.879	27
ASP di Trapani	485	28.580	77	3.339	13	47.711	575	79.630	12
AO Cannizzaro di Catania	106	3.113	45	2.145	1	7.337	152	12.595	27
AO ARNAS Garibaldi di Catania	128	6.598	43	1.932	3	4.130	174	12.660	21
AOU P. V. Emanuele di Catania	156	4.364	104	2.515	12	15.708	272	22.586	8
AO Papardo di Messina	219	10.257	69	919	10	3.267	298	14.443	20
AOU P. P. Giaccone di Palermo	-	-	53	-	-	-	-	-	-
AO Villa Sofia-Cervello di Palermo	43	3.361	146	8.812	7	44.459	196	56.632	10
AO ARNAS Civico di Palermo	214	26.398	114	9.726	10	12.340	338	48.464	12
AOU P. G. Martino di Messina	-	-	178	-	17	-	195	-	11
IRCCS Bonino Pulejo di Messina	85	1.729	54	397	3	316	142	2.442	3
Totale	2.758	192.291	2.105	83.179	188	534.108	4.998	809.577	237

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati tratti dai questionari sui bilanci degli enti del SSR (art. 1, comma 170 legge n. 266/2015); Valori in migliaia di euro

6.8 Analisi dello stato patrimoniale: la situazione debitoria e creditoria delle aziende

L'ammontare complessivo dei debiti delle aziende risulta pari a 2.650 milioni di euro (tabella 6.19) con un lieve decremento di 110 milioni rispetto all'esercizio precedente (-4%).

La porzione più consistente dei debiti continua ad essere rappresentata dai debiti verso i fornitori che, pur risultando anche questi di importo inferiore rispetto all'esercizio 2015, manifestano, rispetto all'ammontare complessivo, una significativa rilevanza che si attesta intorno al 59 per cento in rapporto al totale dei debiti delle aziende.

In termini percentuali, rispetto all'esercizio precedente, si registrano significative variazioni positive relativamente ai debiti verso l'istituto tesoriere (-65%) e variazioni negative che riguardano i debiti verso lo Stato e la Regione (+ 71,2 %) e quelli verso le aziende sanitarie pubbliche (+ 27,7%).

Tabella n. 6.19 – Analisi delle componenti del debito e della relativa incidenza sul totale (anni 2014-2016)

DEBITI	2014		2015			2016		
	Debito	Inc %	Debito	Inc %	Var %	Debito	Inc %	Var %
Debiti v/Stato, regione o provincia autonoma	1.964	0,1	23.190	0,8	1080,8	39.703	1,5	71,2
Debiti v/aziende sanitarie pubbliche	31.569	0,8	37.811	1,4	19,8	48.293	1,8	27,7
Debiti v/comuni	17.326	0,5	15.172	0,5	-12,4	15.140	0,6	-0,2
Debiti v/fornitori	1.830.978	48,3	1.684.278	61,0	-8,0	1.580.082	59,6	-6,2
Debiti v/istituto tesoriere	989.551	26,1	30.925	1,1	-96,9	10.816	0,4	-65,0
Debiti tributari	151.608	4,0	199.420	7,2	31,5	185.830	7,0	-6,8
Debiti v/istituti previdenziali, assistenziali e sicurezza sociale	200.697	5,3	198.376	7,2	-1,2	192.271	7,3	-3,1
Altri debiti	563.405	14,9	571.026	20,7	1,4	577.759	21,8	1,2
TOTALE	3.787.098		2.760.198		-27,1	2.649.894		-4,0

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valori in migliaia di euro

L'analisi dei dati riferiti alle singole aziende (tabella 6.20), attraverso la comparazione tra quelli relativi all'anno 2015 e quelli risultanti dal preconsuntivo 2016 consente di rilevare, come già precedentemente esaminato, un'ulteriore riduzione dell'ammontare complessivo dei debiti verso i fornitori che, sulla base dell'ultimo dato in ordine temporale, vengono quantificati in 1.580 milioni di euro anche se deve rilevarsi che tali debiti, per alcune aziende, assumono una consistenza ancora assai rilevante e che, in alcuni casi (ASP Agrigento, ASP Messina, ASP Palermo, AOUP Catania, AOUP Palermo e IRCCS Centro Neurolesi) il valore dei debiti verso i fornitori già censito nel 2015 si incrementa nell'esercizio successivo.

Tabella n.6.20 - Debito verso i fornitori (anni 2015 – 2016)

Azienda	consuntivo 2015	precons. 2016	delta	%
ASP Agrigento	103.966	123.284	19.318	19
ASP Caltanissetta	77.122	72.867	-4.255	-6
ASP Catania	276.538	252.573	-23.965	-9
ASP Enna	63.605	45.926	-17.679	-28
ASP Messina	180.582	185.131	4.549	3
ASP Palermo	240.990	243.270	2.280	1
ASP Ragusa	70.383	59.464	-10.919	-16
ASP Siracusa	97.392	93.702	-3.690	-4
ASP Trapani	128.142	98.818	-29.324	-23
AO Cannizzaro	41.628	40.816	-812	-2
AO Garibaldi	26.431	20.616	-5.815	-22
AOUP Catania	63.948	69.002	5.054	8
AO Papardo	31.392	28.496	-2.896	-9
AOUP Messina	42.649	35.727	-6.922	-16
AO Villa Sofia - Cervello	66.668	50.623	-16.045	-24
AO Civico	64.346	35.532	-28.814	-45
AOUP Palermo	104.541	117.157	12.616	12
Centro Neurolesi	3.955	7.078	3.123	79
TOTALE	1.684.278	1.580.082	-104.196	-6

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in migliaia di euro

I crediti delle aziende al 31 dicembre 2016 (tabella 6.21) risultano di importo complessivo pari a 3.907 milioni di euro con un lieve incremento rispetto all'ammontare quantificato al termine dell'esercizio precedente (+ 125 milioni).

Si registra quale dato significativo la riduzione dei crediti verso la Regione e verso lo Stato, che subiscono un decremento pari a 524 milioni di euro riconducibile ai maggiori trasferimenti da parte della Regione, resi possibili grazie agli esiti positivi delle verifiche del Tavolo ministeriale sulle gestioni relative agli esercizi precedenti.

La consistenza delle disponibilità liquide, che si incrementa di 591 milioni di euro, influenza in modo rilevante il raggiungimento del complessivo risultato positivo in raffronto a quello registrato nell'esercizio precedente.

Tabella n. 6.21 – Crediti delle aziende (anni 2014-2016)

TIPOLOGIA CREDITI	Totale Aziende al 31/12/2014	Totale Aziende al 31/12/2015	Totale Aziende al 31/12/2016
v/Stato	14.150	9.437	12.793
v/Regione e extra fondo sanitario	3.893.570	2.058.724	1.565.380
Contributi e/capitale	205.122	201.616	176.858
Ripiano perdita	8.763	8.763	0
Totale crediti v/Regione e Stato	4.121.605	2.278.540	1.755.031
v/Comuni	7.093	11.699	13.603
v/Aziende sanitarie pubbliche	27.559	36.314	46.808
v/Società partecipate e/o enti regionali	50.239	53.738	71.771
v/Erario	6.712	5.990	4.925
V/altri	318.481	331.712	359.981
Totale	410.084	439.453	497.088
Disponibilità liquide	74.171	1.063.931	1.654.714
Totale	4.605.860	3.781.850	3.906.833

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valori in migliaia di euro

6.9 La spesa per investimenti

La Regione, relativamente all'attuazione e all'impiego delle risorse destinate agli accordi di programma pluriennali in fase di esecuzione, evidenzia che le linee di investimento in corso riguardano i programmi di cui all'articolo 20 della legge n. 67 del 1988, all'articolo 71 della legge n. 448 del 1998 e ai fondi per la realizzazione delle strutture per cure palliative.

La prima fase del piano di investimenti previsto dall'articolo 20 ha finanziato complessivamente 44 interventi di valore pari a 425 milioni di euro, dei quali 404 a carico dello Stato (95%) e 21 a carico della Regione (5%).

La seconda fase ha permesso il finanziamento di 216 interventi di valore complessivo pari a quasi 1.046 milioni di euro, 973 a carico dello Stato (95 %) e 72 a carico della Regione (5 %).

Con nota del 12 ottobre 2015 n. 77593, a seguito del preventivo parere favorevole espresso dal nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici in sanità del Ministero della salute, è stata inoltrata una proposta per la sottoscrizione di un accordo stralcio per il finanziamento di 69 dei 79 interventi originariamente programmati con un onere per lo Stato di 376 milioni e per la Regione di 20 milioni di euro.

Con successiva nota del Ministero della salute del 16 maggio 2016 si è ridotto l'importo a carico dello Stato effettivamente disponibile per il finanziamento dell'accordo di programma

stralcio alla quota di 168 milioni di euro per cui la Regione ha rimodulato gli interventi realizzabili, in numero pari a 59, prevedendo un onere a carico della Regione di 9 milioni di euro e ulteriori risorse poste a carico dei bilanci aziendali (123 mila euro) e dei fondi di cui all'articolo 71 della legge n. 448 del 1998 (939 mila euro).

Con ulteriore e successiva nota il Ministero della salute ha comunicato che il Ministero dell'economia ha aggiornato il dato relativo alle risorse disponibili per il finanziamento dei predetti interventi individuando un ammontare complessivo di 237 milioni di euro posti a carico dello Stato in considerazione dei quali la Regione sta aggiornando i conseguenti adempimenti amministrativi propedeutici alla concessione dei predetti finanziamenti.

Il piano degli interventi, relativo alla realizzazione dei programmi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani di Catania e Palermo, sulla base di quanto attestato dalla Regione, prevede interventi per un ammontare complessivo di 266 milioni di euro di cui 186 milioni a carico dello Stato e 80 a carico della Regione.

In particolare sono programmati 60 interventi, 33 da realizzare nella provincia di Palermo e 27 in quella di Catania, per i quali risultano assegnati rispettivamente 137 e 128 milioni di euro.

Alla data del 31 dicembre 2016, rispetto all'importo complessivo di 266 milioni di euro, risultano erogate risorse pari a 146 milioni di euro.

In riferimento ai fondi per la realizzazione delle strutture per le cure palliative, interamente a carico dello Stato, è stata assegnata alla Regione, con decreto ministeriale del 5 settembre 2001, una prima quota di finanziamento di 10 milioni di euro e, con il successivo decreto in data 11 aprile 2002, una ulteriore quota di finanziamento di 5 milioni di euro,

L'esecuzione del complessivo piano ha previsto la realizzazione di 20 interventi per i quali sono in corso soltanto piccole opere di completamento con l'impiego di somme residue e/o economizzate sugli interventi originari già completati.

Il programma destinato a favorire il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), in attuazione dell'articolo 3 ter della legge 17 febbraio 2012 n. 9, prevede un finanziamento complessivo (tabella n. 6.22) per la realizzazione dei predetti interventi di 19,7 milioni di euro: 18,7 posti a carico dello Stato e 988 mila euro a carico della Regione con un onere percentuale rispettivamente pari al 95 e al 5 per cento delle risorse necessarie.

Il Ministero della salute, con decreto del 7 dicembre 2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 27 gennaio 2017 n. 22, ha assegnato le risorse necessarie per l'attuazione del predetto programma.

Con successiva nota del 1 marzo 2017 è stato richiesto alle aziende di predisporre gli atti tecnici ed amministrativi necessari ai fini dell'approvazione degli interventi programmati.

Tabella n.6.22 - Interventi programmati e approvati dal Ministero della salute

N.	Piano programmatico	Azienda	Titolo Intervento	Costo totale	Quota 95% Stato	Quota 5% Regione
1	Piano programmatico di cui al D.A. n. 1733 del 18.09.2013	ASP CT	Lavori di rimodulazione ed adeguamento funzionale per n. 2 strutture presso il P.O. S. Pietro di Caltagirone	8.400	7.980	420
2		ASP CL	Lavori di manutenzione straordinaria della struttura sanitaria ex P.O. A. Dubini di Caltanissetta	4.768	4.530	238
3		ASP ME	Lavori di ristrutturazione di parte dell'ex P.O. di Naso	4.950	4.703	248
			Sommano	18.118	17.213	906
4	Piano di utilizzo risorse residue non programmate di cui al D.A. 645 del 16.04.2015	ASP SR	Lavori di recupero e consolidamento del Padi-gliione n.9 dell'ex O.N.P. di Siracusa, secondo stralcio di completamento per realizzazione C.T.A.	1.085	1.030	54
5		ASP TP	Lavori di riorganizzazione e manutenzione straordinaria della Comunità Terapeutica As-sistita (CTA) e del Centro Diurno Psichiatrico della Cittadella della Salute di Trapani	562	534	28
			Sommano	1.647	1.564	82
			Totale	19.765	18.777	988

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in migliaia di euro

Per l'ulteriore programma di investimenti relativo all'adeguamento alla normativa antincendio è stato adottato il D.A. n. 1704 del 16 settembre 2016 con il quale è stato approvato il piano programmatico degli interventi per un importo complessivo di 9.157 milioni di euro, dei quali 7.367 milioni posti a carico dello Stato, 1.402 milioni a carico dei bilanci aziendali e 388 milioni a carico della Regione.

La Regione riferisce che, con parere n. 0032P del 9 marzo 2017, il Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia, valutato positivamente il programma relativo agli interventi pianificati, ha stabilito che si può procedere alla presentazione delle richieste di finanziamento per le quali le aziende sono state invitate a trasmettere la relativa documentazione amministrativa e tecnica necessaria per ottenere le risorse relative agli interventi di rispettiva competenza.

Deve rilevarsi che, con specifico riguardo alle quote di compartecipazione a carico della Regione per tutti i programmi di investimento precedentemente descritti, l'Assessorato, come

risulta dal prospetto seguente (tabella n. 6.23), ha posto in evidenza il fabbisogno finanziario conseguente.

Tabella n. 6.23 - Fabbisogno finanziario relativo ai piani di investimento (anni 2016-2020)

Piano investimenti	2016	2017	2018	2019	2020	Totale Fabbisogno
Art. 71 L. 448/98 quota 30%	3.413	6.326	6.575	20.269	5.561	42.143
Art. 20 L. 67/88 quota 5% Q.P.G.		666	240	82	0	988
Art. 20 L. 67/88 quota 5% Addendum		2.000	2.000	2.000	2.817	8.817
Art. 20 L. 67/88 quota 5% Antincendio		388				388
Somma per annualità	3.413	9.379	8.815	22.351	8.378	52.336

Fonte: Regione siciliana – Assessorato della salute; Valore in migliaia di euro

Con successiva nota del 13 dicembre 2016 è stato chiesto alla Giunta regionale di appostare gli opportuni stanziamenti nei capitoli di riferimento delle risorse necessarie per finanziare gli esborsi relativi alle prime tre annualità 2016-2018.

La Ragioneria Generale della Regione, con il D.R.G. del 23 dicembre 2016 e con il successivo D.D.G. del 28 dicembre 2016, ha impegnato le somme necessarie per gli interventi previsti dall'articolo 71 della legge n. 448 del 1998 di importo complessivo pari a 16,3 milioni di euro mentre non risultano ancora impegnate le somme necessarie per gli ulteriori interventi in misura corrispondente a 5,2 milioni di euro, come previsti dall'articolo 20 della legge n. 67 del 1988 per finanziare il superamento degli OPG, l'Addendum e l'adeguamento alla normativa antincendio.

6.10 I Livelli essenziali di assistenza (LEA)

I principali indicatori relativi all'assistenza ospedaliera evidenziano, per la Regione siciliana, il rispetto dei parametri fissati dalla normativa nazionale dal momento che, sulla base degli ultimi dati disponibili riferiti all'anno 2015, il tasso di ospedalizzazione rispetta il tetto fissato a livello nazionale dei 160 ricoveri ogni mille abitanti (122,6), così come la percentuale dei ricoveri fuori Regione dei residenti pari al 6,7 per cento è contenuta entro il limite massimo stabilito (8%).

Il numero dei posti letto rispetta anche il tasso programmato su scala nazionale sia per acuti che per post acuzie, rispettivamente pari al 2,82 e allo 0,38 per cento (tassi nazionali 3,01 e 0,58).

Alcuni profili di criticità si rinvencono in riferimento all'assistenza territoriale e, più in particolare, per l'assistenza prestata a favore degli anziani di età superiore ai 65 anni ed ai disabili all'interno di strutture residenziali. Infatti i posti disponibili nelle strutture residenziali per gli anziani di età superiore ai 65 anni risultano avere un tasso, parametrato al numero di 1.000 anziani residenti, di 4,46 rispetto al valore minimo posto dalla griglia LEA di 9,80 così come per i disabili, rispetto al valore minimo dello 0,50, si registra un tasso pari allo 0,28.

Uno specifico profilo di criticità si riscontra, inoltre, con riferimento alle attività di prevenzione in quanto i programmi organizzati con *screening* in materia oncologica interessano un numero di residenti che continua ad essere, come già rilevato negli esercizi precedenti, notevolmente inferiore al livello minimo richiesto dai LEA in quanto la quota rilevata pari a 3 si pone al di sotto del valore minimo richiesto (9).

Si rileva che il tasso di ospedalizzazione standardizzato riferito specificamente al settore pediatrico e alle patologie dell'asma e della gastroenterite è considerevolmente superiore al valore di riferimento posto dai LEA così come, anche per l'esercizio in esame, la percentuale di parti cesarei supera i valori fissati dal decreto ministeriale n. 70 del 2015.

Si evidenzia ulteriormente che, rispetto agli indicatori LEA, si manifestano criticità relative alla copertura vaccinale nei bambini di età inferiore ai 24 mesi, alla mancanza di campagne di informazione per i cittadini e di attività di formazione per gli operatori sanitari sull'istituzione della rete palliativa e per la terapia del dolore.

6.11 Conclusioni

L'applicazione in Sicilia delle disposizioni contenute nel Titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011 e la conseguente adozione di una contabilità di tipo economico – patrimoniale per la gestione sanitaria accentrata (GSA) e per gli enti del servizio sanitario regionale presenta ancora rilevanti criticità, secondo quanto attestato dalla stessa amministrazione, in considerazione di problematiche di tipo organizzativo e amministrativo contabile principalmente riconducibili a carenze formative del personale interessato.

La Sezione di controllo, con la deliberazione n. 77/2017/PRSS, in sede di monitoraggio economico finanziario relativo all'esercizio 2015, ha accertato la mancata adozione del bilancio della GSA e la mancata redazione del bilancio consolidato.

In data 16 giugno 2017 la Regione ha trasmesso la delibera di adozione del bilancio della GSA relativa all'esercizio 2015 ma non anche il bilancio consolidato e solo l'indicazione di alcune misure organizzative volte a favorire, per gli esercizi futuri, una più puntuale osservanza di tutti gli adempimenti imposti dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Lo specifico ammontare del Fondo Sanitario Regionale indistinto, per l'anno 2016, risulta determinato nell'importo di 8.905 milioni di euro con la compartecipazione della Regione per una quota pari a 4.373 milioni mentre l'entità dei finanziamenti vincolati è pari a 142 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 delle spese afferenti al settore sanitario (12.045 mln di euro), in rapporto all'ammontare complessivo degli impegni assunti dalla Regione (21.052 mln di euro), è pari al 57 per cento degli stessi.

Uno specifico aspetto di criticità, ripetutamente evidenziato anche nelle periodiche verifiche ministeriali, è quello relativo al mancato rispetto da parte della Regione della soglia minima relativa ai trasferimenti delle risorse per il finanziamento del Servizio Sanitario Regionale.

Nell'esercizio 2016 risulta il trasferimento delle risorse incassate dallo Stato e di quelle poste a carico della Regione nella misura del 92 per cento in presenza di una soglia minima attesa del 95 per cento e la predetta quota peggiora il dato dell'esercizio precedente nel quale si era registrata l'erogazione di risorse in misura pari al 94 per cento di quanto incassato.

Il risultato di esercizio per il 2016, sulla base di quanto si evince dal CE consolidato, al netto delle risorse aggiuntive poste a copertura dei LEA, è pari a 10,5 milioni di euro.

Non risulta ancora attuato in Sicilia quanto previsto dall'art.1, comma 524, della legge n. 208 del 2015 relativamente ai piani di rientro per enti ed aziende sanitarie, né, in materia di rinegoziazione dei contratti, il programmato contenimento della spesa.

Con riguardo ai tempi medi di pagamento permangono aspetti di criticità per i quali risulta auspicabile il raggiungimento di ulteriori miglioramenti in grado di consentire una maggiore celerità delle procedure impiegate per i pagamenti a favore dei terzi creditori.

I dati attestati dimostrano che la Regione ha effettuato, nel corso dell'anno 2016, pagamenti per un importo complessivo pari a 4.056 milioni di euro, ma il 41 per cento degli stessi non rispetta i termini previsti dal DPCM 22.09.2014.

Relativamente al percorso di risanamento avviato dalla Regione si rileva che non risulta ancora formalmente adottato il POCS 2016-2018 poiché, in merito alla proposta elaborata, sono state richieste delle integrazioni e, in particolare, la previsione specifica per gli anni 2017 e 2018, dell'iscrizione nel bilancio di previsione della somma di 131,75 milioni di euro a garanzia dell'erogazione dei LEA.

Il Tavolo, nell'ultimo verbale del 4 aprile 2017, ha accertato l'assunzione dell'impegno nel bilancio di previsione 2017 della somma di 131,75 milioni di euro ma ha richiesto la possibilità di verificare che analoghi stanziamenti siano previsti anche per gli esercizi finanziari 2018 e 2019.

A tal riguardo si dà atto che la legge regionale 9 maggio 2017, n. 9 ha previsto lo stanziamento delle predette somme.

Con specifico riferimento agli interventi richiesti a completamento degli obiettivi posti dal POCS 2013 - 2015 deve rilevarsi che sussistono alcuni adempimenti non ancora attuati nel corso del 2016 come quelli relativi al processo di riorganizzazione e di razionalizzazione della rete laboratoristica, all'attività di contrattualizzazione per l'acquisto di prestazioni da privato di assistenza ambulatoriale e alla sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture Fondazione Giglio, Ospedale Buccheri La Ferla e IRCCS Oasi di Troina al fine della necessaria quantificazione dei relativi *budget*.

Relativamente all'ISMETT si è posto in evidenza il grave ritardo nell'elaborazione di una nuova bozza di piano triennale che avrebbe dovuto essere realizzata entro il 31 dicembre 2016.

In riferimento alla riorganizzazione della rete ospedaliera, in conformità a quanto previsto dal D.M. 2 aprile 2015 n. 70, la Regione ha approvato un nuovo documento di programmazione con il D.A. n. 629/2017 del 31 marzo 2017, pubblicato sulla G.U.R.S. del 14 aprile 2017, rispetto al quale il Tavolo ministeriale ha espresso un giudizio positivo anche se, in concreto, gli effetti potranno essere valutati, sia sul piano economico come anche relativamente alla qualità ed agli standard dell'offerta ai cittadini, solo in un momento successivo.

L'analisi dei dati contenuti nel conto economico evidenzia un incremento dei ricavi e dei costi, in raffronto all'esercizio precedente, pari rispettivamente al 2 e allo 0,48 per cento.

Il costo del personale subisce un lieve decremento (0,7%) e si mantiene all'interno dell'ammontare di quello registrato nell'esercizio 2004, diminuito in misura pari all'1,4 per cento, nel rispetto delle previsioni normative di cui all'articolo 1, comma 584, della legge n. 190 del 2014.

Invece i costi sostenuti per il personale a tempo determinato evidenziano un disallineamento dei dati giustificato dalla vigenza del blocco delle assunzioni di personale a tempo

indeterminato e dalla necessità di sopperire, seppure in parte, alla fuoriuscita del personale in quiescenza per riuscire a mantenere i livelli essenziali di assistenza.

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

La spesa farmaceutica territoriale relativa al periodo gennaio-ottobre 2016, per la quale viene previsto un tetto programmato pari all'11,35 per cento, evidenzia un valore di poco superiore (11,67 %).

Parimenti, con riguardo specifico alla spesa farmaceutica ospedaliera nel medesimo periodo, rispetto al tetto programmato del 3,5 per cento, si registra il superamento del limite previsto con una percentuale che raggiunge il 4,7 per cento.

I predetti dati consentono di verificare che in Sicilia la spesa farmaceutica complessiva, territoriale e ospedaliera, raggiunge la percentuale del 16,32 superando il tetto di spesa programmato del 14,85 per cento.

L'analisi dei dati relativi alla spesa riferita a tutte le compartecipazioni a carico dei cittadini permette di riscontrare, considerando gli ultimi dati disponibili, riferiti alle variazioni intervenute nel biennio 2014 - 2015, come la Regione siciliana risulti quella che registra il più rilevante decremento della predetta spesa mentre, in quasi tutte le regioni italiane si evidenzia un crescente contributo dei cittadini per sostenere la spesa sanitaria.

Anche in riferimento agli altri beni sanitari si evidenzia, un incremento, pari al 2,9 per cento così come relativamente ai servizi per i quali si evidenzia un significativo incremento dei costi (8,7%)

L'incremento dei costi per le manutenzioni e per il godimento dei beni dei terzi, pari rispettivamente al 4,5 e al 15,5 per cento, si giustifica in relazione alla vetustà dei fabbricati, delle attrezzature e degli impianti in uso così come l'incremento del godimento dei beni dei terzi è conseguenza diretta del maggior numero di contratti di *leasing* ritenuti più vantaggiosi rispetto al ricorso all'acquisto diretto dei beni.

Un significativo incremento si registra per l'assistenza riabilitativa da privato (7,1%) e per i costi per l'altra assistenza da privato che registrano un aumento del 4,3 per cento.

Relativamente alle procedure di acquisto di beni e servizi la Regione riferisce che la totalità degli enti sanitari ha fatto ricorso in via esclusiva alle procedure Consip e Me. Pa. oltre che alle gare centralizzate regionali e di bacino e che gli acquisti autonomi sono limitati alle sole ipotesi nelle quali non risultava esistente alcuna procedura Consip ovvero il bene non era presente nei

cataloghi Me. Pa. e le predette circostanze trovano formale riscontro nella motivazione dei relativi atti deliberativi.

I dati dell'ultimo triennio dimostrano il progressivo incremento del ricorso alle procedure centralizzate anche se, in termini assoluti, rispetto al valore complessivo dei consumi intermedi, è limitato il valore degli acquisti perfezionati attraverso il ricorso alle predette procedure.

Si evidenzia un generalizzato incremento del numero delle procedure Consip attivate dalle singole aziende; infatti nell'esercizio 2014 le procedure attivate dalle aziende erano 3.924, di valore complessivo pari a 85 milioni di euro, e nell'esercizio 2016 il numero delle procedure attivate risulta pari a 5.826 con un valore quantificato in 129 milioni di euro.

Il monitoraggio della Regione sulle procedure di acquisto ha permesso di individuare il dato riferito alla rilevanza degli acquisti autonomi che, nell'esercizio 2016, risultano in numero corrispondente al 36 per cento delle procedure concluse nel predetto anno.

L'attività di monitoraggio svolta dalla Sezione di controllo con riferimento ai dati relativi all'esercizio 2015, evidenzia tuttavia ancora la presenza di rilevanti criticità dal momento che la maggior parte degli acquisti, secondo i dati trasmessi dalle singole aziende sanitarie, viene effettuata in modo autonomo senza il ricorso alle procedure centralizzate.

In particolare sul numero totale delle procedure di acquisto di beni e servizi, che ammontano a 4.998, oltre la metà delle stesse (2.758) viene effettuata dalle aziende in modo autonomo senza ricorrere alla procedura Consip, al mercato elettronico o anche alle gare centralizzate.

Un ulteriore profilo di criticità, emerso all'esito del predetto controllo sugli acquisti di beni e di servizi delle aziende, è costituito dalle proroghe e dai rinnovi dei contratti già esistenti senza ricorrere allo svolgimento delle ordinarie procedure di evidenza pubblica.

In particolare sulla base dei dati comunicati dalle aziende, nell'esercizio 2015, risultano complessivamente 237 contratti per i quali è stato stabilito il rinnovo o la proroga senza l'indizione di una nuova procedura concorsuale per l'individuazione della migliore offerta.

L'ammontare complessivo dei debiti delle aziende risulta pari a 2.650 milioni di euro con un lieve decremento di 110 milioni rispetto all'esercizio precedente (-4%).

La porzione più consistente dei debiti continua ad essere rappresentata dai debiti verso i fornitori che, pur risultando anche questi di importo inferiore rispetto all'esercizio 2015, manifestano, rispetto all'ammontare complessivo, una significativa rilevanza che si attesta intorno al 59 per cento in rapporto al totale dei debiti delle aziende risultando di importo pari a 1.580 milioni di euro.

I crediti delle aziende al 31 dicembre 2016 risultano di importo complessivo pari a 3.907 milioni di euro con un lieve incremento rispetto all'ammontare quantificato al termine dell'esercizio precedente (+ 125 milioni).

La Regione, relativamente all'attuazione e all'impiego delle risorse destinate agli accordi di programma pluriennali in fase di esecuzione, evidenzia che le linee di investimento in corso riguardano i programmi di cui all'articolo 20 della legge n. 67 del 1988, all'articolo 71 della legge n. 448 del 1998 e ai fondi per la realizzazione delle strutture per cure palliative.

L'Assessorato precisa che in data 13 dicembre 2016 è stato chiesto alla Giunta regionale di appostare gli opportuni stanziamenti nei capitoli di riferimento delle risorse necessarie per finanziare gli esborsi a carico della Regione relativi alle prime tre annualità 2016-2018.

La Ragioneria Generale della Regione, con il D.R.G. del 23 dicembre 2016 e con il successivo D.D.G. del 28 dicembre 2016, ha impegnato le somme necessarie per gli interventi previsti dall'articolo 71 della legge n. 448 del 1998 di importo complessivo pari a 16,3 milioni di euro mentre non risultano ancora impegnate le somme necessarie per gli ulteriori interventi in misura corrispondente a 5,2 milioni di euro, come previsti dall'articolo 20 della legge n. 67 del 1988 per finanziare il superamento degli OPG, l'Addendum e l'adeguamento alla normativa antincendio.

L'esame dei principali indicatori relativi all'assistenza ospedaliera evidenzia, per la Regione siciliana, il rispetto dei parametri fissati dalla normativa nazionale dal momento che, sulla base degli ultimi dati disponibili riferiti all'anno 2015, il tasso di ospedalizzazione rispetta il tetto fissato a livello nazionale dei 160 ricoveri ogni mille abitanti (122,6), così come la percentuale dei ricoveri fuori Regione dei residenti pari al 6,7 per cento è contenuta entro il limite massimo stabilito (8%).

Alcuni profili di criticità si rinvencono in riferimento all'assistenza territoriale e, più in particolare, per l'assistenza prestata a favore degli anziani di età superiore ai 65 anni ed ai disabili all'interno di strutture residenziali così come con riferimento alle attività di prevenzione svolte nel territorio regionale.

Si rileva, infine, che è stato oggetto di impugnazione da parte del Governo l'articolo 3 della legge regionale 10 marzo 2017 n. 4 nella parte in cui prevede la possibilità di nomina, senza una puntuale disciplina, dei commissari straordinari degli enti e delle aziende sanitarie.

L'atto di impugnazione richiama i principi posti dalla legge statale n. 124 del 2015 e gli stessi principi già previsti dal decreto legislativo n. 502 del 1992 ritenendo che le disposizioni introdotte dal legislatore regionale travalicherebbero le competenze riservate dalla Costituzione

alla Regione ed attuerebbero in ogni caso una modifica normativa in contrasto con i criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie legittimando un sistema provvisorio privo di puntuali regole di disciplina.

7 LA SPESA PER IL PERSONALE

SOMMARIO: 7.1 La spesa per le retribuzioni. – 7.2 La spesa previdenziale.

7.1 La spesa per le retribuzioni

7.1.1 Premessa. I fattori storici.

Nei precedenti referti, la Corte ha analizzato le cause strutturali che, consolidandosi negli anni, hanno determinato l'espandersi e l'irrigidimento della spesa per il personale. Tra i fattori storici si devono ricordare: la contrattualizzazione di un ingente numero di personale precario a decorrere dal 2006,¹⁸⁸ ed il successivo inserimento in ruolo avvenuto nel 2011, grazie alla strumentale modifica della dotazione organica disposta *ex lege* l'anno prima;¹⁸⁹ la proliferazione di posizioni dirigenziali ed il conseguente aumento delle risorse per il pagamento delle retribuzioni di posizione e di risultato; l'aumento degli oneri a seguito della definizione degli assetti contrattuali del comparto regionale, ancora in attesa di rinnovo; l'introduzione di istituti singolari e di asimmetrie di disciplina - legislative e pattizie - rispetto agli altri comparti del pubblico impiego, ivi comprese quelle afferenti alle prerogative sindacali.

¹⁸⁸ Il notevole incremento, a decorrere dal 1° gennaio 2006, del numero dei dipendenti a tempo determinato discende dalla decisione assunta dalla Giunta regionale di Governo, con deliberazione n. 369 del 2005, di procedere alla contrattualizzazione di 3.496 unità di personale precario e dagli ulteriori provvedimenti di "stabilizzazione" che hanno interessato, sempre nel 2006, 130 unità, nel 2007 altre 197 unità e, infine, nel 2008 ulteriori 53; cui si è accompagnato anche l'incremento dell'orario medio settimanale reso dal personale a tempo determinato che dalle 18 ore per gli anni 2001-2002-2003 è passato a 24 ore nel 2004, 30 ore nel 2005, e dal 2006 non è più sceso dal livello massimo di 36 ore.

¹⁸⁹ La modifica della dotazione organica del personale disposta dall'art. 51, comma 3, della legge regionale 12 maggio 2010 n. 11 determinò sensibili incrementi delle unità di personale rispetto al previgente organico di diritto: l'ammontare complessivo di personale non dirigenziale è stato di 15.600 unità (quale somma del personale della categoria "A", 2.800 unità, della categoria "B", con 2.600 unità, della categoria "C" che prevedeva 4.600 unità e della categoria "D" ove erano previsti 5.600 dipendenti), con un incremento di 4.808 dipendenti, pari al 45 per cento della precedente dotazione (contenuta nelle tabelle allegate alla Legge regionale n. 41 del 29 ottobre 1985 e successive modifiche) che prevedeva 10.792 unità, escludendo il Corpo Forestale, oltre a 528 dirigenti regionali, allora distinti in direttori regionali e dirigenti superiori. In sede di giudizio di parifica del rendiconto 2010 le Sezioni riunite hanno censurato: l'inserimento della previsione della nuova dotazione organica all'interno del testo della manovra finanziaria tra le misure per favorire l'occupazione e lo sviluppo, anziché in un disegno organico di riforma dell'Amministrazione (l'art. 51 citato è rubricato come "Misure urgenti di sostegno all'occupazione"); l'assenza di puntuali analisi in ordine alle reali esigenze del personale; la presenza di un congruo numero (circa il 18 per cento) di personale della categoria A, in controtendenza rispetto a quanto avviene per gli altri comparti pubblici. La procedura di stabilizzazione fu avviata con la deliberazione di Giunta regionale n. 271 del 29 luglio 2010, secondo le modalità disciplinate dalla circolare n. 8 del 12 agosto 2010, "nei limiti dei posti in organico stabiliti dalla Tabella A dell'articolo 51 della legge regionale n° 11 del 12 maggio 2010" e sulla scorta di quanto previsto dal comma 12 dell'articolo 17 del decreto legge n. 78 dell'1 luglio 2009, convertito con legge n. 102 del 3 agosto 2009. Conseguentemente furono assunte 4841 unità a far data dal 1 gennaio 2011 e ulteriori 16 a far data dal 1 giugno 2011.

Più recentemente, si sono segnalate le difficoltà e i limiti - sia sul piano normativo, sia su quello organizzativo e gestionale - dei tentativi di procedere a un effettivo ed organico processo di razionalizzazione, pur dandosi atto degli interventi legislativi che, soprattutto nel corso degli ultimi anni, hanno inteso recepire misure di contenimento dei costi o di allineamento degli istituti alle discipline statali e degli altri comparti¹⁹⁰. Si pensi, ad esempio, alle riserve espresse dalle Sezioni riunite rispetto al tentativo incompiuto di armonizzare il regime delle prerogative sindacali¹⁹¹; ai ritardi con cui è stata espunta la c.d. clausola di salvaguardia per i dirigenti¹⁹² o con cui si è recepito il principio di riduzione proporzionale del fondo accessorio rispetto al personale cessato dal servizio; alla mancata revisione della struttura retributiva e dei risalenti assetti contrattuali in modo da legarli a effettivi incrementi di produttività; o ancora ai limiti dell'intervento di rideterminazione della dotazione organica contenuta nella legge regionale n. 9 del 2015, ancora incompiuto¹⁹³, che pare piuttosto assecondare lo stato di fatto anziché discendere da una razionale revisione dei fabbisogni di professionalità¹⁹⁴ funzionale al riassetto dei servizi erogati e al mutamento della missione pubblica¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Per una disamina articolata si rinvia al paragrafo conclusivo del capitolo sulla spesa per le retribuzioni del personale sia del presente referto (par. 7.1.6) sia di quelli relativi al rendiconto 2015 e al rendiconto 2014 (par. 8.1.6).

¹⁹¹ Si rinvia ai giudizi di certificazione dei contratti collettivi di cui alle deliberazioni di queste Sezioni riunite n. 2/2016/CCR e n. 4/2016/CCR, richiamati anche nel precedente referto. Si segnala il protrarsi di una situazione di stallo nel tentativo di adeguare l'accordo ai rilievi della Corte (cfr. nota di risposta istruttoria del Dipartimento della Funzione pubblica del 13 giugno 2017 n. prot. 67517, acclarato al n. prot. Cdc 40 del 14 giugno 2017, nonché la risposta dell'ARAN Sicilia n. prot. Cdc 39 del 13 giugno 2017).

¹⁹² L'art. 49, comma 12, della legge regionale n. 9 del 2015, in ritardo rispetto alle omologhe disposizioni statali contenute nel decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, ha stabilito che: *“A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Amministrazione regionale e gli enti che applicano il contratto collettivo di lavoro dei dipendenti regionali, qualora alla scadenza dell'incarico dirigenziale, anche in dipendenza di processi di riorganizzazione, non intendano, anche in assenza di valutazione negativa, confermare l'incarico già conferito, conferiscono al dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le disposizioni normative o contrattuali più favorevoli”*. Il riferimento è all'art. 42 C.C.R.L. area dirigenza 2002-2005 (rubricato “Scadenza dell'incarico e clausola di salvaguardia”) a mente del quale *“le Amministrazioni che non intendano confermare lo stesso incarico precedentemente ricoperto e non vi sia un'espressa valutazione negativa, sono tenute ad assicurare al dirigente un incarico almeno equivalente”*, e che *“per incarico equivalente si intende l'incarico cui corrisponde una retribuzione di posizione complessiva di pari fascia ovvero una retribuzione di posizione il cui importo non sia inferiore del 10 per cento rispetto a quello precedentemente percepito.”*

¹⁹³ La Corte, a tal riguardo, ha criticamente osservato come le nuove disposizioni elidano solo in parte l'incremento di dotazione, di oltre 4.800 dipendenti, generato in precedenza proprio dall'articolo 51 della legge regionale n. 11 del 2010, lasciando, di fatto, immutata la notevole distanza rispetto alle altre amministrazioni regionali e l'elevato rapporto tra dirigenti e unità di personale.

¹⁹⁴ In ordine alla lentezza del processo di rilevamento dei fabbisogni, avviato solo a novembre 2016, e al rischio che si risolva in una mera “fotografia” della situazione esistente si rinvia alle considerazioni svolte nel capitolo relativo all'organizzazione amministrativa (capitolo 10 del referto).

¹⁹⁵ Cfr. sul punto quanto osservato al capitolo 8.1.6 del referto relativo al 2015 e le osservazioni svolte al capitolo 10 del presente referto.

Il fattore occupazionale ha condizionato in modo preponderante l'aggregato di spesa. Gli ultimi dati comparativi disponibili mostrano come la consistenza numerica dei dipendenti di ruolo della Regione siciliana rappresenti più del 23 per cento dell'ammontare complessivo del personale di tutte le Regioni¹⁹⁶; il numero dei dirigenti è oltre un terzo di tutti quelli regionali in Italia,¹⁹⁷ mentre il rapporto, 1 ogni 9 dipendenti, è solo lievemente migliorato rispetto al passato¹⁹⁸ ed è, comunque, destinato a restare elevato anche dopo la recente revisione della dotazione organica, a fronte di un dato medio nazionale di 14,28¹⁹⁹.

Come già osservato, la dimensione degli organici solo in parte trova giustificazione nella titolarità - per via dell'autonomia differenziata di cui gode la Regione siciliana - di funzioni altrove allocate a livello "statale"²⁰⁰.

Piuttosto, nel considerare i fattori che hanno determinato un così elevato livello occupazionale, la Corte ha rilevato come, negli anni, il settore pubblico sia stato piegato, attraverso un uso distorto delle politiche assunzionali, a supplire all'inadeguatezza del tessuto produttivo ad assorbire la forza lavoro espressa nella regione. Ne è derivata 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, con il conseguente innalzamento dell'età anagrafica del personale in servizio e l'inevitabile creazione di una vera e propria frattura generazionale, oltre all'evidente *vulnus* ai

¹⁹⁶ I dati esposti nella relazione 2016 sulla spesa per il personale degli enti territoriali elaborata dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 25/SEZAUT/2016/FRG) riferiscono di 17.336 unità annue per la Regione siciliana (si tratta della consistenza media ottenuta sommando i mesi lavorati dal personale e dividendo il totale per i 12 mesi dell'anno) su 73.536 unità complessive tra Regioni a statuto ordinario e speciali (dati SICO aggiornati al 25 novembre 2015).

¹⁹⁷ Per i dati relativi alle altre Regioni, si è considerato la citata relazione 2016 approvata dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 25/SEZAUT/2016/FRG) su dati della banca dati SICO (Sistema Conoscitivo del Personale Dipendente delle Amministrazioni Pubbliche) della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2014 e riferiti alla consistenza media annua del personale in servizio (cfr. tabella 3/PERS/REG del referto allegato alla deliberazione citata).

¹⁹⁸ Per i dati di dettaglio relativamente al rapporto dirigenti/dipendenti si rinvia al capitolo 10 di questo referto.

¹⁹⁹ Cfr. tabella 1/PERS/REG - Rapporto tra la consistenza media dei dirigenti e del personale non dirigenziale periodo 2012-2014 della Relazione 2016 della Spesa per il personale degli enti territoriali elaborata dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed approvata con deliberazione n. 25/SEZAUT/2016/FRG.

²⁰⁰ Come rilevato in occasione dell'ultimo giudizio, i processi di trasferimento delle funzioni statali alla Regione, secondo quanto previsto nelle norme di attuazione dello Statuto e nella legge regionale n. 53 del 1985, hanno determinato il transitato nei ruoli regionali e l'assegnazione ai vari rami dell'amministrazione regionale di un contingente di 3.264 unità di personale proveniente dai Ministeri statali. In particolare il personale è transitato agli Assessorati regionali dell'agricoltura e delle foreste, dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione, del lavoro, dei lavori pubblici, del turismo, delle comunicazioni e dei trasporti e della sanità (cfr. legge regionale n. 53/1985).

valori costituzionali che regolano l'accesso al pubblico impiego e garantiscono il buon andamento della pubblica amministrazione.

La Corte ha più volte affermato che l'avvio dei processi di stabilizzazione, pur tenendo conto delle peculiarità del contesto socio economico, deve comunque coniugarsi con i principi costituzionali di buon andamento e di selettività nell'accesso, come richiesto dalla legislazione più recente e dalla giurisprudenza costituzionale, nonché con le effettive necessità funzionali degli enti in relazione ai propri fabbisogni programmati e all'assetto complessivo dei servizi erogati, senza prescindere dal rispetto dei vincoli generali di finanza pubblica e dalle esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio, in un più generale quadro programmatico che tenga conto della sostenibilità dei relativi oneri nel medio – lungo periodo²⁰¹.

A rendere attuale il richiamo a questi moniti è, oggi, la sentenza della Corte Costituzionale n. 113 del 19 maggio 2017 che ha dichiarato illegittima - per violazione dei requisiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale come indispensabili per derogare alla regola del pubblico concorso - la disposizione contenuta nell'art. 31 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, volta a stabilizzare - attraverso l'inserimento nel ruolo unico dei dirigenti privi di incarico, da cui i direttori generali possono, sia pure subordinatamente, attingere - gli ex dipendenti delle società ITALTER e SIRAP, già in liquidazione e destinatari di contratti a tempo determinato ripetutamente prorogati dalla Regione. Nel censurare questa disposizione, la Consulta ha voluto ribadire il principio – che, peraltro, già in passato si è reso necessario invocare per neutralizzare disposizioni regionali *extra-ordinem*²⁰² - a mente del quale *«la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici (sentenza n. 248 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013)»*.²⁰³ La pronuncia appare

²⁰¹ Cfr. le deliberazioni delle Sezioni riunite in sede consultiva n. 8/2012/PAR e 13/2012/PAR.

²⁰² Occorre rammentare, proprio in riferimento al principio ribadito dalla Corte costituzionale, l'impugnativa del Commissario dello Stato della norma originariamente contenuta nel deliberato legislativo relativo alla legge di stabilità 2014 in cui veniva prevista la mobilità verso l'Agenzia regionale della protezione ambientale (ARPA), del personale in servizio presso le società a totale partecipazione pubblica poste in liquidazione e nelle altre ritenute strategiche nonché degli enti pubblici di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 10 del 2000. Nell'occasione il Commissario dello Stato sostenne che l'eccezione alla regola del pubblico concorso non può essere sorretta da una presunta e non dimostrata esigenza dell'A.R.P.A. di reclutare diversamente dipendenti utilizzati in disciolte società *"in house"* o negli enti sottoposti a vigilanza dalla Regione (peculiarità di attività svolte, professionalità specializzate elevate). Anche in quell'occasione venne richiamata la giurisprudenza costituzionale (segnatamente la sentenza n. 227/2013) che ha ritenuto illegittima l'immissione nei ruoli di amministrazioni pubbliche di personale esterno anche se proveniente da società a totale capitale pubblico strumentali e facenti parte dell'apparato regionale cosiddetto parallelo, in quanto l'area dell'eccezione alla regola del concorso per l'ingresso agli uffici pubblici, deve essere rigorosamente delimitata e non può risolversi in una indiscriminata e non previamente verificata, *"tramite una selezione concorsuale pubblica"*, immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati.

²⁰³ La Corte Costituzionale ha pure rammentato che, con specifico riguardo alla possibilità di inquadramento nel ruolo dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato di personale proveniente da una società a partecipazione

esemplificativa di come, tutt'oggi, le politiche del personale restino condizionate da quelle distorsioni genetiche e storicamente consolidate già descritte da queste Sezioni riunite.

Altro fenomeno degenerativo isolato dalla Corte, accanto al sovradimensionamento delle strutture amministrative e degli organici regionali, è l'ipertrofico espandersi del perimetro pubblico attraverso la creazione di enti e organismi esterni, di natura societaria e non, che hanno assorbito ingenti risorse pubbliche, non solo per il personale. Le società partecipate dalla Regione, soprattutto quelle totalitarie o maggioritarie, si sono dimostrate geneticamente prive di una prospettiva reddituale e di sostenibilità economica; spesso, l'assunzione o il mantenimento della partecipazione è avvenuto in mancanza delle propedeutiche analisi della missione pubblica da perseguire e dei benefici attesi²⁰⁴.

Le debolezze del sistema di *governance* su tali organismi ha contribuito, da un lato, a perpetrare nel tempo la condizione di deficitarietà economico-finanziaria, mentre le persistenti opacità informative hanno impedito, dall'altro, di cogliere l'impatto negativo delle relative gestioni sul bilancio della Regione, ivi compresi i costi per il personale e quelli derivanti da politiche assunzionali e di gestione del personale poco virtuose. Anche le azioni di razionalizzazione, imposte dalla più recente legislazione, hanno dimostrato di scontare notevoli ritardi e forti resistenze, risolvendosi, sovente, in un mero rinvio al futuro del giudizio definitivo

pubblica, che svolgeva incarichi dirigenziali a tempo determinato, era già stato precisato che *«un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, può ricorrere solo in determinate circostanze»* (sentenza n. 167 del 2013), indicando, in particolare, che la legge *«subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta»* (sentenza n. 167 del 2013 e, tra le tante, sentenza n. 189 del 2011 e n. 215 del 2009) e che la deroga sia *«contenuta entro determinati limiti percentuali»* (ancora sentenza n. 167 del 2013). In altri termini, si è ripetutamente osservato che, se «il principio dettato dall'art. 97 Cost. può consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione» (sentenza n. 189 del 2011), occorre, tuttavia, che *«l'area delle eccezioni alla regola del concorso»* sia *«rigorosamente delimitata»* e non si risolva *«in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati»* (sentenza n. 227 del 2013).

Quest'ultima sentenza ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di una legge regionale che disponeva il trasferimento automatico del personale di una società a totale partecipazione pubblica nel ruolo dei dirigenti regionali, in quanto non erano stati forniti *«elementi precisi»* (si prevedeva solo una «ricognizione dei requisiti per accedere ai ruoli dell'amministrazione regionale ed ipotetica prova selettiva»), idonei a *«indurre a ritenere più adeguato al fine del buon andamento dell'amministrazione regionale il reclutamento diretto dei dipendenti già utilizzati dalla disciolta società in house [...] facendo esclusivo assegnamento, per la dimostrazione dell'assunto, sulla ratio di tutela dei lavoratori occupati nella società in liquidazione»*, ritenuta non *«[...] idonea a giustificare una deviazione dal principio generale del pubblico concorso (sentenze n. 52 del 2011 e n. 195 del 2010)»*.

²⁰⁴ Si rinvia agli esiti delle indagini condotte sul fenomeno dalla Sezione di controllo. La prima indagine con cui è stato ricostruito in maniera approfondita il complesso sistema delle partecipazioni societarie della Regione siciliana, e se ne sono colti molteplici aspetti di criticità, è contenuta nella deliberazione n. 417/2013/GEST (relativa al quadriennio 2009-2012). Successivamente la Sezione è nuovamente intervenuta sul tema in occasione della valutazione delle misure correttive adottate dalla Regione (deliberazione n. 211/2014/GEST) nonché, più di recente, con la deliberazione n.62/2017/GEST, meglio esplicitata alla successiva nota.

sull'attendibilità delle prospettive di risanamento degli organismi societari e delle necessarie decisioni²⁰⁵.

Infine, i processi di liquidazione, inevitabilmente e tardivamente scaturiti da un sistema insostenibile e privo di razionalità, hanno determinato - in disparte ulteriori costi e ritardi - la

²⁰⁵ Si rinvia alla recente deliberazione n. 62/2017/GEST con cui è stata approvata l'indagine relativa al piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali. La Sezione ha rilevato come il Piano di razionalizzazione appare *“replicare un obiettivo già fissato nel decreto assessoriale del 2011 relativo al vecchio piano di riordino laddove veniva prescritto che, per le società non rientranti tra quelle strategiche in base all'art. 20 della legge regionale n. 11/2010 e s.m.i., le procedure di dismissione avrebbero dovuto avviarsi entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo”*.

L'analisi svolta ha evidenziato come i criteri utilizzati nel piano operativo di razionalizzazione per conseguire le finalità poste dal legislatore statale siano in parte differenti rispetto a quelli previsti dalla legge (cfr. capitolo 3.2.1 e tabella 3).

La Sezione ha, tra l'altro, affermato che: *In generale, si può rilevare come il processo decisionale (rinviato al piano legislativo) e quello motivazionale e valutativo che lo dovrebbe assistere non sono, di fatto, coordinati. In altri termini, il criterio della strategicità ex lege, nonostante il suo limite intrinseco già messo in luce dalla Sezione nella precedente indagine, ha, di fatto, fornito il soccorso motivazionale al piano operativo di razionalizzazione, depotenziandone la portata innovativa. Nonostante la consapevolezza della necessità di una priorità di razionalizzazione “alta” dichiarata per quasi tutte le società partecipate nel piano, le soluzioni alle annose problematiche che persistono da tempo (già messe in luce dalla Sezione nelle precedenti indagini), continuano ad essere rinviate a futuri interventi strutturali che, peraltro, corrispondono a basilari principi di governo e programmazione delle attività. Si fa, infatti, rinvio ora a “piani industriali” ancora da definire, ora alla definizione di “nuovi modelli di business” cui il piano operativo di razionalizzazione rimette l'implementazione di azioni di “valorizzazione dei ricavi” o di “esternalizzazione di servizi non strategici” (o anche attivazione di nuovi servizi, vedi IRFIS Finsicilia S.p.A.) che dovrebbero ripristinare condizioni di profittabilità o di equilibrio economico finanziario e sostenibilità plausibili per giustificarne l'esistenza (cfr. l'analisi delle c.d. “macro-opzioni” e degli “scenari alternativi”). La valutazione di tali piani industriali e la rimodulazione dei modelli di business appare, invece, il necessario antecedente logico motivazionale alla cui stregua effettuare la decisione fondamentale in ordine alla indispensabilità, alla sostenibilità ed alla vantaggiosità del ricorso allo strumento societario alla stregua di criteri di razionalità economica.*

Ed ancora: *Non è ammissibile che siano mantenute società pubbliche se il mercato può rispondere in maniera adeguata ed efficiente alla domanda di beni e servizi proveniente dalla pubblica amministrazione; né è pensabile che i contratti di servizio siano stipulati senza avere valutato se il corrispettivo previsto per l'erogazione delle commesse pubbliche sia corrispondente o meno a quelli di mercato; allo stesso modo non risulta che, nel settore dei servizi a rilevanza economica (come il trasporto pubblico locale), sia stata effettuata un'analisi attenta in ordine alla compatibilità dei contributi erogati dalla Regione, ammissibili solo in termini di compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico. A conferma delle perplessità emerse (cfr. par. 3.2.4.), la Ragioneria generale, proprio in occasione dell'adunanza pubblica, ha riferito che è stato sollecitato al competente ramo dell'amministrazione (nota n. 43418 del 20.9.2016) la compiuta ed urgente definizione di un sistema di compensazioni per obblighi di servizio pubblico, considerato che la Commissione Europea, con nota del 20 luglio 2016, ha sollevato la problematica della compatibilità con la vigente disciplina degli aiuti di Stato del trasferimento in favore di AST (“contributo di gestione”) in atto previsto nel bilancio regionale sul capitolo 478102.*

Si è poi messo in luce come *“Al contempo, mentre si programmano piani industriali di sostenibilità e si paventano scenari alternativi di dismissione, permangono – fuori dalle righe della programmazione e delle previsioni dello strumento operativo di razionalizzazione - logiche di “soccorso finanziario” sganciate da serie valutazioni di comprovate prospettive di risanamento e di ripristino degli equilibri strutturali e delle condizioni di piena compatibilità con l'assetto ordinamentale. In taluni casi, tale “soccorso” sembra ormai strutturato (o comunque tale da non potere essere adeguatamente individuato) attraverso il mero rinvio delle decisioni tese ad individuare il giusto corrispettivo di mercato per le commesse affidate in house (si pensi che solo recentemente si è pervenuto a una valutazione di congruità per i contratti di S.A.S. S.c.p.a. e S.E.U.S. S.c.p.a.) ovvero prevedendo in via normativa, accanto ai corrispettivi, contributi trasferiti a vario titolo ed incidenti in notevole misura sui ricavi (cfr. AST S.p.A.), laddove invece dovrebbero puntualmente quantificarsi se mai le compensazioni per oneri di servizio pubblico in modo da consentire di valutare l'efficienza della società. In altri casi, il soccorso deriva da disposizioni legislative una tantum sotto forma di provviste finalizzate alla ricapitalizzazione della società pubblica (cfr. l'esempio di Riscossione Sicilia S.p.A.), o ancora tramite sottoscrizione di aumenti di capitale a favore di compagini da dismettere (Aigest S.p.A.), di affidamenti ex lege di commesse pubbliche a soggetti di cui il piano medesimo prevede già la liquidazione (Società degli Interporti S.p.A.) o addirittura di mutui (Sviluppo Italia Sicilia S.p.A.) in favore di società in prossimità della messa in liquidazione.”*

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 sono state, peraltro, recentemente allargate, onde comprendervi anche il personale di organismi differenti quali il Centro di ricerca e studi direzionali (CERISDI)²⁰⁶ e l'Istituto regionale per l'integrazione dei diversamente abili di Sicilia (IRIDAS),²⁰⁷ attraverso singolari disposizioni legislative, surrettiziamente inserite nella disciplina dei “*contratti di servizio*”, che suscitano rilevanti perplessità²⁰⁸.

In un contesto fortemente condizionato dai descritti fattori storici, si innestano, negli ultimi esercizi, gli interventi tendenziali volti a recepire, nel rinnovato quadro d'insieme della finanza pubblica, le istanze, di derivazione comunitaria e statale, di razionalizzazione dei costi del settore pubblico e di contenimento della spesa del personale. Lungo tale solco si colloca, altresì, l'accordo tra lo Stato e la Regione siciliana del 20 giugno 2016 che comporta l'impegno alla riduzione della spesa corrente attraverso il recepimento dei principi dell'art. 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124 sulla riorganizzazione amministrativa nonché di quelli in materia di dirigenza pubblica recati dall'art. 11 della medesima legge, accordo che, per tali aspetti, è ancora in attesa di attuazione²⁰⁹.

7.1.2 L'andamento della spesa nell'ultimo quinquennio.

La tendenza, costante nei precedenti esercizi, a una progressiva flessione della spesa per il personale, in linea con la riduzione della dinamica occupazionale e con il sostanziale blocco di quella retributiva, accelera sensibilmente nel 2016 per gli effetti dei collocamenti in quiescenza incentivati dall'art. 52 della legge regionale n. 9 del 2015 ed avvenuti nel corso dell'ultimo biennio.

²⁰⁶ Cfr. comma 2-bis dell'art. 61 (rubricato: “Contratti di servizio”) della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizione programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale) introdotto dall'art. 11, comma 3, L.R. 29 settembre 2016, n. 20, a decorrere dall'8 ottobre 2016 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 26, comma 1, della medesima legge).

²⁰⁷ Cfr. comma 2-ter dell'art. 61 (rubricato: “Contratti di servizio”) della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizione programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale) introdotto dall'art. 5, comma 2, lettera b), della l.r. 9 maggio 2017, n. 8, vigente dal 12 maggio 2017 (ai sensi di quanto disposto dall'art. 26, comma 1, della stessa legge) e con applicabilità a decorrere dal 1° gennaio 2017.

²⁰⁸ Occorre rammentare che, in passato, la norma contenuta nell'art. 63, comma 3, del deliberato legislativo (DDL n. 782 recante “Assestamento del bilancio della Regione per l'esercizio 2014”) con cui, dopo averne disposto la soppressione e la messa in liquidazione, si estendeva ai dipendenti dell'IRIDAS 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, è stata impugnata dal Commissario dello Stato per violazione degli art. 3, 81 e 97 della Costituzione; conseguentemente, il comma è stato espunto dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge regionale 14 agosto 2014, n. 21.

²⁰⁹ Cfr. capitolo 11 di questo referto.

Gli impegni assunti dalla Regione per i redditi di lavoro dipendente (retribuzioni, oneri sociali e pensioni) registrano, nel 2016, una riduzione complessiva di 163 milioni di euro, pari a 10,8 punti percentuali su base annua, mentre l'anno precedente la flessione era stata poco superiore al 2 per cento, attestandosi ora a 1.348 milioni di euro (cfr. tabella 8.1)²¹⁰.

Questa più repentina contrazione si aggiunge a quella, più graduale, registrata per tutto il quinquennio 2011 – 2015, durante il quale l'aggregato era già complessivamente diminuito del 12,3 per cento (212 milioni di euro)²¹¹.

Tabella 8.1 - Spese per il personale in servizio e in quiescenza nel quinquennio 2012/2016 - Impegni

	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016
STIPENDI E TRATTAMENTO ACCESSORIO	755.932	735.177	719.897	701.818	635.108
variazione annua %		-2,7	-2,1	-2,5	-9,5
ONERI SOCIALI	225.628	219.435	216.750	206.765	188.047
variazione annua %		-2,7	-1,2	-4,6	-9,1
PERSONALE IN QUIESCENZA	656.150	641.789	608.087	602.863	525.288
variazione annua %		-2,2	-5,3	-0,9	-12,9
ALTRE SPESE PER IL PERSONALE	1.055	939	565	157	186
variazione annua %		-11,0	-39,8	-72,3	18,8
TOTALE REDDITI DI LAVORO DIPENDENTE	1.638.765	1.597.341	1.545.300	1.511.602	1.348.629
variazione annua %		-2,5	-3,3	-2,2	-10,8

Fonte: Assessorato dell'Economia - Relazione tecnica al rendiconto 2016 (salvo il dato rettificato degli oneri sociali)
Importi in migliaia di euro (per personale in servizio presso l'amministrazione regionale e enti a carico diretto della regione)

In particolare, nel 2016 la spesa per retribuzioni (stipendi e salario accessorio) si contrae di 66,7 milioni di euro, corrispondente a oltre il 9 per cento su base annua (9,5%); di un'analoga percentuale si riduce quella per gli oneri sociali (9,1%, corrispondente a un risparmio di 18,7 milioni). A tal ultimo proposito, si deve segnalare che, a seguito degli approfondimenti istruttori disposti dalla Corte, è emerso che il dato riferito nella relazione al rendiconto non teneva conto di

²¹⁰ Il dato relativo alla spesa per le pensioni è però parziale, in quanto occorre tener conto di una serie di fattori che rivelano come la spesa complessiva, lungi dall'essersi ridotta, abbia subito incrementi ulteriori negli ultimi anni (cfr. il successivo paragrafo 7.2 di questo capitolo relativo alla spesa previdenziale).

²¹¹ In passato si è rilevato come i dati forniti dalla Regione siciliana al sistema SICO della Ragioneria generale dello Stato ai fini del conto annuale del personale delle amministrazioni pubbliche abbiano determinato un disallineamento rispetto all'andamento descritto da queste Sezioni riunite nei giudizi di parificazione. Il disallineamento è, in particolare, accentuato con riferimento all'esercizio 2011, trattandosi dell'anno di prima compilazione del sistema SICO, ed è riconducibile ad una non completa alimentazione della banca dati come riferito dalla stessa Regione a seguito degli approfondimenti disposti da queste Sezioni riunite (cfr. nota 28 aprile 2015, n. 57944 del Dipartimento della funzione pubblica presso l'Assessorato regionale delle autonomie locali, nella quale si dichiara che la stessa non è stata in grado di alimentare compiutamente la banca dati, tant'è che i dati inseriti “*non comprendevano l'intera platea del personale del Corpo forestale*”). Di tale incongruenza si è dato atto anche nel referto della Sezione delle autonomie (deliberazione n. 20/SEZAUT/2014/FRG, Vol. II, par. IV.3.2 e nt. 42).

un capitolo di spesa pari a oltre 57 milioni di euro che, opportunamente rilevato, ha ridimensionato la contrazione esposta in quel documento (-9% anziché -37%).²¹²

Per quanto riguarda il dato relativo alla spesa pensionistica si rinvia all'analisi di cui al successivo paragrafo 7.2 di questo capitolo, ribadendo però come la contrazione di tale aggregato, e conseguentemente del dato complessivo della spesa per il personale, non tiene in considerazione, da un lato, l'aumento della spesa pensionistica, sostenuta direttamente dal Fondo Pensioni Sicilia, per il personale del c.d. "contratto 2", in notevole incremento negli ultimi anni; dall'altro, il disallineamento temporale tra la cancellazione del ruolo e l'erogazione della pensione che genera una flessione solo apparente.

Infine, su un piano metodologico, si deve rilevare che il 2016 è l'ultimo esercizio in cui la Regione può avvalersi della facoltà di utilizzare in maniera strumentale, per le sole spese di personale, il programma 10 "Risorse umane" all'interno della missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione"²¹³. Dal 2017 è prevista la disaggregazione della spesa per singole missioni e programmi come individuati nell'allegato 14 del decreto legislativo n. 118 del 2011, aggiornato al D.M. 4 agosto 2016²¹⁴. Al riguardo, da segnalare che il totale degli impegni relativi all'aggregato 1.10 è stato pari a 1.311 migliaia di euro (i pagamenti si attestano a 1.278 migliaia di euro), mentre il dato esposto nella relazione al rendiconto è quello riferito alla classificazione per macroaggregato "Redditi da lavoro dipendente" (1.348 migliaia di euro)²¹⁵.

²¹² Si tratta del capitolo 108171 (contributi pensionistici a carico della Regione per i dipendenti del c.d. contratto 1 che vengono trasferiti al Fondo Pensioni Sicilia che provvede all'erogazione del trattamento pensionistico) sul quale sono stati assunti impegni per oltre 57,7 milioni di euro. La Regione riferisce che per un'anomalia informatica non è stato ricompreso nell'aggregato (codice economico 10301) preso in considerazione nella relazione al rendiconto (cfr. punto 13 della risposta istruttoria dell'Assessorato dell'Economia n. prot. 27059 del 1 gennaio 2017) e precisa che, se opportunamente ricompreso, riporta la riduzione della spesa relativa al codice economico in argomento da - 37% a - 9,09%, evidenziando che lo spostamento di parte della spesa dal capitolo 108006 e dal capitolo 150003 al capitolo 108171 è riconducibile alla circostanza che, proprio a partire dal 2016, il pagamento degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione è stato imputato a capitoli diversi a seconda che si tratti di personale di cui al comma 1 dell'art.10 della L.R. n. 21/86 o di personale di cui ai commi 2 e 3 dell'art.10 della L.R. n. 21/86.

²¹³ Art. 14 ("criteri per la specificazione e classificazione delle spese"), comma 3 bis, del decreto legislativo n. 118 del 2011 (comma aggiunto dal d.lgs. n. 126 del 2014).

²¹⁴ Cfr. sul punto anche la circolare dell'Assessorato dell'Economia n. 24 del 12 ottobre 2016.

²¹⁵ Cfr. allegato 10 al rendiconto della gestione. Taluni capitoli di spesa, sebbene pertinenti per denominazione, non sono, infatti, aggregati nella missione 1, programma 10, come ad esempio il capitolo 212016 (Spese per il trattamento accessorio del personale con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione del presidente della regione e degli assessori regionali, l'ufficio del garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, la "batteria di palazzo d'Orleans", le stazioni uniche appaltanti, per gli autisti in servizio presso l'ufficio di Roma, e per i dipendenti di cui all'articolo 5 dell'accordo 30 giugno 2003) pari a 3.570 migliaia di euro, o il capitolo 212025 (trattamento economico da corrispondere al personale comandato ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 26, comma 12, della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4 e successive modifiche ed integrazioni), pari a 16 migliaia di euro.

7.1.3 Spesa per retribuzioni e andamento della dinamica occupazionale.

La tendenza alla contrazione dei valori della spesa per retribuzioni registrata negli ultimi esercizi riflette, fondamentalmente, quella della dinamica occupazionale, in un contesto di coordinamento della finanza pubblica che ha prodotto il blocco dei rinnovi contrattuali, ora destinati a una fisiologica ripresa, e il contenimento dei costi del personale²¹⁶.

Il dato occupazionale, dopo un quinquennio di progressivo contenimento (2010-2014), segna anche quest'anno, come nel 2015, una sensibile contrazione che discende dagli effetti delle norme contenute nell'art. 52, comma 3, della legge regionale n. 9 del 2015. Tale disposizione ha incentivato il collocamento in quiescenza anticipato per i dipendenti che maturano i requisiti c.d. "pre-Fornero" entro il 2020, attribuendo un trattamento non superiore al 90% dello stipendio per coloro che li maturano entro il 2016, e all'85% per coloro che li maturano tra il 2016 e il 2020²¹⁷. Le stime formulate dalla Regione in sede di D.E.F.R. 2016-2018 sono di un esodo complessivo, alla fine del periodo considerato, di circa 4.000 dipendenti²¹⁸.

A fronte di questa fuoriuscita, l'amministrazione regionale nel 2016, così come negli ultimi esercizi, non ha effettuato assunzioni di personale se non per 10 unità relative a peculiari fattispecie;²¹⁹ né, d'altra parte, ha proceduto a rinnovi contrattuali o, come si dirà, ad accantonare le relative somme²²⁰.

Al 31.12.2016, il personale in servizio presso i vari rami dell'amministrazione (cfr. tabella n. 7.2) si attesta a 15.439 unità²²¹, in riduzione di oltre il 5% rispetto all'esercizio precedente (16.341 unità) che, a sua volta, registrava una contrazione di analoga misura rispetto al 2014.

²¹⁶ Per la disamina di queste misure e delle ulteriori disposizioni di contenimento cfr. l'analisi contenuta nel par. 7.1.6.

²¹⁷ Cfr. art. 51, comma 2, della richiamata legge regionale. Si rinvia al paragrafo 7.2 per maggiori approfondimenti.

²¹⁸ Cfr. la relazione approvata con la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana n. 6/2016/AUD in occasione dell'Audizione presso la Commissione Bilancio dell'A.R.S. sul D.E.F.R. 2017-2019.

²¹⁹ Nel 2016 sono state effettuate 10 assunzioni riconducibili alle seguenti categorie: 1 assunzione ai sensi della legge n. 113 del 1985 e della legge regionale n. 60 del 1976 (centralinisti non vedenti); 6 assunzioni ex art. 4, comma 1 bis, della legge regionale n. 20 del 1999 (familiari vittime della mafia); 2 assunzioni ex l.r. n. 22/2014 (testimoni di giustizia); n. 1 assunzione a tempo determinato triennale in esecuzione di provvedimento giudiziale. Nel precedente esercizio erano state effettuate 37 assunzioni riconducibili alle seguenti categorie: 2 assunzioni ai sensi della legge n. 113 del 1985 e della legge regionale n. 60 del 1976 (centralinisti non vedenti); 9 assunzioni ex l.r. n. 20/1999 (familiari vittime della mafia) e 26 assunzioni ex l.r. n. 22/2014 (testimoni di giustizia).

²²⁰ Cfr. articolo 11, comma 2, della legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5 che ha modificato il blocco dei rinnovi contrattuali previsto dall'articolo 1, comma 10, della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 9, rinviando gli stessi al 2015, senza possibilità di recupero per il quadriennio precedente. Sul punto si rinvia al paragrafo 8.1.5 anche per il richiamo della sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2015 che, in riferimento alle omologhe disposizioni statali, ha posto termine alla possibilità di ulteriori blocchi.

²²¹ In particolare, dei dipendenti in servizio presso i vari rami dell'amministrazione centrale 14.783 unità sono a tempo indeterminato (comprendenti 1.413 dirigenti) e 657 a tempo determinato (comprendenti 22 dirigenti). Di questi, 535 unità (una in più rispetto al 2015) - di cui 36 dirigenti, 487 dipendenti a tempo indeterminato e 12 a tempo determinato - sono comandati o distaccati presso altre strutture facenti capo allo Stato (Corte dei conti, C.G.A., Avv.

La riduzione complessiva nell'ultimo quinquennio è pari al 14 per cento.

Tabella 7.2 - Personale in servizio nel decennio 2007/2016 (al 31.12 di ciascun esercizio)

	ANNO 2007	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016
PERSONALE DIRIGENTE A TEMPO INDETERMINATO	2.180	2.110	2.010	1.964	1.836	1.794	1.773	1.737	1.561	1.413
PERSONALE COMPARTO A TEMPO INDETERMINATO	12.160	12.048	11.516	11.241	15.382	15.251	15.096	14.949	14.139	13.370
TOTALE PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	14.340	14.158	13.526	13.205	17.218	17.045	16.869	16.686	15.700	14.783
PERSONALE DIRIGENTE A TEMPO DETERMINATO	65	61	48	70	82	41	40	13	20	21
PERSONALE COMPARTO A TEMPO DETERMINATO	5.273	5.576	5.139	5.476	695	614	629	626	621	635
TOTALE PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	5.338	5.637	5.187	5.546	777	655	669	639	641	656
TOTALE PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO	19.678	19.795	18.713	18.751	17.995	17.700	17.538	17.325	16.341	15.439

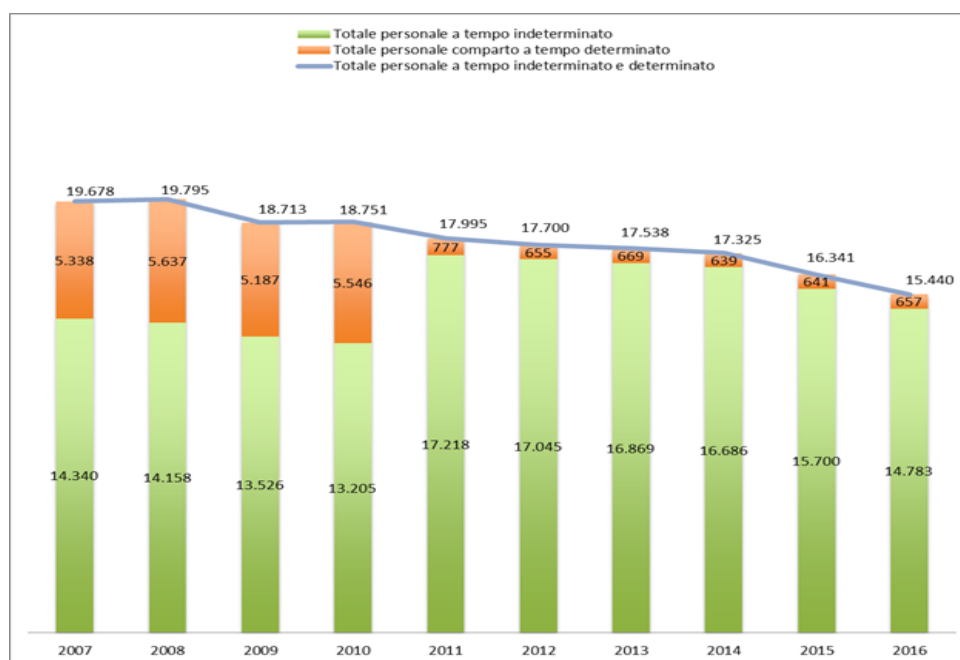
Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

* Il personale dirigente a tempo determinato è personale esterno utilizzato presso gli uffici di gabinetto (dirigenti generali e dirigenti ufficio di gabinetto). Dati riferiti alle unità in servizio al 31.12 e non alla consistenza media.

Lo *stock* di personale in servizio (unità complessive a tempo indeterminato e determinato) torna ai livelli antecedenti il 2006, quando il numero dei dipendenti restava al di sotto della soglia di 16.000 unità. Ciononostante, il personale di ruolo a tempo indeterminato (14.783 unità) è ancora superiore (3%) rispetto a quello di dieci anni fa (14.340 unità). Rispetto ad allora, l'attuale organico è, infatti, composto quasi interamente (96%) da dipendenti a tempo indeterminato (cfr. *infra* grafico 7.1). E ciò per effetto delle stabilizzazioni effettuate nel 2011 che, come già evidenziato, hanno determinato l'aumento della dotazione organica ed il conseguente transito nei ruoli regionali di 4.857 unità di personale già assunto con contratti a termine.

Grafico 7.1 - Andamento della consistenza organica nell'ultimo decennio

Stato, Tribunali e Procure) o della Regione (Enti regionali, ERSU ARAN, ARPA, Fondo Pensioni, strutture commissariali, ecc.).



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica.

Il personale a tempo determinato è attualmente costituito da 656 unità, in lieve incremento rispetto al precedente esercizio; di questi, sono 21 i dirigenti esterni incaricati presso gli uffici di diretta collaborazione della Presidenza e dei vari Assessorati regionali²²².

Oltre il personale di ruolo e a tempo determinato sopra menzionato (15.439 dipendenti), occorre considerare anche un contingente di 2.636 unità di personale che l'amministrazione indica come "ad altro titolo utilizzato" (180 unità) o "cui è stato esternalizzato un servizio" (2.456 unità),²²³ in lieve decremento rispetto al precedente esercizio²²⁴.

7.1.4 L'impatto sul bilancio del personale delle strutture e degli organismi esterni.

È principio ormai acquisito e positivizzato quello secondo cui per coglierne le effettive sofferenze occorre "*scandagliare il bilancio secondo criteri che possono prescindere dalla imputazione formale ed attengono alla effettiva qualità della spesa giacché il limite riferito esclusivamente ad*

²²² È stata riscontrata una discrasia nelle risposte istruttorie: in particolare il numero dei dirigenti esterni indicati nell'All. 2 alla nota di risposta n. prot. 59737 del 24 maggio 2017 è pari a 21, mentre quello riportato nell'all.5 della medesima nota (risposta al quesito sub punto 1 lett. c) è di 22.

²²³ L'amministrazione regionale indica come personale facente parte di tale contingente le seguenti categorie: personale ad altro titolo utilizzato in senso stretto pari a 180 unità (Comandati, Resais, E.S.A., Consorzi di bonifica, LSU ASP, ecc.) nonché il personale alle dipendenze di soggetti cui è stato esternalizzato un servizio pari a 2.456 unità (Servizi Ausiliari Sicilia S.A.S. S.c.p.a.; Emergenza Palermo). Si consideri che dal 2008 il personale della Protezione civile ex lege 61/1998 e Italter-Sirap è a carico del bilancio regionale; mentre i c.d. catalogatori ex lege 25/1993, già a carico del bilancio, dal 2009 sono stati contrattualizzati dalla società Beni Culturali S.p.a., ora Servizi Ausiliari Sicilia S.c.p.a.

²²⁴ Nel 2015 si trattava di 2.666 unità, in ascesa rispetto al dato del 2014 (2603 unità), del 2013 (2.565 unità), del 2012 (2.513), del 2011 (2.293) e del 2010 (1966).

elementi tratti dal bilancio dell'Ente può non rivelarsi equo in quanto non tiene conto dei diversi modelli di governance e dei processi di esternalizzazione che meriterebbe una più accurata valutazione”²²⁵. Il consolidamento dei conti pubblici, o comunque una corretta rappresentazione dei costi allocati presso strutture esterne, è diventata un'operazione doverosa per rendere trasparenti i bilanci,²²⁶ alla luce delle direttive comunitarie e delle norme interne, anche di rango costituzionale, emanate negli ultimi anni²²⁷.

Neanche nel 2016, tuttavia, la Regione siciliana ha proceduto al consolidamento dei costi del personale del perimetro pubblico allargato, neppure a soli fini conoscitivi, rinviando alla fase di attuazione delle disposizioni sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, talché i documenti ufficiali di bilancio non individuano la spesa che complessivamente grava, anche indirettamente, sul bilancio regionale.

Non si possono, pertanto, non considerare in questa sede gli oneri derivanti dal pagamento delle retribuzioni in favore dei dipendenti di strutture e organismi esterni riconducibili alla Regione.

²²⁵ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione n. 27/2011/QM.

²²⁶ Cfr. i capitoli dedicati alla spesa per le retribuzioni nei rispettivi referti del giudizio di parificazione delle Sezioni Riunite siciliane nonché la deliberazione della Sezione di controllo n. 417/2013/GEST. L'implementazione di un sistema di consolidamento dei conti atto a rilevare l'incidenza delle spese del personale degli organismi riconducibili al perimetro pubblico regionale è presupposto indefettibile per una corretta rappresentazione degli oneri di bilancio, ed è sempre più avvertito, anche in sede legislativa, a livello comunitario e costituzionale, essendo ormai acquisito che l'*accountability* della Regione rispetto all'utilizzo delle risorse pubbliche non può essere limitata all'esposizione dei dati contenuti nel bilancio regionale, ma deve comprendere il sistema delle partecipazioni al fine di consentire all'organo assembleare regionale e ai cittadini di valutare l'operato di soggetti (componenti dei consigli di amministrazione e dei collegi sindacali, personale delle società a partecipazione pubblica) che sempre più ampiamente sono coinvolti nel perseguimento delle finalità istituzionali regionali.

²²⁷ Cfr. la direttiva comunitaria sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, che devono comprendere per ciascuno Stato l'intero sistema nazionale di finanza pubblica (direttiva 2011/85/UE del Consiglio in data 8 novembre 2011) in particolare il considerato n. 21 e l'art. 15, recepita con d.lgs. 4 marzo 2014, n. 54, nonché il Regolamento UE n. 549/2013, c.d. SEC 2010 che declina il c.d. «settore S13», ossia le unità istituzionali che producono beni non destinabili alla vendita soggetti a controllo pubblico, inserite nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, co. 2, l. n. 196/2009; ed ancora, per quanto riguarda il diritto interno, l'area del consolidamento, come declinata dall'art. 11-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, deve comprendere le aziende, le società controllate e partecipate, gli enti e gli organismi strumentali degli enti territoriali.

Riguardo gli obblighi informativi, da evidenziare che a partire dal 2014, con l'entrata in vigore dell'art. 2, comma 11, del decreto legge n. 101 del 2013, (che ha modificato l'art. 60, co. 3, d.lgs. n. 165/2001), è stato previsto l'obbligo per gli Enti pubblici economici, le aziende pubbliche e le società pubbliche non quotate, con partecipazione diretta o indiretta, di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze il costo annuo del personale comunque utilizzato, in conformità alle procedure definite dai predetti Ministeri, relativamente ai singoli rapporti di lavoro dipendente o autonomo. Tali informazioni ai sensi dell'art. 17, decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, dovranno confluire nella banca dati delle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche gestita dal Dipartimento del tesoro, i cui dati saranno resi disponibili nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) prevista dall'art. 13 della legge n. 196/2009.

In particolare, gli oneri sostenuti per il pagamento delle retribuzioni in favore del personale in servizio presso organismi societari partecipati dalla Regione, ricostruiti in via istruttoria, restano su un livello assai rilevante, pari a circa 257 milioni di euro annui²²⁸.

Altrettanto consistente è la spesa per il personale avviato dal Corpo forestale regionale e dagli uffici periferici del Dipartimento regionale dello sviluppo rurale, pari a circa 253 milioni di euro.

Sono, invece, rilevati nel rendiconto, tra le spese per stipendi, gli oneri relativi al personale:

- non regionale che presta servizio nell'interesse della Regione Siciliana (comandati da altre amministrazioni presso la Regione)²²⁹;
- comando presso gli uffici giudiziari con oneri a carico della Regione²³⁰;
- delle scuole regionali²³¹.

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, soprattutto per quanto riguarda i contributi per favorire le misure di fuoriuscita dal bacino del precariato e, in particolare, i processi di c.d. stabilizzazione negli enti locali. Riguardo a questi ultimi è già stato segnalato l'intervento legislativo che, modificando radicalmente il regime dei trasferimenti regionali agli enti locali siciliani, ha istituito, in luogo degli abrogati contributi, un fondo finalizzato alla

²²⁸ I dati sono al netto dei costi per rapporti di collaborazione, consulenze, rapporti atipici, ecc. e per quelle voci allocate, nei bilanci societari, tra i costi per servizi (cfr. *infra* tabella 7.7 per il dettaglio).

²²⁹ I pagamenti di competenza e dei residui, comprensivi degli emolumenti fondamentali ed accessori, ammontano nel 2016 a 1.786 migliaia di euro (gli impegni sono 1.245 migliaia di euro); nel 2015 erano 706 migliaia di euro (a fronte di impegni per 1.350 migliaia di euro) mentre nel 2014 erano 1.549 migliaia di euro, in netto calo rispetto al precedente esercizio (2.718 migliaia di euro) per effetto dell'impugnativa del Commissario dello Stato relativa alla maggior spesa prevista dall'allegato 1 della legge regionale n. 9/2013. Già nel 2013 la spesa in oggetto registrava una significativa contrazione rispetto all'anno precedente: nel 2012 era 4.868 migliaia di euro, mentre nel 2011 si attestava a 5.885 migliaia di euro (dati forniti dell'Assessorato regionale della funzione pubblica).

²³⁰ Si tratta di una spesa di 3.225 migliaia di euro (pagamenti), in aumento rispetto a quella di 3.075 migliaia di euro del 2015. Nel 2014 si attestava, invece, a 3.249 migliaia di euro e si registrava una più marcata flessione rispetto al passato (quando, però, l'aggregato conteneva anche il costo del personale di sorveglianza del Corpo forestale): 4.617 migliaia di euro nel 2013, 5.408 nel 2012, 5.460 migliaia di euro nel 2011 (dati dell'Assessorato della funzione pubblica).

²³¹ Il costo per il personale delle scuole materne regionali nel 2016 è stato a 3.890 migliaia di euro (impegni per 6.142 migliaia di euro) mentre nel 2015 era di 7.070 migliaia di euro e nel 2014 di 7.853 migliaia di euro). Per le scuole paritarie è di 14.664 migliaia di euro, mentre nel 2015 era di 15.213 migliaia di euro (16.240 migliaia nel 2014). Tali oneri sono appostati rispettivamente ai capitoli 372004 e 372007.

compensazione dei conseguenti squilibri finanziari.²³² In materia è ora intervenuta la legge regionale n. 27 del 2016²³³.

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, tra cui si segnalano quelli riportati alla seguente tabella, pari nel 2016 a oltre 118 milioni di euro.

Tabella 8.3 - Contributi della Regione a favore di istituti ed enti esterni (impegni e pagamenti 2012/2016)

capitolo	descrizione capitolo	2012		2013		2014		2015		2016	
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
143303	STAZIONE CONSORZ SPERIMENTALE DI GRANICOLTURA	146.000	73.000	174.000	160.000	138.000	156.000	180.000	88.908	170.999	170.999
147303	CONTRIBUTO AD INTEGRAZIONE DEI BILANCI DEI CONSORZI DI BONIFICA	47.165.000	36.382.402	43.425.000	55.856.895	41.717.000	30.115.561	33.426.217	30.263.497	33.374.000	33.374.000
147306	CONTRIBUTO ANNUO AD INTEGRAZIONE DEL BILANCIO DELL'ISTITUTO REGIONALE DELLA VITE	4.059.000	3.677.500	4.053.000	4.434.500	3.513.000	2.459.100	4.958.000	2.478.933	4.958.000	4.449.587
147314	CONSORZIO DI RICERCA BIOEVOLUZIONE SICILIA	676.000	966.735	500.000	367.884	500.000	508.000	790.189	538.371	204.923	204.923
147701	CONTRIBUTO A FAVORE DELL'ISTITUTO INCREMENTO IPPICO DI CATANIA. (COMPRENDE EX CAP. 147702).	2.086.000	1.343.000	2.298.000	3.041.000	1.828.000	1.279.600	1.865.000	1.784.520	2.022.000	2.022.000
147704	ISTITUTO SPERIMENTALE ZOOTECNICO EX CAP 147303	1.890.000	1.890.000	2.348.000	2.348.000	2.090.000	1.463.000	2.000.000	1.911.213	2.050.000	2.044.971
147705	Consorzio di ricerca Gian Pietro Ballatore (ex tab h)	96.571	96.571	175.921	175.921	113.558	113.558	1.684.538	133.132	598.244	598.244
243301	IRSAP	17.528.000	18.492.778	17.351.713	14.820.980	12.016.819	11.638.819	10.122.000	10.122.000	17.990.170	17.861.182
342534	RESAIS spa spesa per esigenze gestionali2015 - L.R.26/2012	758.166	731.805	1.350.000	1.363.861	1.114.000	1.226.000	1.410.000	1.403.565	1.405.000	1.405.000
377316	ENTE AUTONOMO TEATRO BELLINI DI CT	16.290.000	14.225.000	14.772.000	9.511.000	14.708.000	14.778.531	13.090.000	6.288.427	12.435.000	12.435.000
377317	ENTE AUTONOMO TEATRO DI MESSINA	5.592.000	4.208.772	8.185.649	9.971.226	4.542.000	4.542.000	3.997.000	1.998.500	3.797.000	3.797.000
443305	ENTI PARCO	16.297.710	14.147.430	16.028.783	16.077.055	15.489.410	12.235.065	14.168.853	7.021.000	14.452.106	11.902.343
443308	ARPA	13.000.000	8.315.500	19.895.500	21.315.500	9.789.000	7.790.000	15.090.000	4.790.000	0	0
473707	FONDAZIONE ORCHESTRA SINFONICA SICILIANA	10.226.000	10.226.000	9.067.000	8.826.198	9.446.000	9.667.125	8.406.000	5.480.905	7.986.000	7.986.000
546401	ESA	22.698.000	11.799.000	16.568.122	29.970.848	15.492.000	13.029.899	15.359.996	13.121.262	17.296.115	15.220.115

Fonte: Assessorato regionale dell'Economia / Importi in migliaia di euro

Gli impegni comprendono sia i dati di competenza sia gli impegni per eventuali reiscrizione di perenzioni. I pagamenti comprendono sia i pagamenti di competenza sia i pagamenti in conto residui.

Merita di essere segnalata, con riferimento agli enti regionali – che, peraltro, restano sempre in attesa di un intervento organico di riordino e di effettiva razionalizzazione delle strutture e del personale - la disposizione di limitazione del trattamento economico dei dipendenti e dei titolari di contratti di lavoro contenuta nell'art. 14 della legge regionale n. 8 del 2016. Si sono, infatti, registrate talune resistenze nel dare esecuzione alla norma e l'amministrazione

²³² Art. 30 della legge regionale n. 5 del 2014. Il fondo più consistente, ossia quello a favore del personale precario degli enti locali, veniva determinato in misura pari a 180.868 migliaia di euro per l'anno 2014 e 199.491 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Per l'anno 2016, l'art. 27, comma 1, della legge regionale di stabilità n. 3 del 2016 stanziava la cifra di € 181.900 migliaia di euro al capitolo 191310. Cfr. ora quanto previsto dalla legge regionale n. 27 del 2016 che, per ciascuno degli anni 2017 e 2018, indica oneri pari a 181.900 migliaia di euro al capitolo 191310 (stabilizzazioni degli enti locali) e 8.146 migliaia al capitolo 313319 (altri enti) nonché 27.425 migliaia di euro per le stabilizzazioni del personale precario della Regione.

²³³ Per l'approfondimento si rinvia al capitolo 11 del presente referto, segnatamente dedicato alla finanza locale.

regionale, ancora quest'anno, ha dovuto espressamente intimarne l'adeguamento alla CRIAS e all'IRCAC, rimaste inspiegabilmente inadempienti²³⁴.

Tra gli oneri per il personale che sfuggono a un rilevamento diretto rischiano di non essere percepiti quelli riferiti a organismi esterni 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. Occorre, al riguardo, segnalare che le recenti misure di "stabilizzazione del personale precario" contenute nella legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, consentirebbero il passaggio del personale dagli enti utilizzatori alla Resais S.p.a., 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 provenienza²³⁵. Tale singolare disposizione suscita perplessità laddove 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, nonché in mancanza di un effettivo fabbisogno del soggetto ricevente.

7.1.4.1 Gli oneri per i lavoratori c.d. forestali

Gli oneri per il personale stagionale impiegato dalle strutture periferiche del Comando Corpo Forestale della Regione e dell'ex Azienda regionale foreste demaniali, come evidenziati nelle tabelle 5 e 6, ammontano rispettivamente a 62,4 e 190,5 milioni di euro circa (comprensivi dei contributi agricoli unificati e dell'IRAP di competenza). Per comprenderne l'impatto basta osservare che qualora fossero consolidate alle spese del personale di ruolo della Regione

²³⁴ Cfr. le note dell'Assessorato regionale delle Attività produttive n. prot. 64920 del 22 dicembre 2016 e n. prot. 1470 dell'11 gennaio 2017, indirizzate rispettivamente al Commissario pro tempore e al direttore generale della CRIAS, la prima, ed al Commissario straordinario e al Presidente dell'IRCAC, la seconda.

²³⁵ La disposizione contenuta nell'art. 3, comma 18, della citata legge stabilisce che "Nelle more dei processi di stabilizzazione negli enti di provenienza i soggetti titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2016, inseriti nell'elenco di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, che ne facciano richiesta entro il 31 dicembre 2018, sono assunti in apposita area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la Resais S.p.A. Le assunzioni di cui al presente comma sono regolate con contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche parziale, che, per singola unità lavorativa, in termini di costo complessivo annuo e di giornate lavorative nonché per gli aspetti connessi all'inquadramento giuridico ed economico, è uguale a quello relativo al contratto a tempo determinato in essere al 31 dicembre 2015. Il personale assunto ai sensi del presente comma è utilizzato, prioritariamente, presso gli enti di originaria provenienza".

contabilizzate in rendiconto (823 milioni tra retribuzioni ed oneri riflessi) si incrementerebbe il dato di oltre il 30 per cento.

Le strutture che impiegano questi lavoratori sono, invero, articolazioni interne alla Regione ed i relativi oneri rappresentano, in sostanza, costi del personale a carico del bilancio regionale ancorché il sistema di avviamento e impiego del personale, nonché le modalità di reperimento e contabilizzazione delle risorse finanziarie occorrenti, non consenta di coglierne direttamente tale natura: l'assunzione della manodopera avviene attraverso la realizzazione di progetti per lavori in economia (peraltro attraverso uno *ius singulare* che ne consente l'esecuzione in amministrazione diretta oltre i limiti ordinari)²³⁶ finanziati con risorse regionali ed extraregionali, anche di derivazione comunitaria. Non può giustificare l'esclusione dal computo delle spese di personale il fatto che gli emolumenti a favore della manodopera non trovano allocazione in capitoli di spesa per il personale ma siano invece diluiti in numerosi capitoli di spesa di parte corrente e in conto capitale²³⁷; né assume rilievo la circostanza che al personale in questione sia applicato un contratto collettivo diverso da quello del comparto regionale.

Si tratta bensì di costi in gran parte finalizzati a remunerare la manodopera, consolidati nel tempo per effetto del peculiare sistema di reclutamento e di garanzia occupazionale vigente.

Tabella 8.4 - Manodopera impiegata per lavori in economia dalle strutture operative del Comando Corpo forestale della Regione periodo 2011 – 2016

²³⁶ Ai sensi della legge regionale 11 aprile 2012, n. 24, i lavori di rimboschimento, rinsaldamento e opere costruttive connesse, di ricostruzione boschiva, gli interventi di prevenzione e repressione degli incendi boschivi e gli interventi culturali e manutentori, ivi compresi quelli per la gestione dei demani, dei vivai forestali e delle riserve naturali, di cui all'art. 64 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, e s.m.i., che non sono configurabili come opere edilizie e fanno rimanere salve le situazioni naturali, sono realizzati di norma in economia ed eseguiti in amministrazione diretta prescindendo dal limite di importo per i lavori di amministrazione diretta previsto dal comma 5 dell'articolo 125 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 63 e s.m.i.

²³⁷ Le spese, anche nel consuntivo 2016, come già rilevato nello scorso referto per il 2015, sono distribuite in una serie eterogenea di capitoli di spesa relativi per lo più a manutenzioni ordinarie o straordinarie come ad esempio: spese per lavori culturali e di manutenzione dei boschi demaniali (156604); spese per la gestione del parco del Palazzo dei Normanni e di villa d'Orleans, nonché per la manutenzione degli spazi verdi dell'Assessorato regionale dell'agricoltura e foreste e della villa Pajno in Palermo e di altre aree urbane del bacino regionale(...) (cap. 156606, impegni per oltre 78 milioni di euro); spese per attività di sviluppo e salvaguardia forestale (158616); fondo per la montagna, per la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane (550402), ricostituzione di boschi demaniali o a qualsiasi titolo nella disponibilità dell'azienda, deteriorati e distrutti da incendi, rimboschimento (...) (554201); interventi per la ricostituzione del potenziale forestale danneggiato da disastri naturali, fitopatie e incendi (...) (554224); spese per la realizzazione degli interventi previsti dalla misura 226 del PSR SICILIA 2007/2013 (554227); spese per la realizzazione degli interventi previsti dalla misura 214 – sottomisura 2 – azione A “Preservazione della biodiversità – Centri pubblici di conservazione” (554452); interventi per la realizzazione della misura B.6 “interventi di mitigazione del rischio idrogeologico del PAC” (554453); interventi per la ricostituzione del patrimonio forestale danneggiato da disastri naturali...per la prosecuzione del FSC 2000-2006 e 2007-2013. Deliberazione CIPE 93/2015 (cap. 554454, impegni per oltre 57 milioni di euro).

	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016
N. CONTRATTI A T.D. PER OPERAI FASCIA OCCUPAZIONALE ART. 18 (151 [^])	939	915	932	947	1.112	1.212
N. CONTRATTI A T.D. PER OPERAI FASCIA OCCUPAZIONALE ART. 48 (101 [^])	6.012	5.930	5.920	5.892	5.387	5.087
N. CONTRATTI A T.D. PER OPERAI FASCIA OCCUPAZIONALE ART. 48 (78 [^])	78	97	91	12	0	0
TOTALE CONTRATTI PER OPERAI A T.D.	7.029	6.942	6.943	6.851	6.499	6.299
TOTALE OPERAI A TEMPO INDETERMINATO	202	206	206	201	201	198
TOTALE	7.231	7.148	7.149	7.052	6.700	6.497
TOTALE GG. LAVORATIVE	1.057.479	871.422	809.784	766.864	594.039	694.420
COSTO COMPLESSIVO STIMATO IMPIEGO MANODOPERA/MIGLIAIA DI EURO *	107.808	99.000	73.923	76.675	49.775	62.408

Fonte: Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente - Comando Corpo forestale (per i dati del 2014 la fonte è l'Assessorato regionale dell'Agricoltura - Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale) / Importi in migliaia di euro

* Il dato relativo al costo della manodopera per il 2013 è approssimato con riferimento agli oneri contributivi dell'ultima trimestralità. Con riferimento al 2015 per il periodo gennaio maggio l'avviamento ed i relativi oneri sono stati sostenuti dal Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale.

Tabella 8.5 - Manodopera impiegata per lavori in economia dalle strutture operative del Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale (ex Azienda regionale Foreste Demaniali)

	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016
MANODOPERA CON GARANZIA OCCUPAZIONALE 151 GG.	4.311	4.293	4.249	4.234	4.311	5.110
MANODOPERA CON GARANZIA OCCUPAZIONALE 101 GG.	3.937	3.916	3.872	3.858	4.077	4.247
MANODOPERA CON GARANZIA OCCUPAZIONALE 81 GG.	9.278	8.885	8.443	7.741	7.288	6.488
CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO	17.526	17.094	16.564	15.833	15.676	15.845
CONTRATTI OPERAI A TEMPO INDETERMINATO	1.165	1.166	1.156	1.150	1.161	1.145
TOTALE CONTRATTI	18.691	18.260	17.720	16.983	16.837	16.990
TOTALE GIORNATE LAVORATIVE	2.634.218	2.101.084	1.872.543	1.973.675	2.067.259	1.901.101
COSTO COMPLESSIVO STIMATO IMPIEGO MANODOPERA/ MIGLIAIA DI EURO *	250.289	223.560	201.499	197.936	201.660	190.521

Fonte: Assessorato regionale dell'Agricoltura - Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale (D.R.S.T. ex Azienda regionale Foreste Demaniali) / Importi in migliaia di euro

* Per il 2011 il dato trasmesso dal Dipartimento non è riferito all'esatta quantificazione bensì a una stima dei costi. I dati sono comprensivi dei contributi agricoli (CAU) e dell'IRAP. Per il 2015 il Dipartimento precisa che il costo contiene solo una parte dell'IRAP (11 milioni su un totale di 13 milioni) in quanto quella relativa al mese di dicembre ed alla tredicesima viene versata l'anno successivo. Per il 2016 il dato dell'IRAP di competenza è pari a 9,4 milioni di euro.

Per il 2015 sono stati computati, con riferimento ai contratti a tempo determinato, anche gli operai avviati nel periodo gennaio-maggio 2015 per il servizio antincendio boschivo (di cui si è avvalso il Comando Corpo Forestale); gli avviamenti effettivi, secondo quanto comunicato dal Dipartimento, sono stati pari a 22.926, e risultano superiori al numero degli operai, in quanto un numero non precisato di operai sono stati inizialmente avviati dal Dipartimento, quindi successivamente avviati dal Comando corpo forestale per la campagna antincendio, ed a conclusione della stessa avviati nuovamente dal Dipartimento per concludere le fasce di garanzia occupazionale.

Le tabelle confermano il carattere rigido di tali costi: la spesa nel 2016 resta pressoché immutata (+0,6%) come anche le giornate lavorative complessivamente effettuate (2 milioni e

600 mila circa, con una lieve flessione pari al 2,5% annuo). La contrazione registrata in riferimento alla manodopera avviata dalle strutture periferiche del Dipartimento Regionale dello Sviluppo Rurale (cfr. tabella 8.5) è, infatti, compensata dall'incremento della manodopera del Comando Forestale (cfr. tabella 8.6); ciò è imputabile alle disposizioni, intervenute nel corso del 2015, che hanno ripristinato il regime separato di titolarità dei rapporti di lavoro in capo ai due rami amministrativi.²³⁸

La sostanziale invarianza della spesa deriva anche dalla diluizione nei “*successivi tre esercizi finanziari compreso quello in corso*” delle misure di contenimento - introdotte nel 2015 e subito rinviate al futuro - relativa alla riduzione del fabbisogno finanziario destinato al servizio antincendio di misura pari al 20 per cento del monte indennità onnicomprensiva erogata nel 2014, peraltro da conseguirsi attraverso un generico riferimento alla “*riorganizzazione del lavoro*.”²³⁹

I dati riferiti scontano, comunque, la mancanza di un sistema informativo contabile in grado di rilevare in modo accurato le spese riferite al personale, astraendo le stesse dai capitoli eterogenei in cui sono allocate, conseguenza del farraginoso sistema di reclutamento e gestione del personale.

Da ultimo, si deve ribadire che il settore resta, sempre, alla ricerca di un definitivo assestamento e di una riforma atta a garantire trasparenza ed efficienza. Negli ultimi anni il legislatore, è intervenuto con numerose e contingenti misure di contenimento, dichiaratamente in attesa di una riforma complessiva del settore: oltre a quelle adottate nel 2014²⁴⁰, questa Corte ha rammentato, nel referto del 2015, le misure di razionalizzazione e contenimento della spesa nel

²³⁸ Si rammenta che l'art. 12 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 (recante “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale”) aveva disposto la riunificazione di tutti i lavoratori forestali presso il Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale e lo spostamento in capo a tale ramo della titolarità anche dei rapporti di lavoro del personale impiegato nel servizio di antincendio boschivo. In tale periodo l'utilizzo presso le strutture del Corpo forestale è pertanto avvenuto a titolo di “avvalimento”. Successivamente, nel corso del 2015, l'art. 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, ha ripristinato il precedente regime ossia ha restituito al Comando Corpo forestale la titolarità dei rapporti di lavoro del personale impiegato nel servizio antincendio boschivo, disponendo, al contempo, una riduzione del contingente da impiegare in misura non inferiore al 20 % rispetto a quello del 2014.

²³⁹ Art. 12 legge regionale 21 settembre 2015, n. 21.

²⁴⁰ La citata legge regionale n. 5 del 2012 ha dettato anche misure organizzative, al fine di introdurre maggiore flessibilità nell'impiego del suddetto personale tra cui la norma che consente l'utilizzo presso società partecipate ed enti regionali; cfr. in particolare l'art. 11, comma 7, secondo cui, previa stipulazione di convenzioni con il Dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali, le società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, gli istituti, le aziende, le agenzie, i consorzi, gli organismi ed enti regionali possono utilizzare il personale facente parte del bacino forestale per lo svolgimento di lavori previsti dal comma 1 dell'articolo 14 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, ossia attività di coltivazione, di gestione di aree verdi, di tutela ambientale e di prevenzione del dissesto idrogeologico. Nell'ottica del contenimento, l'art. 12, comma 4, ha inoltre esteso il blocco delle procedure contrattuali del personale addetto ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria, già previsto per il triennio 2010-2012 (legge regionale 11 giugno 2011, n. 7), anche al triennio 2013-2015.

settore agricolo e forestale inserite nell'articolo 47 della legge di stabilità regionale per il 2015²⁴¹, segnalando, tuttavia, che le stesse lasciano immutato l'impianto complessivo del sistema di reclutamento della manodopera per lavori in economia, salva l'espressa previsione che il conseguimento dei requisiti per l'accesso ai trattamenti pensionistici determina la fuoriuscita dal bacino delle garanzie occupazionali. A queste si aggiunge, nel corso del 2016, la disposizione recata dall'art. 17 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, che sospendeva - ma solo a condizione che la legge di riforma fosse approvata entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge - il c.d. *"meccanismo di sostituzione"* o *turn-over*, ossia lo scorrimento tra fasce di garanzia occupazionale, previsto dall'art. 52 della legge regionale n. 16 del 1996 e dall'art. 30 della legge regionale n. 45 del 1995, sempre *"nelle more di una riforma del settore"* attesa ormai da anni²⁴².

7.1.4.2 I costi del personale delle società partecipate

Come rilevato dalla Sezione di controllo in occasione del referto relativo all'indagine sulle società partecipate per il periodo 2008 -2012 e da queste Sezioni riunite negli ultimi giudizi di parificazione del rendiconto, gli oneri a vario titolo sostenuti dalla Regione per le società dalla stessa partecipate determinano un impatto considerevole sul bilancio regionale²⁴³.

Nel 2016 i costi del personale delle società partecipate ammontano a 257 milioni di euro (cfr. *infra* tabella 7.7) al netto dei costi per consulenze e rapporti atipici, e senza considerare quelli delle società in liquidazione²⁴⁴.

²⁴¹ Legge regionale 7 maggio 2015, n.9. La disposizione citata prevede, tra l'altro, l'utilizzo di norma degli operai entro 20 chilometri tra andata e ritorno (comma 1, che introduce il comma 4 bis all'articolo 45 ter della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16); l'impiego degli operai per lavori di mitigazione del rischio di dissesto idrogeologico e di manutenzione straordinaria degli alvei fluviali (commi 2 e 3; per le medesime finalità potranno essere utilizzati anche gli operai addetti alla campagna di meccanizzazione dell'ESA e gli operai dei consorzi di bonifica); l'allargamento all'ambito regionale, in luogo di quello provinciale, della mobilità degli operai, a propria richiesta o per esigenze dell'amministrazione (comma 6, che modifica l'art. 44, comma 12, della legge regionale 14 aprile 2006, n. 14).

²⁴² Il DEFR 2016-2018 annunciava il riordino complessivo del settore forestale attraverso la realizzazione di un nuovo sistema di gestione in conformità all'art. 17, commi 1 e 2, della legge 17 marzo 2016, n. 3, al fine di razionalizzare l'intervento pubblico e di pervenire a una maggiore efficienza, mirando alla valorizzazione delle produzioni e dei servizi anche con una maggiore professionalità dei lavoratori, prevedendo la creazione di un'Agenzia regionale dedicata alle attività forestali, rurali e territoriali, ferme restando le funzioni amministrative in capo al Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale. In particolare, tale Agenzia, quale ente strumentale preposto al reclutamento degli addetti, e l'Ente di Sviluppo Agricolo dovrebbero espletare le attività di preservazione e mantenimento delle aree boschive e del territorio, al fine di realizzare una gestione organizzativa unitaria che dovrebbe facilitare il reclutamento e consentire un più efficiente utilizzo delle risorse.

²⁴³ Si rinvia al referto dell'indagine sulle società partecipate dalla Regione anni 2009 – 2012 approvato dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana con deliberazione n. 417/2013/GEST e alla successiva indagine relativa alle misure correttive adottate dalla Regione (deliberazione n. 2011/2014/GEST). Cfr. altresì l'approfondimento tematico dedicato in sede di referto sul rendiconto della Regione per il 2011, e più segnatamente le considerazioni svolte all'interno del capitolo sul personale negli ultimi due giudizi di parifica.

²⁴⁴ Le uniche società in liquidazione per le quali sono stati rilevati costi del personale (voce B9 del conto economico) nel 2015 sono state Quarit S.c.p.a. (26.091,28 euro al 6.08.2015 data della fusione con INFORAC), Terme di Sciacca S.p.a. in liquidazione (353.789,00 euro), Sicilia e Ricerca S.p.a. in liquidazione (Personale Sicilia e ricerca € 85.753;

Nell'ultimo quinquennio i costi complessivamente rilevati, ancorché incompleti e al netto di quelli sostenuti dalle numerose società in liquidazione, assurgono a oltre 1,3 milioni di euro in corrispondenza di un numero di dipendenti che si mantiene costantemente superiore a 7.000 unità (7.140 il dato riferito al 2016), come riassunto nella tabella di sintesi 8.6.

Tabella 7.6 Personale in servizio nelle società partecipate dalla Regione siciliana (2012 – 2016)

SOCIETÀ	DIRIGENTI	FUNZIONARI QUADRI	IMPIEGATI AMMINISTRATIVI COLLABORATORI	OPERAI	CONTRATTISTI COCOPRO INTERINALI ALTRE FORME ATIPICHE	TOTALE ESCLUSO CONTRATTI ATIPICI
2012	31	373	5.923	1.330	74	7.657
2013	27	340	5.913	1.342	97	7.622
2014	23	337	6.147	1.079	86	7.586
2015	20	332	5.919	953	83	7.224
2016	17	112	6.146	838	27	7.113

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale dell'Economia

I dati sono riferiti a 12 società partecipate, con esclusione di quelle in liquidazione. Dall'anno 2015 sono stati espunti i dipendenti della Italkali s.p.a., essendo cessata la partecipazione. Dal 2016 non sono più computati quelli di Sviluppo Italia Sicilia.

I riferiti costi sono distribuiti in modo assolutamente prevalente tra le compagini societarie a capitale pubblico totalitario o pressoché tale. In particolare, oltre il 90 per cento dei costi rilevati sono riferiti a SEUS S.c.p.a. (3.225 unità), S.A.S. S.c.p.a. (1.896 unità), A.S.T. S.p.a. (850 unità) e Riscossione Sicilia S.p.a. (695)²⁴⁵. Considerato che, in questi casi, i ricavi derivanti dai corrispettivi versati dal socio pubblico (Regione e Aziende sanitarie) rappresentano la voce preponderante, se non esclusiva, del valore della produzione, i costi del personale imputabili al bilancio pubblico regionale, sia pure secondo un approssimativo criterio di consolidamento, assumono dimensioni ingenti.

Su un piano preliminare e metodologico, si deve rimarcare come le stesse non vengano ancora registrate nei documenti di bilancio né trovano rappresentazione nel sistema informativo contabile attraverso adeguati strumenti di rilevamento e consolidamento dei conti. La Corte ha però osservato che le istanze non meramente informativo-contabili sottese all'armonizzazione dei conti pubblici e, segnatamente, al consolidamento dei costi degli organismi partecipati dalla Regione non sono ulteriormente rinviabili, nonostante la stessa abbia, dapprima, ritirato

personale CIEM € 328.807). Dati forniti dall'Assessorato regionale dell'Economia – Ufficio speciale per le liquidazioni (nota n. prot. 600 del 13 giugno 2016).

²⁴⁵ Servizi Ausiliari Sicilia S.c.p.a. è partecipata all' 82,72 % dalla Regione e per il resto da aziende ospedaliere, e fattura integralmente ai propri soci; Riscossione Sicilia S.p.a. al 99,95 % dalla Regione e fattura il 100% dai propri soci; Seus S.c.p.a. è partecipata al 53,25 % dalla Regione e per il resto dalle aziende sanitarie provinciali e da quelle ospedaliere e fattura interamente dai soci pubblici; A.S.T. S.p.a. è partecipata al 100 % dalla Regione e gestisce il servizio pubblico locale ricevendo consistenti contributi pubblici (al riguardo, in merito alle problematiche sottese cfr. il capitolo 3.2.4 della deliberazione n.62/2017/GEST).

l'adesione alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili di cui all'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118²⁴⁶, e poi abbia spostato proprio al 2016 il recepimento delle disposizioni relative all'implementazione del bilancio consolidato²⁴⁷. Entro il 30 settembre 2017²⁴⁸ è, ora, prevista l'adozione del bilancio consolidato con i propri enti, organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate secondo le modalità e i criteri individuati nel principio applicato di cui all'allegato n. 4/4 del decreto legislativo n. 118 del 2011: la relazione sulla gestione, quale contenuto informativo necessario della nota integrativa allegata, deve dare evidenza delle spese di personale utilizzato a qualunque titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per ciascuno degli enti, aziende e società componenti del gruppo amministrazione pubblica.

Si è rilevato, in passato, come l'elevato volume dei costi e del dato occupazionale delle partecipate si inserisca nel quadro di gravi, diffuse e sedimentate criticità del sistema delle società pubbliche regionali. La Corte ha richiamato la necessità di svolgere penetranti controlli sul rispetto dei divieti assunzionali e sulle verifiche sulle procedure di reclutamento, anche in relazione all'instaurazione e reiterazione di rapporti atipici (interinali, subordinati a tempo determinato, collaborazioni, ecc.), nonché sulle progressioni di carriera e sugli inquadramenti applicati²⁴⁹; così come sulle misure che impongono allineamenti stipendiali o contrattuali, oggetto peraltro di espressa prescrizione normativa rivolta agli organi di amministrazione della società con sanzione di decadenza in caso di inadempimento²⁵⁰. Diventa ancora più attuale, alla luce degli esiti dell'indagine sul piano di razionalizzazione delle società partecipate regionali, il monito

²⁴⁶ Cfr. art. 4 della legge regionale 11 agosto 2012, n. 45: *“Gli effetti delle disposizioni in materia di sperimentazione dell'armonizzazione del bilancio di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 1 della legge regionale 12 gennaio 2012, n. 7 sono sospesi nelle more dell'adozione delle procedure di attuazione statutaria previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*.

²⁴⁷ Cfr. art. 11 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3.

²⁴⁸ Cfr. art. 68 del decreto legislativo n.118 del 2011.

²⁴⁹ Al riguardo l'indagine sul fenomeno delle società partecipate (n. 417/2013/GEST) e la successiva indagine per la verifica delle misure correttive adottate (n. 211/2014/GEST) svolta dalla Sezione di controllo ha fatto emergere non poche opacità in merito, tra cui l'insufficienza dei controlli ed il mancato riscontro alla richiesta istruttoria di relazionare in ordine agli esiti delle verifiche effettuate dai competenti Dipartimenti regionali sul rispetto da parte delle società partecipate del divieto di assunzioni, degli obblighi di riduzione della spesa del personale ex art. 16 della legge regionale n.11/2010 e dei principi in tema di reclutamento del personale e di conferimento degli incarichi esterni.

²⁵⁰ L'art. 64 della legge regionale n. 21 del 2014 ha disposto che *“restano ferme le disposizioni normative in materia di limitazione e riduzione dei trattamenti giuridici ed economici del personale di tutte le società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, nonché le direttive a tal uopo in precedenza adottate dalla Giunta regionale di governo con propria deliberazione nell'ambito delle misure di cosiddetta spending review, ed i limiti imposti dall'articolo 31 della legge regionale 7 marzo 1997, n. 6. Resta, altresì, fermo il divieto assoluto di riconoscere qualunque eventuale differenza tra il maturato economico, a qualunque titolo, in godimento del suddetto personale e il trattamento economico spettante al personale regionale”*. Da rilevare che la medesima norma, al comma 9, ha onerato gli organi di amministrazione delle società, che non hanno già provveduto, ad adottare – a pena di decadenza – entro trenta giorni le necessarie iniziative per l'eliminazione dei trattamenti difformi ed illegittimi e per il contestuale recupero degli indebiti.

affinché, nell'attuazione dell'annoso processo di riordino e di razionalizzazione delle società partecipate, oggetto di continue sovrapposizioni normative, eventuali passaggi di personale, ove consentiti dalle disposizioni legislative in materia e dalle regole di coordinamento della finanza pubblica, siano strettamente legati a puntuali valutazioni del fabbisogno rispetto all'assetto organizzativo e alla sostenibilità finanziaria delle società destinatarie dei nuovi dipendenti, assistite da una selezione qualitativa e quantitativa delle professionalità e delle tipologie contrattuali necessarie in relazione ai compiti istituzionali.

Su tale aspetto, infatti, si sono mostrate carenti le verifiche sull'attuazione dell'art. 23 della legge di stabilità regionale per il 2014, secondo cui le società risultanti dal processo di razionalizzazione avrebbero dovuto adottare, entro tre mesi dall'entrata in vigore della medesima, un "Piano dei servizi e del personale" al fine di determinare il reale fabbisogno in relazione ai fini istituzionali²⁵¹.

Queste Sezioni riunite, nel richiamare quanto segnalato nei precedenti referti circa la disposizione che ha istituito l'apposito albo regionale²⁵² e le annose problematiche che hanno caratterizzato tali gestioni, hanno evidenziato che nel corso del 2015, dopo che l'Ufficio speciale per le liquidazioni ha verificato l'indisponibilità all'assorbimento dei dipendenti inseriti nell'albo da parte delle società attive di cui all'art. 20, comma 1, della legge regionale 11/2010, sono state avviate le procedure di mobilità secondo le modalità previste dal comma 563 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013. In particolare i liquidatori delle società CIEM S.c.p.a., QUARIT S.c.p.a. e Terme di Sciacca S.p.a. hanno proceduto a licenziamenti per giustificato motivo rispettivamente nei confronti di tredici, uno e quattro dipendenti²⁵³. Nel corso del 2016 ulteriori procedure hanno riguardato 4 unità di personale della società Sicilia e Ricerca S.p.a. in liquidazione, incorporata in INFORAC s.r.l. in liquidazione, e 75 unità della società Sviluppo Italia Sicilia in liquidazione.

²⁵¹ L'art. 33, comma 7, della legge regionale n. 9 del 2015, ha disposto che "L'Assessorato regionale dell'economia procede alla verifica del Piano operativo strategico (POS), del Piano dei servizi e del personale, del Piano economico annuale (PEA) e dell'andamento gestionale trimestrale". La Ragioneria Generale, con nota circolare n. 42312 del 29/07/2015, ha dettato le opportune istruzioni applicative sulla tempistica e sui contenuti degli atti di programmazione in questione. In sede di indagine sul piano di razionalizzazione (deliberazione n. 62/2017/PRSP), la struttura regionale preposta ai controlli ha segnalato che, soprattutto per le compagini caratterizzate da rilevanti difficoltà economiche e finanziarie, o da margini operativi troppo esigui, emerge una generale riluttanza degli organi d'amministrazione ad intervenire in modo drastico sugli organici, anche in quei casi in cui la loro pletoricità ha rappresentato una delle cause scatenanti di crisi irreversibili.

²⁵² L'art. 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, ha previsto l'istituzione di un albo dei dipendenti delle società in liquidazione cui possono attingere le società strategiche per sopperire al proprio fabbisogno di personale. L'albo è stato istituito con D.D. n. 1 del 19 settembre 2014 e successivamente rettificato con D.D. n. 2 del 15 ottobre 2014, n. 3 del 4 febbraio 2015, n. 1 del 4 febbraio 2016. Più di recente sono intervenute ulteriori modifiche.

²⁵³ Dati forniti dall'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni (nota n. prot. 4607 del 22 aprile 2016) nell'ambito dell'istruttoria della Sezione di controllo sul Piano di razionalizzazione delle società ex art. 1, comma 611, della legge n. 190/2015, adottato dalla Regione con D.P. n. 553/Gab del 27 novembre 2015.

Occorre rammentare le norme che hanno sin qui vietato le assunzioni presso enti ed organismi societari, di cui, rispettivamente, all'articolo 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25, per gli enti finanziati dalla Regione²⁵⁴, e all'art. 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, per le società a partecipazione regionale²⁵⁵.

Con la riformulazione dell'art. 64, comma 4, della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, ad opera della recente legge di stabilità per il 2017, si introduce, però, una deroga espressa al risalente divieto assunzionale per le società regionali, attraverso una singolare costruzione sintattica (...*"le società non possono effettuare nuove assunzioni se non attingendo all'albo"*...) che sembra piuttosto voler prescrivere un percorso preferenziale ed obbligato²⁵⁶. La disposizione suscita perplessità²⁵⁷

²⁵⁴ La norma dispone che *"E' fatto divieto alle Amministrazioni regionali, istituti, aziende, agenzie, consorzi, esclusi quelli costituiti unicamente tra enti locali, organismi ed enti regionali comunque denominati, che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione, di procedere ad assunzioni di nuovo personale sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle aziende unità sanitarie locali e alle aziende ospedaliere per le quali continuano ad applicarsi le vigenti norme nazionali in materia"*. L'art 49, comma 10, della legge regionale n. 9 del 2015, conferma espressamente la disposizione anche per il 2016.

²⁵⁵ Il testo attualmente vigente, frutto di diversi emendamenti e sovrapposizioni legislative, è il seguente: *"È fatto divieto alle società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione, con esclusione delle società affidatarie di servizi pubblici che operano in regime di concessione regolata dalla normativa nazionale di procedere a nuove assunzioni di personale ivi comprese quelle già autorizzate e quelle previste da disposizioni di carattere speciale, salvo quanto previsto da procedure contrattuali discendenti da bandi ad evidenza pubblica, effettuati prima dell'entrata in vigore della presente legge e fatte salve le società Terme di Sciacca e Terme di Acireale che svolgono attività stagionali e turistico-stagionali che, per la loro tipologia di attività di impresa, sono autorizzate esclusivamente ad assumere a tempo determinato in funzione dei maggiori fabbisogni legati alla stagionalità. Le società, già poste in liquidazione o che saranno successivamente poste in liquidazione in esecuzione di quanto disposto dal presente articolo per cessazione di ogni attività, attivano per l'intero organico aziendale, nei termini ed alle condizioni di legge, le procedure di cui alla legge 23 luglio 1991, n. 223 e successive modifiche ed integrazioni, ferme restando le diverse procedure previste per il personale con qualifica dirigenziale"*. Si rammenta che già la direttiva del Presidente della Regione n. prot. 25732 del 14 maggio 2008 aveva previsto che nelle more della definizione del piano di riordino fosse sospesa per tutte le società l'assunzione di personale. Successivamente il divieto è stato positivizzato a livello legislativo proprio dall'art. 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010 n. 11, il cui testo originario era così formulato: *"Al fine di garantire il livello occupazionale, il personale delle società dismesse, in servizio alla data del 31 dicembre 2009, è trasferito nelle società risultanti alla fine del processo di riordino. È fatto divieto alle società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione di procedere a nuove assunzioni di personale sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, ivi comprese quelle già autorizzate e quelle previste da disposizioni di carattere speciale, salvo quanto previsto da procedure contrattuali discendenti da bandi ad evidenza pubblica, effettuati prima dell'entrata in vigore della presente legge e fatte salve le società Terme di Sciacca e Terme di Acireale che svolgono attività stagionali e turistico-stagionali che, per la loro tipologia di attività di impresa, sono autorizzate esclusivamente ad assumere a tempo determinato in funzione dei maggiori fabbisogni legati alla stagionalità"*.

²⁵⁶ La norma, più volte emendata rispetto al testo originario, dispone ora che *"Le società di cui al comma 1 dell'articolo 20 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni nonché l'IRFIS FinSicilia S.p.A. e gli organismi strumentali della Regione, con esclusione delle società affidatarie di servizi pubblici che operano in regime di concessione regolata dalla normativa nazionale, per sopperire ai propri fabbisogni di personale, come scaturenti dai contratti di servizio stipulati con gli enti soci committenti, non possono procedere a nuove assunzioni se non attingendo all'albo del personale di cui al comma 1 nel rispetto dell'analisi del fabbisogno e della sostenibilità finanziaria in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11256 e successive modifiche ed integrazioni nonché in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 e successive modifiche e integrazioni. L'articolo 62 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 è abrogato"*.

²⁵⁷ In passato è stata oggetto di impugnativa da parte del Commissario dello Stato l'art. 23, comma 2, del disegno di legge di stabilità 2014 (poi espunto in sede di pubblicazione della legge) che (riformulando il comma 6 dell'art. 20 della legge regionale n. 11/2010) intendeva introdurre, in deroga al divieto di assunzione presso le società partecipate,

laddove, nell'indirizzare l'autonomia decisionale di soggetti societari univocamente verso una soluzione assunzionale, potrebbe prestarsi al reclutamento, senza esperimento di selezioni pubbliche, di personale di cui non è nota l'origine del rapporto giuridico preesistente²⁵⁸. Sembra, poi, introdurre un percorso di mobilità del tutto peculiare e atipico rispetto a quello previsto dalla normativa statale, e segnatamente dall'art. 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica che, invece, è strettamente raccordato con la revisione straordinaria prevista dall'art. 24 del medesimo decreto e con l'onere per le società partecipate di procedere tempestivamente alla ricognizione del personale in servizio ai fini dell'individuazione di eventuali eccedenze e di adeguarsi alle prescrizioni di cui all'art. 19.

Si deve, infine, osservare che, per effetto dell'art. 11 della legge regionale n. 4 del 2015, nell'esercizio in esame restavano, pure, vigenti le disposizioni di contenimento della spesa dettate per le società a partecipazione totalitaria o maggioritaria²⁵⁹. I dati forniti dall'amministrazione evidenziano il mancato rispetto delle disposizioni da parte di talune società (M.a.a.s., Sicilia e Servizi, Parco Scientifico e Tecnologico, Siciliacque), come peraltro emerso anche in precedenti esercizi²⁶⁰. L'inadempimento ai surriferiti obiettivi di finanza pubblica è espressamente sanzionato con la decadenza degli organi di amministrazione.

la facoltà di assumere personale già *“in servizio effettivo alla data del 31 dicembre 2009”* presso le società poste in liquidazione e già destinatarie delle procedure di licenziamento per cessazione di attività. La medesima legge (art. 23, comma 3) ha invece introdotto il comma 6-bis all'art. 20 della citata legge regionale n. 11 del 2010 a mente del quale *“Il personale che presta servizio presso le società di cui al comma 1 a totale partecipazione pubblica, compatibilmente con i rispettivi fabbisogni di personale e con i profili professionali di inquadramento dei lavoratori interessati, può transitare per mobilità tra le società previo accordo tra le stesse da sottoporre all'approvazione dell'Assessorato regionale dell'economia e previa delibera della Giunta regionale”*.

²⁵⁸ Rapporto che potrebbe, in ipotesi, essere stato costituito senza il rispetto del principio del concorso pubblico o per effetto della violazione del divieto di assunzione imposto dalle precedenti leggi regionali o del ricorso abusivo a contratti atipici.

²⁵⁹ Ci si riferisce, in particolare, all'art. 16, commi 1 e 4, e all'art. 18 della legge regionale 12 maggio 2010 n. 11 che assoggettano le società a totale o maggioritaria partecipazione pubblica al patto di stabilità interno cui è tenuta l'amministrazione regionale e pongono, con riferimento alle spese per il personale, l'obbligo di contenimento entro l'ammontare del 2009. L'art. 11, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2014, ha esteso la vigenza dei riferiti vincoli, originariamente previsti fino al 2013, anche al triennio 2014 – 2016. Si rammenta pure che per gli istituti, le aziende, le agenzie, i consorzi, gli organismi e gli enti regionali comunque denominati, sottoposti a tutela e vigilanza dell'Amministrazione regionale o che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della stessa nonché per gli enti, presso cui la Regione indica i propri rappresentanti, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è stato fissato -in termini di competenza e di cassa- nella misura degli importi registrati nell'anno 2009 decurtati del 2 per cento calcolati sul saldo finanziario di parte corrente, ivi comprese le spese relative a consulenze, incarichi e collaborazioni. Le spese del personale non possono superare quelle del 2009 e l'ammontare complessivo dei fondi per il trattamento accessorio del personale, determinato ai sensi delle rispettive normative contrattuali, non può eccedere il 12 per cento del monte salari tabellare, fatte salve le ipotesi espressamente previste da eventuali disposizioni di leggi speciali.

²⁶⁰ Nel 2014 quattro società, tante quante nel 2013, superavano il limite previsto dalla norma di contenimento di cui all'art. 16 della legge regionale n. 11 del 2010. Si tratta, per il 2014, delle società MAAS S.c.p.a., Parco scientifico e tecnologico S.c.p.a., Sicilia e Servizi S.p.A., Sicilia Patrimonio Immobiliare S.p.a. (cfr. nota dell'Assessorato dell'Economia – Ragioneria generale della Regione n. prot. 26638 del 13 maggio 2015): la società MAAS dichiarava

Merita una specifica segnalazione l'anomalo incremento del personale a tempo indeterminato della società Sicilia e Servizi S.p.a. (oggi Sicilia Digitale S.p.a.) che da 15 unità del precedente esercizio salgono a 82 alla data del 31.12.2016 (mentre quelli atipici scenderebbero da 73 a 27 unità). Al riguardo, la Ragioneria generale della Regione²⁶¹ riferisce che, dopo avere rilevato e contestato alla società l'incremento del personale dipendente, e dopo avere acquisito la risposta dell'amministratore unico della società circa la riconducibilità delle assunzioni a "pertinenti pronunce emesse dal Tribunale del Lavoro", ha chiesto ulteriori approfondimenti all'amministratore unico, rappresentando che i contratti di lavoro, se stipulati in difetto dei provvedimenti e delle procedure previste dall'art. 19 del decreto legislativo n. 175 del 2016 sono nulli, ed ha, quindi, invitato il medesimo organo a rimuovere gli atti e i contratti in ipotesi assunti in violazione della normativa vigente²⁶².

In conclusione, queste Sezioni Riunite devono ancora una volta raccomandare che la Regione eserciti a pieno la necessaria *governance* ed i poteri di controllo affinché le disposizioni sopra richiamate, espressioni di principi immanenti nel sistema - di cui più volte in passato si è dovuto riscontrare la violazione - trovino coerente applicazione nel contesto di un più razionale assetto del sistema delle partecipazioni regionali, rispetto al quale la Sezione di controllo ha, proprio recentemente, espresso non poche riserve²⁶³.

di essere in fase di *start-up* e che, ai sensi della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, articolo 11, comma 63, era esonerata dal rispetto del patto di stabilità per 5 anni. Per quanto riguarda la società Sicilia Patrimonio Immobiliare, veniva riferito che nel 2014 sono state effettuate n. 7 assunzioni in esecuzione di sentenze del Giudice del Lavoro del Tribunale di Palermo. La Società Parco Scientifico e Tecnologico affermava di lavorare, prevalentemente (o quasi esclusivamente), con fondi Europei, e che la gran parte delle prescrizioni regionali mirate al mantenimento del Patto di stabilità non si applicano alle attività preponderanti ma solo alle attività istituzionali e di funzionamento della Società stessa che sono di fatto marginali; richiama pure gli art. 31 commi 10 e 11 della legge n. 183 del 2011 per asserire che il limite di spesa del personale ai sensi dell'art.16 della L.R. 10/2011 dovesse considerarsi rispettato.

²⁶¹ Cfr. nota n. prot. 29799 del 15 giugno 2017.

²⁶² Nella nota sopra citata la Ragioneria rammenta pure che, in riferimento ai lavoratori interinali delle società Multiservizi e Biosphera, la deliberazione di Giunta regionale n. 247 del 13 luglio 2013 stabilisce che, in ossequio a quanto prescritto nei decreti attuativi dell'art. 20, comma 6, della legge regionale n. 11 del 2010, i contenziosi in atto esistenti presso le società dismesse, per la declaratoria di nullità o irregolarità dei contratti di somministrazione, dovranno essere risolte dal liquidatore, ove l'esito del giudizio dovesse essere negativo, mediante ricorso a proposte transattive che prevedano la corresponsione di una indennità risarcitoria onnicomprensiva fino a sei mesi ai sensi dell'art. 32, comma 5, della legge regionale n. 183 del 2010. Tuttavia, con successiva deliberazione di Giunta regionale n. 247 del 29 marzo 2013, la deliberazione citata è stata modificata per consentire l'esecuzione di provvedimenti giudiziali esecutivi, ancorché non definitivi, a favore di lavoratori avverso la società S.A.S. S.c.p.a., fermo restando che l'esecuzione non dovesse significare acquiescenza e facendo salvo il diritto della società a risolvere il rapporto in caso di esito favorevole del giudizio di appello. La ragioneria generale riferisce, altresì, che l'organo di amministrazione di S.A.S. S.c.p.a. ha più volte richiesto, senza ottenere riscontro, la modifica di quest'ultima deliberazione di Giunta nella parte in cui inibisce la definizione transattiva del contenzioso giuslavoristico.

²⁶³ Cfr. deliberazione n. 62/2017/GEST e i contenuti sommariamente richiamati *supra* alla nota n.18.

Tabella 7.7- Costi del personale delle società partecipate dalla Regione siciliana non in liquidazione (2012 – 2016)

	SOCIETA'	QUOTA REGIONE %	2012			2013			2014			2015			2016			PARZIALI			TOTALE COMPLESSIVO
			COSTI DEL PERSONALE	COSTI LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	COSTI DEL PERSONALE	COSTI LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	COSTI DEL PERSONALE	COSTI LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	COSTI DEL PERSONALE	COSTI LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	COSTI DEL PERSONALE	COSTI LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	COSTI DEL PERSONALE	COSTI LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	PERIODO 2012-2016
1	AIRGEST S.p.a.	59,68%	0	0	0	3.409	708	321	3.563	562	392	4.603	778	221	3.743	781	428	15.318	2.830	1.362	19.510
2	Consorzio BIOPESCA S.c.a.r.l.	9,33%	106	0	7	219	0	67	0	0	0				0	0	0	325	0	74	399
4	S.E.U.S. S.c.p.a.	53,25%	107.827	0	0	104.149	0	0	106.358	0	0	103.091			104.591	0	0	526.016	0	0	526.016
5	S.P.I. S.p.a.	75,00%	0	0	792	0	0	567	53	0	611	567			0	0	0	620	0	1.970	2.590
6	SICILIA E SERVIZI S.p.a.	100,00%	2.210	18	313	2.128	387	419	4.301	484	956	3.361		523	2.262	2.858	462	14.263	3.748	2.673	20.684
7	M.A.A.S. S.c.p.a.	95,32%	615	0	0	686	30	21	586	48	13	545			578	0	192	3.011	78	227	3.315
8	Società degli Interporti Siciliani S.c.p.a.	34,11%	603	0	0	720	0	0	920	0	70	702			0	0	0	2.945	0	70	3.015
10	SERVIZI AUSILIARI SICILIA S.c.p.a.	82,72%	39.109	0	120	64.657	0	202	62.532			61.609			60.471	0	288	288.378	0	610	288.988
11	RISCOSSIONE SICILIA S.p.a.	99,95%	48.262	0	337	43.691	0	197	39.319	0	225	35.676		6	33.374	0	0	200.322	0	766	201.087
12	PARCO SCIENT. TECN. SICILIA S.c.p.a.	87,90%	975	0	247	1.538	0	538	1.132	0	196	637		22	291	0	101	4.574	0	1.105	5.679
13	A.S.T. S.p.a.	100,00%	40.941	0	33	38.116	0	31	38.784	0	32	39.796			39.206	0	0	196.843	0	96	196.939
14	IRFIS - FinSicilia S.p.a.	100,00%	4.654	0	0	4.291	0	0	4.450	0	0	4.622		317	2.938	-	564	20.955	-	881	21.836
15	SICILIACQUE S.p.a.	25,00%	9.726	0	1.050	9.845	0	997	9.990	0	0	10.129		640	10.271	13	803	49.960	13	3.490	53.463
16	DISTR. TECN. Micro Nano S.c.a.r.l.	11,33%	0	0	19.824	0	0	0	0	0	0				0	0	0	0	0	19.824	19.824
17	Consorzio ricerca NAVTEC S.c.a.r.l.	7,20%	0	0	0	54	0	0	72	0	0				112	0	37	238	0	37	275
	TOTALE		255.029	18	22.723	273.504	1.125	3.360	272.060	1.094	2.495	265.338	778	1.729	257.837	3.652	2.875	1.323.768	6.668	33.183	1.363.618

Fonte: Assessorato regionale dell'Economia / Importi in migliaia di euro

Tabella 7.8 - Spesa per le retribuzioni del personale regionale quadriennio 2012 – 2016

		2012	2013	2014	2015	2016
F O M O D L A U M E N T I	EMOLUMENTI FONDAMENTALI COMPARTO A TEMPO INDETERM.(*)	504.749	501.725	495.771	485.146	443.426
	DI CUI: - Regione	455.001	459.286	455.010	447.246	406.850
	- strutture reg.li (Aran, Arpa, Fondo Pensioni)	12.347	10.541	9.441	8.455	8.407
	- altri (ex terme, giornalisti, scuole regionali)	32.716	27.720	28.397	26.635	25.248
	- comandati presso uffici giudiziari	4.685	4.178	2.923	2.811	2.921
	EMOLUMENTI FONDAMENTALI DIRIGENTE A TEMPO INDETERM.(*)	115.619	108.309	106.375	103.416	90.219
	DI CUI: - Regione	112.693	106.087	104.598	101.908	88.314
	- strutture reg.li (Aran, Arpa, Fondo Pensioni)	2.926	2.222	1.778	1.507	1.905
	TOTALE EMOLUMENTI FOND. PERS. A TEMPO INDETERM.	620.369	610.034	602.146	588.562	533.644
	EMOLUMENTI FOND. PERS. COMPARTO A TEMPO DETERM.(***)	20.213	16.583	16.584	16.363	16.468
	Emolumenti fond. Personale Esterno a T.D. utilizzati presso gli Uffici di Gabinetto			600	859	910
	Emolumenti fond. Personale a T.D. presso Agenzie reg.li, Aran, Arpa, Fondo Pensioni)	429	285	261	238	26
	Emolumenti fond. Personale a T.D. comandato presso Uffici giudiziari	85	87	87	66	66
	EMOLUMENTI FOND. PERS. DIRIGENTE A TEMPO DETERM.(***)	431	225	43	0	0
	Emolumenti fond. Perso. Dirig. Esterno utilizzato presso gli Uffici di Gabinetto		1.857	1.211	850	934
	TOTALE EMOLUMENTI FOND. PERS. A TEMPO DETERM.	21.158	19.036	18.785	18.376	18.404
	TOTALE EMOLUMENTI FOND. PERS. A TEMPO INDET. E DETERMINATO	641.527	629.070	620.931	606.937	552.048
T R A C C T S A S S O R I O	TRATTAMENTO ACCESS. PERS. COMPARTO A TEMPO INDETERM. (*)	53.015	53.584	52.562	49.854	45.043
	di cui: - <i>Trattamento accessorio pers. utilizzato presso enti regionali (Agenzie reg.li, Arpa, Aran, Fondo Pensioni)</i>	224	288	253	196	235
	- <i>comandati presso uffici giudiziari</i>	327	327	279	298	305
	TRATTAMENTO ACCESS. PERS. DIRIGENTE A TEMPO INDETERM. (*)	38.031	37.010	36.589	35.109	28.730
	di cui: <i>Trattamento accessorio pers. utilizzato presso enti regionali (Agenzie reg.li, Arpa, Aran, Fondo Pensioni)</i>	296	319	309	223	311
	COMPENSI percepiti dai dirigenti per incarichi conferiti su designazione della Regione	372	323	342	219	607
	TOTALE TRATTAMENTO ACCESS. PERS. A TEMPO INDETERM.	91.418	90.917	89.493	85.182	74.379
	TRATTAMENTO ACCESS. PERS. COMPARTO A TEMPO DETERMINATO	1.318	1.502	1.501	1.454	887
	TRATTAMENTO ACCESSORIO DIRIG A TEMPO DETERMINATO (**)	88	119	6	0	0
	TOTALE TRATTAMENTO ACCESS. PERS. A TEMPO DETERMINATO	1.406	1.621	1.507	1.454	887
	INDENNITA' DI PRESENZA	3.130	2.365	2.218	2.124	1.857
	TOTALE TRATT. ACCESS. PERS. A TEMPO INDET. E DETERMINATO	95.954	94.903	93.218	88.760	77.123
	MISSIONI (impegni)	3.061	2.149	2.245	1.907	1.689
	INDENNITA' DI MENSA (impegni)	7.943	7.557	3.962	2.455	4.156
	(SPECIFICHE INDENNITÀ - i. forestale, i. cuffia, i. servizio all'estero) (****)	13.599	12.063	13.108	12.746	11.067
	TOT. COMPENSI PERSONALE A TEMPO INDET. E DETERM. (AL NETTO DELLE VOCI INFRA RIPORTATE)	737.481	723.973	714.148	695.697	629.172
	COMPENSI RELATIVI AD ANNI PRECEDENTI	15.151	2.204	2.042	2.547	2.132
	TOTALE COMPENSI PERS. A TEMPO INDET. E DETERMINATO COMPRESI ARRETRATI	752.632	726.177	716.190	698.244	631.303
	EMOLUMENTI (FOND. E ACCESSORI) PER IL PERS. COMANDATO DA ALTRE AMM.ZIONI A PRESTARE SERVIZIO NELL'INTERESSE DELLA REGIONE (Impegni)	4.869	2.766	1.549	1.351	1.245
	CO.CO.CO.	5	66	58	62	16

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale delle della funzione pubblica / Importi in migliaia di euro.

I dati disaggregati sopra riportati si riferiscono in genere ai pagamenti. Per quanto riguarda gli emolumenti accessori si è, tuttavia, fatto riferimento agli impegni e così anche per la voce relativa al personale comandato e agli arretrati secondo le informazioni fornite dal Dipartimento regionale della Funzione pubblica.

(*) Dal 2011 sono aggregati in tale voce anche degli emolumenti relativi al personale utilizzato in strutture facenti capo alla Regione (ARAN, ARPA, Fondo Pensioni, ecc.) Gli emolumenti del personale ex terme, giornalisti, scuole materne e istituti paritari; quelli del personale comandato presso uffici giudiziari e quello comandato da altre amministrazioni sono da quest'anno aggregate in tale voce mentre nei precedenti referti erano computati a parte in separate voci.

(**) Tale voce comprendo solo il personale dirigente a tempo determinato delle ex agenzie del lavoro (n.1 unità nel 2014, il cui contratto è scaduto il 24/10/2014, e n.8 unità nel 2013).

(***) La flessione di tale voce nel 2013 rispetto al precedente esercizio è in gran parte riconducibile a un mero spostamento contabile delle spese erroneamente allocate a un capitolo relativo a personale ex Agenzia Acque e Rifiuti a tempo determinato mentre in effetti si trattava di spese afferenti emolumenti di personale a tempo indeterminato.

(****) La spesa per l'indennità forestale è già inclusa nella rilevazione delle spese stipendiali (trattamento fondamentale). L'indennità cuffia è già inclusa nei compensi arretrati.

7.1.5 La spesa per le retribuzioni in dettaglio

L'analisi della spesa per le retribuzioni del personale regionale, sulla scorta dei dati riferiti alle retribuzioni dell'ultimo quinquennio (tabella n. 7.8, cfr. *supra*) e alle medie *pro capite* (tabella n. 7.9, cfr. *infra*), confermano le preoccupazioni formulate dalla Corte in ordine ai fattori storici di condizionamento della stessa, mostrando tuttavia la progressiva flessione degli ultimi anni.

Ed invero, come già emerso nei precedenti referti, la spesa per il trattamento economico complessivo (fondamentale ed accessorio), ha dapprima subito sensibili variazioni in aumento, toccando l'apice nel 2008, per poi attestarsi su livelli elevati, mentre dal 2012 al 2015 si è registrata una flessione costante e nel complesso significativa (7,3 %). Nell'esercizio 2016 la contrazione, come anticipato, è stata decisamente più netta (-9%) ed è riconducibile, fondamentalmente, al calo del dato occupazionale.

Non appaiono significativi gli scostamenti registrati nei valori delle retribuzioni medie *pro-capite*, riscontrabile soprattutto per il 2015 in relazione agli emolumenti fondamentali sia del personale del comparto sia dei dirigenti. Sotto un profilo metodologico, questi valori, in mancanza di interventi espansivi della dinamica retributiva, appaiono verosimilmente riconducibili al fatto che i dati forniti dall'Assessorato regionale della funzione pubblica si riferiscono allo *stock* di personale a fine esercizio anziché essere parametrati alla consistenza media²⁶⁴ nonché al mutato criterio di contabilizzazione della stessa dopo l'entrata in vigore del regime armonizzato.

Tabella 7.9 - Retribuzioni medie del personale regionale nel quadriennio 2012 – 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
EMOLUMENTI FOND. MEDI PERS. COMPARTO A TEMPO INDETERMINATO	33.096	33.236	33.164	34.313	33.166
EMOLUMENTI FOND. MEDI PERS. DIRIGENTE A TEMPO INDETERM.	64.448	61.088	61.241	66.250	63.849
EMOLUMENTI FOND. MEDI PERS. COMPARTO E DIRIGENTE A TEMPO DETERMINATO	32.303	28.455	29.397	28.667	28.012
EMOLUMENTI FOND. MEDI PERS. A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO	36.244	35.869	35.840	37.142	35.754
TRATTAMENTO ACCESS. MEDIO PERS. COMPARTO A TEMPO INDETERMINATO	3.476	3.550	3.516	3.526	3.369
TRATTAMENTO ACCESS. MEDIO PERS. DIRIGENTE A TEMPO INDETERM.	21.199	20.874	21.064	22.491	20.332
TRATTAMENTO ACCESS. MEDIO PERS. COMPARTO A TEMPO DETERMINATO	2.147	2.388	2.398	2.341	1.397
TRATT. ACCESS. MEDIO PERS. A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO	5.421	5.411	5.381	5.432	4.995
TRATT. MEDIO PERS. A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO AL NETTO ARRETRATI	41.666	41.280	41.221	42.574	40.749

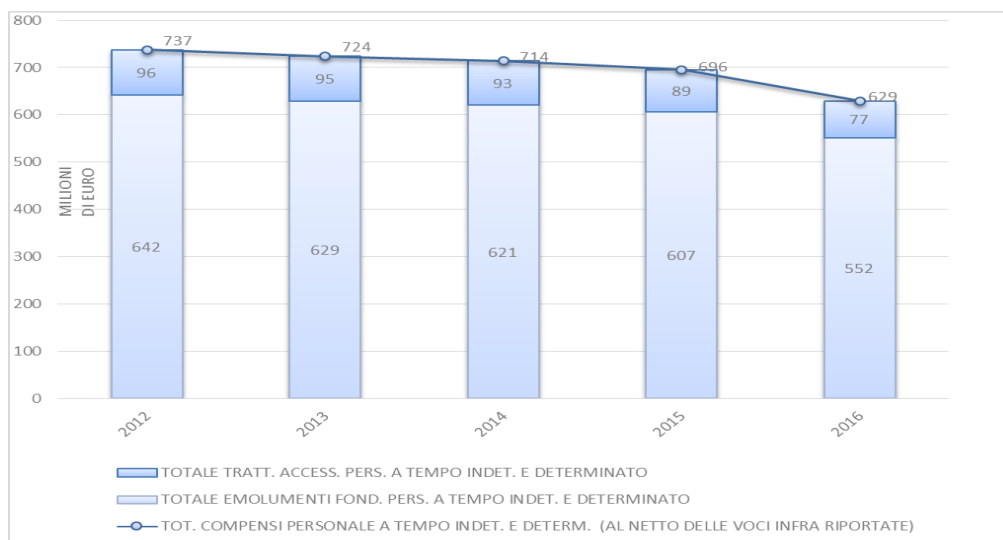
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale della funzione pubblica / Importi in euro

Passando al dettaglio, la spesa complessiva per i soli emolumenti fondamentali del personale a tempo indeterminato (dirigenziale e del comparto) – che rappresentano la componente principale (533,6 milioni di euro, al netto delle voci specificate in tabella) – evidenzia, nel 2016,

²⁶⁴ Si ottiene sommando i mesi lavorati dal personale e dividendo il totale per i 12 mesi dell'anno (c.d. unità annue).

una netta flessione (- 9,3%), velocizzando sensibilmente il *trend* precedente (-2,3% nel 2015), anche se resta assai sostenuta in valore assoluto. In particolare, gli emolumenti fondamentali del comparto a tempo indeterminato segnano una flessione di 8,6 punti percentuali (l'anno precedente era stata del 2,2%), mentre quelli dei dirigenti si contraggono in misura più consistente (-12,8%).

Grafico 7.2 - Andamento delle componenti (fondamentale / accessorio) di spesa del personale



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale della funzione pubblica /
Importi in migliaia di euro (Cfr. tabella 7.8 per il dettaglio delle voci prese in considerazione)

Passando agli emolumenti variabili complessivi, si registra una contrazione da 85,2 a 74,4 milioni di euro (-12,7 %), che segue ed accentua la flessione, pari a circa 5 punti, segnata nel 2015. Il calo degli emolumenti variabili è più marcato rispetto a quello del trattamento fondamentale sopra riferito; anch'esso è distribuito diversamente tra il personale dirigenziale (-18,2%) e quello a tempo indeterminato (-9,7%)²⁶⁵.

Mentre impegni e pagamenti sono in decisa contrazione, appare anomalo che gli stanziamenti definitivi dei capitoli del trattamento accessorio, al netto del fondo pluriennale vincolato, siano stati più elevati rispetto al precedente esercizio²⁶⁶.

²⁶⁵ Il dato è riferito agli impegni, atteso che il riferimento ai pagamenti per il salario accessorio sconta, soprattutto per gli anni antecedenti l'entrata in vigore del regime contabile armonizzato, il differimento al successivo esercizio e renderebbe disomogenee e poco affidabili le analisi.

²⁶⁶ In regime di contabilità armonizzata, i capitoli in questione devono riportare gli importi del saldo del FAMP dell'esercizio precedente (indennità di risultato per i dirigenti) e degli acconti del corrente esercizio (indennità di posizione per i dirigenti), decurtati ex art. 49 della legge regionale n. 9 del 2015 per tenere conto del personale cessato (conforme ai principi sommariamente riassunti anche la circolare n. 24/2016 della Ragioneria generale). L'art. 49, comma 27, prevede in particolare che a decorrere dal 1° gennaio 2016 e sino al 31 dicembre 2020 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, incluse le retribuzioni di posizione e di risultato del personale dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2014 ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale comunque cessato dal servizio. Inoltre, ai sensi dell'art. 13 della legge regionale n. 3 del 2016 "per effetto della disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 49 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale

In definitiva, il trattamento complessivo del personale a tempo indeterminato, comprensivo degli emolumenti fondamentali e di quelli accessori, segna una riduzione pari all'8,6 per cento; quello riferito al personale dirigenziale del 13,7. La circostanza che questa flessione sia, a differenza dello scorso anno, più che proporzionale rispetto alla contrazione del personale dirigenziale, discende dal fatto che la stessa riflette sia le cessazioni avvenute nel 2016 (-9,5 %, pari a 148 unità) sia, a pieno, quelle intervenute nel 2015 (-10% pari a 176 unità), atteso che i dati forniti riguardano lo *stock* di personale a fine esercizio e non la consistenza media²⁶⁷.

7.1.6 Considerazioni conclusive

I dati esposti rilevano una repentina accelerazione, nell'esercizio in esame, del processo di progressiva e tendenziale riduzione della spesa per il personale in servizio presso l'amministrazione regionale già osservato nei precedenti esercizi; l'aggregato permane, tuttavia, su valori non fisiologici rispetto al quadro generale e comparativo.

L'impatto dei costi riconducibili al perimetro pubblico allargato stenta, invece, ad alleggerirsi ed è tale da sfuggire nel breve periodo ad un effettivo ridimensionamento, tenuto conto della sostanziale invarianza dei costi del personale c.d. forestale e di quello delle società partecipate. In prospettiva, tali costi appaiono consolidarsi, considerato l'ennesimo rinvio della riforma del settore, nel primo caso, e gli scarsi effetti derivanti dal processo di razionalizzazione, nel secondo, esposti nell'indagine della Sezioni di controllo n. 62/2017/GEST.

Il principale fattore di contrazione della spesa è dato dagli effetti delle misure eccezionali di c.d. pre-pensionamento del personale regionale, che determina un conseguente impatto sulla spesa pensionistica²⁶⁸.

con qualifica dirigenziale della Regione siciliana, come determinato ai sensi dell'articolo 49, comma 27, della legge regionale n. 9/2015, è ridotto, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, della somma di 1.843 migliaia di euro e, a decorrere dall'esercizio finanziario 2017, dell'ulteriore somma di 1.843 migliaia di euro". L'amministrazione (cfr. nota del Dipartimento della Funzione pubblica n. 64453 del 6 giugno 2017) ha riferito che, per effetto delle norme richiamate il fondo del salario accessorio si è ridotto da 48,499 milioni di euro (nel 2015) a 47,123 (nel 2016), e quello della dirigenza da 34,019 (valore 2015) a 29,940 (valore 2016) per effetto del combinato disposto della diminuzione delle strutture ex art. 49, commi 1 e 2, e dei collocamenti in quiescenza ex artt. 50 e 51 della legge regionale n. 9/2015. Pertanto, anche alla luce delle considerazioni svolte nella nota integrativa al bilancio di previsione - in cui si esponeva che i risparmi di spesa attesi erano stimati in 1.100 migliaia di euro sul capitolo 212015 e 4.071 migliaia per il capitolo 212019, non è comprensibile la quantificazione in aumento dello stanziamento definitivo riscontrato nel capitolo relativo al comparto (capitolo 212015, +27%, che assurge a +90% se considerato al netto delle variazioni per reimputazioni e del FPV) sia in quello riferito alla dirigenza (capitolo 212019, +2%, che assurge a +45% al netto di reimputazioni e FPV).

²⁶⁷ Bisogna, infatti, considerare, da un punto di vista metodologico, che i dati forniti dal Dipartimento della Funzione pubblica non sono riferiti alla consistenza media del personale e, pertanto, non essendo ponderate in ragione del periodo dell'anno in cui avvengono, gli effetti delle cessazioni di personale, soprattutto se intervenute a fine esercizio, si riflettono a pieno, in termini di contrazione della spesa, solo nel successivo esercizio.

²⁶⁸ Cfr. paragrafo 7.2.

Negli ultimi anni, accanto a misure che, sulla scia di quanto avvenuto nell'ordinamento statale, sono state, per lo più, di tipo congiunturale, si sono registrati tentativi di più ampio respiro, come la riforma della dotazione organica e la revisione dei fabbisogni.

Si è trattato, nel primo caso, delle disposizioni relative al blocco della contrattazione collettiva (ferma al biennio 2006 – 2007 per il comparto e al 2004-2005 per la dirigenza) e dei conseguenti incrementi contrattuali, all'introduzione di limiti al *turnover* del personale, al divieto di crescita dei trattamenti economici individuali (con particolare riferimento alle componenti accessorie della retribuzione)²⁶⁹, alla limitazione al solo trattamento fondamentale in caso di assenza per malattia o permessi²⁷⁰. In particolare, analizzando gli interventi di contenimento della dinamica retributiva, queste Sezioni Riunite hanno osservato come il legislatore negli ultimi anni si sia affidato, da un lato, all'introduzione di clausole e tetti alla crescita²⁷¹; dall'altro, al blocco della contrattazione collettiva ed al contenimento degli arretrati contrattuali. Su quest'ultimo punto, in particolare, attraverso la sovrapposizione di norme contenute nelle passate leggi di stabilità si sono bloccati i rinnovi e si è differita l'erogazione degli arretrati²⁷²; al contempo, si è progressivamente eroso il margine degli incrementi contrattuali, fino a limitarli alla sola indennità

²⁶⁹ Attraverso la previsione di un tetto al dimensionamento dei contratti ancorati a valori storici (2010 sin qui, e 2014 per il futuro quinquennio 2016-2020) e parametrati anche al numero dei dipendenti cessati in ciascun anno (cfr. *infra*).

²⁷⁰ Cfr. art. 49, commi 18 e 19, della legge regionale n. 9 del 2015. L'amministrazione (cfr. nota n. prot. 69206 del 16 giugno 2016 dell'Assessorato delle Autonomie locali e della Funzione pubblica - Dipartimento della Funzione pubblica e del personale) ha riferito che per effetto delle detrazioni effettuate in esecuzione di tali disposizioni, nel 2016 sono stati conseguiti risparmi che, per le singole causali indicate, ammontano a 206 migliaia di euro (comma 18, assenze per malattia), 128 migliaia di euro (c.19 assenze per visite specialistiche), 289 migliaia (assenze decurtate da piani lavoro e indennità varie), 401 migliaia di euro (assenze decurtate da indennità onnicomprensive); 1.112 migliaia di euro (assenze decurtate dalla parte variabile di ogni dirigente).

²⁷¹ La legge regionale n. 9 del 2012 recante "misure in materia di personale della Regione e di contenimento della spesa" dispone, tra l'altro:

- un tetto di contenimento del trattamento economico complessivo fondamentale del personale, anche dirigenziale, per il quadriennio 2010 – 2014, (che non può superare il corrispondente costo sostenuto nell'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da contratti collettivi regionali di lavoro non soggetti al blocco e i relativi arretrati);
- un tetto, fino al 31 dicembre 2014, al trattamento economico complessivo spettante al titolare di incarico dirigenziale (non superiore a quello del precedente titolare, facendo però salvi i rinnovi contrattuali);
- a decorrere dal 1 gennaio 2013, un tetto all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale (non superiore al corrispondente importo destinato nel 2011, al netto delle economie riprodotte nello stesso anno).

L'art. 49, comma 27, della legge 7 maggio 2015, n. 9 (Misure di armonizzazione, contenimento ed efficientamento della pubblica amministrazione) ha poi disposto che dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2020 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, incluse le retribuzioni di posizione e di risultato del personale dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2014 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale cessato dal servizio.

²⁷² L'art. 19 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, nel modificare l'art. 1, comma 10, della suddetta legge, ha previsto il rinvio dei rinnovi contrattuali dapprima al 2014 e poi al 2015 (per effetto della modifica introdotta dall'art. 11, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2014) senza dar luogo a recupero per il quadriennio precedente (disposizione analoga a quella, a suo tempo, introdotta in ambito statale dall'art. 9, comma 17, del decreto legge 78/2010 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), disponendo, al contempo, che l'indennità di vacanza contrattuale è riconosciuta esclusivamente per il biennio 2010-2011 e nella misura prevista dalla legislazione statale.

di vacanza contrattuale²⁷³, rideterminando, di conseguenza, al ribasso gli stanziamenti dei relativi capitoli di spesa.

Il rischio, paventato da queste Sezioni riunite, che tali interventi finissero per rinviare gli effetti espansivi della dinamica retributiva ai futuri esercizi, almeno in parte, ed alla fisiologica ripresa delle tornate contrattuali si sono rivelati fondati. La Corte Costituzionale, infatti, con la sentenza n. 178 depositata il 23 luglio 2015, già riferita in occasione del referto dello scorso anno, ha posto termine, in riferimento alle analoghe norme statali, alla possibilità di ulteriori blocchi²⁷⁴.

Al riguardo va osservato che la Regione nell'esercizio 2016 non ha previsto, a garanzia dei futuri equilibri di bilancio, alcun accantonamento prudenziale per i nuovi e maggiori oneri derivanti dal rinnovo dei contratti, per i relativi oneri riflessi a carico dell'ente e per gli eventuali effetti retroattivi dagli stessi discendenti, contrariamente a quanto prescritto dai principi contabili nel nuovo regime di contabilità armonizzata. Un accantonamento di 10 milioni di euro è previsto solo sul bilancio 2017²⁷⁵.

Oltre al pericolo di un "rimbalzo" della spesa sui futuri esercizi, gli interventi di differimento e blocco delle dinamiche retributive, essendo ispirati a logiche emergenziali di mero risparmio finanziario e di taglio lineare, non affrontano, sul piano strutturale e sistemico, le gravi criticità ed i profondi ritardi accumulati nel tempo dalle politiche del personale. Favoriscono bensì la persistenza di assetti ordinamentali e contrattuali risalenti²⁷⁶ e insensibili alle mutate esigenze di ammodernamento dell'organizzazione pubblica. Come affermato dalla Corte costituzionale,

²⁷³ La disposizione di cui all'art. 6, comma 9, della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, recante "*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale*", come modificata dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 49, comma 24, della legge regionale 7 maggio 2015 n. 9) prescrive che i rinnovi contrattuali per i bienni 2006/2007 e 2008/2009 del personale dirigente e quello per il biennio 2008/2009 del personale del comparto non dirigenziale della regione e degli enti che ne applicano il contratto non possono determinare aumenti retributivi superiori all'indennità di vacanza contrattuale già riconosciuta e che non è dovuta alcuna somma aggiuntiva a titolo di interessi e rivalutazione monetaria. Prima di tale modifica la norma prevedeva che i suddetti rinnovi per il personale dirigenziale non possono determinare aumenti retributivi superiori all'1,5 per cento per il biennio 2006/2007 e all'1 per cento per il biennio 2008/2009, mentre per il personale non dirigenziale per il biennio 2008/2009 non possono determinare aumenti retributivi superiori al 2 per cento.

²⁷⁴ La Consulta ha rilevato, tra l'altro, (cfr. punto 17) come "*il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale... atteso che "in una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali (art. 40, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001)"*.

²⁷⁵ La Ragioneria generale ha precisato che un accantonamento di 10 milioni di euro è stato appostato al capitolo 212017 del bilancio di previsione per l'esercizio 2017 e che, per gli esercizi successivi, l'eventuale onere potrebbe essere assorbito dai risparmi per prepensionamenti ovvero, se necessario, facendovi fronte col fondo per le spese obbligatorie.

²⁷⁶ Come noto gli ultimi C.C.R.L. sono stati siglati nel 2007 e nel 2008 e si riferiscono, rispettivamente, al quadriennio normativo 2002/2005 per l'area della dirigenza e al quadriennio 2006/2009 per il comparto non dirigenziale.

nella sentenza innanzi citata, il contratto collettivo deve rappresentare anche un “fattore propulsivo della produttività e del merito”. Non è, allora, fisiologico che l’auspicato processo di revisione della struttura retributiva e degli istituti contrattuali funzionali al miglioramento della produttività resti ancora fermo, così come l’avvio di una vera riforma dell’ordinamento del personale ispirato a criteri meritocratici e all’obiettivo di principio, fissato dall’art. 40, comma 3 bis, del d.lgs. n. 150 del 2009, che “una quota prevalente del trattamento accessorio comunque denominato” sia destinata alla retribuzione di produttività. L’occasione dei rinnovi contrattuali può contribuire a riequilibrare il rapporto tra competenze fisse ed emolumenti accessori, nella logica dell’introduzione di meccanismi meritocratici ed effettivamente incentivanti.

È anche auspicabile che tali indirizzi si inseriscano in un quadro organico e sistemico che, prescindendo dalla logica emergenziale che ha caratterizzato la descritta legislazione statale e regionale di contenimento della spesa, consideri unitariamente la programmazione dei fabbisogni di professionalità, la definizione degli assetti organizzativi e la revisione della dinamica retributiva per garantire alla stessa maggiore efficienza e produttività²⁷⁷.

Per quanto riguarda la rivisitazione delle strutture e delle dotazioni organiche, l’intervento contenuto nella legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, di progressivo ridimensionamento è stato, in parte, spostato in avanti²⁷⁸. Esso, come noto, prevede anche la riduzione delle strutture intermedie e delle unità operative di base, in misura non inferiore al 30 per cento; dall’altro, ha programmato la ricognizione degli effettivi fabbisogni di personale per l’assegnazione dei

²⁷⁷ Cfr. le considerazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, nel rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (maggio 2014), nonché quanto già riferito nella Relazione 2012 sul Costo del Lavoro Pubblico (Deliberazione n. 13/CONTR/CL/2012 del 14 maggio 2012): “l’approccio alla materia del pubblico impiego in termini esclusivamente finanziari mette in ombra le specifiche finalità alle quali dovrebbero ispirarsi le politiche di personale” ed invece, si devono “rendere funzionali la dinamica retributiva, la programmazione dei fabbisogni di professionalità specifiche e la definizione degli assetti organizzativi con le esigenze di garantire maggior efficacia ed efficienza e produttività alle amministrazioni.” Se così è, i tre aspetti (contenimento della dinamica, ridefinizione degli assetti organizzativi, programmazione dei fabbisogni) devono conservare intima coerenza e pertanto la mancanza di una razionale e prodromica programmazione dei fabbisogni professionali è di per sé ostativa al raggiungimento degli obiettivi perseguiti con azioni di contenimento ed interventi sull’organizzazione.

²⁷⁸ L’intervento normativo ha disposto la revisione della dotazione organica del personale, rideterminandola in 13.551 unità, per il personale del comparto non dirigenziale (oltre 1.251 unità del comparto non dirigenziale del Corpo forestale) ed in 1.736 unità per il personale dirigenziale, avvicinando la dotazione teorica a quella di fatto, ed ha introdotto meccanismi di ulteriore riduzione della stessa nel quinquennio 2016-2020 commisurata alle cessazioni del servizio, recentemente modificati dalla legge n. 27 del 2016. La riduzione per la dotazione dirigenziale originariamente prevista doveva essere pari al numero dei soggetti comunque cessati dal servizio nel quinquennio 2016 – 2020, mentre per il comparto era del 90% dei cessati per il biennio 2016/2017 e al 50% dei cessati nel triennio 2018-2020 (cfr. articolo 49, commi 3 e 4, della legge regionale n. 9 del 2015). L’art. 3, comma 15, della legge n. 27 del 2016, invece, novellando il citato art. 49, dispone che: “Tale dotazione organica è annualmente ridotta per il triennio 2016-2018 del 40 per cento dei soggetti cessati dal servizio nell’anno precedente per effetto delle disposizioni di cui all’articolo 52, commi 3 e 5, e per il triennio 2019-2021 del 100 per cento dei soggetti cessati dal servizio nell’anno precedente per effetto delle disposizioni di cui all’articolo 52, commi 3 e 5”.

contingenti a ciascuna struttura. Al riguardo, la preoccupazione espressa dalle Sezioni riunite nel referto dello scorso anno circa il carattere incompiuto del disegno normativo ed il possibile ritardo, ancora una volta, ha trovato conferma. Come riferito nel capitolo 10 del presente referto, del progetto di razionalizzazione recato dalla legge di stabilità per il 2015 solo una prima fase ha visto la luce, sia pure in ritardo: ci si riferisce alla revisione degli assetti organizzativi rimesso alla riorganizzazione delle strutture intermedie che avrebbe dovuto completarsi entro 180 giorni ma, in effetti, è avvenuto solo con il decreto del Presidente della Regione n. 12 del 14 giugno 2016; mentre il secondo segmento attuativo, ossia il rilevamento dei fabbisogni effettivi e la conseguente determinazione dei contingenti di personale da assegnare alle strutture, era rimesso ad un articolato procedimento decisionale che è ancora in corso di attuazione e, come detto, non appare immune da rilievi critici²⁷⁹. La Corte ha auspicato un più spedito e lineare percorso, ricordando, peraltro, come in passato analoghi interventi legislativi di contenimento ed i relativi atti di indirizzo adottati dal Governo regionale si sono rivelati inidonei a colmare gli incrementi degli anni precedenti²⁸⁰, ed in taluni casi sono stati immediatamente ridimensionati o sterilizzati proprio sul piano applicativo, determinando l'accumularsi di ulteriori ritardi²⁸¹.

²⁷⁹ L'art. 49 fissava un termine di 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, cioè dal 15 maggio 2015, per la riorganizzazione in questione, stabilendo altresì che, entro sei mesi dall'emanazione del decreto presidenziale, dovessero determinarsi - previa delibera della Giunta regionale adottata su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica - i contingenti di personale da assegnare a ciascun dipartimento o struttura equiparata, sulla base degli effettivi fabbisogni di personale rilevati. Tale termine di sei mesi è stato poi ridotto a novanta giorni in virtù dell'art. 3, comma 10, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3.

²⁸⁰ Come rilevato nel giudizio di parificazione del rendiconto 2012, nonostante l'articolo 1, comma 3, della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 9, (ora abrogato proprio dall'art. 49, comma 9, della l.r. n. 9/2015) disponesse che nel triennio 2015-2017 la dotazione organica fosse diminuita annualmente del 50 per cento del personale di ruolo a qualunque titolo cessato dal rapporto di lavoro nel corso dell'anno precedente, la misura non sarebbe, comunque, in grado di contrastare gli effetti incrementali derivati dal precedente intervento legislativo che ha segnato l'ampliamento, ben più significativo, e la rideterminazione della dotazione organica con il radicale mutamento del quadro delle professionalità onde consentire la c.d. stabilizzazione di 4857 unità di personale.

²⁸¹ Ci si riferisce agli interventi di revisione della dotazione organica deliberati nell'ambito delle "misure di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica regionale" di cui alla delibera di Giunta n. 317 del 4 settembre 2012 (c.d. *spending review* regionale), con i quali il Governo aveva proposto la riduzione, rispettivamente, del 5 per cento della dotazione organica non dirigenziale stabilita dall'art. 51, comma 3, della legge regionale 11 del 2010 e del 25 per cento di quella dirigenziale di cui all'art. 1 della legge regionale 10 del 2000: stando alla rilevazione dei fabbisogni del personale non dirigenziale da parte dei dirigenti generali, dette misure di contenimento sono state ritenute inattuabili in quanto contrastanti con le ricognizioni effettuate che, anzi, avrebbero richiesto l'ampliamento del numero dei posti complessivamente in organico: per il personale non dirigenziale la ricognizione individuava 2.250 nuove unità, oltre alle 13.801 in servizio, a fronte di un numero di posti previsti in dotazione organica di 15.597 unità (cfr. Dipartimento della funzione pubblica e del personale, nota n. prot. 173603 del 28.12.2012); mentre per il personale dirigenziale la riduzione sarebbe ipoteticamente attuabile non oltre la misura del 17,5 per cento (per i dirigenti, infatti, la ricognizione individuava un fabbisogno complessivo di 247 unità che si aggiungono a 1.806 unità in servizio a fronte di una previsione di dotazione organica di 2.490 unità, di talché la riduzione massima attuabile per il personale dirigenziale si arresterebbe al 17,5 per cento, cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica e del personale, nota n. prot. 173823 del 28.12.2012). La legge regionale n. 9 del 2013, già citata, ha poi stabilito che, a decorrere dall'1 gennaio 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale costituenti il fondo di cui al citato articolo 66 del CCRL della dirigenza (come determinato ai sensi del comma 8 dell'articolo 1 della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 9) fosse ridotto del venti per cento.

A prescindere dalla lentezza registrata nell'attuazione del processo, è stato osservato che la determinazione *ex lege* della dotazione organica sembra rispondere a criteri di tipo storico incrementale, sia pure declinati in chiave di contenimento lineare, mentre sarebbe stato auspicabile un più radicale approccio in cui la preventiva analisi degli effettivi fabbisogni tenesse in debito conto la recessività, nel rinnovato quadro ordinamentale, dell'attuale dimensionamento degli apparati regionali (centrali e periferici) e l'insostenibilità degli stessi.

Se gli interventi legislativi degli ultimi anni hanno rimediato, non senza ritardi, a talune asimmetrie di disciplina rispetto ad analoghi istituti statali,²⁸² manca, invece, ancora un'azione complessiva e strutturale di semplificazione e di revisione dei vigenti istituti, ispirata al rafforzamento delle prerogative datoriali, all'orientamento delle politiche verso l'effettivo miglioramento dei servizi erogati, all'eliminazione di previsioni predeterminate e generalizzate di riparto del salario accessorio²⁸³.

Nell'ambito degli interventi normativi con cui si è tentato, sia pure in modo non sistematico, di rimediare a talune delle disarmonie di disciplina tra l'ordinamento regionale e quello vigente negli altri comparti, è esemplificativa quella con cui si è disposto di ridurre, attraverso la sottoscrizione di apposito accordo quadro, i contingenti di distacchi, permessi e aspettative sindacali spettanti al personale regionale al fine di renderli "omogenei" rispetto a quelli spettanti negli altri comparti del pubblico impiego²⁸⁴. Il tentativo di colmare l'anomalo

²⁸² Nei precedenti referti si è, ad esempio, rammentato che:

- alla carente formulazione dell'art. 1, comma 8, della legge regionale n. 9 del 2012, in tema di contenimento del fondo del salario accessorio del personale, anche dirigenziale, si è ovviato solo in parte, atteso che la riduzione proporzionale alle cessazioni dei dipendenti in servizio vale solo per il futuro ed è intervenuta con notevole ritardo rispetto alle analoghe disposizioni applicabili a Regioni e enti locali introdotte nel 2010 e al principio sancito, in termini precettivi per le amministrazioni statali, dall'articolo 1, comma 194, della legge n. 266 del 2005, che già da allora poteva essere autonomamente recepito ;

- l'art. 49 della citata legge regionale di stabilità, ha, poi, inciso sulla cosiddetta clausola di salvaguardia prevista dall'art. 42 del contratto collettivo regionale della dirigenza a garanzia della retribuzione dei dirigenti coinvolti nei percorsi di riforma organizzativa, adeguandosi agli indirizzi legislativi nazionali ormai consolidati, che avevano già previsto la sostanziale abolizione degli analoghi istituti di salvaguardia, legislativi e contrattuali, vigenti per tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001;

- l'art. 13, comma 9, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, ha allineato alla disciplina nazionale il regime della retribuzione spettante ai dipendenti collocati in aspettativa sindacale retribuita, limitandola al solo trattamento economico fondamentale.

²⁸³ Non è intaccata, ad esempio, la prassi consolidata di corrispondere incondizionatamente, in virtù di accordi negoziali (c.d. FAMP ex art. 89 del C.C.R.L.), consistenti acconti della quota di salario accessorio che dovrebbero, invece, essere erogati selettivamente all'esito di una tempestiva e rigorosa verifica delle prestazioni lavorative concretamente rese, a condizione e nella misura in cui queste abbiano contribuito al conseguimento di effettivi miglioramenti della produttività dell'organizzazione e, in ultima istanza, dei servizi resi.

²⁸⁴ Cfr. art. 49, comma 22, della legge regionale n. 9 del 2015.

divario rispetto agli altri comparti, riscontrato in occasione delle precedenti certificazioni dei contratti-quadro regionali,²⁸⁵ è rimasto disatteso. Queste Sezioni riunite hanno, quindi, reso certificazione non positiva relativamente a un primo accordo sottoscritto il 29 dicembre 2015 ed espresso, poi, una serie di riserve sul successivo accordo sottoscritto dalle parti il 3 maggio 2016, che, pur recependo taluni rilievi della Corte, lasciava un regime, comunque, disallineato rispetto a quello degli omologhi comparti nazionali e, di fatto, vanificava l'obiettivo legislativo²⁸⁶. Ancora oggi, secondo quanto riferito dall'amministrazione regionale, gli accordi contrattuali non risultano esigibili non essendo stata perfezionata la contrattazione né si ha contezza delle modalità con cui, in mancanza, sono state disciplinate e applicate le prerogative sindacali.

Resta ferma l'esigenza di intervenire sulle disposizioni, spesso a carattere speciale o derogatorio, che disciplinano istituti contrattuali o prevedono particolari indennità o, ancora, che riservano quote di risorse a una specifica platea di personale (o a particolari progetti), al fine di verificarne l'attualità e l'idoneità al conseguimento delle finalità legislativamente previste, mentre sul piano gestionale, in attesa delle necessarie riforme strutturali, occorre comunque orientare le politiche del personale ed i sistemi di valutazione al miglioramento della *performance*.

²⁸⁵ La Corte ha dovuto rilevare con la deliberazione delle SS.RR. per la Regione Siciliana in sede di controllo n. 3/2011/SSRR/CCR come i contenimenti operati al contingente dei permessi non apparissero idonei a colmare la più che significativa distanza tra la disciplina regionale e quella applicabile negli altri comparti. Dalla comparazione tra il CCNQ di modifica della ripartizione delle prerogative sindacali nei comparti per il biennio 2008/2009 e le previsioni dell'art. 8 dell'ipotesi di accordo emergeva che il contingente dei permessi in ambito nazionale è pari a 76 minuti e 30 secondi annui per dipendente mentre in ambito regionale, considerando il personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 2010 e il contingente dei permessi previsto a regime per il 2012, tale quota ascende a 775 minuti e 50 secondi, dunque più che dieci volte superiore alla quota prevista in ambito nazionale.

²⁸⁶ Cfr. deliberazioni n. 2/2016/SSRR/CCR e n. 4/2016/SSRR/CCR. In quest'ultima, la Corte rileva che - nonostante la riduzione del 50 % dei contingenti di permessi e distacchi rispetto al precedente regime contrattuale e la contemporanea introduzione di una clausola di adeguamento (indiretto) del contingente dei permessi all'andamento decrescente della dinamica occupazionale - si continuano a riscontrare nell'ipotesi di accordo quadro significativi elementi di disomogeneità rispetto alla disciplina vigente negli altri comparti (in particolare nel comparto Regione enti locali preso a confronto). Ed invero, permane una sensibile distanza nel rapporto dei permessi retribuiti per ciascun dipendente (più di cinque volte quelle spettanti nel comparto nazionale Regione enti locali), unitamente alla scarsa chiarezza in ordine alla quantificazione del contingente dei distacchi retribuiti (che comunque restano, in proporzione ai dipendenti, più cospicui in confronto a quelli attribuiti in ambito nazionale). Le Sezioni riunite, preso atto dello spirare del riferimento temporale dello strumento di programmazione, hanno, pertanto, sottoposto alla responsabile attenzione del Governo regionale la valutazione di ogni più idonea iniziativa, ivi compresa la disdetta unilaterale dell'accordo medesimo, al fine di compiutamente uniformare le disposizioni dell'accordo in essere al disposto normativo e, in ogni caso, agli obiettivi fissati dalla Regione medesima negli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio vigenti, segnalando la necessità di tali iniziative in ragione dello spostamento in avanti della durata di vigenza contrattuale (ora quadriennale) e dell'infruttuoso decorso dell'esercizio di riferimento della citata legge di stabilità (2015). Si è rilevato come quest'ultima circostanza faccia assurgere la rilevanza dell'inadeguatezza della traiettoria di armonizzazione prevista nell'accordo dal piano della contingente incompatibilità tra accordo pattizio (in precedenza siglato proprio *in limine* alla chiusura dell'esercizio 2015) e strumento di programmazione disatteso (dell'esercizio passato) a quello di inadempimento dell'indirizzo legislativo (sia pure parziale e scaturente dagli esiti di un confronto negoziale), il cui rilievo non può che essere rimesso a valutazioni che rientrano nei rapporti tra organo assembleare ed esecutivo.

Infine, non può non sollecitarsi, anche quest'anno, l'adeguamento del sistema informativo contabile e, segnatamente, l'adozione del bilancio consolidato per rilevare accuratamente gli oneri che gravano sui conti pubblici regionali riferibili al personale a vario titolo riconducibile al proprio perimetro e agli organismi partecipati esterni, tanto più necessario alla luce dei numerosi profili di criticità evidenziati dalla Corte.

7.2 La spesa previdenziale.

Nella prospettiva del contenimento della spesa pubblica e del progressivo allineamento con la normativa statale, il sistema previdenziale regionale ha subito, di recente, profonde modifiche.

Con la legge di stabilità n. 9 del 7 maggio 2015, i trattamenti pensionistici sono stati tendenzialmente assimilati alla normativa statale; nel contempo, però, sono state introdotte delle fattispecie specifiche di prepensionamenti destinate a provocare, nel breve periodo, un appesantimento della spesa previdenziale.

Per altro verso, la riforma ha provocato, nell'immediato, un aumento considerevole dei carichi di lavoro del Fondo Pensioni Sicilia, che ha inciso sui tempi di liquidazione delle pensioni, rendendo necessaria l'emanazione di apposite circolari²⁸⁷, al fine di permettere l'erogazione di anticipazioni calcolate sulla base del trattamento annuo stimato.

La circostanza, unitamente al differimento della maturazione del diritto a percepire il trattamento di buonuscita²⁸⁸, ha determinato una lieve apparente contrazione della spesa pensionistica, destinata inevitabilmente a riespandersi nel breve periodo.

Di maggiore rilievo le criticità connesse all'introduzione dell'art. 7 della legge regionale n. 8 del 9 maggio 2017, trattandosi di disposizioni che, come verrà argomentato nel prosieguo, potrebbero condizionare in maniera negativa le operazioni economiche del Fondo, arrivando ad incidere sull'integrità del suo patrimonio e, dunque, sulla corretta tenuta del sistema previdenziale.

Nello specifico, con la legge di stabilità n. 9 del 7 maggio 2015, entrata in vigore il 15 maggio, sono state dettate nuove norme per il calcolo della quota retributiva (art. 51, commi 1 e

²⁸⁷ Si tratta delle circolari n. 12941 del 7 aprile 2016 e n. 1084 del 10 gennaio 2017.

²⁸⁸ Art. 52, comma 8, della legge n. 9 del 2015.

2), per la determinazione di limiti all'importo complessivo lordo delle pensioni (art. 51, commi 3 e 5), per la regolazione dei pensionamenti che andranno a regime nel periodo transitorio (art. 52, commi 1, 2 e 3) e per favorire il collocamento anticipato in quiescenza (art. 52, comma 6).

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, ai sensi dell'art. 15 della legge regionale n. 6 del 14 maggio 2009, il sistema 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'art. 51 della legge di stabilità per il 2015, che erano già in servizio o in quiescenza alla data di entrata in vigore della legge n. 21 del 1986 (art. 10, commi 2 e 3), per i quali si applicano le disposizioni della legge regionale n. 2 del 23 febbraio 1962; la seconda (“contratto 2”) concerne il personale assunto in data successiva alla stessa legge regionale n. 21 del 1986 (art. 10, comma 1), 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, che in quest'ambito assomma in sé i ruoli di datore di lavoro e di ente previdenziale. Fino al mese di settembre del 2011, anche il pagamento degli emolumenti veniva eseguito dalla stessa Amministrazione regionale; a far data dal successivo mese di ottobre²⁸⁹, invece, il compito è stato assunto dal Fondo Pensioni Sicilia²⁹⁰ istituito dalla legge n. 6 del 2009, al quale la Regione trasferisce²⁹¹ per ciascun esercizio le somme iscritte sui capitoli della spesa pensionistica²⁹².

Gli oneri della gestione “contratto 2”, basata sul sistema finanziario a capitalizzazione, sono direttamente a carico del Fondo²⁹³, al quale è stata assegnata una dotazione finanziaria iniziale di 885 milioni di euro, pari al montante contributivo maturato al 31 dicembre 2009 per il personale di cui al comma 1 dell'art. 10 della legge n. 6 del 2009, già in servizio alla data del 1° gennaio 2010²⁹⁴. Al Fondo, inoltre, vengono trasferiti i contributi di quiescenza e i rendimenti degli impieghi dei montanti contributivi relativi ai dipendenti di cui al “contratto 2”, per il pagamento delle prestazioni pensionistiche in loro favore.

²⁸⁹ Per l'indennità di buonuscita, solo dal 1° gennaio 2012.

²⁹⁰ Per ragioni di semplicità espositiva, nel prosieguo verrà indicato semplicemente come “Fondo”.

²⁹¹ Art. 15, comma 8, legge cit.

²⁹² Si tratta dei capitoli 108005, 108007, 108008, 108009 e 108010, analiticamente esaminati nella tabella 9.

²⁹³ Art. 15, comma 7, legge cit.

²⁹⁴ Art. 15, comma 9, legge n. 6/2009.

Sulla Regione, invece, gravano unicamente i costi per il funzionamento degli organi del Fondo. Per il personale, l'Ente non sostiene alcun costo, in quanto si avvale esclusivamente di dipendenti regionali di ruolo collocati in posizione di distacco, con onere a carico dell'Amministrazione regionale.

In altri termini, il Fondo ha la gestione diretta per il personale di cui al “contratto 2”, la gestione indiretta per il “contratto 1”. Le entrate per la prima categoria sono costituite dalla dotazione iniziale e dai contributi versati di anno in anno da questa categoria di dipendenti, per la seconda sono rappresentate dai trasferimenti operati dalla Regione. Le somme, necessarie per le spese relative alle due gestioni, sono determinate in maniera distinta nel bilancio preventivo del Fondo.

Nel bilancio della Regione, gli oneri contributivi a carico dell'Amministrazione, quale datore di lavoro, sono registrati tra i capitoli di spesa relativi agli oneri sociali e alle voci del trattamento economico, per entrambe le gestioni. In entrata, la quota relativa al “contratto 1”, per il quale l'Amministrazione regionale opera come ente previdenziale, è riversata sul capitolo 3629; per la gestione “contratto 2”, le somme sono versate direttamente al Fondo.

L'istituzione del Fondo è stata resa necessaria dall'esigenza di scorporare dal bilancio regionale la gestione delle somme destinate ai trattamenti previdenziali, sia al fine di scongiurare il rischio che venissero utilizzate per coprire eventuali deficienze di cassa, come peraltro potrebbe accadere ancora oggi a seguito dell'introduzione dell'art. 7 della legge regionale n. 8 del 2017, sia per consentirne il reinvestimento in attività finanziarie più proficue²⁹⁵.

Inoltre, la riforma ha permesso di creare un sistema in grado di garantire un utilizzo più adeguato delle risorse nel medio – lungo periodo.

²⁹⁵ Sul punto, con nota n. 21799 del 30.5.2017, pervenuta il 5.6.2017 (prot. cc n. 5480), il Fondo ha riferito che il volume annuo di risorse disponibili da destinare all'investimento finanziario ed affidare in gestione è stato stabilito in 130 milioni di euro, mentre la durata dei contratti con gli aggiudicatari è stata fissata in anni 6. Alla data del 31.12.2016, l'ammontare delle risorse trasferite al gestore esterno risulta pari a 496 milioni di euro.

Alla gestione patrimoniale, viene affiancata una gestione creditizia, ai sensi del comma 60 dell'art. 11 della legge regionale n. 26 del 9 maggio 2012. La gestione creditizia, complementare a quella patrimoniale, opera una valorizzazione alternativa del surplus di risorse finanziarie eccedenti le normali necessità del Fondo, destinate alla copertura finanziaria delle prestazioni pensionistiche in favore del personale di cui al “contratto 2”. Al 31.12.2016, l'ammontare dei prestiti erogati era pari ad € 37.210.257,72.

Da ultimo, si ricorda che, ai sensi dell'art. 15 del D.P. Reg. n. 14 del 13.12.2009 (Regolamento di attuazione del Fondo), l'Ente può effettuare direttamente operazioni di investimento a capitale garantito:

- a) in titoli obbligazionari emessi in euro dallo Stato o dalla Regione, o da loro garantiti;
- b) in titoli obbligazionari non strutturati, emessi in euro da emittenti europei con rating non inferiore a quello dello Stato italiano.

Alla data del 31.12.2016, il portafoglio titoli del Fondo ammonta a circa 335,7 milioni di euro, di cui 36,2 milioni in CCT e 299,5 milioni in BTP.

La prima gestione, infatti, è strutturalmente in condizioni di disequilibrio, sia perché imperniata sul sistema a ripartizione, sia in quanto deve far fronte a trattamenti di quiescenza computati in prevalenza secondo il metodo retributivo e, fino alla recente riforma del 7 maggio 2015, sulla scorta di una base di calcolo più favorevole per i dipendenti. Si tratta di una gestione ad esaurimento, che procederà fino al completo pensionamento di tutto il personale in servizio al quale si applicano le norme della legge regionale n. 2 del 1962.

Di contro, la seconda gestione è stata concepita nell'ottica del mantenimento di una condizione di equilibrio dinamico, assicurata dalla capacità della contribuzione cumulata e rivalutata di garantire la copertura delle prestazioni pensionistiche presenti e future.

Ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale n. 21 del 29 dicembre 2003, il metodo di calcolo dei trattamenti di quiescenza è di tipo misto per i dipendenti assunti fino al 31 dicembre 2003, di tipo contributivo per quelli entrati in servizio in data successiva. Il metodo di tipo misto comporta che, per i dipendenti di cui al “contratto 1”, il trattamento pensionistico risulti dalla somma di due quote di pensione: la prima, relativa all'anzianità contributiva maturata fino al 31 dicembre 2003, era calcolata, fino alla recente legge n. 9 del 2015, secondo le regole del metodo retributivo previste dalla legge regionale n. 2 del 1962, con riferimento alla retribuzione ultima in godimento alla data di cancellazione dal ruolo; la seconda, relativa all'anzianità contributiva decorrente dal 1° gennaio 2004, è calcolata secondo le regole del metodo contributivo di cui alla legge n. 335 del 1995.

Il ritardo con cui il legislatore regionale ha recepito il metodo contributivo, introdotto a livello statale con la riforma del 1993, costituisce certamente una delle principali cause del costante incremento della spesa previdenziale. L'adeguamento, inoltre, era stato parziale già nel 2003²⁹⁶; fino alla legge regionale di stabilità per il 2015, appariva ancor più insufficiente alla luce della riforma introdotta con l'articolo 24 del decreto legge n. 201 del 2011 (c.d. riforma Monti –

²⁹⁶ La norma in esame, in particolare, prevedeva che a decorrere dal 1° gennaio 2004 i trattamenti di quiescenza del personale in servizio, destinatario delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 10 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 21, fossero disciplinati dalle norme relative al sistema contributivo di cui all'art. 1, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e successive modificazioni ed integrazioni, fermo restando che le quote relative all'anzianità pregressa continuavano a calcolarsi secondo la legge 23 febbraio 1962, n. 2 e con riferimento alla retribuzione ultima in godimento alla data di cancellazione dal ruolo. Mentre per la generalità dei dipendenti pubblici, in ipotesi di sistema contributivo misto, la pensione si componeva fino alla recente riforma del 2011 di tre quote: la prima, relativa ai periodi di servizio anteriori al 31 dicembre 1992, calcolata in base alla normativa precedente quella data, e cioè con il sistema retributivo ed utilizzando come base l'ultimo stipendio percepito; la seconda, relativa ai periodi di servizio che vanno dalla data del 1° gennaio 1993 al 31 dicembre 1995, computata utilizzando sempre con il sistema retributivo, ma prendendo a base di riferimento non tanto l'ultima retribuzione quanto gli emolumenti maturati dal 1° gennaio 1996 fino alla data di cessazione del servizio; la terza, riguardante i periodi di servizio dal 1° gennaio 2006 alla cessazione, calcolata secondo il sistema contributivo e cioè valutando i contributi versati.

Fornero, come convertito *ex lege* 214/2011), che aveva previsto l'estensione a tutti i lavoratori del metodo di calcolo contributivo a partire dal 1° gennaio 2012.

La situazione risultava aggravata dalla previsione di un maggior numero di casi di pensionamento anticipato²⁹⁷; in particolare, fino all'intervento della legge regionale n. 7 del 12 gennaio 2012, i dipendenti potevano ottenere il pensionamento con venticinque anni di servizio, non solo se affetti da una situazione di grave disabilità (*ex lege* n. 104 del 1992), ma anche per assistere un familiare che versava nelle medesime condizioni (art. 39 della legge regionale n. 10 del 2000, come modificato dall'art. 127, comma 40, della legge regionale n. 17 del 2004).

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.

Ai sensi dell'articolo 51²⁹⁸, la quota retributiva per il personale inquadrato nel c.d. “contratto 1”, concernente l'anzianità maturata fino al 31 dicembre 2003, non dovrà essere più calcolata in riferimento all'ultima retribuzione in godimento, ma in base alle norme relative agli impiegati civili dello Stato (comma 1) e sulla media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni (comma 2). In ogni caso, il trattamento pensionistico annuo lordo non potrà superare l'ottantacinque per cento della media dei trattamenti stipendiali complessivi degli ultimi cinque anni (comma 3); per altro verso, non potrà mai essere inferiore a quello previsto per gli impiegati civili dello Stato (comma 6).

Il regime transitorio, regolato dall'art. 52, è più complesso.

Sono previste, infatti, diverse ipotesi.

Anzitutto, ai dipendenti inquadrati nel “contratto 1” e destinati ad essere collocati in quiescenza entro il 31 dicembre 2015 con i requisiti di cui all'art. 24 del decreto legge n. 201 del 2011, viene riconosciuto il trattamento di pensione già disciplinato dall'art. 20 della legge regionale n. 21 del 2003, come modificato dal comma 2 dell'art. 51 della legge n. 9 del 2015;

²⁹⁷ A tal proposito, si evidenzia che il numero dei beneficiari del pensionamento anticipato perché figli di disabili gravi aveva fatto registrare, nell'ultimo periodo, una continua crescita (121 dipendenti nel 2004, 138 nel 2005, 125 nel 2006, 165 nel 2007, 196 nel 2008, 230 nel 2009, 297 nel 2010 e ben 464 nel 2011). Una prima flessione si era registrata solo nel 2012 (n. 365 unità); nel 2013, come si evince dalla nota del Fondo pensioni Sicilia n. 21799 del 30.5.2017, il numero si è ridotto in modo drastico, risultando pari ad 8 unità; non dissimili i dati del 2014 (17 unità), del 2015 (10 unità) e del 2016 (18 unità).

²⁹⁸ In base all'art. 1, commi 5, 6 e 7 della legge n. 12 del 10.7.2015, al fine di evitare equivoci terminologici, le parole “dei trattamenti stipendiali complessivi” di cui al comma 3 dell'art. 51 sono state sostituite con l'espressione “delle retribuzioni”.

l'importo complessivo lordo così calcolato non subisce alcuna decurtazione, ma non può in ogni caso superare il novanta per cento della media dei trattamenti stipendiali degli ultimi cinque anni (art. 52, commi 1 e 3).

In secondo luogo, per i dipendenti della stessa categoria, che però maturano i requisiti per il collocamento in quiescenza entro il 31 dicembre 2016, si opera, sull'importo complessivo lordo calcolato ai sensi dell'art. 20 della legge n. 9 del 2015, una decurtazione della quota retributiva tale da determinare una riduzione complessiva del dieci per cento sul trattamento pensionistico complessivo annuo lordo finale; il trattamento annuo così ottenuto non può "in ogni caso" superare il novanta per cento della media dei trattamenti stipendiali degli ultimi cinque anni (art. 52, comma 1).

Infine, anche per i dipendenti della stessa categoria, che maturano i requisiti per il collocamento in quiescenza dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2020, si opera, sull'importo complessivo lordo calcolato ai sensi dell'art. 20 della legge n. 9 del 2015, una decurtazione della quota retributiva tale da determinare una riduzione complessiva del dieci per cento sul trattamento pensionistico complessivo annuo lordo finale; in questo caso, il trattamento annuo così ottenuto non può superare l'ottantacinque per cento della media dei trattamenti stipendiali degli ultimi cinque anni (art. 52, comma 1).

Sono previste altre ipotesi, per il personale escluso dall'applicazione della legge Monti – Fornero.

I dipendenti che, alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 9 del 2015 e sino al 31 dicembre 2016, risultano in possesso dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico in base alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 24 del decreto legge n. 201 del 2011 (cc.dd. requisiti pre-Fornero), possono essere collocati in quiescenza entro un anno dal raggiungimento dei requisiti, a domanda, da presentarsi entro centoottanta²⁹⁹ giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 9 del 2015 (art. 52, comma 3). Se si tratta di dipendenti di cui al "contratto 1", si opera, sull'importo complessivo lordo calcolato ai sensi dell'art. 20 della legge n. 21 del 2003, una decurtazione della quota retributiva tale da determinare una riduzione complessiva del dieci per cento sul trattamento pensionistico complessivo annuo lordo finale; il

²⁹⁹ Il termine originariamente previsto era pari a 60 giorni; con l'art. 1, comma 8, della legge n. 12 del 10.7.2015, il periodo è stato ampliato a 180 giorni, in considerazione delle difficoltà sorte in sede di prima applicazione della riforma, che avevano comportato un'adesione limitatissima da parte del personale potenzialmente interessato; sul punto, queste Sezioni riunite si erano già soffermate con il referto relativo al giudizio di parificazione sul rendiconto per l'anno 2014.

trattamento annuo così ottenuto non può “in ogni caso” superare il novanta per cento della media dei trattamenti stipendiali degli ultimi cinque anni (art. 52, comma 4, in riferimento al comma 1).

Per altro verso, i dipendenti che maturano i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico secondo il sistema c.d. “pre-Fornero”, ma nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2020, possono presentare domanda di collocamento anticipato in quiescenza entro il termine perentorio di centoottanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 9 del 2015 (art. 52, comma 5). Se si tratta di dipendenti di cui al “contratto 1”, si opera, sull'importo complessivo lordo calcolato ai sensi dell'art. 20 della legge n. 21 del 2003, una decurtazione della quota retributiva tale da determinare una riduzione complessiva del dieci per cento sul trattamento pensionistico complessivo annuo lordo finale; il trattamento annuo così ottenuto non può “in ogni caso” superare l'ottantacinque per cento della media dei trattamenti stipendiali degli ultimi cinque anni (art. 52, comma 6).

Per evitare un possibile esodo anticipato di proporzioni difficilmente gestibili, è stata prevista la facoltà per l'Amministrazione di contingentare, per numero, categorie e dipartimenti, la fuoriuscita di coloro che presenteranno domanda, con l'obbligo comunque di collocarli in quiescenza entro un anno dalla maturazione dei requisiti (art. 52, comma 7).

Anche per tutto il personale interessato dal regime transitorio, l'assegno di quiescenza non potrà mai essere inferiore a quello previsto per gli impiegati civili dello Stato (art. 52, comma 9).

Da ultimo, è stato previsto che il trattamento di fine servizio o di fine rapporto dei dipendenti collocati anticipatamente in quiescenza sia corrisposto “con le modalità e i tempi previsti dalla normativa statale in caso di pensionamenti anticipati” (art. 52, comma 8), “con decorrenza dalla data in cui il dipendente maturerebbe il diritto a pensione secondo le disposizioni dell'articolo 24 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e successive modifiche ed integrazioni”³⁰⁰.

Le modifiche normative renderebbero di per sé arduo procedere a previsioni verosimili in materia di evoluzione della spesa pensionistica, sia nel breve che nel medio periodo.

L'unico dato ad oggi disponibile riguarda il maggior costo per i trattamenti pensionistici ex art. 52 della legge regionale n. 9 del 2015, decorrenti dal 1° gennaio 2017, calcolato stimando le maggiori spese e, per altro verso, le minori entrate connesse alla cessazione del versamento dei contributi previdenziali; il maggior onere è quantificato in € 10.298.606,00 per il 2016 (sulla base

³⁰⁰ Il periodo è stato aggiunto al comma 8 dell'art. 52 della legge n. 9 del 2015 dall'art. 1, comma 8, lett. b), della legge n. 12 del 10.7.2015, approvata su iniziativa governativa, in considerazione delle serie difficoltà interpretative emerse in sede di prima applicazione.

di n. 190 nuove pensioni), in € 7.795.417,00 per il 2017 (per n. 71 nuove pensioni), in € 11.453.880,00 per il 2018 (per n. 111), in € 14.188.806,00 per il 2019 (per n. 114) ed in € 21.799.042,00 per il 2020 (per n. 200), per un totale di € 65.535.751,00, a fronte di n. 686 nuove posizioni pensionistiche.

Secondo i dati forniti dal Fondo, inoltre, i nuovi pensionamenti ordinari comporteranno nel complesso ulteriori incrementi di spesa, pari ad 15.918.370,00 per il 2017, ad € 22.130.940,00 per il 2018 e ad € 27.186.250,00 per il 2019.

In una prospettiva di più ampio respiro, sono disponibili i dati di uno studio attuariale molto approfondito³⁰¹, effettuato su incarico del Fondo, che permettono di ottenere una proiezione statisticamente attendibile della tenuta del sistema, nell'arco dei prossimi cinquant'anni.

Le valutazioni sono state effettuate a gruppo aperto³⁰² e sulla base dei dati disponibili al 31 dicembre 2013³⁰³, relativi al personale in servizio ed a quello già in quiescenza, ma tenendo conto di tutte le modifiche normative intervenute *medio tempore* e, in relazione al periodo 2015 – 2020, delle domande di prepensionamento già presentate ai sensi dell'art. 52 della legge n. 9 del 2015. Per l'esattezza, si tratta di 3.807 domande per il personale di cui al “contratto 1”, di n. 675 per il “contratto 2”, per un totale di 4.482.

Proiettando per un arco temporale di cinquant'anni (fino al 2063) le posizioni dei singoli iscritti al Fondo, sono stati determinati, anno per anno, i probabili oneri e contributi dell'Ente, oltre ai redditi del patrimonio. Per la ricostruzione del montante contributivo, si è proceduto alla stima dell'evoluzione delle linee retributive rappresentative del presumibile andamento medio della retribuzione dei lavoratori appartenenti alle singole categorie; si è tenuto conto, altresì, sia della perequazione automatica delle pensioni prevista dalla normativa statale, che del tasso annuo di rivalutazione dei montanti contributivi, pari alla variazione media quinquennale del PIL nominale. Per il tasso nominale annuo di rendimento del patrimonio, sono state formulate due possibilità: l'ipotesi A, con un tasso del 3 per cento; l'ipotesi B, con un tasso del 2 per cento.

³⁰¹ Si tratta del bilancio tecnico attuariale predisposto dallo Studio Attuariale “Orrù & Associati” di Roma, presentato il 18 marzo 2016 e reperibile anche via internet, sul sito ufficiale della Regione siciliana.

³⁰² Con riferimento alle ipotesi sui nuovi ingressi, si è tenuto conto delle disposizioni dell'art. 49 della l. r. n. 9 del 2015, come modificate dall'art. 4, comma 1, della l. r. n. 12 del 2015; in particolare, è stato preso in considerazione il probabile aumento delle dotazioni organiche derivante dalla possibilità, per l'Amministrazione regionale, di bandire concorsi pubblici a decorrere dall'anno 2016, per il reclutamento di figure professionali nei limiti del 10% dei soggetti collocati in quiescenza per effetto delle disposizioni di cui all'art. 52 della l. r. n. 9 del 2015 e, comunque, in misura non superiore al numero dei soggetti collocati in quiescenza con i requisiti Fornero.

³⁰³ Al 31 dicembre 2013, i pensionati appartenenti al “contratto 1” risultano pari al 97,7 per cento del totale del personale in quiescenza, con una pensione media annua più alta di circa 12.800 euro rispetto al gruppo del “contratto 2”.

Dall'analisi, è emerso che il personale presenta un'età media particolarmente elevata ed una forte concentrazione nelle classi di età comprese tra i 45 ed i 59 anni. Il fenomeno, che costituisce la diretta conseguenza del blocco del *turn over* in atto da diversi anni nelle pubbliche amministrazioni, darà luogo, nei prossimi dieci – quindici anni, ad un consistente numero di nuovi pensionati.

Nello specifico, dalle proiezioni si evince che la popolazione degli iscritti attivi ha un andamento sostanzialmente decrescente fino al 2013 e poi costante; fino al 2020, infatti, la collettività dei lavoratori attivi si dovrebbe ridurre progressivamente per via delle cessazioni e del blocco delle nuove assunzioni, per poi stabilizzarsi ad 11.163 unità. Nel contempo, la collettività dei pensionati ha un andamento oscillante e, al termine del periodo in esame, risulta ridotta a circa un terzo, passando da 16.248 unità al 31 dicembre 2013 a 4.727 unità alla fine del 2063.

La collettività dei pensionati raggiunge il valore massimo di 20.231 unità nel 2036; successivamente, si comincia a ridurre in maniera costante, in quanto i nuovi ingressi in servizio, dovuti al forte *turn over* degli attivi (prevedibile a partire dal 2021), saranno costituiti da dipendenti particolarmente giovani e dunque ancora lontani dal pensionamento; a partire dal 2037, i pensionati che si estinguono definitivamente sono numericamente superiori ai nuovi pensionati provenienti dagli attivi. Solo dopo il 2063, si assiste ad un nuovo aumento del numero dei pensionati, dovuto all'accesso al pensionamento di tutti i lavoratori assunti subito dopo il 2020.

Quanto al monte pensioni, per il “contratto 1” esso aumenta progressivamente fino al 2031, passando dalla somma di € 577.037.376 del 2013 all'importo massimo di € 720.054.452 del 2031; gli esborsi continuano ad essere maggiori del 2013 fino al 2042, per poi ridursi progressivamente fino alla somma di € 62.583.106 del 2063.

Per il “contratto 2”, il monte pensioni passa dagli 8.867.713 euro del 2013 fino ad un massimo di 287.832.393 euro del 2044, per poi raggiungere, alla fine del periodo, nel 2063, la somma di 179.492.695 euro.

Nel complesso, sommando i dati delle due gestioni, l'onere passa dai 585.905.089 euro del 2013 ai 926.535.111 del 2037, per poi diminuire progressivamente e raggiungere, nel 2063, l'importo di 242.075.801 euro.

Secondo i dati delle valutazioni attuariali, per il “contratto 1” le integrazioni a carico dell'Amministrazione regionale procederanno dai 451.858 euro del 2013 ai 708.068 euro del 2032; nel 2063, risulteranno pari ad € 62.583.

Per il “contratto 2”, la situazione è più articolata.

Come accennato in precedenza, il bilancio di previsione è stato redatto tenendo conto di due diverse ipotesi di rendimento del patrimonio del Fondo (al 3% per l'ipotesi A e al 2% per l'ipotesi B), sia a gruppo chiuso che a gruppo aperto.

Dall'analisi della popolazione a gruppo chiuso, si desume che, in entrambe le ipotesi di rendimento, non vi può essere alcuna effettiva sostenibilità della spesa, nel corso dei cinquant'anni presi in esame per le proiezioni; il problema nasce dal livello di rivalutazione dei montanti contributivi adottato per le proiezioni, pari alla media quinquennale del PIL programmatico, che mediamente è del 3,5 per cento, dunque superiore di 0,5 per cento al tasso di rendimento dell'ipotesi A (3%) e dell'1,5 per cento al tasso dell'ipotesi B (2%).

A gruppo aperto, il saldo previdenziale risulta positivo fino al 2031, diventa negativo fino al 2053 e torna positivo dal 2054 in poi. Nell'ipotesi di rendimento al 3 per cento (A), il saldo totale è sempre positivo e, quindi, il patrimonio della gestione è in costante aumento nel corso di tutti gli anni di valutazione; nell'ipotesi di rendimento al 2 per cento (B), diventa invece negativo dal 2036 al 2049, ma il patrimonio è più che sufficiente a garantire la copertura degli impegni del Fondo, durante il periodo in cui il saldo totale è negativo.

Si tratta, chiaramente, di valutazioni attuariali che dovranno essere periodicamente riviste ed aggiornate, soprattutto alla luce degli eventuali ulteriori prepensionamenti e delle effettive modifiche alla dotazione organica, che verranno raggiunte a regime. Al momento, essendo trascorso un arco temporale estremamente limitato dall'elaborazione delle previsioni, non è stato chiaramente operato alcun aggiornamento dei dati.

Tuttavia, lo studio conferma le conclusioni in merito alla difficile sostenibilità della spesa previdenziale, che queste Sezioni riunite hanno ripetutamente espresso in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione.

Lo studio, infatti, è stato effettuato in base ai criteri di calcolo derivanti dalle modifiche normative più recenti, intervenute solo nel 2015, destinate ad incidere notevolmente sul volume complessivo della spesa; nonostante gli effetti positivi della riforma, la sostenibilità della spesa appare problematica, soprattutto nell'ipotesi di rendimenti patrimoniali bassi e a gruppo chiuso. *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.

Per completezza di analisi, occorre ricordare che non è semplice valutare appieno l'incidenza nel breve periodo della sentenza della Corte Costituzionale n. 70 del 30 aprile 2015, che ha dichiarato l'illegittimità del comma 25 dell'art. 24 del d. l. n. 201 del 2011, avente ad oggetto il blocco biennale della perequazione automatica delle pensioni. Secondo i dati forniti dal Fondo, in base ai parametri del decreto legge n. 65 del 21 maggio 2015, le somme da erogare *una tantum* nel mese di agosto 2015 dovrebbero raggiungere l'importo complessivo di € 3.952.045; per il 2016, la spesa prevista dovrebbe essere, invece, pari ad € 1.605.019; per il 2017, non è stato comunicato alcun dato.

Sotto questo profilo, non appare ultroneo osservare che l'applicabilità del comma 25 in esame alle pensioni regionali non è espressamente prevista a livello normativo, ma è frutto di un'interpretazione generalmente condivisa, che prende le mosse dall'orientamento giurisprudenziale della Corte dei conti formatosi sulle analoghe disposizioni di cui al comma 1 dell'art. 69 della legge n. 388 del 2000, considerate norme inderogabili di finanza pubblica³⁰⁴.

Da ultimo, ulteriori oneri potrebbero derivare dall'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità del comma 1 dell'art. 22 della legge regionale n. 21 del 12 agosto 2014, nonché del comma 487 dell'art. 1 della legge statale n. 147 del 27 dicembre 2013, aventi ad oggetto il contributo di solidarietà trattenuto a carico delle pensioni superiori a determinati importi annuali, sollevata dalla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana con ordinanza n. 65/2017, depositata il 5 aprile 2017. A parere del decidente, i contributi rappresenterebbero un prelievo tributario mascherato posto a carico solo di una categoria di cittadini, i pensionati regionali, poiché si tratterebbe di somme utilizzabili al di fuori dal circuito previdenziale, in violazione degli artt. 2, 3, 36, 38 e 53 della Costituzione e dell'art. 36 dello Statuto regionale, che non attribuirebbe alla Regione alcuna competenza in materia.

E' evidente che l'eventuale accoglimento della questione comporterebbe *ex se* la restituzione di tutti gli importi già trattenuti, con un inevitabile incremento della spesa; sul *quantum*, però, attesa la novità della questione, non è disponibile al momento alcun dato preciso.

Passando all'esame dei dati di consuntivo, nel corso degli anni è stato registrato, come già evidenziato da questa Corte con riferimento agli esercizi precedenti, un continuo incremento dei costi sopportati dall'Amministrazione regionale per il pagamento degli emolumenti previdenziali (pensioni e assegni vitalizi) in favore dei dipendenti assunti prima dell'entrata in vigore della legge

³⁰⁴ Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 2/2010/QM; nello stesso senso, Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenze n. 5/2006/QM e n. 5/2008/QM.

regionale n. 21 del 1986 (gestione “contratto 1”), per i quali il trattamento di quiescenza è disciplinato dalla legge regionale n. 2 del 1962, che assicura prestazioni superiori a quelle erogate, a parità di condizioni, agli altri dipendenti pubblici.

Il dato conferma quanto rilevato in sede di referto sul rendiconto della Regione relativo all’esercizio 2003 e ribadito negli anni successivi, in ordine ai limitati benefici per le casse regionali apportati dalla norma di armonizzazione dell’assetto ordinamentale pensionistico regionale con quello statale (art. 20 della legge regionale 30 dicembre 2003, n. 21)³⁰⁵.

In particolare, è stato ripetutamente evidenziato come la riforma del 2003 avesse modificato i requisiti per il collocamento a riposo, consentendo di ridurre i flussi in uscita, senza incidere però significativamente, almeno nel breve e medio periodo, sulla misura delle prestazioni erogate.

Infatti, i periodi di anzianità antecedenti al 1° gennaio 2004 continuavano ad essere calcolati sulla base dei meccanismi previsti dalla legge regionale n. 2 del 1962; ai fini del computo delle prestazioni previdenziali, si faceva riferimento all’ultima retribuzione in godimento alla data di cancellazione dal ruolo, prevedendo, quindi, un meccanismo particolarmente vantaggioso per la determinazione della quota retributiva.

Per un quadro dell’andamento della tipologia di spesa in esame, nel periodo compreso tra il 2012 e il 2016, si rimanda alla tabella n. 7.10, dove sono indicati in relazione a ciascun anno gli oneri sostenuti dall’Amministrazione regionale per il pagamento di pensioni e assegni vitalizi, indennità *una tantum* in luogo di pensione, assegni integrativi e indennità di buonuscita.

Tabella 7.10.

³⁰⁵ Legge finanziaria regionale per il 2004.

Spese per trattamenti di quiescenza e previdenziali per il periodo 2012-2016							
Voci di spesa	Pagamenti effettuati dalla Regione	Pagamenti effettuati dal Fondo				Variazioni	
	2012	2013	2014	2015	2016	Variazioni % 2016 su 2012	Variazioni % 2016 su 2015
Pensioni ed assegni vitalizi (contratto 1)	597.661.770	588.569.347	582.700.000	577.700.000	507.574.793	- 15,1	-12,1
Ind. una tantum in luogo di pensione	35.382	157.659	101.864				
Assegni integrativi	666.050	665.693	660.000	630.000	528.000	- 20,7	-16,2
Indennità di buonuscita	28.105.435	36.410.097	14.418.948	14.400.000	13.000.000	- 53,7	-9,7
Ind. quiescenza personale sopresse Aziende auton. sogg. e turismo e AAPIT	3.012.781	3.042.717	3.100.000	2.950.000	2.860.000	- 5,1	-3,1
Totale	629.481.418	628.845.512	600.980.812	595.680.000	523.962.793	- 16,8	-12,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati Rendiconto per gli anni 2012 - 2016

Dalla tabella si evince che la spesa relativa al pagamento di pensioni e assegni vitalizi, dopo anni di incremento costante, attestato fino al 2012, ha fatto registrare modeste diminuzioni di spesa negli ultimi anni, tra il 2012 ed il 2016.

Il risultato è però parziale, in quanto occorre tener conto di una serie di fattori che rivelano come la spesa complessiva, lungi dall'essersi ridotta, abbia subito incrementi ulteriori.

Sul punto, infatti, la tabella è limitata alla gestione “contratto 1”, sicché non tiene in considerazione l'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” siano stati 80 nel 2011, 60 nel 2012 e 40 nel 2013, per un totale di 180 unità; nel 2013, però, il numero è lievitato a ben 378 unità, in quanto a seguito di apposite indicazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica sono stati posti direttamente a carico del Fondo, a far data dal mese di marzo del 2013, anche 208 posizioni precedentemente gestite nell'ambito del “contratto 1”. Alla data del 31 dicembre 2014, i pensionati di cui al “contratto 2” hanno raggiunto le 419 unità, di cui 1 dirigente generale, 64 dirigenti e 364 impiegati; al 31

dicembre 2015, il numero è ulteriormente aumentato, raggiungendo le 473 unità, di cui 1 dirigente generale, 80 dirigenti e 392 impiegati; al 31 dicembre 2016, il numero ha raggiunto le 625 unità, di cui 1 dirigente generale, 144 dirigenti e 480 impiegati.

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 pensionistica³⁰⁶.

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 € 3.026.812,57 (nel 2012) ad € 8.344.287,14 (nel 2013), ad € 9.820.822,52 (nel 2014), ad € 11.292.144,63 (nel 2015) e, da ultimo, ad € 16.709.884,41 (nel 2016).

In riferimento al personale inquadrato nel “contratto 1”, va segnalato che il numero dei beneficiari dei trattamenti nel periodo 2012 - 2016 è aumentato di 157 unità, mentre nello stesso periodo l’ammontare medio dei trattamenti erogati è aumentato dell’1,05 per cento. Al totale dei pensionati direttamente a carico della Regione al 31 dicembre 2016 (pari a 16.394), occorrere aggiungere, per una miglior comprensione dell’evoluzione della spesa pensionistica, il personale collocato in quiescenza in base al c.d. “contratto 2” (pari a 625 unità); per il periodo 2012-2016, si verifica dunque un aumento del numero complessivo dei beneficiari, pari a 642 unità (n. 157 in base al “contratto 1”, n. 485 del “contratto 2”)³⁰⁷, dovuto anche alle nuove ipotesi di pensionamento anticipato di cui all’art. 52 della legge n. 9 del 2015, con un ulteriore aggravio della spesa pensionistica complessiva.

Tabella 7.11.

³⁰⁶ Ulteriori esborsi sono connessi anche all’istituzione del “Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell’Ente acquedotti siciliani in liquidazione”, di cui all’art. 67 della l. r. n. 9 del 2015, per il pagamento del trattamento pensionistico sostitutivo degli ex dipendenti dell’Ente acquedotti siciliani in liquidazione.

³⁰⁷ Oltre ad 8 pensionati ex EAS, posti a carico del Fondo speciale di cui all’art. 67 della legge regionale n. 9 del 2015.

Trattamenti pensionistici medi mensili erogati al lordo, nel periodo 2012 - 2016							
	Trattamento medio					Variazioni	
	2012	2013	2014	2015	2016	% 2016 su 2012	% 2016 su 2015
Direttori	6.420,40	6.880,64	6.928,97	6.871,27	6.204,06	-3,37	-9,71
Dirigenti	3.988,15	4.180,80	4.226,20	4.300,25	4.236,05	6,22	-1,49
Funzionari e impiegati	2.448,87	2.492,81	2.501,10	2.517,38	2.552,00	4,21	1,38
Totale	12.857,42	13.554,25	13.656,27	13.688,90	12.992,11	1,05	-5,09

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati Fondo pensioni Sicilia

Si registra invece, nel periodo 2012 - 2016, l'azzeramento della spesa per indennità *una tantum* in luogo di pensione, di carattere peraltro di per sé piuttosto modesto. Si deve constatare, altresì, una diminuzione abbastanza rilevante degli assegni integrativi e delle indennità di buonuscita; tra il 2012 e il 2016, infatti, questi aggregati si sono ridotti, rispettivamente, del 20,7 e del 53,7 per cento.

In dettaglio, al netto delle anticipazioni versate a titolo di buonuscita (capitolo 108009), risulta che gli importi medi degli esborsi hanno subito, nel periodo 2012 - 2016, una riduzione apprezzabile (-29,29%), grazie alla diminuzione complessiva del numero dei beneficiari, passati da 830 unità (nel 2010) a 428 (nel 2015) a 280 (nel 2016). Rispetto al 2014, la spesa era aumentata (del 168,30%), a causa dell'aumento dei beneficiari (156 unità nel 2014, 428 nel 2015), ma nel complesso, nel periodo in esame, il *trend* non è stato negativo.

Come posto in evidenza nei referti precedenti, una riduzione della spesa a titolo di indennità di buonuscita era ragionevolmente preventivabile da tempo, a causa del versamento di anticipazioni di importo tutt'altro che trascurabile³⁰⁸ e della sempre maggiore dilazione dei pagamenti, in forza degli interventi normativi più recenti³⁰⁹.

E' però necessario sottolineare come appaia tendenzialmente irragionevole l'applicazione sistematica dell'istituto dell'anticipazione della buonuscita, sia perché generalmente sconosciuto

³⁰⁸ € 9.077.082,06 nel 2012; € 9.395.625,49 nel 2013; € 2.998.049,12 nel 2014; € 8.127.266,08 nel 2015; € 1.473.806,26 nel 2016.

³⁰⁹ Si fa riferimento al decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, come conv. *ex lege* n. 148 del 14 settembre 2011, che prevede specifiche dilazioni dei tempi di pagamento (105 giorni, 6 mesi, 24 mesi), nonché, da ultimo, al comma 8 dell'art. 52 della legge regionale n. 9 del 2015.

alle amministrazioni pubbliche, sia in quanto destinato ad incidere sull'equilibrio dei conti regionali, notoriamente connotati da una situazione di sofferenza di cassa; la questione appare di particolare rilievo, in quanto i versamenti vengono effettuati su di un capitolo di spese obbligatorie³¹⁰. Inoltre, non si può non mettere in evidenza come nel 2015, nonostante i moniti di queste Sezioni riunite, la somma erogata a titolo di anticipazione, invece che trovare una riduzione, sia aumentata in maniera consistente (€ 8.127.266,08), risultando triplicata rispetto all'anno precedente (€ 2.998.049,12); solo nel 2016, si è registrata una prima diminuzione (€ 1.473.806,26), ma è ancora presto per valutare se si tratti di un dato occasionale, o dell'avvio di uno stabile *trend* positivo.

Tabella 7.12.

Numero dei beneficiari e ammontare della spesa per trattamenti di buonuscita erogati nel periodo 2012 - 2016							
	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	% variaz. 2016 su 2012	% variaz. 2016 su 2015
Numero dei beneficiari	396	546	156	428	280	-29,29	-34,58
Spesa annua	30.725.451,18	33.949.023,93	9.034.315,70	24.238.842,70	13.418.454,89	-56,33	-44,64
Importo medio	77.589,53	62.177,70	57.912,28	56.632,81	47.923,05	-38,24	-15,38
Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati Fondo pensioni Sicilia							

Da ultimo, per completare il quadro di riferimento, occorre far cenno alle entrate contributive.

Nel periodo in esame, come si evince dalla tabella n. 7.13, l'ammontare complessivo delle entrate relative alla gestione "contratto 1" ha continuato a subire una flessione consistente, pari al 39,31 per cento.

Si tratta, però, di un dato fisiologico.

Le entrate acquisite dall'Amministrazione regionale nella qualità di ente previdenziale, desumibili dal rendiconto³¹¹, tendono a ridursi perché riguardano una categoria di dipendenti, quelli inquadrati nel "contratto 1", che rappresenta una popolazione statistica chiusa, ovverossia che non ammette nuovi ingressi ma solo uscite e che, pertanto, costituisce una gestione ad esaurimento destinata ad estinguersi.

³¹⁰ Cap. 108009.

³¹¹ Si tratta dei capitoli 3402, 3403, 3404, 3405, 3629 e 3802.

Diminuendo progressivamente il bacino dei lavoratori attivi, anche la pertinente contribuzione annua è destinata a ridursi gradualmente nel corso degli anni, fino ad esaurirsi del tutto, nel momento in cui saranno collocati in quiescenza tutti i dipendenti della gestione “contratto 1”.

Diversamente, l’andamento delle entrate contributive acquisite direttamente dal Fondo, concernenti il personale inquadrato nel “contratto 2”, dovrebbe tradursi in un incremento tendenzialmente costante.

Al momento, per il vero, i dati sono ancora piuttosto disomogenei, atteso che il sistema è entrato a regime solo da pochi anni. Nel 2012, per l’esattezza, la contribuzione ordinaria incamerata dal Fondo è stata di circa 105 milioni di euro; nel 2013 ha raggiunto l’importo di € 119.961.211,12; per il 2014, però, ha subito una lieve flessione, risultando pari ad € 108.140.449,02; nel 2015, la riduzione è stata più consistente, essendo stata accertata unicamente la somma di € 100.856.259,89; nel 2016, le entrate accertate e incassate sono state pari ad € 105.356.278,84.

E’ stato, invece, pressoché superato il problema di fondo segnalato nei precedenti referti, in merito alle entrate contributive relative alla gestione “contratto 2”, che era costituito dalla differenza tra somme accertate e importi concretamente incassati. Nel 2014, infatti, mentre gli accertamenti erano stati pari ad € 108.140.449,02, gli incassi avevano raggiunto il modesto importo di € 36.023.560,43.

Come chiarito dal Fondo, la differenza era riconducibile al ritardo con cui l’Amministrazione regionale, nella qualità di datore di lavoro, aveva trasferito la contribuzione, versata non a cadenza mensile, ma a chiusura dell’esercizio e in unica soluzione; in altri termini, gli impegni erano stati assunti dalla Regione nell’esercizio di competenza (il 2014), mentre i mandati erano stati emessi in data di gran lunga successiva, sicché l’accreditamento sull’apposito conto di tesoreria dell’Ente era avvenuto solo nel nuovo esercizio.

Nel 2015, tutti i residui attivi relativi agli esercizi precedenti sono stati riscossi, mentre la differenza tra le entrate accertate (€ 100.856.259,89) e quelle riscosse (€ 100.412.545,19) si è assestata su di una somma modesta, pari ad € 443.714,70. Nel 2016, gli incassi sono stati pari agli accertamenti.

Sembra, pertanto, che la Regione abbi finalmente adottato tutte le opportune misure organizzative, volte a permettere di procedere interamente agli accreditamenti entro l’esercizio di competenza, auspicato da queste Sezioni riunite con il referto sul rendiconto dell’esercizio 2015.

Tabella 7.13.

Entrate contributive periodo 2012-2016							
Versamenti	2012	2013	2014	2015	2016	Variaz % 2016 su 2012	Variaz % 2016 su 2015
Contributi di quiescenza e previdenza a carico del personale regionale	45.864.102,60	43.471.621,48	42.961.860,40	41.723.758,26	27.834.946,80	-39,31	-33,29
Contributi dovuti dall'INPS o altri Enti previd. per la ricongiunzione presso la Regione dei periodi assicurativi	828.447,23	3.484.152,82	4.450.875,05	4.868.859,59	16.200.405,26	1.855,51	232,74
Contributi per la ricongiunzione ai fini pensionistici	1.856.496,97	2.864.888,27	1.605.557,68	1.405.035,72	1.596.423,72	-14,01	13,62
Contributi ordinari di quiescenza e previdenza sugli emolumenti corrisposti al personale reg. da altre amministrazioni pubbliche	1.243.985,60	1.116.428,67	667.364,36	406.360,04	428.715,14	-65,54	5,50
Oneri sociali a carico dell'Amministrazione regionale	124.809.392,88	127.629.047,85	122.906.556,19	119.190.271,68	34.149.987,24	-72,64	-71,35
Rimborso delle quote dovute dagli enti competenti per pensioni e per indennità di buonuscita, in relazione al servizio prestato nelle amministrazioni di provenienza dal personale transitato alla Regione	33.467,58	27.312,39	168.406,25	1.545,04	130.680,89	290,47	8.358,09
Totale	174.635.892,86	178.593.451,48	172.760.619,93	167.595.830,33	80.341.159,05	-54,00	-52,06
Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati Rendiconto Regione siciliana							

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.

Dei benefici, che la riforma potrà avere nel medio e nel lungo periodo, si è già parlato nel riferire le risultanze dello studio attuariale commissionato dall'Amministrazione.

In relazione alla normativa transitoria, peraltro, è comunque prevedibile un maggior onere finanziario a carico del Fondo; al momento, per i dipendenti inquadrati nel “contratto 2”, è stato quantificato, per il periodo 2016 – 2020, in complessivi € 65.535.751,00, in base al numero dei soggetti che potrebbero beneficiare delle deroghe previste dall'art. 52³¹².

A causa delle modifiche introdotte con la normativa transitoria di cui all'art. 52 della legge n. 9 del 2015, i collocamenti anticipati in quiescenza incideranno ulteriormente sull'ammontare delle entrate contributive. Secondo i calcoli effettuati dal Fondo, le minori entrate stimate per contributi previdenziali dovrebbero essere pari ad € 3.147.606,00 per il 2016, ad € 4.565.517,00

³¹² Come si desume dai dati messi a disposizione dal Fondo, si tratterebbe di n. 686 soggetti.

per il 2017, ad € 6.667.980,00 per il 2018, ad € 8.962.206,00 per il 2019 e ad € 12.879.042,00 per il 2020, con una perdita stimata, relativa al periodo 2016 - 2020, di complessivi € 36.222.351,00.

Da ultimo, resta aperto il problema degli effetti finanziari che, sulla tenuta del sistema, potrà avere la citata sentenza della Corte Costituzionale n. 70 del 30 aprile 2015, che ha dichiarato l'illegittimità del comma 25 dell'art. 24 del d. l. n. 201 del 2011, avente ad oggetto il blocco biennale della perequazione automatica delle pensioni. Secondo le prime stime, l'onere dovrebbe essere piuttosto consistente³¹³.

Nel breve periodo, come confermato anche dalle risultanze dello studio attuariale, occorrerà pertanto una maggiore riflessione sulla sostenibilità della spesa previdenziale, anche in riferimento all'entità delle entrate contributive, che dovrebbe risultare verosimilmente inferiore.

Non a caso, nel referto relativo al rendiconto per l'esercizio 2013, queste Sezioni riunite avevano già raccomandato un'adeguata e attenta ponderazione dell'incidenza che avrebbero potuto avere nel medio – lungo periodo quelle ulteriori deroghe alla normativa statale³¹⁴ che erano già allo studio del legislatore regionale, in materia di “scivolo” per i dipendenti che avevano raggiunto i requisiti di pensionamento con la vecchia normativa, prima dell'entrata in vigore della riforma statale. Il problema si ripropone, in termini sostanzialmente analoghi, in riferimento alla normativa transitoria di cui all'art. 52 della legge n. 9 del 2015.

Si dà atto, invece, della revisione dei meccanismi che consentivano di conseguire anticipatamente il trattamento di quiescenza, operata con la legge n. 7 del 12 gennaio 2012; fino all'esercizio 2011, infatti, il numero dei fruitori aveva fatto registrare di anno in anno un incremento, arrivando fin quasi a raddoppiare nell'ultimo anno (297 nel 2010, 464 nel 2011), mentre nel 2012 ha avuto una prima diminuzione (pari a 365 unità) e nel 2013 una flessione davvero significativa (solo 8 unità); nel 2014, il numero è aumentato in maniera trascurabile (17 unità), per diminuire nuovamente nel 2015 (10 unità) ed aumentare nel 2016 (18 unità).

Si rappresenta, ancora, l'esigenza di rivedere meglio il meccanismo di quantificazione del trattamento di fine servizio per garantire la sostenibilità della spesa previdenziale nel lungo periodo³¹⁵; in una prospettiva di medio periodo, potrebbe essere invece opportuno prevedere un

³¹³ Come accennato in precedenza, le somme da erogare *una tantum* nel mese di agosto 2015 dovrebbero raggiungere l'importo complessivo di € 3.952.045,60; per il 2016, la spesa prevista dovrebbe essere, invece, pari ad € 1.605.019.

³¹⁴ Come si evinceva già dalla nota del Fondo pensioni n. 18085 del 17 aprile 2013, nonché dalla successiva nota n. 15359 dell'8 maggio 2014.

³¹⁵ Di recente, è stata emanata la l. r. n. 3 del 17 marzo 2016. Ai sensi dell'art. 13, comma 8, “a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il trattamento di buonuscita di cui all'articolo 6, comma 4, della legge regionale 1° febbraio 1963, n. 11, è calcolato con riferimento alla media delle retribuzioni dell'ultimo quinquennio”.

metodo di revisione dei requisiti di accesso al trattamento di quiescenza in funzione delle aspettative di vita³¹⁶.

In ultimo, si ritiene di dover segnalare, come evidenziato più volte in passato da queste Sezioni riunite³¹⁷, che ulteriori oneri di sistema scaturiscono dall'istituzione del Fondo, avvenuta in applicazione del disposto dell'art. 15 della legge regionale n. 6 del 2009³¹⁸.

Sotto un primo aspetto, vengono in rilievo le spese per la gestione del Fondo, quantificate in bilancio in complessivi € 250.000 per il 2016 (capitolo 109035)³¹⁹.

Per altro verso, appare di rilievo significativo l'attribuzione al Fondo degli oneri relativi al trattamento di quiescenza del personale regionale, assunto successivamente all'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 9 maggio 1986, che comporta nel breve - medio periodo un ulteriore aggravamento dello squilibrio strutturale in essere per la gestione relativa al personale per il quale rimane in vita il sistema a ripartizione. A medio e lungo termine, poi, non si può escludere, anche in considerazione della garanzia legislativamente prevista a carico dell'Amministrazione regionale per il pagamento delle prestazioni previdenziali, l'esigenza di eventuali interventi finanziari non programmati ove il sistema a capitalizzazione risultasse strutturalmente non in equilibrio; analogo problema si porrebbe nell'ipotesi in cui si verificassero dei disallineamenti tra i flussi di liquidità generati dagli investimenti e quelli in uscita, necessari a far fronte al pagamento mensile degli emolumenti pensionistici.

In tal senso, sarà auspicabile che venga posta la massima attenzione nella selezione della tipologia degli investimenti, evitando quelli di maggiore rischio, soprattutto nei periodi in cui la congiuntura economica globale appare poco favorevole.

Sotto questo profilo, appaiono certamente positive sia la deliberazione del Piano di Investimenti Finanziari da parte del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV) del Fondo, avvenuta

³¹⁶ In tal senso, già l'art. 24 d.l. 201/2011 ha richiamato il meccanismo di revisione triennale dei requisiti di età, dei limiti di contribuzione della pensione anticipata e dei coefficienti di trasformazione in rendita previsto dall'art. 12 del D.L. 78/2010, come conv. *ex lege* 122/2010; al comma 13, ha introdotto una previsione ancor più restrittiva, modificando la cadenza del meccanismo di revisione da triennale a biennale, anche se a decorrere dal 1° gennaio 2019 (così, testualmente, l'art. 24 c. 13: "gli adeguamenti agli incrementi della speranza di vita successivi a quello effettuato con decorrenza 1° gennaio 2019 sono aggiornati con cadenza biennale"; "a partire dalla medesima data i riferimenti al triennio (...) devono riferirsi al biennio").

³¹⁷ In particolare, in sede di relazione sui rendiconti 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

³¹⁸ In applicazione dell'art. 15 comma 11 della legge regionale n. 6 del 2009, sono state emanate con D.P. n. 14 del 23 dicembre 2009 le norme regolamentari di funzionamento del fondo. L'insediamento del Consiglio di amministrazione, previsto dall'art. 6 del predetto regolamento nei successivi 30 giorni, è avvenuto in data 9 giugno 2010. Nel corso del 2011, sono stati nominati il Consiglio di indirizzo e vigilanza del Fondo (ex art. 9 DP n. 14/2009) ed il Collegio dei revisori dei conti (art. 10).

³¹⁹ Nel corso del 2014, le spese di gestione erano state pari ad € 435.340,19, superando così l'importo dello stanziamento di € 400.000,00; i maggiori esborsi avevano trovato però copertura nell'avanzo di gestione 2013 (v. nota del Fondo n. 15889 del 21.5.2015). Nel 2015, le spese hanno invece raggiunto il minor importo di € 166.770,11 (v. nota del Fondo n. 18581 del 26.5.2016).

in data 8 marzo 2012, sia l'entrata in vigore del nuovo Regolamento concernente la "Disciplina dei prestiti al personale regionale in servizio e in quiescenza", approvato con deliberazione del Commissario straordinario n. 21 del 30 giugno 2016, che ha razionalizzato e semplificato la materia.

Di contro, destano notevoli perplessità le disposizioni di cui all'art. 7 della legge regionale n. 8 del 9 maggio 2017.

Sul punto, in sede istruttoria, è stato richiesto all'Amministrazione di fornire gli elementi necessari a valutare l'impatto che la normativa potrebbe avere sugli equilibri del Fondo, nonché di segnalare eventuali criticità e difficoltà nella sua attuazione, anche sotto il profilo della rispondenza agli interessi dell'Ente ed agli investimenti già eseguiti e/o programmati³²⁰.

L'Amministrazione, nel riscontrare la richiesta istruttoria, si è limitata a segnalare che la norma è stata deliberata dall'ARS su proposta del Governo, che l'Ente è in gestione commissariale da circa due anni, che l'incarico commissariale è in scadenza al 30 giugno 2017, che non è stato ancora ricostituito il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV), che accurate valutazioni saranno possibili solo dopo la ricostituzione degli organi di indirizzo³²¹.

Nonostante la scarsità degli elementi a disposizione, è possibile, allo stato, porre sommariamente in evidenza alcuni aspetti critici della normativa, di recentissima approvazione.

Al comma 1, l'art. 7 in esame prevede che, "al fine di costituire il fondo immobiliare del Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana, la Regione trasferisce in proprietà complessi immobiliari che all'entrata in vigore della presente legge sono in uso ad uffici regionali o dagli stessi utilizzabili, da individuare e valutare da parte degli organi competenti all'atto del trasferimento, d'intesa con il Fondo pensioni, fino al valore di 118 milioni di euro, in ragione di un valore equivalente a 59 milioni di euro annui per il biennio 2017 – 2018. Il trasferimento è definito entro il 31 dicembre di ciascun anno. Alla Regione siciliana è fatto obbligo, prima di procedere a contratti di locazione presso soggetti privati, a stipulare contratti di locazione novennali rinnovabili con il Fondo pensioni per gli immobili oggetto del presente articolo. Al Fondo pensioni è attribuita annualmente una cifra corrispondente all'uno per cento del valore degli immobili di cui al presente articolo, valutati alla data di entrata in vigore della presente legge, da destinare esclusivamente alle attività di manutenzione e di adeguamento alle norme vigenti".

³²⁰ Nota istruttoria n. 5033 del 18.5.2017.

³²¹ Nota del Fondo pensioni prot. n. 22053 del 31.5.2017, pervenuta il 5.6.2017 (prot. cc 5481).

Al comma 3, si autorizza il Fondo pensioni all'acquisto del cento per cento delle quote del Fondo ex art. 9 della legge regionale n. 17 del 2004; al comma 4, si precisa che, “per effetto del comma 3, è accertata in entrata del bilancio della Regione siciliana per l'anno 2017, quale corrispettivo della cessione, la somma di 22.750 migliaia di euro, pari al trentacinque per cento del capitale netto del FIPRS”.

In primo luogo, occorre evidenziare che il Fondo Pensioni Sicilia costituisce un ente autonomo e che il tenore precettivo della norma ne inibisce, sostanzialmente, l'autonomia decisionale.

Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 4 presuppongono, infatti, che le operazioni ivi descritte siano frutto di scelte gestionali e strategiche dell'Ente, recepite in un accordo raggiunto d'intesa con la Regione. L'accordo è però *de facto* di difficile configurabilità, in quanto negli ultimi due anni il Fondo è rimasto privo degli organi direttivi (CDA e CIV) ed è stato gestito dai Commissari; l'Ente, dunque, si è trovato privo della capacità di assumere determinazioni straordinarie e strategiche di ampio respiro, atteso che la gestione dei Commissari *pro – tempore* è tendenzialmente limitata agli aspetti più ordinari.

Per il vero, il conferimento unilaterale degli immobili era già previsto dal comma 1 dell'art. 15 del D.P. Reg. n. 14 del 23 dicembre 2009, ma solo in sede di prima applicazione; per il futuro, non era considerata un'opzione praticabile, in quanto una delle ragioni legislative della costituzione di un autonomo Fondo Pensioni era ravvisabile proprio nell'esigenza di scongiurare il rischio che le somme destinate ai trattamenti previdenziali venissero utilizzate per coprire eventuali deficienze di cassa.

In secondo luogo, desta perplessità il procedimento di valutazione degli immobili.

Secondo il principio già opportunamente sancito dal comma 6 dell'art. 15 della legge regionale n. 6 del 2009, gli immobili conferiti al Fondo dovrebbero essere valutati da un'Agenzia indipendente pubblica. La valutazione dovrebbe essere operata, ai sensi del comma 2 dell'art. 15 del D.P. Reg. n. 14 del 23 dicembre 2009, avendo come base “l'indicazione, oltre che del valore patrimoniale intrinseco, anche del grado di redditività e di liquidabilità”.

La norma in esame, invece, si limita a prevedere che all'individuazione ed alla valutazione degli immobili provvedano gli “organi competenti all'atto del trasferimento”; difettano, con tutta evidenza, sia i requisiti di competenza e di professionalità di coloro che saranno concretamente chiamati ad effettuare le valutazioni, sia specifici criteri predeterminati di riferimento, sulla cui base effettuare serie e attendibili valutazioni patrimoniali.

L'art. 7 presenta, altresì, delle criticità per l'impatto che potrebbe avere sugli equilibri attuariali.

Vi è, infatti, assoluta incertezza sull'identificazione e valutazione degli immobili oggetto del conferimento; vi è incertezza sulla quantificazione reale del valore delle quote del Fondo FIRS; 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 che non tengano conto delle previsioni negative del mercato immobiliare, 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; è verosimile una perdita, in termini di mancato rendimento, riconducibile al differimento del limite di impegno di cui al comma 4 dell'art. 15 della legge regionale n. 6 del 2009.

Si tratta solo di un primo sommario esame della nuova normativa, effettuato sulla base dell'analisi del testo e dei dati generali a disposizione di queste Sezioni riunite, che rende però del tutto palesi le criticità che l'art 7 potrebbe avere in relazione agli equilibri attuariali del Fondo.

Come si evince dallo studio esaminato in precedenza, una situazione di equilibrio è possibile, nel medio – lungo periodo, solo se il rendimento non si attesta al di sotto del 3%³²². 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 sia 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 previdenziale³²³ e, dunque, non dovrebbero essere mai utilizzate, né direttamente né indirettamente, per sopperire a strutturali e/o momentanee deficienze di cassa.

³²² V. bilancio tecnico attuariale dello Studio Attuariale "Orrù & Associati" di Roma, § 13.

³²³ Corte Costituzionale, sentenze n. 116 del 2013 e n. 173 del 2016.

8 L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA

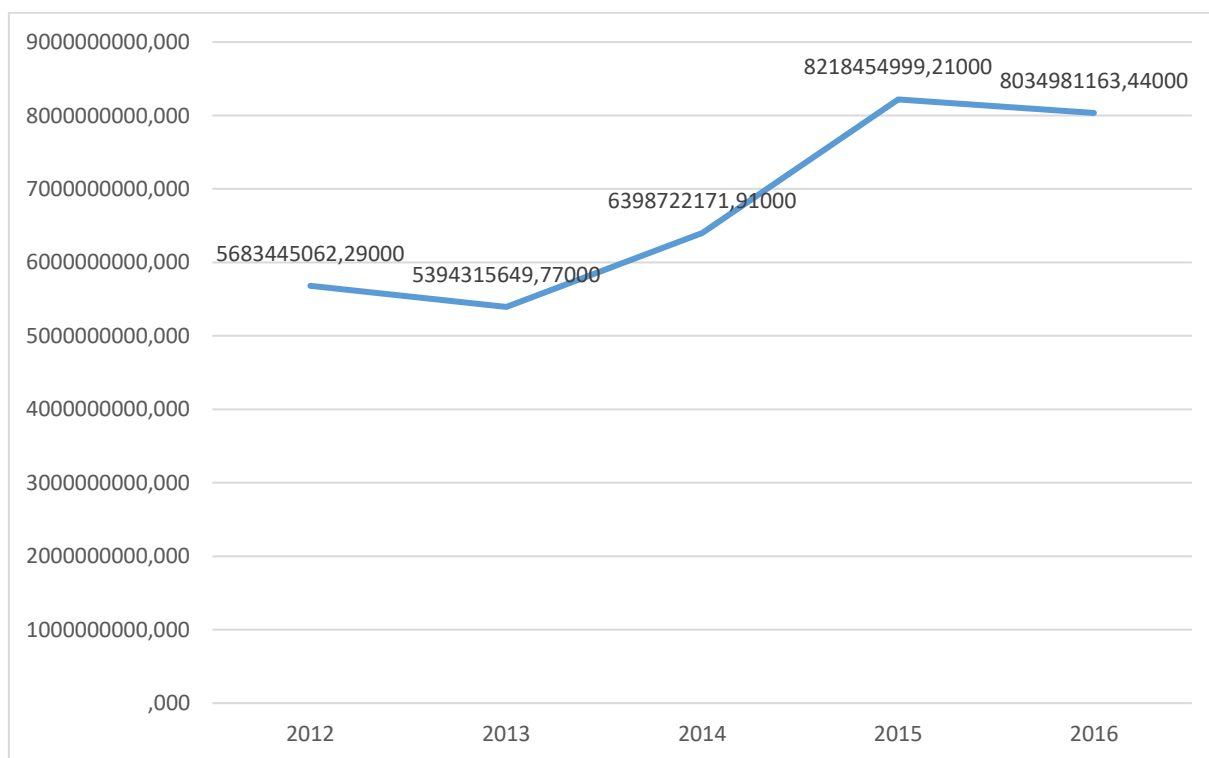
SOMMARIO: 8.1 Il debito di finanziamento della Regione siciliana - 8.2 Le anticipazioni di liquidità - 8.3 L'evoluzione e la struttura del debito al netto delle anticipazioni di liquidità - 8.4 Le anticipazioni di cassa - 8.5 La ristrutturazione del debito e i contratti "derivati" - 8.6 L'osservanza del limite d'indebitamento - 8.7 Il *rating* della Regione siciliana e le refluenze sui contratti "derivati"

8.1 Il debito di finanziamento della Regione siciliana

Al 31 dicembre 2016 il debito di finanziamento residuo della Regione siciliana ammonta complessivamente a 8.035 milioni di euro, con un incremento rispetto all'inizio del quinquennio del 41,4 per cento.

Confrontato col 2015, tale aggregato registra, invece, una contrazione pari al 2,2 per cento (ed a 183,5 milioni di euro, in valore assoluto), per effetto nel 2016 del modesto ricorso al mercato (65 milioni), inferiore al rimborso dei prestiti in ammortamento (248 milioni).

Grafico 8.1 - Evoluzione del debito di finanziamento della Regione siciliana 2012-2016



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati Assessorato regionale dell'economia

Sebbene il dato, sia al lordo che al netto delle anticipazioni di liquidità, si attesti ben al di sotto del limite d'indebitamento previsto dalla legge ³²⁴, il suo andamento e la sua struttura storica depongono, tuttavia, per significativi *deficit* tra flussi di cassa in entrata e spesa.

La tabella di seguito esposta illustra le componenti del debito di finanziamento ³²⁵.

Tabella 8.1- Debiti di finanziamento della Regione siciliana 2012-2016

QUADRO RIASSUNTIVO DEBITO DI FINANZIAMENTO					
TIPOLOGIA	2012	2013	2014	2015	2016
Mutui a carico Regione	€ 5.384.635.773	€ 5.143.450.267	€ 5.300.074.410	€ 5.406.654.683	€ 5.333.727.334
Mutui a carico Stato	€ 298.809.290	€ 250.865.382	€ 207.679.055	€ 169.582.213	€ 134.615.953
Anticipazioni DL 35			€ 890.968.706	€ 2.642.218.103	€ 2.566.637.876
Totale	€ 5.683.445.062	€ 5.394.315.650	€ 6.398.722.172	€ 8.218.454.999	€ 8.034.981.163

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana

L'andamento dell'indebitamento regionale, esposto nella tabella 8.2, mette in evidenza il costo crescente del servizio del debito.

Tra il 2012 e il 2017, infatti, la relativa spesa è aumentata del 13 per cento, mentre la sola quota per interessi è cresciuta di oltre il 25 per cento, senza tener conto dei considerevoli esborsi aggiuntivi per capitale e per interessi sostenuti dalla Regione per effetto dei contratti derivati (cfr. paragrafo 8.5).

³²⁴ Cfr. con paragrafo 8.6.

³²⁵ Il totale 2016 corrisponde con il dato riportato al conto del patrimonio.

Tabella 8.2 - Servizio del debito di finanziamento della Regione siciliana³²⁶, anni 2012-2016 – dati in euro

REGIONE						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
QUOTA CAPITALE	€ 216.231.039,14	€ 233.604.552,39	€ 216.950.756,93	€ 190.427.727,94	€ 137.927.348,17	€ 177.780.804,03
QUOTA INTERESSI	€ 262.603.905,45	€ 267.297.911,90	€ 254.528.643,04	€ 133.998.674,42	€ 207.049.219,02	€ 315.627.829,79
RATA DI AMMORTAMENTO	€ 478.834.944,59	€ 500.902.464,29	€ 471.479.399,97	€ 324.426.402,36	€ 344.976.567,19	€ 493.408.633,82
ANTICIPAZIONI LIQUIDITA' di cui al d.l. n. 35/2013						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
QUOTA CAPITALE				€ 24.750.603,02	€ 75.580.227,43	€ 76.426.791,43
QUOTA INTERESSI				€ 9.974.486,46	€ 24.178.204,22	€ 28.778.282,83
RATA DI AMMORTAMENTO				€ 34.725.089,48	€ 99.758.431,65	€ 105.205.074,26
STATO						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
QUOTA CAPITALE	€ 45.647.176,04	€ 47.943.907,13	€ 43.186.327,34	€ 38.096.841,83	€ 34.966.260,24	€ 6.530.826,87
QUOTA INTERESSI	€ 15.857.413,28	€ 13.560.682,17	€ 10.738.249,99	€ 3.407.747,49	€ 6.524.408,27	€ 5.007.949,65
RATA DI AMMORTAMENTO	€ 61.504.589,32	€ 61.504.589,30	€ 53.924.577,33	€ 41.504.589,32	€ 41.490.668,51	€ 11.538.776,52
QUADRO RIASSUNTIVO SERVIZIO DEL DEBITO DI FINANZIAMENTO						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
QUOTA CAPITALE	€ 261.878.215,18	€ 281.548.459,52	€ 260.137.084,27	€ 253.275.172,79	€ 248.473.835,84	€ 260.738.422,33
QUOTA INTERESSI	€ 278.461.318,73	€ 280.858.594,07	€ 265.266.893,03	€ 147.380.908,37	€ 237.751.831,51	€ 349.414.062,27
RATA DI AMMORTAMENTO	€ 540.339.533,91	€ 562.407.053,59	€ 525.403.977,30	€ 400.656.081,16	€ 486.225.667,35	€ 610.152.484,60

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati acquisiti dall'Assessorato regionale dell'economia

³²⁶ La presente tabella, in merito al debito a carico della Regione per l'esercizio 2015, rappresenta i dati relativi alle quote capitale, al netto della somma, pari ad euro 568.000.000, corrispondente al rimborso in un'unica soluzione del prestito denominato "Pirandello bond", nonché al netto di quella pari a euro 20.000.000 a titolo di regolazione contabile operata sul capitolo 900006. I dati 2012-2016 rappresentano impegni a consuntivo, mentre quelli 2017 previsioni di bilancio.

Al fine di poter cogliere pienamente il fenomeno esposto in tabella, occorre evidenziare che i dati 2015 e 2016 scontano l'impatto finanziario della stipula degli otto atti di rinegoziazione effettuati nell'anno 2015 con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (in seguito, CDP), che si è concretizzato con un minore esborso complessivo (capitale e interessi) rispettivamente di euro 154.043.749,57 per l'anno 2015 e di euro 42.445.513,35 per l'anno 2016; a partire dal 2017 riprende il regolare pagamento delle scadenze semestrali come previsto dai relativi piani di ammortamento rimodulati e per tale motivo si è ritenuto utile inserire in tabella anche il valore relativo alle previsioni di bilancio dell'annualità corrente. Va inoltre considerato che nell'ultimo biennio si sono estinti per sopravvenuta scadenza finale tre prestiti, di cui due stipulati con Cassa Depositi e Prestiti (estinti nel 2015) e uno con Dexia Crediop (nel 2016), concernenti rispettivamente "Piste ciclabili", "Emergenza Vulcano Etna" e "Ripiano disavanzo anno 1990 delle UU.SS.LL."; le rate di tali prestiti, pur pagate dalla Regione, beneficiavano integralmente dei rimborsi dello Stato che affluivano in entrata del bilancio regionale.

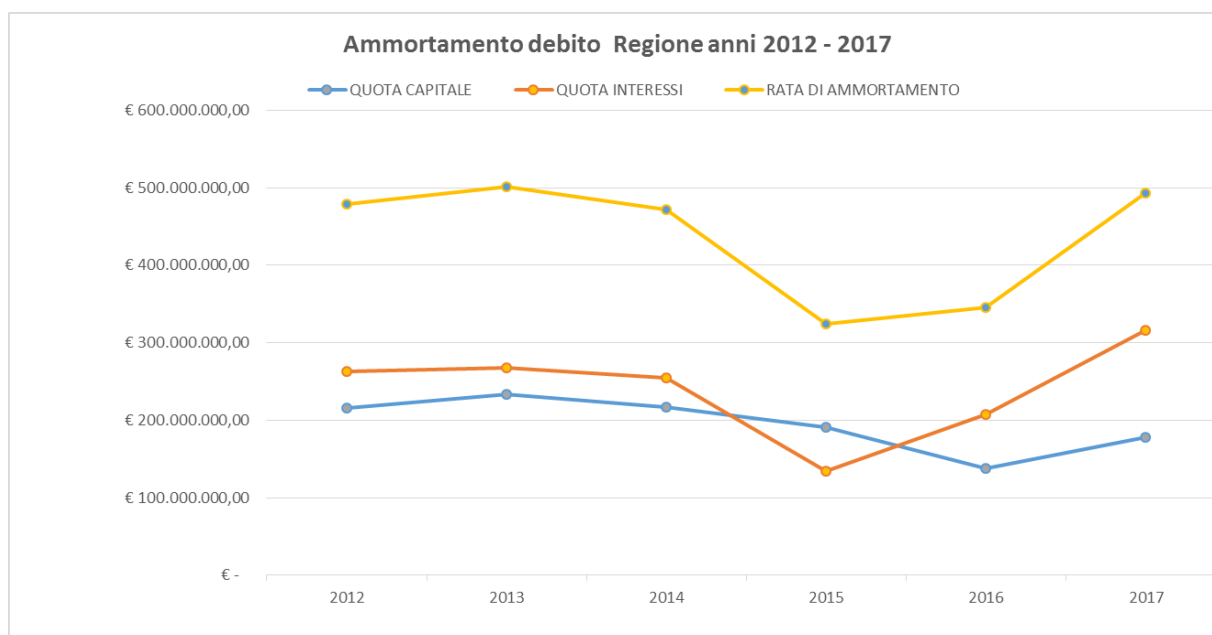
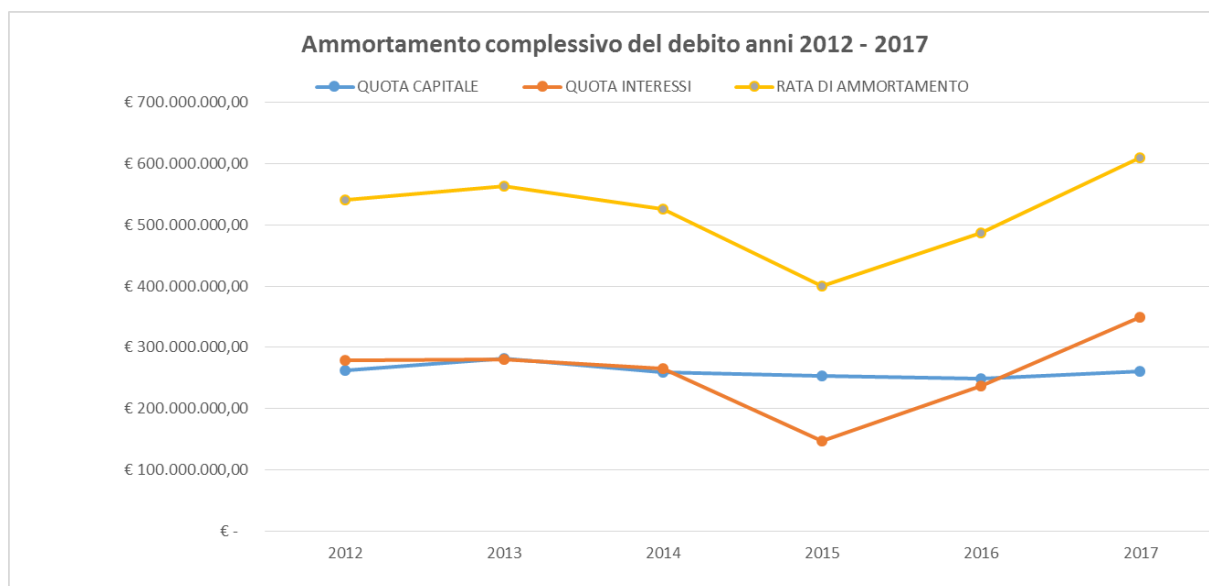
La Regione ha inoltre stipulato, in data 19 dicembre 2016, un contratto di prestito di euro 65.000.000 con CDP, ai sensi della legge regionale n. 24 del 5 dicembre 2016 (art. 8) ³²⁷, finalizzato a finanziare le spese di investimento degli enti locali siciliani per l'anno 2016. Tale prestito è stato contratto per una durata di 29,5 anni, fino al 31 dicembre 2046, al tasso fisso del 3,029 per cento, con prima rata di rimborso fissata al 30 giugno 2017. L'Amministrazione regionale, in data 19 dicembre 2016, ha altresì stipulato, come autorizzato dalla legge regionale n. 20 del 2016 (art. 2), un contratto di prestito di euro 3.223.140,00 sempre con CDP, destinato al finanziamento dell'acquisto del complesso edilizio denominato "Piscine Molinelli" nel comune di Sciacca di proprietà della società "Terme di Sciacca S.p.A. in liquidazione"; tale prestito è stato contratto con modalità di erogazione multipla e, pertanto, costituirà nuovo indebitamento solo dall'anno 2017, all'atto dell'erogazione da parte di CDP, prevista a richiesta della Regione.

In definitiva, pertanto, nel 2016 le operazioni di indebitamento risultano di ammontare complessivo pari a euro 65.000.000.

Grafici 8.2 - 8.3 Servizio del debito di finanziamento della Regione siciliana

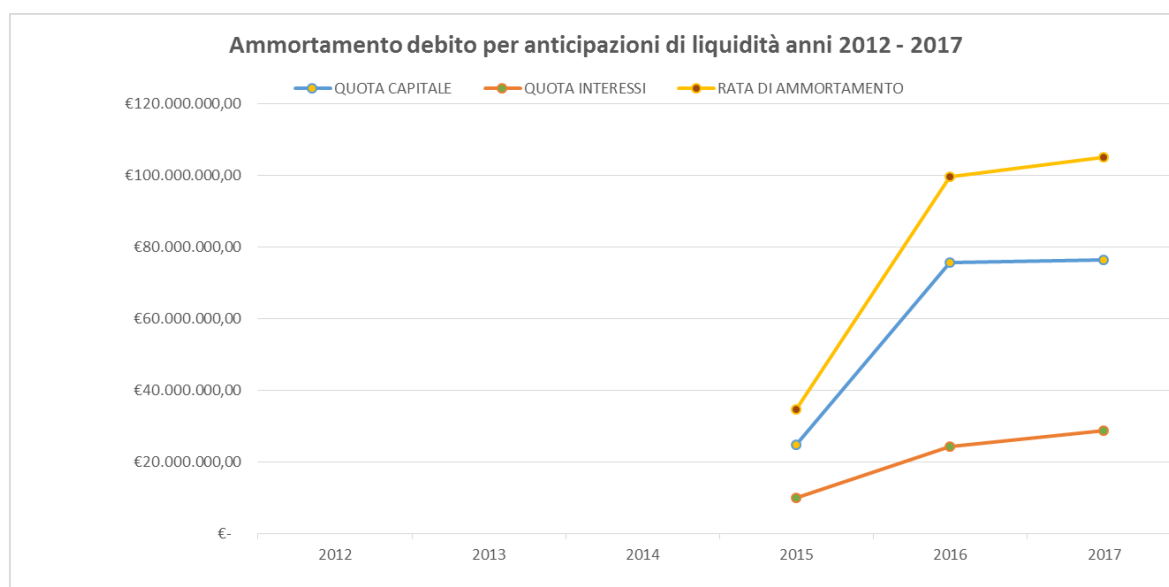
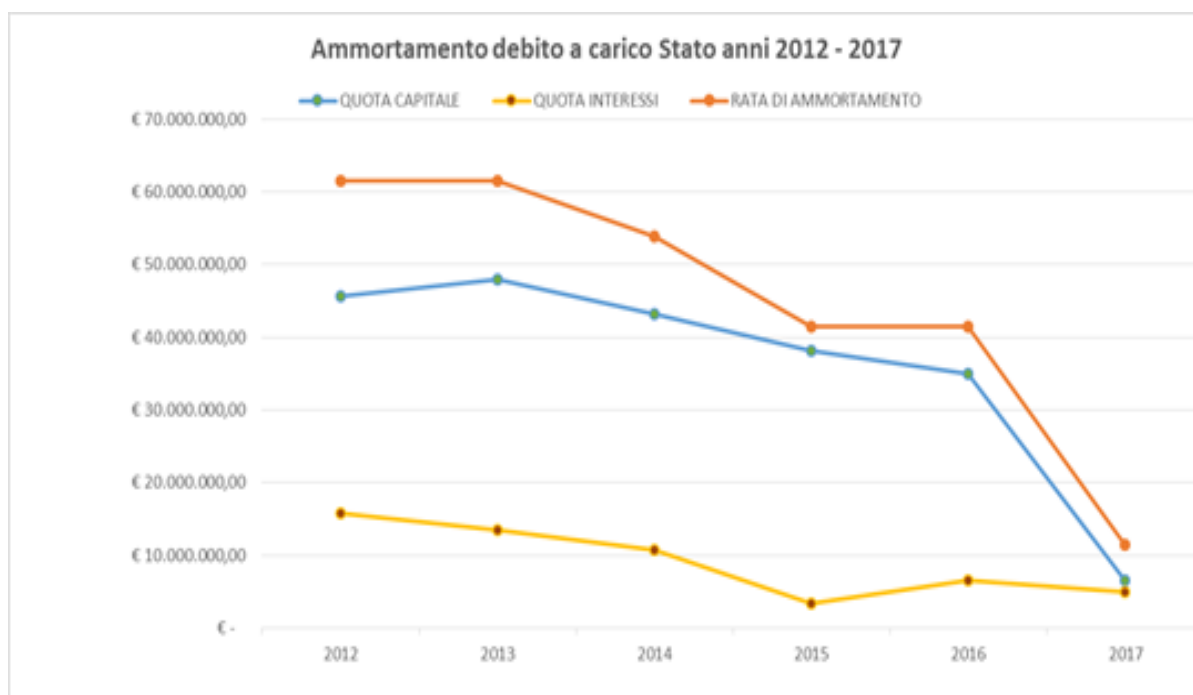
³²⁷ In esso si prevede che: "L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 7, comma 20, della legge regionale n. 3/2016, per l'esercizio finanziario 2016, è incrementata di 65.000 migliaia di euro Missione 18, Programma 1, capitolo 590402".

anni 2012-2017



Grafici 8.4 – 8.5 Servizio del debito di finanziamento a carico Stato e per Anticipazioni di liquidità

anni 2012-2017



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati acquisiti dall'Assessorato regionale dell'economia

8.2 Le anticipazioni di liquidità

Il debito residuo per le anticipazioni di liquidità contratte ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto legge n. 35 del 2013 nel biennio 2014-2015, risulta pari, a chiusura dell'esercizio, a euro 2.566.637.875,96.

Nell'esercizio 2014, l'Amministrazione aveva fatto ricorso a due anticipazioni di liquidità, rispettivamente di euro 606.097.000 e euro 284.871.706, entrambe a tasso fisso – la prima all'1,36% e la seconda allo 0,96% - prima rata di rimborso nel 2015 - per un totale di euro 890.968.706, concesse dal Ministero dell'economia e delle finanze, per il pagamento dei debiti degli enti sanitari e non; tali anticipazioni sono state erogate alla Regione nel corso del 2014 e la stessa ha dato corso ai relativi pagamenti.

Nel 2015, la Regione ha poi stipulato, sempre con il Ministero dell'economia e delle finanze, un terzo contratto per anticipazione di liquidità, pari a euro 1.776.000.000, destinato al pagamento dei debiti degli enti sanitari. Il prestito è stato contratto per una durata di 30 anni (cfr. la successiva tabella) fino al 31 marzo 2045, al tasso fisso del 1,07 per cento, con prima rata di rimborso fissata al 31 marzo 2016. Alla stipula del contratto in argomento ha fatto seguito, nello stesso esercizio 2015, l'effettiva erogazione della somma da parte del Ministero, che ha permesso alla Amministrazione regionale della Salute di emettere 8 mandati di pagamento in favore dei creditori per l'intero importo di euro 1.776.000.000.

Le predette operazioni, che hanno fatto registrare un evidente incremento della massa della liquidità, hanno comportato, però, l'assunzione di considerevoli obblighi restitutori a carico della Regione che nel solo esercizio 2016 hanno inciso per 99,7 milioni di euro (cfr. tab. 9.2).

Tabella 8.3 - Anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2015 – Debito residuo

	IMPORTO NOMINALE	2015	2016
		DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO
Contratto stipulato in data 27.06.2014 ex art. 3 D.L. 35/2013 - Debiti sanitari	€ 606.097.000,00	€ 589.590.443,03	€ 572.860.057,15
Contratto stipulato in data 28.11.2014 ex art. 2 D.L. 35/2013 - Debiti non sanitari	€ 284.871.706,41	€ 276.627.660,36	€ 268.304.801,23
Contratto stipulato in data 04.06.2015 ex art. 3 D.L. 35/2013 e art. 34 D.L. 66/2014 - Debiti sanitari	€ 1.776.000.000,00	€ 1.776.000.000,00	€ 1.725.473.017,58
TOTALE	€ 2.666.968.706,41	€ 2.642.218.103,39	€ 2.566.637.875,96

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

8.3 L'evoluzione e la struttura del debito al netto dell'anticipazione di liquidità

Il debito residuo della Regione al netto dell'anticipazione di liquidità, è pari, al 31 dicembre 2016, a 5.468 milioni di euro.

Lo *stock* del debito complessivo si attesta, pertanto, ad un livello (- 1,93%) lievemente inferiore a quello del 2015, in cui era pari a 5.576 milioni di euro ³²⁸.

Su questo *trend* incide, come già accennato, l'estinzione, per sopravvenuta scadenza finale, del prestito con Dexia Crediop ³²⁹, le cui rate, pur pagate dalla Regione, beneficiavano integralmente dei rimborsi dello Stato affluiti in entrata del bilancio regionale.

Relativamente alla struttura del debito, 5.334 milioni di euro riguardano mutui interamente a proprio carico (per una quota pari al 97,54%), mentre la restante parte, 135 milioni di euro (2,46%), costituisce il residuo di due mutui a tasso fisso, formalmente a carico della Regione, contratti nel 2007 e nel 2008 con CDP, ma derivanti dall'attualizzazione dei limiti poliennali d'impegno stanziati dallo Stato a titolo di contributo ex art. 38 dello Statuto regionale.

Le posizioni in ammortamento, interamente a carico della Regione in relazione ai diversi creditori, sono così distribuite: mutui con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. per 2.797 milioni di euro (52,43 %), con la Banca europea degli investimenti per 284 milioni di euro (5,33%) e, infine, con il Ministero dell'economia e delle finanze per 2.253 milioni di euro (42,24 %).

Il 92,54 per cento del debito interamente a carico della Regione risulta a tasso fisso.

³²⁸Occorre evidenziare che l'art. 119 Cost., modificato dalla legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, ha rafforzato il limite al ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni. La norma, infatti, consente il ricorso all'indebitamento solo con la contestuale definizione di piani di ammortamento ed a condizione che, per il complesso degli enti di ciascuna Regione, sia rispettato l'equilibrio di bilancio. A livello normativo primario, ai sensi della legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, le operazioni di indebitamento possono essere effettuate sulla base di apposite intese, concluse in ambito regionale, atte a garantire, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali di ciascuna regione.

Tabella 8.4 - Residuo debito anni 2012-2016 – dati in euro

Mutui e Prestiti Obbligazionari a carico del Bilancio regionale					
	2012	2013	2014	2015	2016
	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO
INVESTIMENTI 2001	232.405.605	206.582.760	180.759.915	154.937.070	129.114.225
INVESTIMENTI 2002	206.583.000	185.924.700	165.266.400	144.608.100	123.949.800
INVESTIMENTI 2003	227.241.300	206.583.000	185.924.700	165.266.400	144.608.100
PRESTITO OBBLIGAZIONARIO (Pirandello) PAREGGIO BILANCIO 2000 15 ANNI	174.202.953	112.435.000	55.030.000	0	0
MUTUO ACQUISTO IMMOBILE PER SEDE ISTITUZIONALE VIA MAGLIOCCO PALERMO 20 ANNI	6.026.868	5.654.261	5.268.385	4.868.767	4.454.918
MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	167.346.305	161.349.290	155.083.358	148.536.452	141.695.970
MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	168.143.070	162.066.139	155.746.179	149.173.471	142.337.907
MUTUO Piano di rientro del debito della Sanità 30 ANNI	2.452.563.277	2.400.168.940	2.345.228.762	2.299.955.339	2.253.087.839
MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI	648.813.559	625.220.339	613.423.729	613.423.729	613.423.729
MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI	160.855.932	155.211.864	152.389.831	152.389.831	152.389.831
MUTUO INVESTIMENTI 2011 30 ANNI	644.120.075	635.965.361	631.687.246	631.687.246	631.687.246
MUTUO INVESTIMENTI 2011 (EX PAR FAS € 303.366 MLN) 29,5 ANNI	296.333.828	286.288.614	281.266.006	281.266.006	281.266.006
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2013 28,5 ANNI			146.283.800	146.283.800	146.283.800
MUTUO INVESTIMENTI ANNO 2013 28,5 ANNI			226.716.100	226.716.100	226.716.100
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2014 29,5 ANNI				142.542.373	137.627.119
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2015 29,5 ANNI				145.000.000	140.084.746
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2016 29,5 ANNI					65.000.000
TOTALE SEZIONE I	5.384.635.773	5.143.450.267	5.300.074.410	5.406.654.683	5.333.727.334
Mutui e Prestiti Obbligazionari a carico del Bilancio regionale con rimborsi dello Stato					
	2012	2013	2014	2015	2016
	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO
RIPIANAMENTO DISAVANZO U.S.S.L. ANNO 1990	120.793.798	92.981.849	63.636.071	32.671.873	0
EMERGENZA DEL VULCANO ETNA	7.406.134	5.689.419	3.885.795	1.990.863	0
FINANZIAMENTO PISTE CICLABILI	1.129.128	867.400	592.422	303.524	0
FINANZIAMENTO SOSTITUZIONE MEZZI DI TRASPORTO	14.223.115	9.686.860	4.948.814	0	0
ATTUALIZZAZIONE LIMITE DI IMPEGNO EX ART. 38 DELLO STATUTO REGIONALE ANNO 2007	74.357.337	67.396.391	63.806.323	63.806.323	63.806.323
ATTUALIZZAZIONE LIMITE DI IMPEGNO EX ART. 38 DELLO STATUTO REGIONALE ANNO 2008	80.899.777	74.243.464	70.809.630	70.809.630	70.809.630
TOTALE SEZIONE II	298.809.290	250.865.382	207.679.055	169.582.213	134.615.953
TOTALE COMPLESSIVO	5.683.445.062	5.394.315.650	5.507.753.466	5.576.236.896	5.468.343.287

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati acquisiti dall'Assessorato regionale dell'economia

Tabella 8.5 - Situazione al 31/12/2016 debito regione siciliana – dati in euro

SITUAZIONE AL 31/12/2016 DEBITO REGIONE SICILIANA A CARICO REGIONE													
N	Anno contratto	Anno erogazione	TIPOLOGIA CAUSALE DURATA	SWAP CONTROPARTE	CONTROPARTE ORIGINARIA	SCADENZA	TASSO	PARAMETRO	IMPORTO NOMINALE	INTERESSI	CAPITALE	DEBITO RESIDUO	NOTE
1	2001	2001	MUTUO INVESTIMENTI 2001 20 ANNI	SI	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2021	VARIABILE	EURIBOR 6 Mesi	516.456.899	0	25.822.845	129.114.225	
2	2002	2002	MUTUO INVESTIMENTI 2002 20 ANNI	SI	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2022	VARIABILE	EURIBOR 6 Mesi + 0,106%	413.166.000	66.528	20.658.300	123.949.800	
3	2003	2003	MUTUO INVESTIMENTI 2003 20 ANNI	SI	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2023	VARIABILE	EURIBOR 6 Mesi + 0,110%	413.166.000	79.374	20.658.300	144.608.100	
4	2005	2005	MUTUO ACQUISTO IMMOBILE PER SEDE ISTITUZIONALE VIA MAGLIOCCO PALERMO 20 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2025	FISSO	0	8.300.000	168.247	413.849	4.454.918	
5	2006	2006	MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	NO	BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI	15/06/2031	FISSO	0	200.000.000	6.512.579	6.840.481	141.695.970	
6	2006	2006	MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	NO	BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI	15/12/2031	FISSO	0	200.000.000	5.840.261	6.835.564	142.337.907	
7	2008	2008	MUTUO Piano di rientro del debito della Sanità 30 ANNI Rinegoziato al 15/12/44	NO	Ministero dell'economia e delle finanze	15/12/2044	FISSO	0	2.640.805.130	80.981.428	46.867.500	2.253.087.839	Rinegoziato in data 05/08/2014
8	2010	2010	MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI Rinegoziato al 30/06/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2044	FISSO	0	696.000.000	28.244.329	0	613.423.729	Rinegoziato in data 03/06/2015
9	2010	2011	MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI Rinegoziato al 30/06/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2044	FISSO	0	166.500.000	6.193.961	0	152.389.831	Rinegoziato in data 03/06/2015
10	2011	2011	MUTUO INVESTIMENTI 2011 30 ANNI Rinegoziato al 30/06/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2044	FISSO	0	651.424.000	40.087.188	0	631.687.246	Rinegoziato in data 03/06/2015
11	2011	2012	MUTUO INVESTIMENTI 2011 (EX PAR FAS € 303,366 MLN) 29,5 ANNI Rinegoziato al 30/06/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2044	FISSO	0	296.333.828	16.693.278	0	281.266.006	Rinegoziato in data 03/06/2015
12	2013	2014	MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2013 28,5 ANNI Rinegoziato al 31/12/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2044	FISSO	0	146.283.800	5.509.523	0	146.283.800	Rinegoziato in data 03/06/2015
13	2013	2014	MUTUO INVESTIMENTI ANNO 2013 28,5 ANNI Rinegoziato al 31/12/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2044	FISSO	0	226.716.100	8.538.865	0	226.716.100	Rinegoziato in data 03/06/2015
14	2015	2015	MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2014 29,5 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2044	FISSO	0	145.000.000	4.075.483	4.915.254	137.627.119	In ammortamento dal 2015
15	2015	2015	MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2015 29,5 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2045	FISSO	0	145.000.000	4.058.175	4.915.254	140.084.746	In ammortamento dal 2016
16	2016	2016	MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2016 29,5 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2046	FISSO	0	65.000.000	0	0	65.000.000	In ammortamento dal 2017
TOTALI									6.930.151.757	207.049.219	137.927.348	5.333.727.334	

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

Tabella 8.6 - Debito della regione siciliana con rimborso totale a carico dello stato al 31/12/2016

SITUAZIONE AL 31/12/2016 DEBITO REGIONE CON RIMBORSI A CARICO DELLO STATO											
N.	TIPOLOGIA	CAUSALE	CONTROPARTE	SCADENZA	TASSO	PARAMETRO	IMPORTO NOMINALE	INTERESSI	CAPITALE	RATA	DEBITO RESIDUO
1	MUTUO	Ripianamento disavanzo UU.SS.LL. anno 1990	DEXIA CREDIOP	31/12/2016	FISSO	5,515%	€ 345.688.141,55	€ 1.339.218,85	€ 32.671.873,34	€ 34.011.092,19	-€ 0,00
2	MUTUO	Emergenza del vulcano Etna	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2016	FISSO	5,000%	€ 21.619.188,02	€ 74.964,59	€ 1.990.863,01	€ 2.065.827,60	-€ 0,00
3	MUTUO	Finanziamento piste ciclabili	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2016	FISSO	5,000%	€ 3.296.027,93	€ 11.428,99	€ 303.523,89	€ 314.952,88	€ 0,00
5	MUTUO	Attualizzazione limite di impegno ex art. 38 dello statuto regionale anno 2007	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2031	FISSO	3,697%	€ 110.578.549,15	€ 2.373.563,31	€ -	€ 2.373.563,31	€ 63.806.323,00
6	MUTUO	Attualizzazione limite di impegno ex art. 38 dello statuto regionale anno 2008	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2032	FISSO	3,827%	€ 110.314.421,98	€ 2.725.232,53	€ -	€ 2.725.232,53	€ 70.809.630,12
	TOTALI							€ 6.524.408,27	€ 34.966.260,24	€ 41.490.668,51	€ 134.615.953,12

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

La tabella n. 8.7 espone, per il quinquennio 2012/2016, l'importo dei mutui autorizzati per legge, quello dei finanziamenti effettivamente contratti, l'importo accertato in entrata, la parte riscossa e l'eventuale differenza attivata in esercizi successivi.

Tabella 8.7 - Mutui autorizzati con leggi regionali anni 2012-2016 – dati in euro

Anno	Autorizzato	Contratto	Accertato	Riscosso	Differenza
2012	330.429.000				(mutuo non più contratto e poi autorizzato nel 2013)
	L.R. 32/2012 - art. 1				
	L.R. 33/2012 - art. 2 co. 3 e art. 3 co. 2				
2013	373.000.000	372.999.900	372.999.900		372.999.900 (riscosso interamente entro il 30/11/2014)
	L.R. 9/2013 - art. 2 co.4-5				
	L.R. 13/2013 - art. 4 co. 2				
2014	1.035.968,70 - L.R. 5/2014 art. 2 e L.R. 21/2014 art. 78 co. 5 - D.L. n. 35/2013 artt. 2 e 3	890.968.706	890.968.706	890.968.706	145.000.000 (mutuo non più contratto e poi autorizzato nel 2015)
2015	2.066.000.000	145.000.000	2.066.000.000	2.066.000.000	
	L.R. 3/2015 art. 6				
	L.R. 9/2015 art. 4				
	D.L. 35/2013 art. 3				
2016	83.900.000	68.223.140	68.223.140	65.000.000	18.900.000 (di cui € 3.223.140 da riscuotere nel 2017 e € 15.676.860 rinviati al 2017)
	L.R. 20/2016 art. 2				
	L.R. 24/2016 art. 8 co. 8				
	L.R. 24/2016 art. 8 co. 9				

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati acquisiti dall'Assessorato regionale dell'Economia

La vita media del debito, come comunicato dalla Regione, si attesta a 15 anni ed un mese.

La tabella 8.8, infine, evidenzia la struttura dello *stock* di debito regionale sotto il profilo della vita residua.

**Tabella 8.8 - Classificazione del debito residuo a carico della regione
al 31.12.2016 – dati in euro**

Periodo	Debito con vita residua fino a 5 anni	Debito con vita residua fino 10 anni	Debito con vita residua fino 15 anni	Debito con vita residua fino 30 anni	Debito complessivo della Regione
2016	129.114.225	273.012.818	284.033.877	4.647.566.414	5.333.727.334

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana

8.4 Le anticipazioni di cassa

Nell'anno 2016 la Regione non ha usufruito di anticipazioni concesse dall'istituto cassiere Unicredit S.p.A..

8.5 La ristrutturazione del debito e i contratti “derivati”

Tra il 2001 e il 2003 la Regione ha stipulato con CDP tre mutui ventennali dell'importo complessivo di 1.343 milioni di euro, a tasso variabile, con parametro Euribor e *spread* tra zero e 18 punti base.

Nel corso del 2005, tuttavia, a valere su tali prestiti sono stati stipulati sei contratti “derivati” (oggi cinque rimanenti dopo la chiusura del rapporto con Royal Bank of Scotland), successivamente ristrutturati.

Quelli in atto vigenti sono stati negoziati con cinque diverse controparti (*Nomura, Merrill Lynch, Deutsche Bank*, Banca Nazionale del Lavoro e Banco di Sicilia - oggi Unicredit S.p.A.), al fine, da un lato, di cautelare l'Ente dalle oscillazioni di tasso e, dall'altro, di alleggerire l'esborso delle quote capitale in ammortamento negli anni 2006 e 2007, ritenuti di maggiore criticità.

Tabella 8.9 - Gli swap della Regione siciliana – dati in euro

Quadro riassuntivo operazioni SWAP						
Denominazione operazione	Tipologia strumento	Controparte	Data Stipula	Scadenza	Nozionale nominale	Nozionale swappato
Investimenti 2001	Mutuo	NOMURA	26/06/2006	31/12/2021	516.456.899	419.689.170
Investimenti 2002	Mutuo	Merril Lynch International Dac bank	26/06/2006	31/12/2022	413.166.000	238.271.291
Investimenti 2002	Mutuo		26/06/2006	31/12/2022	413.166.000	116.132.856
Investimenti 2003	Mutuo	Deutsche Bank	28/06/2006	31/12/2023	413.166.000	146.617.808
Investimenti 2003	Mutuo	UniCredit	26/06/2006	31/12/2023	413.166.000	115.365.565

Fonte: Regione siciliana - Assessorato regionale dell'economia

Nel solo anno 2016 la Regione ha sostenuto, in esecuzione di tali contratti, un esborso aggiuntivo, rispetto ai mutui originari, di oltre 37 milioni di euro, di cui 34 attribuibili a maggiori interessi ³³⁰ : nel quinquennio 2012-2016 lo scambio netto (*netting* ³³¹), capitale e interessi, ascende invece a 159 milioni di euro negativi per la Regione.

Tabella 8.10 - Evoluzione del *netting* degli *swap* (capitale e interessi) anni 2012- 2017

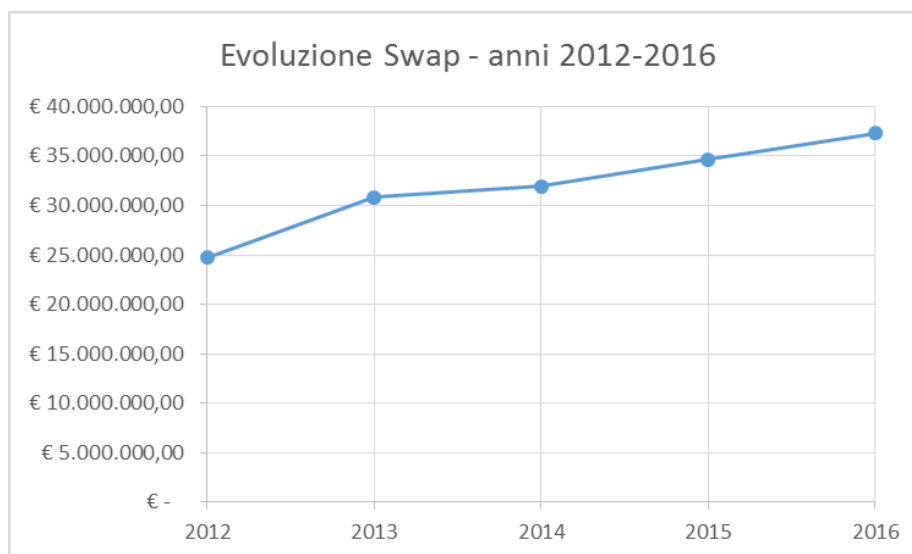
Evoluzione del netting degli swap (Differenziale flussi in entrata e uscita per capitale e interessi)	
Capitolo di spesa del bilancio regionale 214907	
Anno finanziario	Impegno di spesa e pagamento
2012	€ 24.739.980,47
2013	€ 30.819.364,92
2014	€ 31.935.301,88
2015	€ 34.679.529,23
2016	€ 37.289.653,75
Totale 2012-2016	€ 159.463.830,25

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

³³⁰ Per quanto riguarda il tasso, i derivati si basano su strutture *collar* (contratto derivato su tasso di interesse che combina una posizione lunga in un *interest rate cap* e una posizione corta in un *interest rate floor*). che “corrispondono a degli scambi di flussi di tasso variabile contro tasso variabile con corridoio di oscillazione per due mutui (CDP 2021 per un importo nominale di euro 438.988.364,23 e CDP 2023 per un importo nominale di euro 152.507.700,00) e di tasso variabile contro tasso fisso per il terzo mutuo (CDP 2022 per un importo nominale di euro 371.849.400,00)”. In definitiva la Regione riceve oggi dalla controparte *swap* il tasso variabile che versa alla CDP e paga alla controparte swap, nei primi due casi, un tasso oscillante tra un minimo (*floor coupon*) tra il 6,10 ed il 6,60 per cento ed un massimo (*cap coupon*) tra il 6,85 ed il 7,35 per cento; nel terzo caso un tasso oscillante tra il 4,42 per cento (*fixed rate*) e il 6,13 per cento (*fixed rate 2*), tassi tutti che si rivelano tuttavia alquanto alti rispetto alle attuali condizioni di mercato. Inoltre, mentre il piano di ammortamento originario dei mutui prevedeva quote di capitale costanti, quello risultante, invece, dalle operazioni di *swap*, a quote crescenti, ha spostato una parte consistente del rimborso dei prestiti da un decennio all'altro (non già, come affermato, alleggerendo il solo biennio 2006/2007); infatti, solo a partire dal 2015-2017, si registrano i primi maggiori esborsi di quote capitale rispetto al piano precedente CDP, con l'effetto, oggi, di pagare interessi a tassi maggiorati anche su queste maggiori rate di rimborso.

³³¹ Compensazione concordata di obbligazioni reciproche da parte di soggetti partecipanti a un sistema di liquidazione e regolamento.

Grafico 8.6 - Evoluzione del netting degli swap anni 2012- 2017



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati acquisiti dall'Assessorato regionale dell'economia

In termini di soli maggiori interessi nel periodo di vita di tali “derivati” (2005-2016), la Regione, in definitiva, ha sostenuto, rispetto a quanto dovuto a CDP, spese per 267 milioni di euro³³².

Tali esborsi aggiuntivi per interessi³³³ si potrebbero protrarre, secondo un andamento crescente, fino alla scadenza del debito (2021-2023)³³⁴.

Tabella 8.11 - Tasso costo finale sintetico 2017³³⁵

OPERAZIONE	TFSCFS 2017
Copertura mutuo Cdp 2021	6.33%
Copertura mutuo Cdp 2022	6%
Copertura mutuo Cdp 2023	6,01%

³³² Cfr. tabella 8.14, limitatamente ai valori riferiti a CDP 2021, CDP 2022 e CDP 2023.

³³³ A cui si sommano quelli per la maggiore quota capitale.

³³⁴ Nota informativa al Bilancio di Previsione per l'esercizio 2017, ai sensi del comma 8 dell'art. 62 del D.L. 112/2008. In quella sede si specifica³³⁴ infatti che la sommatoria tra i differenziali dei derivati e gli interessi passivi attesi sul debito sottostante, in base ai tassi *forward* (tasso di interesse implicito nella struttura dei rendimenti per scadenza relativo a un futuro periodo di tempo) al 19 dicembre 2016, genereranno un costo finale sintetico del debito relativo alle operazioni di copertura dei tre mutui CDP, rispettivamente pari al 6,33 per cento per l'operazione avente come sottostante quello con scadenza 2021 (mutuo + derivato), al 6,00 per cento per l'operazione avente come sottostante quello con scadenza 2022 (mutuo + derivati) e al 6,01 per cento per l'operazione avente come sottostante quello con scadenza 2023 (mutuo + derivati), tassi oggi estremamente alti e superiori di circa 600 punti base rispetto ai valori originari.

³³⁵ Il Tasso Costo Finale Sintetico Presunto a Carico dell'Ente risulta determinato secondo la seguente formula: $TFSCFS = [(Interessi\ su\ debito\ sottostante + / - Differenziali\ swap) * 36000] / [(Nominale * 365)]$.

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati acquisiti dall'Assessorato regionale dell'economia

Va sottolineato che nel corso degli anni interessati dalla presenza dei contratti “derivati” la Regione non ha provveduto alla creazione di fondi dedicati alla copertura delle passività potenziali scaturenti dagli stessi (cfr. paragrafo 8.7.).

Tabella 8.12 - Mark to market dei derivati

Operazione sottostante	Controparte SWAP	30/06/2016	31/12/2016	31/03/2017
Mutuo CDP scadenza 2021	NOMURA	-95.292.256,04	-86.794.038,55	-86.632.434,07
Mutuo CDP scadenza 2022	BNL	-31.803.575,55	-29.358.002,87	-29.210.421,22
	Merril Lynch	-66.320.746,00	-61.124.791,00	-60.538.644,00
	TOTALE 2022	-98.124.321,55	-90.482.793,87	-89.749.065,22
Mutuo CDP scadenza 2023	Deutsche	-44.152.069,67	-41.002.586,00	-40.735.768,39
	UniCredit	-34.740.680,63	-32.267.905,71	-32.072.658,93
	TOTALE 2023	-78.892.750,30	-73.270.491,71	-72.808.427,32

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

Sul punto si richiamano i ripetuti rilievi mossi da queste Sezioni riunite in occasione dei precedenti giudizi di parificazione.

Va, infatti, posto in particolare evidenza come la tutela della finanza pubblica imponga misure prudenziali ulteriori rispetto a quelle ordinariamente adottate dagli operatori privati.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 70 del 2012, ha peraltro ribadito che le operazioni in derivati presentano ampi profili di aleatorietà, in grado di pregiudicare il complesso delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti per il raggiungimento di finalità di generale interesse per la collettività ³³⁶.

Le peculiari caratteristiche di tali strumenti, pertanto, impongono, anche nelle contrattazioni in cui siano parte gli enti territoriali, specifiche e più mirate cautele, da adottarsi non soltanto nel momento dell'accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche nel corso della gestione e della rinegoziazione dei predetti contratti.

Nella fattispecie, pur non volendo esprimere alcun giudizio sull'opportunità e sulla convenienza delle operazioni così come strutturate, si deve rilevare una certa debolezza della

³³⁶ In questo senso si era anche espressa con la sentenza n. 52 del 2010.

gestione attiva del debito che, con azioni più efficaci, avrebbe potuto attenuare le perdite registrate nel tempo.

Tabella 8.13 - Differenziale interessi operazioni swap anni 2005/2010

Scambio di flussi per quote di interessi a seguito di operazioni swap 2005/2010			
2005			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	9.601.868	6.707.644	2.894.223
Cassa Depositi e Prestiti 2022	8.699.842	4.957.390	3.742.452
Cassa Depositi e Prestiti 2023	9.245.269	6.707.644	2.537.625
Bond Archimede	5.510.303		5.510.303
Bond Pirandello	34.932.000		34.932.000
TOTALE anno 2005	67.989.282	18.372.678	49.616.603
2006			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	11.409.837	9.816.752	1.593.085
Cassa Depositi e Prestiti 2022	10.246.086	6.181.837	4.064.248
Cassa Depositi e Prestiti 2023	10.956.193	9.816.752	1.139.440
Bond Archimede	40.903.500	21.826.925	19.076.575
Bond Pirandello	34.932.000	21.140.881	13.791.119
TOTALE anno 2006	108.447.615	68.783.148	39.664.467
2007			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	15.375.992	13.830.211	1.545.782
Cassa Depositi e Prestiti 2022	13.633.192	8.223.915	5.409.276
Cassa Depositi e Prestiti 2023	14.605.501	13.830.211	775.290
Bond Archimede	40.903.500		40.903.500
Bond Pirandello	34.932.000		34.932.000
TOTALE anno 2007	119.450.185	35.884.337	83.565.848
2008			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	17.187.884	17.916.471	-728.587
Cassa Depositi e Prestiti 2022	15.215.295	9.199.864	6.015.431
Cassa Depositi e Prestiti 2023	16.346.640	15.890.282	456.357
Bond Archimede	40.916.666	77.644.916	-36.728.250
Bond Pirandello	34.932.000	51.647.823	-16.715.823
TOTALE anno 2008	124.598.484	172.299.356	-47.700.872
2009			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	9.690.827	19.790.854	-10.100.027
Cassa Depositi e Prestiti 2022	8.786.979	10.368.913	-1.581.934
Cassa Depositi e Prestiti 2023	9.516.134	17.875.258	-8.359.124
Bond Archimede	40.890.334	46.667.434	-5.777.100
Bond Pirandello	34.932.000	43.056.829	-8.124.829
TOTALE anno 2009	103.816.274	137.759.288	-33.943.014
2010			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	3.038.145	20.455.384	-17.417.238
Cassa Depositi e Prestiti 2022	3.037.663	13.998.397	-10.960.735
Cassa Depositi e Prestiti 2023	3.259.458	17.201.742	-13.942.285
Bond Archimede	20.283.653	10.072.380	10.211.274
Bond Pirandello	34.932.000	38.081.473	-3.149.473
TOTALE anno 2010	64.550.919	99.809.376	-35.258.457

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

Tabella 8.14 - Differenziale interessi operazioni swap anni 2011/2016

Scambio di flussi per quote di interessi a seguito di operazioni swap 2011/2016			
2011			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	3.205.741	19.740.820	-16.535.079
Cassa Depositi e Prestiti 2022	3.478.507	16.987.861	-13.509.354
Cassa Depositi e Prestiti 2023	3.804.756	17.043.270	-13.238.514
Bond Pirandello	34.932.000	32.757.843	2.174.157
TOTALE anno 2011	45.421.004	86.529.795	-41.108.790
2012			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	3.451.052	18.914.398	-15.463.345
Cassa Depositi e Prestiti 2022	3.387.425	16.177.404	-12.789.979
Cassa Depositi e Prestiti 2023	3.769.656	16.289.597	-12.519.942
Bond Pirandello	34.937.491	27.082.108	7.855.384
TOTALE anno 2012	45.545.624	78.463.507	-32.917.882
2013			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	756.076	17.817.446	-17.061.370
Cassa Depositi e Prestiti 2022	975.068	15.208.112	-14.233.044
Cassa Depositi e Prestiti 2023	796.618	11.109.473	-10.312.855
Bond Pirandello (estinto il 05.04.2013)	0	0	0
TOTALE anno 2013	2.527.762	44.135.032	-41.607.270
2014			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	752.177	16.356.781	-15.604.604
Cassa Depositi e Prestiti 2022	945.004	14.169.211	-13.224.207
Cassa Depositi e Prestiti 2023	781.230	10.432.242	-9.651.012
TOTALE anno 2014	2.478.411	40.958.234	-38.479.822
2015			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	213.992	14.772.898	-14.558.906
Cassa Depositi e Prestiti 2022	439.092	13.036.771	-12.597.679
Cassa Depositi e Prestiti 2023	382.243	9.698.371	-9.316.128
TOTALE anno 2015	1.035.328	37.508.040	-36.472.713
2016			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	0	13.060.113	-13.060.113
Cassa Depositi e Prestiti 2022	103.151	11.796.110	-11.692.959
Cassa Depositi e Prestiti 2023	114.891	9.285.639	-9.170.748
TOTALE anno 2016	218.042	34.141.862	-33.923.820
TOTALE COMPLESSIVO 2005/2016	686.078.931	854.644.654	-168.565.722

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

8.6 L'osservanza del limite d'indebitamento

L'entrata in vigore dell'art. 62, comma 6, del decreto legislativo n. 118 del 2011³³⁷ ha posto vincoli più restrittivi, in materia di limite quantitativo all'indebitamento, rispetto a quanto in precedenza previsto dai commi 1-bis e 1-ter dell'art. 18 della legge regionale di contabilità.

Se tali disposizioni stabilivano che l'importo complessivo delle quote di ammortamento, per capitale e interessi, dei mutui e delle altre forme di indebitamento in scadenza nell'esercizio, non poteva superare il 25 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione, e a condizione che gli oneri futuri trovassero comunque copertura nell'ambito del bilancio pluriennale, la norma attualmente in vigore prevede invece che il livello massimo di spesa annuale non può essere superiore al 20 per cento del totale delle entrate tributarie al netto dei tributi destinati al finanziamento della sanità.

Ciò premesso, le Sezioni riunite danno atto del rispetto di tale normativa da parte della Regione, atteso che, come si evince dal “Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento della Regione siciliana per l'anno 2016 (Allegato F)”, su un valore delle entrate tributarie, al netto di quelle del settore sanitario, di euro 4.592.053.288,70, si determina un livello massimo di spesa per mutui/obbligazioni pari ad euro 918.410.657,76 (corrispondente al 20 %), da cui, detraendo l'ammontare delle rate di ammortamento per strumenti in essere per euro 486.264.312,14 e sommando i contributi erariali sulle anzidette 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 568.296.649,94³³⁸; come già riferito, nell'esercizio 2016 sono state contabilizzate operazioni di indebitamento per complessivi euro 65.000.000.

³³⁷ L' art. 62, comma 6, del decreto legislativo n. 118/2011 testualmente recita: “ Le Regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della legge n. 183 del 2011. Nelle entrate di cui al periodo precedente, sono comprese le risorse del fondo di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise. Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito”.

³³⁸ Tali valori non tengono conto del *netting* negativo dei contratti derivati.

Tabella 8.15- Limite quantitativo all'indebitamento di cui all'art. 62, comma 6, del d. lgs. n. 118/2011

Limiti di indebitamento Regione Siciliana		
PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME		
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (<i>esercizio finanziario 2016</i>), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011	Dati stanziamento bilancio 2016	Dati Rendiconto 2016
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	€ 10.793.989.000,00	€ 11.290.807.561,79
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	€ 6.418.653.000,00	€ 6.698.754.273,00
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)	€ 4.375.336.000,00	€ 4.592.053.288,79
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI		
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	€ 875.067.200,00	€ 918.410.657,76
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2015	€ 486.264.312,14	€ 486.264.312,14
F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	€ 0,00	€ 0,00
G) Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	€ 0,00	€ 0,00
H) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	€ 0,00	€ 0,00
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	€ 36.391.872,67	€ 36.391.872,67
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento (anticipaz. Liquidità di cui al D.L. n. 35/2013)	€ 99.758.431,65	€ 99.758.431,65
M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)	€ 524.953.192,18	€ 568.296.649,94
TOTALE DEBITO		
Debito contratto al 31/12/2015 (al netto di tre Anticipazioni di liquidità ex artt. 2 e 3 D.L. 35/2013)	€ 5.403.343.287,48	€ 5.403.343.287,48
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	€ 0,00	€ 65.000.000,00
Debito autorizzato dalla Legge in esame	€ 0,00	€ 0,00
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE	€ 5.403.343.287,48	€ 5.468.343.287,48
DEBITO POTENZIALE		
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti	€ 35.111.600,81	€ 35.111.600,81
di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento	€ 0,00	€ 0,00
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento	€ 35.111.600,81	€ 35.111.600,81

Fonte: Regione siciliana - Assessorato regionale dell'economia

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

Sotto il primo profilo, un dato indicativo è il rapporto tra debito e PIL regionale e nazionale, nonché quello tra debito e popolazione residente.

Prendendo a riferimento il valore del debito di finanziamento, si rileva che tale grandezza risulta pari al 9 per cento del PIL regionale e allo 0,5 per cento di quello nazionale, con un andamento crescente fino al precedente esercizio; nel 2016, invece, si registra un lieve miglioramento di tali valori.

Tabella 8.16 - Incidenza del debito sul PIL nazionale e regionale anni 2012-2016 dati in milioni di euro

	2012	2013	2014	2015	2016
Stock Debito Regione (mln €)	5.934	5.741	6.839	8.183	8.035
P.I.L. Italia (mln €)	1.565.916	1.560.024	1.616.048	1.636.372	1.672.438
P.I.L. Sicilia (mln €)	85.802	84.669	82.785	87.397	87.687
% su P.I.L. Italia	0,38%	0,35%	0,42%	0,50%	0,48%
% su P.I.L. Sicilia	6,92%	6,78%	8,26%	9,36%	9,16%

Fonte: Corte dei conti su dati Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

Analogo *trend* si osserva per il debito *pro capite* che, infatti, segna un incremento di 400 euro nel periodo 2012-2016, attestandosi a un valore, 1.583 euro, leggermente inferiore all'anno precedente, ma comunque superiore di oltre il 45 per cento rispetto alla media nazionale (nel 2014, 1.088 euro ³³⁹).

Tabella 8.17 - Debito regionale pro capite 2010-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Debito (mln)	5.934	5.741	6.839	8.183	8.035
Abitanti	4.999.854	4.999.932	5.094.937	5.092.080	5.074.261
Debito regionale pro capite	1.187	1.148	1.342	1.607	1.583
Var. percentuale Debito pro capite anno precedente		-3,25%	16,90%	19,73%	-1,47%

Fonte: Corte dei conti su dati Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia.

³³⁹ Fonte: Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, Relazione sulla situazione finanziaria delle regioni - esercizio 2015.

Apprezzabile risulta, invece, il risultato della vita media del debito, 15 anni e un mese, in particolare se confrontato con quello omologo del debito pubblico italiano che, al 31 marzo 2017, si attestava a 6 anni e 9 mesi ³⁴⁰.

8.7 Il rating della Regione siciliana e le refluenze sui contratti “derivati”

Al pari di quello della Repubblica italiana, il *rating* regionale ha subito negli ultimi anni un lento peggioramento.

Il merito di credito, così valutato, si colloca oggi in un’area che oscilla, in relazione alle singole valutazioni, tra il livello speculativo ³⁴¹ - *Moody’s* - e quello appena superiore ³⁴² - S&P e *Fitch* - con un giudizio per queste ultime agenzie rispettivamente di uno e due *notch* ³⁴³ superiori al “*non investment grade* ³⁴⁴”.

L’*outlook* è stabile per S&P e *Fitch*, mentre è negativo per *Moody’s* che ha mutato le aspettative proprio a fine anno ³⁴⁵.

Da rimarcare che dal 2011 *Moody’s* ha ridotto il *rating* della Regione di ben quattro *notch*.

Tabella 8.18 - Il rating assegnato alla Regione siciliana anni 2012-2016

	Moody’s	Standard e Poor’s	Fitch Ratings
2012	Baa3	BBB+	BBB
		(Outlook negativo)	(Outlook negativo)
2013	Ba1	BBB	BBB
	(Outlook negativo)	(Outlook negativo)	(Outlook negativo)
2014	Ba1	BBB	BBB
	(Outlook stabile)	(Outlook negativo)	(Outlook stabile)
2015	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)
2016	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook negativo)	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell’economia

³⁴⁰ Fonte: MEF, Dipartimento del tesoro.

³⁴¹ Non-investment grade speculative.

³⁴² Lower medium grade.

³⁴³ Unità di misura della scala di rating.

³⁴⁴ Area di non investimento o speculativa; classe di rating assegnata a titoli di qualità bassa.

³⁴⁵ Credit opinion del 14/12/2016.

I giudizi espressi dalle tre agenzie tra la fine del 2016 e gli inizi del 2017, hanno preso a riferimento fattori economici e finanziari, valutando negativamente l'andamento dell'economia e le refluenze che tale andamento ha sulle entrate regionali, specie in considerazione dell'elevata rigidità della spesa, e positivamente gli effetti sul bilancio regionale dell'accordo di chiusura del contenzioso Stato-Regione; viene apprezzato il governo della spesa sanitaria e, in generale, il maggior controllo della spesa garantito dagli accordi tra Regione e MEF ³⁴⁶. Fattori di rischio sono considerati, invece, la gestione di cassa, con i suoi flussi irregolari, il crescente servizio del debito e la spesa pensionistica.

Il mantenimento del *rating* in area “*investment grade*” ³⁴⁷ rileva non solo ai fini dell'accesso al mercato finanziario, ma è anche condizione da rispettare nei contratti derivati in essere.

Risulta infatti che i contratti sottoscritti con tre delle cinque controparti *swap* ³⁴⁸ prevedano una clausola di risoluzione denominata “*Additional Termination Event*” la quale contempla la circostanza che la Regione subisca un “*credit downgrade* ³⁴⁹” 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 ³⁵⁰ si sono formalmente ³⁵¹ riservate di comunicare la chiusura anticipata dei contratti; rischio, quest'ultimo, da valutare attentamente in considerazione del *mark to market* in atto negativo.

A tal proposito, come già anticipato, al termine dell'attività istruttoria svolta sul rendiconto in esame, queste Sezioni riunite hanno accertato, in sede di composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016, l'assenza di un adeguato accantonamento al Fondo passività potenziali ³⁵² a copertura del suddetto rischio ³⁵³.

³⁴⁶ Il ricorso alle anticipazioni di liquidità per notevoli importi è stato visto dalle agenzie come un segno evidente delle difficoltà dell'ente a far fronte con entrate correnti alle spese correnti.

³⁴⁷ Classe di rating assegnata a titoli di qualità medio alta.

³⁴⁸ Segnatamente *Nomura*, *BNL* e *Deutsche bank*.

³⁴⁹ Retrocessione del merito di credito.

³⁵⁰ *Deutsche Bank* e *BNL*, oltre a *RBS* che ha già risolto consensualmente il contratto per le medesime ragioni.

³⁵¹ *Deutsche Bank* con nota del 6 settembre 2012 e *BNL* con nota del 24 luglio 2013.

³⁵² Il principio contabile di cui all'allegato 4/3 del D.lgs. 118/2003, pur riguardando la contabilità economico patrimoniale, fornisce una definizione utile anche ai fini in questione: “con l'espressione passività potenziali ci si riferisce a passività connesse a “potenzialità”, cioè a situazioni già esistenti ma con esito pendente in quanto si risolveranno in futuro. In particolare, per “potenzialità” si intende una situazione, una condizione od una fattispecie esistente alla data del rendiconto della gestione, caratterizzata da uno stato d'incertezza, la quale, al verificarsi o meno di uno o più eventi futuri, potrà concretizzarsi per l'ente in una perdita, confermando il sorgere di una passività o la perdita parziale o totale di un'attività (ad esempio, una causa passiva, l'inosservanza di una clausola contrattuale o di una norma di legge, un pignoramento, rischi non assicurati, ecc.).

³⁵³ Così come manca nella nota integrativa al bilancio di previsione l'illustrazione dei “criteri di valutazione adottati per la formulazione delle previsioni, con particolare riferimento agli stanziamenti riguardanti” tali accantonamenti. Cfr. artt. 11 c. 5 del D.lgs. 118/2011, principio contabile di cui all'allegato 4/1 punto 9.11.1 e delibera n.9/2016 della Sezione autonomie della Corte dei Conti.

Con ordinanza del 30 giugno 2017 si è pertanto invitata la Regione a controdedurre anche su tale fatto omissivo.

Per gli esiti di tale contraddittorio, si rinvia a quanto esposto nella decisione con la quale si approva la presente relazione.

9 LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

SOMMARIO: 9.1- La Chiusura dei Programmi 2007/2013. Considerazioni generali. - 9.2- Attività di Audit. 9.3- I Programmi Operativi 2014/2020.

9.1 La Chiusura dei Programmi 2007/2013. Considerazioni generali.

Con il 31 marzo 2017 il periodo di programmazione comunitaria 2007/2013 è definitivamente concluso.

Il *rush* finale operato dalle tre Autorità di Gestione (AdG) dei principali programmi comunitari, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Programma di Sviluppo Rurale (PSR), ha consentito un assorbimento quasi totale delle risorse assegnate.

I dati finali si attestano sul 96,42 per cento di spesa certificata relativamente al FESR, sul 100 per cento per il FSE, sul 98,75 per cento per il PSR che, però, si era già definitivamente chiuso al 31 dicembre 2015 e sul 83,57 per cento per quanto riguarda il FEP.

Il conseguimento di tale risultato appariva molto incerto³⁵⁴, atteso che, se alla data del 31 marzo 2017 tutte le opere, ancora in fase di completamento (con fondi nazionali o regionali), non fossero state rese funzionali e fruibili, l'intero il contributo comunitario relativo avrebbe dovuto essere restituito all'Europa.

Secondo i dati dell'Agenzia per la Coesione, al 31 dicembre 2016, sul Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), erano state certificate somme di poco inferiori a 3,749 milioni di euro, pari al 85,98 per cento della dotazione complessiva del programma, mentre le certificazioni sul Fondo Sociale Europeo (FSE) erano rimaste immutate rispetto al dato del precedente esercizio finanziario (quasi 1.085 milioni di euro, pari al 78,04 per cento della dotazione).

Tabella 9.1. Dati relativi alle certificazioni del FSE e FESR dell'obiettivo convergenza

³⁵⁴ Si consideri che nel Piano di Azione di aprile 2015, sulla base delle previsioni di spesa per Asse fornite dai Dipartimenti a fine febbraio 2015, in assenza di misure correttive e utilizzando la sola flessibilità del 10% tra Assi introdotta dal Regolamento (UE) 1297/2013, si prevedeva che il Programma avrebbe raggiunto un tasso di attuazione del 92,3%, con un mancato assorbimento di 334 milioni di euro.

Programmi Operativi Obiettivo Convergenza	Dotazione iniziale del P.O.	Quota UE del P.O.	Dotazione del P.O. post PAC 31/12/2015	Spesa certificata al 31/12/2016	Certificato / Dotazione
POR CONV FSE BASILICATA	322.365.588	128.946.235	322.365.588	319.752.084	99,19
POR CONV FSE CALABRIA	690.649.167	430.249.377	573.665.836	591.655.657	103,14
POR CONV FSE CAMPANIA	788.000.000	559.000.000	788.000.000	808.975.024	102,66
POR CONV FSE PUGLIA	1.279.200.000	639.600.000	1.230.000.000	1.257.212.286	102,2
POR CONV FSE SICILIA	2.084.308.398	1.042.154.149	1.389.538.866	1.084.978.063	78,08
POR CONV FESR BASILICATA	752.186.373	300.874.549	601.749.098	619.061.989	102,88
POR CONV FESR CALABRIA	2.998.240.052	1.499.120.026	1.998.826.702	1.672.920.953	83,68
POR CONV FESR CAMPANIA	6.864.795.198	3.432.397.599	4.576.530.132	4.387.697.123	95,87
POR CONV FESR PUGLIA	5.238.043.956	2.619.021.978	3.851.502.909	4.293.609.173	102,99
POR CONV FESR SICILIA	6.539.605.100	3.269.802.550	4.359.736.734	3.748.399.391	85,98
FSE + FESR SICILIA	8.623.913.498	4.311.956.699	5.749.275.600	4.833.377.454	84,07

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana su dati dell'Agenzia per la Coesione.

A fronte, però, del notevole incremento (+ 1.015 milioni di euro) della spesa certificata sul FESR rispetto all'omologo dato registrato al 31 dicembre 2015 (2.733,4 milioni di euro pari al 62,7 per cento della dotazione), purtuttavia il dato regionale era di gran lunga inferiore rispetto alla media nazionale che si attestava già su una percentuale del 97,03 rispetto alla dotazione di tutti i programmi.

Ogni comparazione, tuttavia, è da calibrare con la dimensione finanziaria dei singoli programmi. Infatti, se Campania, Puglia e Sicilia concorrono più o meno sulle stesse dimensioni per i due fondi (FESR e FSE), ben distante è il confronto con tutti gli altri programmi regionali, compresi quelli appartenenti all'obiettivo convergenza (Basilicata e Calabria).

All'inizio del periodo di programmazione 2007/2013 l'insieme dei programmi operativi assegnava alla Sicilia quasi 11 miliardi di euro (FESR: 6.539.605.100; FSE: 2.084.308.298; PSR: 2.185.429.545; FEP: 166.707.040).

Tali risorse iniziali, però, in ragione delle notevoli difficoltà attuative incontrate, dei ritardi accumulati nella fase di avvio e di fattori esterni agli stessi, quali la difficile congiuntura economica nazionale, gli stringenti vincoli del patto di stabilità e, non ultima, l'instabilità dei vertici sia politici che amministrativi regionali, sono state via via ridotte attraverso numerose rimodulazioni finanziarie.

Inoltre, per far fronte alla grave crisi economica che ha segnato dal 2008 l'economia mondiale e che in Europa e Italia si è manifestata a partire dall'anno 2009 e ha maggiormente

colpito le regioni convergenza italiane, le autorità comunitarie e nazionali sono state indotte a innalzare il tasso di cofinanziamento dei fondi strutturali (FESR ed FSE) sino al limite massimo del 75 per cento, previsto dai regolamenti comunitari.

Le difficoltà attuative di programmi, da una parte, e, dall'altra, il tenore della crisi economica nazionale, hanno comportato che la quasi totalità dei programmi italiani, sia nazionali che regionali, cofinanziati con fondi strutturali, hanno poi dovuto aderire a tale opportunità.

Contemporaneamente, al fine di “mettere in sicurezza” gli interventi, già finanziati sui programmi comunitari e che si trovavano in una situazione di “rischio” collegato alla tempistica della loro attuazione, veniva adottato il Piano di Azione e Coesione (PAC) che trova la sua genesi in un accordo tra lo Stato, le Regioni e l'Unione Europea che, in seguito alla riduzione della quota comunitaria, riassegna la quota nazionale per il finanziamento delle tre fasi del PAC³⁵⁵.

Pertanto a partire dall'anno 2012, con l'adozione di tale strumento, i programmi regionali sono stati via via rideterminati: il FESR Sicilia a 4.359,7 milioni di euro ed il FSE Sicilia a 1.389,5 milioni di euro.

In seguito a ciò, le risorse destinate al PAC, sono state restituite ai territori ed alle amministrazioni inizialmente detentrici, com'è avvenuto con la Regione siciliana.

Un piano da 1.679 milioni di euro a valere sul FESR³⁵⁶ e di oltre 500 milioni di euro sul FSE³⁵⁷, che ha certamente contribuito in modo determinante al rispetto della regola dell'n+2³⁵⁸ da parte dei programmi siciliani.

La rimodulazione dei programmi, pur presentandosi come una manovra profonda ed articolata sotto l'aspetto finanziario, si è risolta in una complessiva ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse disponibili che non ha indebolito il quadro logico e strategico del Programma originario anche alla luce delle mutate priorità introdotte dalla strategia di Europa 2020 per il ciclo di programmazione 2014/2020.

³⁵⁵ 1) Piano di Azione e Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al Sud" (PAC I finanziato con risorse nazionali rinvenienti dalla prima rimodulazione finanziaria del PO FESR. 2007-2013); 2) "Piano Giovani" (PAC II finanziato con risorse rinvenienti dalla rimodulazione del tasso di cofinanziamento nazionale del PO FSE Sicilia 2007-2013); 3) PAC III “Salvaguardia (Piano di Salvaguardia del PO FESR 2007/2013, per quegli interventi avviati, ma che avrebbero avuto difficoltà a completarsi entro il 31/12/2015), Nuove Azioni (anticipatrici dei programmi 2014/20, Banda ultra larga ed edilizia scolastica) e Misure Anticicliche”(CIG, cantieri di servizio, credito d'imposta), finanziato con risorse rinvenienti da una seconda rimodulazione del PO FESR.

³⁵⁶ 500 milioni di euro erano, invece, stati destinati nella prima fase agli interventi previsti dal CIS (Contratto istituzionale di Sviluppo) Ferrovie – Sicilia del febbraio 2013.

³⁵⁷ Piano giovani e Piano occupabilità.

³⁵⁸ Art. 93 del Regolamento CE 1083/2006.

Non solo, ma è opportuno sottolineare che grazie al PAC si sono potute avviare azioni ed interventi potenzialmente attraibili all'interno della nuova programmazione dei Fondi strutturali 2014/2020.

I dati finali di chiusura al 31 marzo 2017 dimostrano che la “*governance*” dei programmi ha validamente concorso al raggiungimento di risultati assolutamente insperati e inimmaginabili, solo se si considera che alla fine del 2012 la spesa certificata non andava oltre il 12 per cento del valore dei programmi.

Tabella 9.2. Dati relativi alla chiusura delle certificazioni sulla quota UE del FSE e FESR dell'obiettivo convergenza.

Programmi Operativi Obiettivo Convergenza	Dotazione iniziale del P.O.	Quota UE del P.O.	Dotazione del P.O. post PAC 31/12/2015	Spesa certificata Quota UE al 31/03/2017	% Certificato Quota UE
POR CONV FSE BASILICATA	322.365.588	128.946.235	322.365.588	128.946.235	100
POR CONV FSE CALABRIA	690.649.167	430.249.377	573.665.836	430.249.377	100
POR CONV FSE CAMPANIA	788.000.000	559.000.000	788.000.000	559.000.000	100
POR CONV FSE PUGLIA	1.279.200.000	639.600.000	1.230.000.000	639.600.000	100
POR CONV FSE SICILIA	2.084.308.398	1.042.154.149	1.389.538.866	1.042.154.149	100
POR CONV FESR BASILICATA	752.186.373	300.874.549	601.749.098	300.874.549	100
POR CONV FESR CALABRIA	2.998.240.052	1.499.120.026	1.998.826.702	1.499.120.026	100
POR CONV FESR CAMPANIA	6.864.795.198	3.432.397.599	4.576.530.132	3.432.397.599	100
POR CONV FESR PUGLIA	5.238.043.956	2.619.021.978	3.851.502.909	2.619.021.978	100
POR CONV FESR SICILIA	6.539.605.100	3.269.802.550	4.359.736.734	3.152.674.740	96,42
FSE + FESR SICILIA	8.623.913.498	4.311.956.699	5.749.275.600	4.194.828.889	97,28

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana su dati dell'Agenzia per la Coesione.

E', però, di tutta evidenza come l'integrale assorbimento dei fondi strutturali europei sia di cruciale importanza per il panorama regionale siciliano, afflitto da mancanza di risorse, aggravato da una pesante crisi economica, con un PIL³⁵⁹ pro capite sceso sensibilmente rispetto al dato nazionale e con un tasso di disoccupazione tra i più alti d'Europa³⁶⁰.

In tale contesto congiunturale, si può ritenere come l'utilizzazione dei fondi strutturali non abbia avuto quell'effetto propulsivo e moltiplicativo, tipico degli investimenti pubblici, ma

³⁵⁹ Infatti, tra il 2007 e il 2015 il PIL regionale si è contratto in termini reali del 12,7 per cento, un valore superiore alla variazione osservata sia a livello nazionale (-7,9%), sia di quella relativa al mezzogiorno (- 11,9%).

³⁶⁰ Il tasso di disoccupazione (21,4 per cento) è in diminuzione rispetto all'anno precedente (22,2 per cento), ma rimane piuttosto alto se confrontato alla media italiana, pari al 11,9 per cento (dato 2015). La situazione peggiora se si considera il tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni, che in Sicilia raggiunge una quota pari al 55,9 per cento nel 2015, contro una media nazionale del 40,3 per cento.

soltanto un effetto sostitutivo e “tampone” rispetto agli effetti della crisi, come, peraltro, confermato dall’attrazione al PO dei progetti ammessi all’interno della Politica Unitaria di Coesione (PUC)³⁶¹ che, sebbene limitata a una quota del 18 per cento, ha, tuttavia, contribuito all’assorbimento delle risorse finanziarie del programma pari a circa 783 milioni di euro.

Un’efficiente gestione dei fondi europei rappresenterebbe l’unica vera risorsa per colmare il grave *gap* esistente tra la Sicilia e il panorama nazionale ed europeo. Divario che la Sicilia, malgrado la profusione di ingenti risorse, alla fine del quarto ciclo di programmazione comunitaria, non è riuscita ancora a colmare, considerato che si trova pur sempre all’ultimo posto delle regioni facenti parte dell’obiettivo convergenza.

Formazione professionale, infrastrutture, turismo, ricerca e innovazione, efficientamento energetico, sviluppo sostenibile e agricoltura sono gli ambiti attraverso i quali la spesa dei fondi strutturali europei potrebbe e dovrebbe creare una maggiore competitività del tessuto produttivo regionale, favorire il consolidamento di una crescita economica che stenta a decollare e così superare il differenziale di sviluppo rispetto alle altre regioni italiane ed europee.

Si ritiene opportuno, pertanto, richiamare l’attenzione del Governo regionale sulla circostanza che la programmazione dei fondi comunitari dovrebbe essere prevalentemente convogliata su grandi interventi infrastrutturali idonei ad assicurare una migliore efficacia del Programma, una riduzione della frammentazione degli interventi e garantire, altresì, una maggiore crescita occupazionale nell’isola.

Le ridotte dimensioni della maggior parte delle aziende siciliane, la loro bassa capitalizzazione, con la conseguente difficoltà di accesso al credito, la loro scarsa adattabilità alle mutabili dinamiche del mercato, hanno reso particolarmente inefficaci alcune tipologie di investimenti comunitari - in regime di aiuto - appartenenti agli assi 3, 4 e 5.

Ne è conseguito che, successivamente ai provvedimenti di ammissione al finanziamento, sono intervenuti numerosi provvedimenti di revoca³⁶² degli stessi, per un valore di poco superiore a 93,4 milioni di euro, dei quali 73,6 su provvedimenti del Dipartimento Attività Produttive³⁶³.

E’ necessario che, a livello politico e amministrativo, venga fatta una seria riflessione sull’utilità e soprattutto sull’efficacia di una spesa così frammentata, come ad esempio quella

³⁶¹ C.d. progetti retrospettivi, inseriti solo dopo una rigorosa selezione che ha verificato la coerenza con il PO e il rispetto della normativa di riferimento nazionale ed europea, come previsto dalla nota COCOF 12-050-2012 e da ultimo dalla nota ARES (2017) 136799 del 11/01/2017.

³⁶² Nel corso del 2016 sono stati sottoposti a controllo preventivo di legittimità oltre 350 provvedimenti di revoca decretati dal Dipartimento Attività produttive.

³⁶³ Così suddivisi: Dip. AA.PP. € 8.392.865,02; O.I. Banca Nuova € 16.920.993,09 per le linee di intervento 4.1.1, 4.1.1.ATP e 4.1.1.2; O.I. CRIAS € 48.341.403,90, per la linea di intervento 3.3.1.4.

relativa ad alcuni bandi destinati al commercio e all'artigianato (es. Centri Commerciali Naturali e procedure a sportello per l'artigianato).

Altra connotazione negativa nella gestione del programma che si ritiene possa aver contribuito al mancato assorbimento di tutte risorse, è l'affidamento dell'attività istruttoria di ammissione al finanziamento, agli Organismi Intermedi (O.I.) Sviluppo Italia Sicilia³⁶⁴, CRIAS³⁶⁵ e Banca Nuova³⁶⁶.

Tale circostanza impone a queste Sezioni Riunite di segnalare all'Amministrazione regionale, come già ripetutamente evidenziato nelle precedenti relazioni, che il ricorso agli O.I., anche se in *house*, non sempre reca un vantaggio, sia per il costo del contratto di servizio che per la qualità della prestazione resa, soprattutto qualora l'attività da porre in essere rivesta natura tipicamente istruttoria e tecnica, ai fini dell'ammissibilità dell'investimento.

La debolezza strutturale degli organismi intermedi, la loro generale inadeguatezza per la gestione di un segmento così rilevante del procedimento amministrativo, l'assenza di una specifica qualificazione tecnico giuridica, non solo hanno causato ritardi nell'attuazione dei programmi d'investimento ma hanno, anche, comportato il rilevamento di numerose criticità da parte del competente Ufficio della Corte, in sede di controllo preventivo di legittimità³⁶⁷.

Anche la fragilità organizzativa e finanziaria degli enti locali e gli stringenti vincoli del Patto di stabilità da un lato, le continue modifiche nell'assetto organizzativo delle strutture dei Dipartimenti e delle Direzioni Generali coinvolte nell'esecuzione dei Programmi (ivi comprese le AdG) dall'altro, hanno certamente influito negativamente sull'attuazione degli stessi.

Per quanto concerne il Programma di Sviluppo Rurale (PSR), la programmazione si è formalmente e finanziariamente conclusa già il 31 dicembre 2015, data ultima per la presentazione

³⁶⁴ OI per il Dipartimento Attività Produttive per l'istruttoria, la valutazione e la gestione dell'Obiettivo Operativo 5.1.3 per linee di intervento 1, 2, 4 e 5 inerenti il sostegno alle imprese, in special modo quelle giovanili e femminili e per il bando "Imprese di qualità" di cui all'obiettivo operativo 5.1.3.A (ex 5.1.3.1, 5.1.3.2, 5.1.3.5).

³⁶⁵ OI per il Dipartimento Attività Produttive ha riguardato l'istruttoria delle domande di agevolazione e la gestione delle erogazioni per la linea d'intervento 3.3.1.4 "Attivazione, riqualificazione e ampliamento dell'offerta ricettiva locale in aree a vocazione turistica".

³⁶⁶ OI per il Dipartimento Attività Produttive ha riguardato la gestione degli adempimenti tecnici e amministrativi finalizzati all'istruttoria delle domande di agevolazione e la correlata gestione delle erogazioni dei contributi per i bandi a valere sull'obiettivo operativo 4.1.1, nelle sue varie declinazioni. Il Dipartimento Energia ha affidato al medesimo istituto bancario, quale O.I., la gestione dei bandi "Enti Locali" e "Contratti di Programma – Filiera", relativi all'Asse 2 (uso efficiente delle risorse naturali) obiettivo 2.1 "promozione e diffusione delle fonti rinnovabili".

³⁶⁷ In particolare, incongruenze nelle procedure valutative di assegnazione di punteggi, carenze documentali che non consentivano l'ammissibilità dell'investimento, violazioni di termini o di disposizioni dei bandi di gara, motivazioni contraddittorie o insufficienti; più in generale si è rilevato lo svolgimento di attività istruttoria in modo approssimativo e superficiale che non solo ha comportato un rallentamento nell'attuazione dei programmi, ma anche un notevole aggravio di lavoro del pertinente Ufficio di Controllo di questa Corte, costretto, a più riprese, a richieste di integrazioni documentali necessarie per la valutazione della legittimità del provvedimento sottoposto a controllo.

delle dichiarazioni di spesa dei programmi e oltre la quale la Commissione Europea disimpegna le somme assegnate³⁶⁸.

Il dato definitivo mostra come la Regione abbia erogato risorse pubbliche (compresa la quota comunitaria) pari a quasi 2.100 milioni di euro, corrispondenti al 98,75 per cento dell'intera dotazione del programma.

Tab. 9.3: Dati finali di chiusura del PSR 2007/2013 Obiettivo Convergenza.

Programma	Dotazione complessiva		Spesa cumulata dal 1/1/2007 al 31/12/2015		Spesa pubblica / Dotazione
	Spesa pubblica	Quota FEASR	Spesa Pubblica	Quota FEASR	
PSR Basilicata	625.902.319	366.280.966	612.659.528	357.627.714	97,88%
PSR Calabria	1.087.508.918	650.151.000	1.053.251.418	629.578.422	96,85%
PSR Campania	1.814.976.321	1.110.774.000	1.757.667.969	1.074.943.880	96,84%
PSR Puglia	1.595.085.909	927.827.000	1.597.280.053	927.304.052	100,14%
PSR Sicilia	2.126.515.111	1.271.842.000	2.099.970.095	1.278.165.412	98,75%
Totale Convergenza	7.249.988.578	4.326.874.966	7.120.829.063	4.267.619.480	98,22%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana su dati Rete Rurale Nazionale.

Il risultato raggiunto pone la Sicilia al secondo posto delle regioni dell'Obiettivo convergenza, pur considerando che il programma siciliano dal punto di vista finanziario è di gran lunga il più rilevante nel panorama nazionale.

Si deve però mettere in particolare evidenza che, a differenza degli altri fondi strutturali, la certificazione sul FEASR segue una disciplina diversa che impedisce la compensazione tra gli Assi³⁶⁹ la cui spesa massima è, pertanto, vincolata alla propria dotazione, approvata dalla Decisione comunitaria.

Più precisamente, l'art. 26, lettera b) del Regolamento CE n. 1290/2005 del Consiglio, recante norme relative al finanziamento della politica agricola comune, esige che “sia rispettato l'importo globale del contributo del FEASR assegnato ad ogni asse prioritario per l'intero periodo di riferimento del programma interessato”.

Tale meccanismo ha impedito che il sostanzioso *overbooking* sulla spesa impegnata sugli Assi 1 e 2, motori trainanti del programma, (vedasi tabella seguente) potesse essere trasformata

³⁶⁸ Regola “n+2”, art. 28 del Regolamento CE/1698/2005, secondo cui le somme vengono disimpegnate entro due anni dalla conclusione dei programmi.

³⁶⁹ E' però ammessa una compensazione tra le varie misure di uno stesso Asse.

in certificazione alla Commissione e, conseguentemente, ha impedito l'assorbimento dell'intera dotazione finanziaria del programma.

Tabella 9.4: Spesa impegnata e spesa certificata sul PSR 2007/2013.

ASSE	Dotazione PSR Sicilia 2007/2013 V.7 24/11/2015	Spesa impegnata al 31/12/2015	Spesa al 31/12/2015 (Spesa Pubblica)	Spesa al 31/12/2015 (Quota FEASR)	% Totale spesa realizzata
Asse 1- Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	749.048.624	1.126.234.313	757.053.748	335.259.616	101,07
Asse 2 - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	1.013.651.470	1.061.233.269	1.014.738.954	729.642.316	100,11
Asse 3 - Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale	238.183.099	277.873.917	213.205.965	122.540.615	89,51
Asse 4 - Attuazione dell'approccio Leader	109.631.918	118.630.243	101.490.515	58.864.499	92,57
Mis. 511 Assistenza Tecnica	16.000.000	19.392.148	13.480.913	9.144.131	84,26
Totale	2.126.515.111	2.603.363.890	2.099.970.095	1.255.451.177	98,75

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana su dati AdG PSR Sicilia.

Infine, per il Fondo Europeo per la Pesca (FEP), strumento finanziario di sostegno al comparto, si pone in evidenza come lo stesso abbia scontato notevoli difficoltà di adattamento alle diverse realtà regionali, atteso che trattasi di un unico programma nazionale con gestione centralizzata presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF)³⁷⁰.

Inizialmente dotato di 166,7 milioni di euro³⁷¹, a causa di vari disimpegni automatici dovuti alla sua scarsa adattabilità, ha visto via via ridurre le proprie risorse fino all'importo di circa 126,3 milioni di euro (comitato di sorveglianza del 24 marzo 2015).

Successivamente, l'Amministrazione regionale ha richiesto³⁷² l'assegnazione di risorse aggiuntive al fine di poter emettere nuovi bandi. Tale richiesta è stata accettata da parte del Ministero e durante il comitato di sorveglianza del 24 novembre 2015 è stato approvato il nuovo piano finanziario di importo pari a € 130,9 milioni di euro.

In generale, desta, anche, una certa preoccupazione, l'organizzazione e il riassetto del personale regionale con particolare riferimento alle posizioni apicali.

Ci si riferisce, in primo luogo, all'approvazione del D. P. Reg. 14 giugno 2016, n.12 (Nuovo Regolamento di riorganizzazione) che, provocando la necessaria risoluzione di tutti i contratti dei

³⁷⁰ Autorità di Gestione del fondo (AdG), con le Regioni coinvolte nella gestione del programma nella veste di organismi intermedi (OI).

³⁷¹ Dotazione superiore al 50 per cento delle risorse assegnate a tutte le altre Regioni dell'obiettivo convergenza.

³⁷² Nota prot. 14825 del 11/11/2015.

Dirigenti al 30 giugno 2016 e l'avvio delle procedure di copertura delle postazioni dirigenziali dal 1 luglio 2016, ha stravolto e, talora, paralizzato, la struttura amministrativa fino all'autunno del 2016, situazione ancora oggi non risolta in molti Centri di Responsabilità.

In secondo luogo, la necessaria sostituzione di figure chiave per la gestione della macchina amministrativa regionale e della spesa comunitaria, a causa dei recenti e prossimi pensionamenti, non bilanciata da un adeguato ricambio generazionale nell'Amministrazione sta creando un complessivo “depotenziamento” delle strutture dell'Amministrazione centrale preposte all'attuazione e al controllo in tutti i Dipartimenti, e contemporaneamente a far fronte alla chiusura della programmazione 2000-2006 (tuttora aperta) e di quella 2007-2013, del PAC 2007-2013, del Fondo Sviluppo e Coesione (SFC) ante 2007³⁷³ e 2007-2013, nonché all'avvio di nuovi Programmi Operativi, alla gestione del nuovo Piano Operativo Complementare (POC)³⁷⁴ 2014-2020, del Patto per la Sicilia, nonché dei nuovi Programmi di Cooperazione Territoriale.

9.1.1 La chiusura del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Come messo in evidenza nel paragrafo precedente, al 31 marzo 2017, data di chiusura del POR FESR 2007/2013, la spesa certificata dalla Regione siciliana alla Commissione Europea ammonta a € 4.203.566.320 (quota pubblica), pari al 96,42 per cento della dotazione del Programma, con un numero di operazioni complessive pari a 9.101.

Al 31 dicembre 2016 la spesa certificata era di € 3.748.399,31, pari al 85,98 per cento della dotazione del programma, con un incremento di circa 1.015 milioni di euro (più di 25 punti percentuali) rispetto all'omologo dato del 2015, e registrava, al 31 marzo 2017, un ulteriore incremento di oltre 455 milioni di euro, pari al 10,44 per cento rispetto al dato di fine 2016.

Tabella 9.5: Avanzamento finanziario del PO FESR dal 31/12/2016 al 31/03/2017.

³⁷³ Ex Fondo Aree Sottosviluppate (FAS).

³⁷⁴ Ex PAC 2007/2013.

Priorità	Dotazione del PO al 31/12/2015	Dotazione del PO (Dec. CE 646 del 2/2/2016)	Importo totale della spesa ammissibile certificata al 31/12/2016	Tasso di attuazione al 31/12/2016	Importo totale della spesa ammissibile certificata al 31/03/2017	Tasso di attuazione al 31/03/2017	Avanzamento finanziario dal 31/12/2016 al 31/03/2017	Incremento finanziario dal 31/12/2016 al 31/03/2017
		A	B	C = B/A	D	E = D/A	F = D - B	G = E - C
1. Reti e collegamenti per la mobilità	1.245.134.908	1.305.155.432	1.263.736.566	96,83%	1.316.987.207	100,91%	53.250.641	4,08%
2. Uso efficiente delle risorse naturali	931.098.409	931.098.409	811.882.741	87,20%	926.603.680	99,52%	114.720.939	12,32%
3. Valorizzazione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico-ambientali per l'attrattività turistica e lo sviluppo	709.731.694	474.038.079	364.375.883	76,87%	420.666.192	88,74%	56.290.309	11,87%
4. Diffusione della ricerca, dell'innovazione e della società	408.977.842	386.751.566	249.295.750	64,46%	274.929.758	71,09%	25.634.008	6,63%
5. Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi	447.714.922	380.927.043	291.130.294	76,43%	338.986.460	88,99%	47.856.166	12,56%
6. Sviluppo urbano sostenibile	557.857.765	845.376.085	742.068.019	87,78%	897.356.725	106,15%	155.288.706	18,37%
7. Governance, capacità istituzionali e assistenza tecnica	59.221.194	36.390.120	25.910.137	71,20%	28.036.298	77,04%	2.126.161	5,84%
Totale	4.359.736.734	4.359.736.734	3.748.399.390	85,98%	4.203.566.320	96,42%	455.166.930	10,44%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana su dati AdG e AdC PO FESR 2007/2013.

Nel corso del mese di febbraio 2016, fermo restando il tasso di cofinanziamento comunitario al 75 per cento, la Commissione Europea approvava una rimodulazione finanziaria all'interno degli Assi, al fine di assicurare, tanto un maggiore assorbimento delle risorse del Programma, quanto un riadattamento della spesa alle nuove priorità e alle profonde mutazioni nelle direttrici di sviluppo regionali.

Dall'esame della tabella, appare di tutta evidenza come gli incrementi finanziari proposti dall'AdG³⁷⁵ sugli Assi 1 (60 milioni di euro) e 6 (287,5 milioni di euro) abbiano raggiunto lo scopo prefissato, contribuendo in maniera sostanziosa, con il loro *overbooking*, a gran parte della spesa del Programma.

³⁷⁵ Approvati dalla Giunta regionale con Deliberazione n. 268 del 27 luglio 2016.

Infatti, sull'Asse 1 “Reti e collegamenti per la mobilità” converge la spesa delle infrastrutture stradali e ferroviarie, nonché quella relativa a 7 Grandi Progetti³⁷⁶, che hanno contribuito ad impegnare quasi il 30 per cento delle risorse dell'intero programma.

Parimenti, l'Asse 6 “Sviluppo urbano sostenibile”, che chiude con un *overbooking* del 6,15 per cento, registra, nel 2016 e fino al 31 marzo 2017, una notevole accelerazione della spesa pari a circa 25 punti percentuali, atteso che, alla fine dell'esercizio finanziario 2015, la percentuale di certificazione rispetto alla dotazione dell'Asse si attestava al 80,49 per cento, pari a poco più di 449 milioni di euro. Su quest'Asse è stato imputato il G.P. “Nuovo Ospedale San Marco” di Librino a Catania.

Anche l'Asse 2 “Uso efficiente delle risorse naturali” ha fatto registrare un avanzamento di spesa superiore alla media dell'intero Programma per l'imputazione di 2 G.P. relativi ad acquedotti di “sovrambito”³⁷⁷.

Nella seguente tabella si evidenziano le certificazioni distinte per Dipartimento, tra cui spiccano gli *overbooking* di quelli delle Infrastrutture, della Protezione Civile e della Pianificazione Strategica (Salute).

³⁷⁶ Il Grande Progetto (GP) è “una serie di lavori, attività o servizi intesi a realizzare un'azione indivisibile di una precisa natura tecnica o economica, che ha finalità chiaramente identificate e il cui costo complessivo supera i 25 milioni di euro nel caso dell'ambiente e i 50 milioni di euro negli altri settori”. In particolare hanno riguardato: interventi sulla rete ferroviaria, sul TPL (trasporto pubblico locale) di massa a guida vincolata, nel settore stradale, nel settore della logistica, nel settore idrico e, infine nel settore della società dell'informazione. I 7 G.P. si riferiscono a: SS640 AG-CL I° tratto; SS640 AG-CL II° tratto; Sistema Tram Città di Palermo; Ferrovia Circumetnea; Velocizzazione ferrovia PA-AG; Autostrada SR- Gela lotti 6+7 e 8; Raddoppio ferroviario PA- Carini.

³⁷⁷ Rifacimento degli acquedotti Montescuro Ovest e Gela-Aragona.

Tabella 9.6. Certificazioni al 31 marzo 2017 distinte per Dipartimento regionale.

Dipartimenti	Dotazione	Certificazione al 31/03/2017	
	a	b	b/a
Acqua e Rifiuti	308.639.336,82	314.682.032,21	101,96%
Ambiente	237.277.534,46	208.810.570,75	88,00%
Attività produttive (1)	604.587.945,03	514.705.458,12	85,13%
Audit	832.243,69	836.366,92	100,50%
Beni Culturali	166.364.129,67	144.447.272,74	86,83%
Uff. Coord. Sistemi Inform.	172.346.610,77	39.656.737,73	23,01%
Energia	165.137.220,95	152.923.227,49	92,60%
Famiglia	92.673.256,78	89.034.863,34	96,07%
Finanze	84.340.437,06	75.867.105,06	89,95%
Infrastrutture	1.613.124.499,15	1.608.711.362,48	99,73%
Istruzione (2)	210.429.155,37	292.522.666,76	139,01%
Programmazione	15.601.977,17	14.694.878,99	94,19%
Protezione Civile	235.549.632,79	245.768.675,95	104,34%
Pianificazione Strategica (3)	314.799.355,20	371.525.777,91	118,02%
Oss. Epidemiologico	3.690.064,75	3.285.260,49	89,03%
Turismo	129.078.843,19	121.516.507,82	94,14%
Urbanistica	5.264.490,92	4.577.555,02	86,95%
TOTALE	4.359.736.733,77	4.203.566.319,78	96,42%
(1) Comprende anche le certificazioni degli O.I. Sviluppo Italia, Crias e Banca Nuova			
(3) Include le certificazioni di competenza del MIUR quale O.I. sugli Assi IV, VI e VII			
(4) ex Dipartimento Sanità			

Fonte: Dati dell'AdG PO FESR 2007/2013.

Tra le criticità che hanno impedito il totale assorbimento delle risorse del programma, l'AdG evidenzia la carenza, nell'organico delle Amministrazioni coinvolte nella sua attuazione, di soggetti ad alto livello di competenza nella gestione dei fondi strutturali, unita alla, come più volte segnalato da queste Sezioni Riunite, instabilità dei vertici sia politici che amministrativi regionali. Anche l'eccessivo ricorso alla rotazione dei soggetti responsabili del PO all'interno dell'amministrazione regionale, a tutti i livelli (RIO, UMC, Dirigenti Generali) ha provocato fortissimi rallentamenti³⁷⁸.

Vengono, altresì, segnalate: la mancata interazione istituzionale, amministrativa e finanziaria con gli enti locali e territoriali coinvolti nell'attuazione; le difficoltà finanziarie che hanno impedito l'affidamento di incarichi di progettazione per opere pubbliche, al fine di adempiere alle prescrizioni dei bandi in merito alla cantierabilità delle opere secondo le vigenti normative; nonché numerose difficoltà da parte degli enti locali nell'adempiere alle prescrizioni del D. Lgs. 163/2006 in materia di affidamenti di incarichi, in particolare per le progettazioni, che sovente hanno costretto l'amministrazione regionale (RIO – UMC)³⁷⁹ a considerare inammissibili tali spese.

³⁷⁸ Al Dipartimento della Programmazione, Autorità di coordinamento dell'autorità di gestione del Programma, si sono succeduti, nel corso del periodo di programmazione, quattro Dirigenti Generali.

³⁷⁹ RIO: Responsabile Interno dell'Operazione (RIO) è il soggetto designato dall'Amministrazione titolare di Programma quale responsabile della gestione e attuazione delle operazioni di propria competenza; UMC: Unità di Monitoraggio e Controllo.

Anche il processo di caricamento dei dati, ad opera dei REO (Responsabile Esterno delle Operazioni), sul sistema informativo Caronte, discontinuo e spesso carente, ad avviso dell'AdG, ha avuto refluenze sulla capacità informativa e sull'alimentazione del sistema di monitoraggio³⁸⁰.

Sul mancato assorbimento delle risorse, si ritiene abbia avuto un ruolo importante anche l'interruzione dell'attività di assistenza tecnica (AT) alla fine del mese di settembre 2013.

La scelta, esclusivamente politica³⁸¹, di vietare la proroga delle attività di AT³⁸², ancorché contemplata nei bandi e nei contratti, rinviando lo svolgimento delle attività a professionalità e specifiche competenze asseritamente presenti nelle partecipate regionali, ha fatto venir meno quell'apporto collaborativo necessario proprio nel momento in cui al P.O. veniva data la massima accelerazione.

Deve essere, inoltre, tenuto in debita considerazione che il blocco della spesa e dei trasferimenti ai beneficiari del 2015, dovuto sia alla situazione di forte sofferenza del bilancio regionale e sia alla complessità delle procedure per il riaccertamento straordinario dei residui, disposto con l'art. 38 della L. R. n. 9 del 2015, in applicazione del D. Lgs. 118/2011, hanno contribuito al mancato assorbimento completo delle risorse del programma, specialmente per quanto concerne i trasferimenti a CAS e ANAS impegnate nella realizzazione dei Grandi Progetti³⁸³.

Per quanto concerne i risultati raggiunti dai singoli Assi del Programma alcune criticità devono essere segnalate con riferimento agli Assi 2, 4, 5 e 7.

Asse 2: per le linee di intervento relative all'energia, sono state rilevate criticità sul piano del raccordo amministrativo fra la Regione ed i beneficiari pubblici, sia per la limitata capacità di cofinanziamento degli enti locali, che per la loro difficoltà nell'attuazione di procedure amministrative complesse.

Con riguardo al ciclo integrato dei rifiuti si registrano lenti progressi ma non ancora in linea con la media nazionale. Lo sviluppo della raccolta differenziata e del riuso procede molto

³⁸⁰ Al fine di superare questa criticità, l'AdG ha attivato due linee di assistenza tecnica, una di supporto ai beneficiari e l'altra per l'imputazione sul Sistema di gestione e monitoraggio Caronte.

³⁸¹ Direttiva del Presidente della Regione - successivamente tradotta in apposita Delibera di Giunta n.135/2015.

³⁸² Il contratto stipulato dall'AdG il 20 maggio 2010 comprendeva: assistenza tecnica nell'ambito delle attività riconducibili alla programmazione strategica e operativa, alla gestione finanziaria ed all'attuazione del PO; assistenza tecnica per il miglioramento delle procedure interne, per lo sviluppo organizzativo funzionale al coordinamento del PO e quale supporto operativo nei rapporti con le autorità comunitarie e nazionali coinvolte nell'attuazione del Programma; supporto all'implementazione ed al funzionamento del sistema informativo per la gestione ed il monitoraggio (procedurale, finanziario, economico e fisico) del PO, compresi i meccanismi per la gestione delle dichiarazioni di spesa, il trattamento delle irregolarità e dei recuperi. Nel corso del 2012 si è provveduto ad integrare il contratto di AT con servizi afferenti attività di supporto ai controlli di I° livello che hanno interessato l'Autorità di Gestione e le UMC dei Dipartimenti Regionali attuatori, attività determinante nel perfezionamento del percorso che ha condotto al superamento delle criticità causa della sospensione dei pagamenti.

³⁸³ Rispettivamente, autostrada Siracusa – Gela e SS 640 Agrigento - Caltanissetta.

lentamente. Nonostante la disponibilità di fondi, hanno inciso negativamente sull'attuazione e sulla spesa, da un lato la trasformazione, non del tutto compiuta degli ATO in SRR e dall'altro la difficoltà degli EE.LL. ad avviare le necessarie procedure amministrative di spesa.

Meno negativi invece i risultati in materia di protezione e salvaguardia dell'ambiente, con un sostanziale pressoché completo assorbimento delle risorse stanziare.

Asse 4: Come per tutti gli interventi sui regimi d'aiuto, gli effetti della crisi economica a partire dal 2008 hanno limitato la capacità di investimento delle imprese. Inoltre, gli investimenti sui temi della ricerca e dell'innovazione vengono, ancora, considerati secondari, sia per una difficoltà oggettiva nel reperimento delle risorse finanziarie proprie e sia per un *gap* culturale ancora difficile da colmare. Inoltre, altre criticità si devono ricollegare all'eccessivo appesantimento burocratico legato all'attivazione delle procedure e ai tempi eccessivamente lunghi impiegati dall'O.I. per la gestione degli adempimenti tecnici amministrativi finalizzati all'istruttoria delle domande e all'erogazione dei contributi.

Asse 5: Anche nel caso del rafforzamento delle filiere produttive rimangono ferme le considerazioni sugli effetti di rallentamento della dinamica degli investimenti svolte per l'asse 4.

Asse 7: Questo Asse è rivolto al rafforzamento della pubblica amministrazione siciliana e all'assistenza per l'attuazione del Programma. Una prima criticità relativa all'assistenza generale all'AdG, fa riferimento ai contratti/convenzioni attivati con gli O.I. per la gestione di parti del Programma, in quanto i risultati attesi non sono stati adeguati alle aspettative, circostanza questa che ha inciso sulla capacità di spesa dell'asse stesso.

Una seconda viene riferita al tema della comunicazione, in quanto questioni di natura contrattuale hanno, di fatto, privato l'AdG di un supporto in materia di comunicazione, informazione e pubblicità.

Altra connotazione negativa del programma viene rilevata nell'impatto finanziario sul PO sia dei numerosi provvedimenti di revoca di finanziamenti già concessi (poco più di 97,4 milioni di euro) che delle decertificazioni, operate dall'AdC a causa del mancato superamento dei controlli di primo e secondo livello per un importo complessivo di quasi 126,6 milioni di euro (ivi comprese le revoche), importo che, come comunicato dall'AdC medesima, risulta interamente recuperato, a titolo di compensazioni, sul bilancio UE.

Ulteriore impatto negativo, ha avuto il ritiro definitivo delle certificazioni relativamente alla quasi totalità dei progetti finanziati sulla linea di intervento 4.2.2.A e affidati a Sicilia e Servizi Venture s.c.r.l., in ragione dell'illegittimo affidamento degli stessi alla predetta società. Unitamente al ritiro della certificazione per il cd. "Grandi Eventi" del Dipartimento Turismo,

sulla linea di intervento 3.3.1.1., il bilancio regionale, presumibilmente, subirà un pregiudizio di circa 70 milioni di euro, ancora in fase di accertamento definitivo.

Relativamente ai G.P. risultano completati e in uso, ai sensi del punto 3.2 degli Orientamenti di Chiusura dei Fondi Strutturali 2007/2013³⁸⁴, il I° tratto della SS 640 Agrigento Caltanissetta, il Sistema Tram della Città di Palermo, le tratte urbane della ferrovia Circumetnea e il rifacimento dell'acquedotto Montescuro Ovest.

I G.P. relativi al raddoppio ferroviario Palermo – Carini tratta urbana Bivio Oreto - Notarbartolo, ai sensi del punto 3.3 degli Orientamenti di Chiusura, verranno completati con le risorse del PO FESR 2014/2020.

Invece, i G.P. non completati e, pertanto, non funzionanti³⁸⁵, quali la velocizzazione della linea ferroviaria Palermo – Agrigento³⁸⁶, il completamento dell'autostrada Siracusa – Gela³⁸⁷, il II° tratto della SS 640 Agrigento – Caltanissetta³⁸⁸, la ricostruzione dell'acquedotto Gela – Aragona³⁸⁹ e il nuovo ospedale S. Marco di Librino a Catania³⁹⁰, verranno completati con risorse nazionali attualmente già disponibili.

Andranno, invece, “a cavallo” con la programmazione 2014/2020, i G.P. suddivisi in fasi³⁹¹, come la Tratta urbana Palermo centrale – Notarbartolo del raddoppio Palermo – Carini.

³⁸⁴ Approvati con Decisione n. C (2015) 2771 del 30 aprile 2015 dalla Commissione Europea.

³⁸⁵ Punto 3.5 Orientamenti di Chiusura. Lo Stato membro può decidere, in via eccezionale e valutando caso per caso, di includere le spese sostenute per progetti non funzionanti nella dichiarazione finale delle spese, a condizione che esista una giustificazione adeguata. In tale contesto va tenuto conto dei motivi per cui il progetto non è funzionante e si deve verificare che l'impatto finanziario del progetto giustifichi tale trattamento specifico, esaminando se siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: 1) il costo totale del progetto è pari o superiore a 5 milioni di euro; 2) il contributo dei fondi a tali progetti non funzionanti non può essere superiore al 10% della dotazione complessiva del programma.

Includendo le spese sostenute per progetti non funzionanti in una dichiarazione finale, lo Stato membro si impegna a completare tali progetti non funzionanti, al più tardi due anni dopo il termine ultimo per la presentazione dei documenti di chiusura, e a rimborsare il cofinanziamento dell'Unione assegnato se tali progetti non vengono completati entro il termine di due anni.

³⁸⁶ Il costo complessivo è di € 167.500.000 con un tasso di cofinanziamento dell'Asse 1 del PO pari a € 95.466.382 dei quali alla data del 31 marzo 2017 le spese certificate ammontano a € 68.857.528, corrispondenti al 72,13% della decisione comunitaria. Il completamento è previsto per il 31 marzo 2019.

³⁸⁷ Il costo complessivo è di € 372.267.535 con un tasso di cofinanziamento dell'Asse 1 del PO pari a € 262.433.700 dei quali alla data del 31 marzo 2017 le spese certificate ammontano a € 48.249.582 corrispondenti al 18,38% della decisione comunitaria. Il completamento è previsto per il 3 dicembre 2017.

³⁸⁸ Il costo complessivo è di € 990.000.000 con un tasso di cofinanziamento dell'Asse 1 del PO di € 628.203.887 dei quali alla data del 31 marzo 2017, le spese certificate ammontano a € 162.579.926, corrispondenti al 25,88% della decisione comunitaria. Il completamento è previsto per il 31 dicembre 2018.

³⁸⁹ Il costo complessivo è di € 64.974.701, con un tasso di cofinanziamento dell'Asse 2 del PO pari a € 42.464.012, dei quali le spese certificate ammontano a € 40.789.197, corrispondenti al 96,06% della decisione comunitaria. Il completamento è previsto entro il mese di giugno 2017.

³⁹⁰ Il costo complessivo è di € 151.771.946, con un tasso di cofinanziamento dell'Asse 6 del PO pari a € 141.850.491, dei quali le spese certificate ammontano a € 97.644.008, corrispondenti al 68,84% della decisione comunitaria. Il completamento è previsto per marzo 2019.

³⁹¹ Punto 3.3 Orientamenti di Chiusura. Al fine di limitare il rischio di grandi progetti incompleti, e quindi non ammissibili (nota del COCOF 12/0047/02), lo Stato membro deve indicare nel rapporto finale di esecuzione che sono stati assunti i necessari impegni giuridici e finanziari al fine di completare e rendere operativa la seconda fase (e di conseguenza l'intero progetto) nel periodo 2014-2020.

Parimenti, con Delibera della Giunta regionale n. 258 del 17 luglio 2013, nell'ambito della rimodulazione del PO FESR 2007-2013, la Regione - al fine di salvaguardare la concreta attuazione delle operazioni (PAC III fase) - ha ritenuto opportuno trasferire nel Piano di Salvaguardia regionale 75 milioni di euro, dell'Obiettivo Specifico 4.2, destinati allo sviluppo della banda ultralarga. Anche tale intervento verrà "trascinato" nel PO FESR 2014-2020 (OT2 – OS 2.1), previa notifica alla Commissione Europea della nuova scheda di Grande Progetto.

Con riferimento all'assistenza tecnica, in attesa dell'attivazione della Convenzione CONSIP 2014/2020, al fine di assicurare le operazioni di chiusura del Programma 2007-2013 e di *startup* del Programma 2014-2020 è stata sottoscritta, a valere sulle risorse del PAC, una nuova Convenzione con il FormezPA dal valore di 3,4 milioni di euro orientata a finanziare un servizio di AT transitorio (Progetto Ponte).

Le attività sul Progetto sono state avviate il 9 agosto 2016 e si sono concluse il 31 marzo 2017, considerato, però, che le procedure di aggiudicazione della convenzione CONSIP non sono state ancora definite, l'AdG ha prorogato le attività del Progetto Ponte fino al 31 dicembre 2017.

Per quanto concerne gli strumenti di ingegneria finanziaria (SIF), la Regione siciliana attraverso le risorse del PO Fesr, ha finanziato i Fondi di partecipazione JESSICA Sicilia³⁹² e JEREMIE Sicilia³⁹³ nonché il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

Sui risultati dei due fondi di partecipazione hanno inciso l'assoluta novità rappresentata dagli strumenti anche a livello comunitario, una complessa fase di *start up*, nonché la lunghezza della procedura per la selezione degli intermediari finanziari e il tempo richiesto per l'avvio degli strumenti finanziari che ha ridotto la capacità di assorbimento degli stessi.

³⁹² JESSICA: "Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas". Si tratta di uno strumento finanziario innovativo, nato con lo scopo di assicurare un sostegno economico per investimenti sostenibili, crescita e occupazione nelle aree urbane d'Europa. L'iniziativa è stata portata avanti dalla Commissione europea in collaborazione con la BEI e la Banca per lo Sviluppo del Consiglio d'Europa. Vengono altresì incoraggiati i partenariati pubblico-privato con una visione strategica di lungo periodo e aumentando le competenze tecniche e di gestione da parte degli enti locali. Il programma Jessica, inoltre, può avvalersi di esperti esterni e gode di un maggiore accesso al capitale di prestito al fine di promuovere lo sviluppo urbano, compresi i prestiti per l'edilizia sociale. Riceve contributi direttamente dal Fesr. Sul carattere non neutrale, ai fini del rispetto dell'obiettivo di saldo di finanza pubblica, delle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea (in specie: fondi FESR 2007-2013 e fondi JESSICA) e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dai comuni, si rimanda alle deliberazioni n. 28/SEZAUT/2016 della Sezione delle Autonomie e n. 260/2016/PAR della Sezione di Controllo per la Regione siciliana.

³⁹³ JEREMIE: "Joint European Resources for Micro to medium Enterprises". Il programma Jeremie garantisce un migliore accesso ai finanziamenti per le piccole e medie imprese nelle regioni dell'Unione europea. Jeremie è un'iniziativa che distribuisce risorse alle Pmi lanciata dalla Commissione europea in collaborazione con la Bei (Banca europea degli investimenti) e il FEI (Fondo europeo d'investimento). Al fine di promuovere un accesso più facile ai finanziamenti per lo sviluppo delle Pmi, Jeremie ha ricevuto un sostegno economico di grande entità. Migliorare l'accesso ai finanziamenti è un obiettivo prioritario della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione anche con lo scopo di aumentare la disponibilità di capitali in Europa per la formazione di nuove imprese e per lo sviluppo in genere. Riceve contributi direttamente dal Fesr.

Un ulteriore fattore che ha contribuito a ridurre il numero di potenziali destinatari finali interessati, fa riferimento all'onerosità documentale richiesta per l'accesso alle risorse e le regole per il loro utilizzo.

Occorre, però, segnalare che oltre al capitale versato nei fondi, notevole impatto finanziario hanno le commissioni di gestione che devono essere pagate a BEI, a FEI e agli intermediari finanziari che gestiscono tali SIF per un ammontare di € 12.450.995,45 ai gestori dei fondi di partecipazione e € 12.928.321,34 agli intermediari; le commissioni e i costi di gestione sono concordati negli accordi di finanziamento e non superano le soglie annue massime previste dall'articolo 43 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione³⁹⁴.

Il fondo di partecipazione Jessica Sicilia, attraverso i due strumenti finanziari sottostanti costituiti da due fondi di sviluppo urbano “Fondo di Rigenerazione Urbana Sicilia S.r.l.” e “Iccrea BancaImpresa S.r.l.” ha erogato prestiti a pubbliche amministrazioni³⁹⁵, società concessionarie di servizi pubblici e partenariati pubblico-privati³⁹⁶.

Il fondo di partecipazione Jeremie Sicilia FESR, attraverso i “Funded Risk Sharing Product”, ha erogato prestiti³⁹⁷ che avevano come destinatari finali le PMI siciliane³⁹⁸ e per le microimprese³⁹⁹.

Infine, con l'apposito fondo sono state offerte garanzie alle piccole e medie imprese, con sede operativa e/o legale nel territorio della Regione Siciliana⁴⁰⁰.

Come messo in evidenza dalla successiva tabella, complessivamente sono stati versati agli strumenti finanziari, diversi dai fondi di partecipazione, risorse per un importo complessivo di 214.950.390,13 euro, dei quali 155.814.115,06 euro erogati a titolo di prestiti e 42.243.040,00 euro vincolati sotto forma di garanzia dei contratti di prestito sottoscritti dai destinatari.

³⁹⁴ Comunque, l'AdG si è attivata per pervenire ad una riduzione dei costi di gestione dei SIF. Le attività di negoziazione delle condizioni economiche dei contratti sono state poste in essere, coerentemente a quanto stabilito dalle delibere di Giunta regionale n.336 e 337 del 2015, dai dirigenti generali dei Dipartimenti regionali interessati (Dip. Programmazione, Dip. Finanze, Dip. Bilancio). Per JEREMIE sono state ridotte le soglie massime riconoscibili a FEI (dall'1,5% all'1,1%). Inoltre, era stato richiesto che il calcolo delle commissioni venisse applicato alle risorse effettivamente erogate dallo strumento finanziario e non invece al conferito, ma tale richiesta, non è stata accettata da FEI. Per JESSICA sono state ridotte le soglie massime riconoscibili a BEI (dall'1,3% all'1,1%) ed è stata eliminata la commissione di coordinamento annua di 180.000 euro.

³⁹⁵ Sul carattere non neutrale, ai fini del rispetto dell'obiettivo di saldo di finanza pubblica, delle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea (in specie: fondi FESR 2007-2013 e fondi JESSICA) e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dai comuni, si rimanda alle deliberazioni n. 28/SEZAUT/2016 della Sezione delle Autonomie e n. 260/2016/PAAR della Sezione di Controllo per la Regione siciliana.

³⁹⁶ Il Fondo ha contribuito a incrementare: posti auto realizzati in parcheggi di interscambio (asse 1); la potenza installata degli impianti di produzione alimentati da fonti rinnovabili e le unità immobiliari efficientate (asse 2); le infrastrutture finalizzate a favorire la diversificazione e destagionalizzazione turistica (asse 3); le strutture nuove e rifunzionalizzate per l'insediamento di attività e servizi anche a supporto del sistema imprenditoriale (asse 6);

³⁹⁷ Ha consentito di generare investimenti indotti per un importo di 44.312.177 euro e di sostenere 304 imprese siciliane.

³⁹⁸ Importo massimo di 1.500.000 euro e una durata massima di 8 anni.

³⁹⁹ Importo massimo di 25.000 euro.

⁴⁰⁰ Ha consentito di supportare 7.072 piccole e medie imprese siciliane, consentendo l'erogazione di prestiti per un valore pari a 1.095.038.180,30 euro.

Tabella 9.7. Importi conferiti ed erogati agli strumenti di ingegneria finanziaria.

Asse	Strumento finanziario	Importo conferito al fondo di partecipazione	Importo versato agli strumenti finanziari	Importo versato o bloccato a fronte di prestiti ai destinatari finali
		A	B	C
Asse 1	Jessica	9.600.000,00	9.303.703,10	8.000.000,00
Asse 2	Jessica	54.868.359,00	53.228.399,19	45.669.266,06
Asse 3	Jessica	24.800.000,00	24.034.566,79	20.435.741,09
Asse 5	Jeremie	41.560.091,00	28.398.540,00	28.137.999,00
	Fondo di Garanzia		43.000.000,00	42.243.040,00
Asse 6	Jessica	58.800.000,00	56.985.181,05	53.571.108,91
Totale		189.628.450,00	214.950.390,13	198.057.155,06

Fonte: Dati AdG del PO FESR 2007/2013, Rapporto Finale di Esecuzione.

Secondo quanto previsto dal Rapporto Finale di Esecuzione a decorrere dal 1 aprile 2017 le attività di gestione del fondo di partecipazione Jessica Sicilia saranno trasferite ai dipartimenti interessati *ratione materiae* (Dipartimento Infrastrutture e Energia). Nel caso del fondo di garanzia, la cui data di chiusura era fissata al 24 febbraio 2017, l'Autorità di Gestione, con riferimento al riutilizzo delle risorse, secondo quanto disposto dall'articolo 78, comma 7, del regolamento 1083/2006, destinerà le risorse restituite a partire dagli investimenti avviati dai fondi o ancora disponibili dopo che tutte le garanzie siano state soddisfatte, a favore di progetti di sviluppo urbano e delle piccole e medie imprese.

9.1.2 La chiusura del Fondo Sociale Europeo.

Al 31 dicembre 2016, il PO FSE ha certificato spesa per un importo pari a euro 1.338.009.442, corrispondente al 96% della dotazione finanziaria complessiva del Programma, con un incremento, rispetto al 31 dicembre 2015, di 253.031.380 euro.

Alla data di chiusura finale del 31 marzo 2017 la spesa certificata del programma registra un ulteriore incremento pari a 55.606.242,10 euro, attestando il valore complessivo della spesa certificata a 1.393.615.685 euro corrispondente al 100,3 per cento della dotazione totale del Programma.

Tabella 9.8. Avanzamento finanziario del PO FSE al 31/12/2016 e al 31/03/2017.

Asse Prioritario	Dotazione PO FSE Decisione CE n.8499 del 26/11/2015	Spesa certificata al 31/12/2015	Spesa certificata al 31/12/2016	Certificato / Dotazione	Spesa certificata al 31/03/2017	Certificato / Dotazione
I - ADATTABILITA'	3.813.810	2.833.358	3.813.809	100,0%	3.813.809	100,0%
II - OCCUPABILITA'	607.324.429	595.932.702	571.211.999	94,1%	620.328.613	102,1%
III - INCLUSIONE SOCIALE	85.000.000	74.910.711	87.550.476	103,0%	88.961.332	104,7%
IV - CAPITALE UMANO	637.000.000	380.632.825	621.992.091	97,6%	626.595.044	98,4%
V - TRANSDAZIONALITA' E INTERREGIONALITA'	211.080	0	211.080	100,0%	211.080	100,0%
VI - ASSISTENZA TECNICA	42.000.000	26.169.616	41.724.571	99,3%	42.200.671	100,5%
VII - CAPACITA' ISTITUZIONALE	14.189.547	4.498.852	11.505.416	81,1%	11.505.135	81,1%
TOTALE	1.389.538.866	1.084.978.064	1.338.009.442	96,3%	1.393.615.684	100,3%

Fonte: Dati AdG del PO FSE 2007/2013.

Come messo in evidenza dalla superiore tabella, il dato finale della spesa certificata al 31 marzo 2017 è superiore alla stessa dotazione finanziaria del PO per un importo pari a € 4.076.818,54, in quanto, come previsto dalla clausola di flessibilità o complementarietà⁴⁰¹, in chiusura un pagamento finale superiore al 10 per cento della dotazione finanziaria di un asse, può essere portato in compensazione con la dotazione finanziaria di un altro asse meno performante.

Tab. 9.9. Avanzamento della certificazione della spesa FSE al 31/03/2017.

⁴⁰¹ L'art. 34.2 del Regolamento (CE) 1083/06 "specificità dei Fondi" recita: "Fatte salve le deroghe previste nei Regolamenti specifici dei Fondi, sia il FESR che il FSE possono finanziare, in misura complementare ed entro un limite del 10% del finanziamento comunitario di ciascun asse prioritario di un Programma operativo, azioni che rientrano nel campo di intervento dell'altro Fondo, a condizione che esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa strettamente collegate". Inoltre, i Programmi operativi cofinanziati dal FSE contengono, negli assi prioritari, la seguente frase: "Al fine di aumentare l'efficacia degli interventi programmati, in un quadro di coerenza con la strategia regionale complessiva e con le condizioni previste dal POR FESR, l'Autorità di gestione FSE potrà fare ricorso al principio di complementarietà tra i fondi strutturali di cui all'art. 34 del Regolamento (CE) 1083/06 e finanziare azioni che rientrano nel campo di intervento del FESR, nei limiti e alle condizioni ivi previste fino ad un massimo del 10% (15% in "inclusione") del contributo comunitario del presente asse prioritario, purché esse siano necessarie al corretto svolgimento dell'operazione e ad essa direttamente legate".

Asse Prioritario	Dotazione PO FSE Decisione CE n.8499 del 26/11/2015	Spesa certificata al 31/12/2016	Spesa certificata al 31/03/2017
I - ADATTABILITA'	3.813.810	3.813.809	-
II - OCCUPABILITA'	607.324.429	571.211.999	49.116.615
III - INCLUSIONE SOCIALE	85.000.000	87.550.476	1.410.856
IV - CAPITALE UMANO	637.000.000	621.992.091	4.602.953
V - TRANSNAZIONALITA' E INTERREGIONALITA'	211.080	211.080	-
VI - ASSISTENZA TECNICA	42.000.000	41.724.571	476.100
VII - CAPACITA' ISTITUZIONALE	14.189.547	11.505.416	-281
TOTALE	1.389.538.866	1.338.009.442	55.606.242

Fonte: Dati AdG del PO FSE 2007/2013.

Nel 2016, l'AdG ha dato seguito alle azioni e agli interventi necessari per la chiusura contabile e amministrativa delle operazioni a valere sul PO FSE 2007-2013 al fine di ottenere il pieno utilizzo delle risorse finanziarie.

Sono state, pertanto, definite le procedure finalizzate al monitoraggio del processo di chiusura delle operazioni, a supporto dei beneficiari al fine di migliorare la capacità di spesa e accelerare il flusso dei pagamenti e della rendicontazione, al rafforzamento dell'azione dell'Autorità di Gestione relativamente alle fasi di controllo della spesa e quindi della sua certificazione.

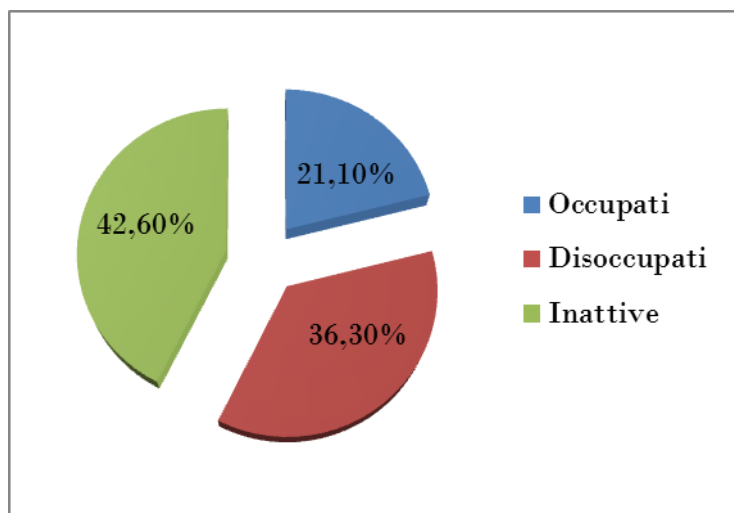
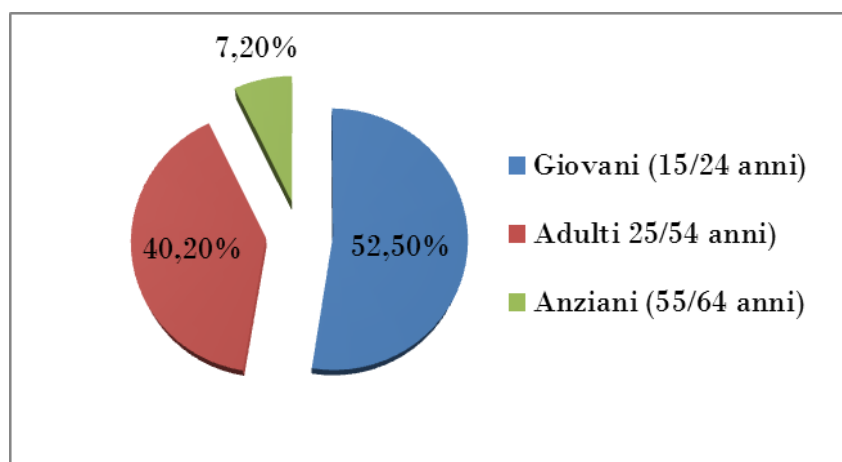
Inoltre, al fine di assicurare il pieno utilizzo della dotazione finanziaria del Programma, a seguito dell'ultima riprogrammazione⁴⁰², si è proceduto alla reimputazione contabile di alcuni interventi del PO FSE Sicilia 2007-2013, e, in particolare, al trasferimento degli interventi a titolarità del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in qualità di organismo intermedio, e degli interventi finanziati nell'ambito dell'Avviso Pubblico n. 6/2009 "Antichi Mestieri", dall'Asse II - "Occupabilità" all'Asse IV - "Capitale Umano".

Dall'inizio del Programma al 31 marzo 2017, il PO FSE ha finanziato complessivamente circa 19.833 progetti, dei quali 14.804 interventi hanno registrato una spesa certificata. Tali interventi, che si sono conclusi, per la maggior parte, nel corso dell'ultimo biennio, hanno visto il coinvolgimento di circa 1.069.774⁴⁰³ cittadini siciliani.

⁴⁰² Decisione CE n. 8499 del 26.11.2015, con la quale sono stati apportati gli adattamenti nell'allocazione finanziaria dei diversi Assi prioritari del PO FSE al fine di renderla coerente con gli interventi avviati e con il reale avanzamento in termini finanziari delle operazioni.

⁴⁰³ Dei quali il 52,5% appartenente alla fascia d'età 15-24 anni.

Nei grafici che seguono si evidenziano la ripartizione dei destinatari degli interventi, sia per fascia di età che per posizione lavorativa.



Fonte: Dati tratti dal Rapporto Finale di Esecuzione del PO FSE 2007/2013

Pertanto, l'intervento del PO, in coerenza con le aree di relativo maggiore bisogno espresse dal contesto economico sociale siciliano, ha visto largamente interessata la popolazione giovane e gli inattivi.

Anche per il FSE va ribadito quanto detto in premessa in termini generali e cioè che gli interventi attuati hanno avuto un effetto compensativo, al fine di contrastare la grave situazione occupazionale e di disagio economico prodotta dalla crisi, con l'attivazione di misure destinate a sostenere l'occupabilità di coloro che maggiormente hanno subito gli effetti della recessione.

Tra i progetti finanziati oltre 7.000 sono stati gestiti dal Dipartimento dell'Istruzione e della Formazione Professionale e hanno generato spesa certificata per complessivi euro 676.344.577; circa 3.700 progetti sono stati gestiti dal Dipartimento del Lavoro con una spesa

certificata pari a complessivi euro 418.563.256; 140 progetti sono stati attuati dal Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali con una spesa certificata pari ad euro 89.023.281; circa 3.300 progetti sono stati gestiti dal MIUR, in qualità di Organismo Intermedio, e hanno prodotto una spesa certificata pari ad euro 197.111.877; infine, circa 600 progetti sono stati gestiti dall'Organismo Intermedio della Sovvenzione Globale Sicilia Futuro⁴⁰⁴ e hanno generato spesa certificata per complessivi euro 12.102.263.

Gli interventi che hanno contribuito maggiormente all'innalzamento della spesa di fine anno sono i seguenti:

A titolarità del Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale:

- Avviso n. 20/2011 “Percorsi formativi per il rafforzamento dell’occupabilità e dell’adattabilità della forza lavoro siciliana 2012 – 2014” che ha registrato una spesa certificata di circa 13,5 milioni di euro pari al 5 per cento della spesa totale certificata nel 2016 e al 10 per cento della spesa totale certificata sull’Asse II – “Occupabilità” nel 2016;
- Avviso n. 20/2011 “Percorsi formativi per il rafforzamento dell’occupabilità e dell’adattabilità della forza lavoro siciliana 2012 - 2015 - Seconda annualità PAC” che ha registrato una spesa certificata di circa 82 milioni di euro pari al 32 per cento della spesa totale certificata nel 2016 e al 59 per cento della spesa totale certificata sull’Asse II – “Occupabilità” nel 2016;
- Avviso n. 19/2011 “Progetti per la realizzazione a titolo sperimentale del secondo, terzo e quarto anno dei percorsi formativi di istruzione e formazione professionale” con una spesa certificata di circa 29,2 milioni di euro pari all’12 per cento della spesa totale certificata nel 2016 e al 38 per cento della spesa certificata sull’Asse IV – “Capitale Umano” nel 2016;
- Avviso n. 2/2014 “Percorsi formativi di istruzione e formazione professionale” con una spesa certificata di circa 5,6 milioni di euro pari al 2 per cento della spesa totale certificata nel 2016 e al 7 per cento della spesa certificata sull’Asse IV – “Capitale Umano” nel 2016;
- Avviso n. 6/2009 “Per l’Occupabilità nel Settore dell’Artigianato grazie al recupero e alla valorizzazione degli Antichi Mestieri” che ha registrato una spesa certificata di circa 8,5 milioni

⁴⁰⁴ La Sovvenzione Globale Sicilia Futuro è uno strumento finanziario di attuazione del Programma Operativo del Fondo Sociale Europeo della Regione Siciliana, destinato ad interventi di sostegno per la qualificazione delle risorse umane e per lo sviluppo della ricerca e la diffusione dell'innovazione tecnico-scientifica in Sicilia. La Regione ha affidato la gestione della Sovvenzione Sicilia Futuro al raggruppamento di imprese costituito tra IRFIS-FinSicilia S.p.A., Mediterranea Engineering S.r.l., I.Z.I. S.p.A. e INFO S.r.l.. L'O.I. “Sicilia Futuro” ha pubblicato i seguenti bandi: gli Avvisi M4/2012 (cicli I e II) e l’Avviso M4/2013 (ciclo III) sulla Misura 4 “Borse di studio per la frequenza di corsi di alta formazione post laurea magistrale o vecchio ordinamento (master universitari, corsi specialistici, ecc.) offerti da istituzioni universitarie e di ricerca di comprovato prestigio internazionale operanti al di fuori del territorio siciliano; l’Avviso M3/2014 sulla Misura 3 “Migliorare l’inserimento nel mercato del lavoro dei dottorandi e dei dottori di ricerca in realtà produttive e/o di ricerca localizzate in Sicilia.

di euro, pari al 3 per cento della spesa totale certificata nel 2016 e all'11 per cento della spesa totale certificata sull'Asse VI – “Capitale Umano” nel 2016;

- Avviso “Interventi integrati per il successo scolastico e per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione” (azione A e B)” che ha registrato una spesa certificata di circa 6,3 milioni di euro pari al 2 per cento della spesa totale certificata nel 2016 e all'8 per cento della spesa totale certificata sull'Asse VI – “Capitale Umano” nel 2016;
- Avviso n. 1/2012 Borse per ricercatori - Spin off che ha registrato una spesa certificata di circa 5,5 milioni di euro pari al 2 per cento della spesa totale certificata nel 2016 e al 7 per cento della spesa totale certificata sull'Asse VI – “Capitale Umano” nel 2016;
- Formez "Azioni per un più efficiente funzionamento della PA” che ha registrato una spesa certificata di circa 5 milioni di euro pari al 2 per cento della spesa totale certificata nel 2016 e al 71 per cento della spesa totale certificata sull'Asse VII – “Capacità Istituzionale” nel 2016.

A titolarità del Dipartimento regionale del Lavoro:

- Avviso n. 1 del 2010 “Avviso Sportelli Multifunzionali” che ha registrato una spesa di circa 15,8 milioni di euro pari al 6 per cento della spesa totale certificata nel 2016 e pari al 11 per cento della spesa certificata nell'Asse II – “Occupabilità” nel 2016;
- Avviso pubblico n. 1/2012 “Credito di imposta” che ha registrato una spesa di circa 22,3 milioni di euro pari al 9 per cento della spesa totale certificata nel 2016 e pari al 16 per cento della spesa certificata nell'Asse II – “Occupabilità” nel 2016.

A titolarità dell'Organismo Intermedio (OI) Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali:

- Avviso n. 1/2011 “per la realizzazione di progetti volti all'inclusione socio-lavorativa di soggetti in condizione di disagio ed esclusione sociale” che ha generato una spesa certificata pari a 14 milioni di euro uguale al 6 per cento della spesa complessivamente certificata nel 2016 e al 112 per cento della spesa certificata sull'Asse III – “Inclusione sociale” nel 2016;
- Avviso n. 2/2011 “per la presentazione di progetti finalizzati all'attuazione di progetti sperimentali per l'inclusione sociale di soggetti in condizione di svantaggio” che ha generato una spesa certificata pari a 3,4 milioni di euro uguale al 1 per cento della spesa complessivamente certificata nel 2016 e al 27 per cento della spesa certificata sull'Asse III – “Inclusione sociale” nel 2016.

A titolarità dell'Organismo Intermedio MIUR:

- Nuovo accordo MIUR “Azione di contrasto alla dispersione scolastica” che ha registrato una spesa per circa 6,4 milioni di euro, pari al 3 per cento della spesa totale certificata nel 2016 e all'8 per cento della spesa certificata sull'Asse IV – “Capitale Umano” nel 2016.

Alcune attività, incluse nell'Asse VII "Capacità Istituzionale" e, in particolare, nell'obiettivo specifico P) "Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi", sono state svolte con l'ausilio dall'ente in "house" dell'Amministrazione regionale, il Formez PA.

Trattasi di interventi volti al rafforzamento delle competenze e al sostegno della "*capacity building*"⁴⁰⁵ finalizzati a soddisfare le condizionalità ex ante necessarie per l'avvio del PO FSE 2014/2020 e a garantire continuità ad alcuni interventi già finanziati nella programmazione 2007/2013.

Più in particolare, il Formez PA ha proseguito le attività⁴⁰⁶ previste dalla convenzione stipulata in data 23 febbraio 2012 e dell'atto Aggiuntivo stipulato il 28 aprile 2014, articolate in due ambiti: "Dipartimenti regionali" e "Uffici giudiziari giudicanti di Catania".

Nel corso del 2016, l'AdG ha proseguito nello svolgimento delle attività volte a garantire il corretto e adeguato mantenimento del sistema di gestione e di controllo (SIGECO) al fine di assicurare una chiusura efficace ed efficiente del PO FSE Sicilia 2007-2013, anche attraverso il miglioramento e la semplificazione dei processi.

Il SIGECO del PO, nel corso del 2016, è stato oggetto di verifiche da parte dei soggetti istituzionali competenti, di attività di controllo sulle operazioni e di audit di sistema.

Nel corso del mese di maggio 2016 è stato effettuato un audit da parte della Commissione Europea in merito al livello di preparazione delle tre Autorità deputate a gestire la fase di chiusura del POR FSE e sulle attività messe in campo in vista della chiusura, a conclusione del quale è emersa la preparazione delle Autorità per una chiusura rapida e di qualità del Programma.

Nell'annualità 2016, dal punto di vista dello stato dell'arte procedurale e fisico, si è conclusa l'attività di Assistenza Tecnica a titolarità di Tecnostruttura⁴⁰⁷ con la procedura "Progetto di Assistenza Tecnica istituzionale alle regioni e alle province autonome del PO FSE

⁴⁰⁵ Espressione, che significa letteralmente "costruzione delle capacità", utilizzata spesso insieme alle espressioni "*capacity development*" (sviluppo) o "*capacity strengthening*" (potenziamento), per indicare un processo continuo di miglioramento degli individui in un ambito economico, istituzionale, manageriale.

⁴⁰⁶ Trattasi di attività di sostegno all'AdG focalizzate nel proseguimento e nel rafforzamento delle attività di affiancamento ed accompagnamento della *task force* attivate presso gli uffici regionali coinvolti nei processi di gestione, monitoraggio e controllo. Altre attività riguardano l'accrescimento delle competenze gestionali, organizzative e amministrative per il sistema negli uffici del Tribunale e della Corte d'Appello attraverso l'affiancamento agli operatori nell'attività di analisi e ristrutturazione dei processi di lavoro; alla riduzione dei tempi delle procedure di lavoro, in particolare, la riorganizzazione dei flussi di interazione fra sezioni del Tribunale e la Procura.

⁴⁰⁷ Associazione voluta dalle Regioni ed istituita dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome fornisce assistenza tecnica istituzionale a tutte le Regioni. Il fine è quello di garantire un costante supporto tecnico e un affiancamento all'Amministrazione regionale nelle scelte di programmazione attuativa e di gestione del FSE, e la pubblicazione del bando di gara n.1/2014 "Servizi di assistenza tecnica nell'ambito delle attività connesse alla gestione, al monitoraggio e al controllo dei programmi operativi FSE 2007-2013 e 2014-2020".

2014-2020” volta a fornire un supporto tecnico e un affiancamento/accompagnamento all’Amministrazione regionale nelle scelte di programmazione attuativa e di gestione del FSE.

Inoltre, nel corso dell’ultimo trimestre 2015 e per l’intero 2016, a valere sulle risorse del PO FSE 2014-2020, è stata attivata l’Assistenza Tecnica nell’ambito delle attività connesse alla gestione, al monitoraggio e al controllo dei Programmi operativi FSE 2007-2013 e 2014-2020, nonché il servizio di Assistenza Tecnica per le attività di controllo per la chiusura del PO FSE 2007-2013 e per l’avvio del PO FSE 2014-2020.

Anche il PO FSE ha finanziato gli strumenti di ingegneria finanziaria, conferendo 7,250 milioni di euro⁴⁰⁸, a valere sulla linea di intervento Asse 3 – Inclusione sociale - obiettivo specifico G, al fondo Jeremie Sicilia FSE, al fine di sostenere un migliore accesso al credito da parte delle PMI - microimprese e cooperative, a seguito della crisi finanziaria ed economica del 2008, per sostenere l’inclusione sociale attraverso il microcredito e prodotti di micro-finanza a finalità sociale attraverso il *Funded Risk Sharing*.

I prestiti hanno interessato 326 piccole e medie imprese, di cui 308 microimprese e, inoltre, tramite gli accordi operativi con FEI-BPE e FEI-ConfeserFidi, il Fondo JEREMIE ha sostenuto 1.018 posti di lavoro nelle piccole e medie imprese finanziate.

Il ricorso all’iniziativa JEREMIE ha permesso alla Regione Siciliana di destinare una piccola parte del proprio POR FSE 2007/2013 alla sperimentazione di uno strumento a carattere rotativo per il perseguimento delle priorità del Programma Operativo senza, dunque, ricorrere al fondo perduto.

Tab. 9.10: Attuazione finanziaria del Fondo Jeremie FSE Sicilia.

⁴⁰⁸ L’investimento iniziale avrebbe dovuto essere di 15 ME, ma successivamente è stato ridimensionato in considerazione della circostanza che i contratti con gli intermediari finanziari per la gestione (Banca Popolare Etica e ConfeserFidi) sono stati stipulati a fine 2012.

JEREMIE FSE	I.F. Banca Popolare Etica		I. F. ConfeserFidi		Totale	
	Quota FSE 58%	Quota Privata 42%	Quota FSE 50%	Quota Privata 50%	Quota FSE	Quota Privata
Prestiti erogati ai percettori finali	2.717.657	1.998.158	2.905.700	2.905.700	5.623.357	4.903.858
Commissioni di gestione (FEI)					1.477.343	
Spese di gestione (IF)	106.912		52.706		159.618	
					7.260.318	4.903.858

Fonte: Dati tratti dal Rapporto Finale di Esecuzione del PO FSE 2007/2013.

9.1.3 La chiusura del Fondo Europeo per la Pesca.

Come riferito, le risorse FEP Sicilia 2007/2013 ammontavano a quasi 131 milioni di euro.

La *governance* del FEP si differenzia da quella degli altri fondi europei perché è strutturato su un unico programma nazionale, caratterizzato da una gestione così detta a “doppio binario”, nel senso che alcune misure vengono gestite direttamente dalla Direzione generale della pesca marittima e dell’acquacoltura del Ministero delle risorse agricole alimentari e forestali identificata come AdG del Fondo, mentre altre sono gestite delle singole Regioni che agiscono in qualità di O.I.

Nella tabella seguente si evidenziano, per ogni Asse, le risorse finanziarie assegnate ai programmi delle regioni dell’obiettivo convergenza e quelle gestite direttamente dal Ministero.

In quella successiva, invece, si raffrontano i dati finanziari finali dei programmi.

Tabella 9.11: Raffronto delle dotazioni finanziarie del FEP 2007/2013 dei programmi convergenza.

Amministrazione	Asse 1	Asse 2	Asse 3	Asse 4	Asse 5	Totali
Basilicata	0	1.904.289	2.129.288	0	279.410	4.312.987
Calabria	7.293.096	9.939.259	9.246.320	7.435.444	1.668.808	35.582.927
Campania	22.928.460	17.784.956	39.613.306	4.000.000	2.282.388	86.609.110
Puglia	10.813.672	47.670.607	32.041.019	7.962.138	1.793.620	100.281.056
Sicilia	39.066.122	44.486.255	26.547.555	18.252.554	2.569.444	130.921.930
DG. Pesca Convergenza	169.696.378	0	17.266.102	0	18.023.232	204.985.712
Totale Stato + Regioni	249.797.728	121.785.366	126.843.590	37.650.136	26.616.902	562.693.722

Fonte: Rapporto Finale di Esecuzione del FEP 2007/2013.

Tabella 9.12: FEP Convergenza – Certificazioni al 31 marzo 2017.

Programma	Dotazione complessiva	Impegni totali al 31/03/2017	Pagamenti totali al 31/03/2017	Certificato totale al 31/03/2017	Certificato / Dotazione
Basilicata	4.312.987	4.277.861	4.277.861	4.277.861	99,18%
Calabria	35.582.927	31.972.137	31.213.399	31.213.399	87,72%
Campania	86.609.110	83.863.756	83.049.920	83.049.920	95,89%
Puglia	100.281.056	84.491.286	74.547.668	73.075.574	72,87%
Sicilia	130.921.930	114.927.936	110.013.900	109.410.820	83,57%
D.G. Pesca Converg.	204.985.712	193.391.311	190.329.742	190.020.833	92,69%
Totale Convergenza	562.693.722	512.924.288	493.432.489	491.048.407	87,26%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana su dati AdG FEP.

In disparte il dato della regione Basilicata, il cui programma ha una dimensione finanziaria estremamente ridotta, la circostanza che nessuna delle Regioni della convergenza, né tantomeno la DG Pesca siano riuscite a certificare la totalità delle risorse, è da individuare nell'insufficiente condivisione di strategie operative tra il MIPAAF e le Regioni (organismi intermedi) entrambi coinvolti nella gestione di un unico programma nazionale, nonché nella difficoltà a trovare punti di concordanza con le decisioni che vengono assunte nella Cabina di Regia a causa delle differenti realtà regionali.

Nella tabella seguente, il dato relativo agli impegni, ai pagamenti e alle certificazioni distinte per singolo Asse prioritario.

Tab. 9.13: FEP- Dati relativi agli impegni, ai pagamenti e alle certificazioni distinti per Asse prioritario.

ASSE	Dotazione	Impegni	Pagamenti	Certificato	Impegni / Dotazione	Certificato / Dotazione
Asse 1: Misure per l'adeguamento della flotta da pesca comunitaria	39.066.122	36.952.221	36.952.221	36.949.817	94,58%	94,50%
Asse 2: Acquacoltura, pesca nelle acque interne, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura	44.486.255	34.711.424	30.992.908	30.992.908	78,02%	69,66%
Asse 3: Misure di interesse comune	26.547.555	24.361.024	24.361.024	23.760.348	91,76%	89,50%
Asse 4: Sviluppo sostenibile delle zone di pesca	18.252.554	16.384.431	15.194.570	15.194.570	89,76%	83,24%
Asse 5: Assistenza tecnica	2.569.444	2.518.837	2.513.178	2.513.178	98,03%	97,81%
Totale	130.921.930	114.927.936	110.013.900	109.410.820	87,78%	83,57%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana su dati AdG FEP.

Il raffronto tra le certificazioni mostra un incremento, rispetto all'anno 2015, del 69,09 per cento.

Tab. 9.14: Raffronto tra le certificazioni del 2015 e la chiusura.

Assi	Dotazione finanziaria rimodulata 24/11/2015	Certificazioni 31/12/2015	Certificazioni 31/03/2017	% Variazione 2015/2017
ASSE 1	39.066.122,00	27.052.959,36	36.949.816,74	36,58
ASSE 2	43.050.816,00	25.781.840,80	30.992.907,91	20,21
ASSE 3	27.982.994,00	12.853.810,79	23.657.892,61	84,05
ASSE 4	18.252.554,00	93.984,80	15.194.569,47	16067,04
ASSE 5	2.569.444,00	2.493.443,70	2.513.177,82	0,79
TOTALI	130.921.930,00	68.276.039,45	109.308.364,55	69,09

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana su dati AdG FEP.

Spicca il dato relativo all'Asse 4, dove si registra un notevole incremento pari a 16.067 punti percentuali.

Con l'asse 4 il FEP ha voluto finanziare azioni in materia di sviluppo sostenibile e miglioramento della qualità della vita nelle zone di pesca ammissibili, nel quadro di una strategia globale di sostegno all'attuazione degli obiettivi della politica comune della pesca, tenendo conto di particolari implicazioni socioeconomiche.

Per accedere ai finanziamenti stanziati dal FEP, per tale asse, si sono dovute rispettare tre condizioni di base:

- a) definizione di una zona locale conformemente ai requisiti europei e nazionali;

b) creazione di un gruppo o partenariato locale (Gruppo di Azione Costiera o GAC) che comprende gli attori principali in quella determinata zona di pesca;

e) messa a punto e attuazione da parte del partenariato, unitamente alle collettività locali, di una strategia locale di sviluppo per quella zona.

Questo Asse ha incontrato complesse difficoltà nella fase di avvio delle attività progettuali legate principalmente alla loro natura innovativa, tanto che i Piani di Sviluppo Locale, da presentare da parte di ciascun GAC, sono stati portati a completamento solo nel corso dell'anno 2013.

Si deve dar atto del notevole impegno profuso dal Dipartimento della Pesca, negli anni successivi, che ha consentito il raggiungimento di questo importante risultato, su un asse che, a fronte di una dotazione finanziaria di quasi 2,570 milioni di euro, fino all'anno 2015 aveva certificato spese per poche decine di migliaia di euro.

I GAC ammessi sono stati 11⁴⁰⁹ e si sono rivelati importanti strumenti di collegamento tra pescatori, imprese, associazioni ed istituzioni operanti nel settore ittico.

Ciò ha contribuito al raggiungimento di risultati, sia di tipo economico che promozionale-turistico e ha favorito un cambiamento culturale e produttivo del mondo della pesca e dell'acquacoltura, che si presume avrà i suoi effetti, in termini di miglioramento delle strategie di tipo partecipativo, anche nell'ambito della programmazione 2014/2020.

Un'altra connotazione positiva del Programma va riferita all'esperienza dei Piani di Gestione Locale (PGL)⁴¹⁰, che in Sicilia hanno trovato piena e fattiva attuazione. Sono stati approvati 10 PGL⁴¹¹ che hanno realizzato l'attività di studio delle caratteristiche ecologiche dell'area interessata dal Piano e hanno svolto un lavoro di caratterizzazione del pescato per quanto riguarda la composizione della risorsa ittica prelevata e le caratteristiche biometriche delle specie *target*, secondo quanto previsto dalla misura 3.1.

Oltre a questa attività, la maggior parte dei soggetti attuatori dei Piani, in rapporto alle specifiche caratteristiche della singola realtà locale (aspetti ecologici, alieutici e socioeconomici),

⁴⁰⁹ "Golfo di Castellammare e Carini"; "11 sole e l'azzurro tra Selinunte, Sciacca e Vigata"; "Dei due Mari"; "Golfo di Patti"; "Golfo di Termini Imerese"; "Isola di Sicilia - Ibleo"; "Costa dei Nebrodi"; "Torri e Tonnare del litorale trapanese"; "Unicità del Golfo di Gela"; "Riviera Etna dei Ciclopi e delle Lave".

⁴¹⁰ Previsti dalla misura 3.1 - Azioni collettive, e in linea con l'art. 37 lettera m, del Reg. (CE) n. 1198/2006. Trattasi di un processo aggregativo lungo la filiera della pesca artigianale, tenendo conto dell'aspetto ecologico ed economico.

⁴¹¹ PGL dell'Unità Gestionale da Castellammare del Golfo a Marsala (incluse Isole Egadi); PGL dell'Unità Gestionale da Capo Calavà a Capo Milazzo; PGL dell'Unità Gestionale del Compartimento marittimo di Augusta; PGL dell'Unità Gestionale di Palermo Est - Golfo di Termini Imerese; PGL dell'Unità Gestionale di Palermo Ovest e Isola di Ustica; PGL dell'Unità Gestionale dell'arcipelago delle Isole Eolie; PGL dell'Unità Gestionale del Compartimento marittimo di Mazara del Vallo; PGL dell'Unità Gestionale dell'arcipelago delle Isole Pelagie.

ha sfruttato talune misure tecniche accessorie o di accompagnamento finalizzate a un più completo raggiungimento degli obiettivi prefissati dal programma.

In generale, l'Asse 1, alla chiusura del Programma, risulta essere quello trainante in termini di capacità di spesa e di certificazione, con particolare riferimento alla misura 1.1 "Arresto definitivo" e a seguire la misura 1.2 "Arresto temporaneo".

L'analisi dell'Asse 2 pone in evidenza come lo stesso abbia avuto alcun criticità attuative atteso che presenta un livello di avanzamento, sia di impegni che di importi pagati e certificati, il più basso rispetto alle altre regioni dell'obiettivo convergenza, pur raggiungendo una percentuale di attuazione pari al 71,99 per cento.

L'asse 3, al contrario, registra una *performance* finanziaria molto positiva considerato che, rispetto alla sua dotazione finanziaria, gli impegni raggiungono una percentuale del 92 per cento e le certificazioni una quota del 90 per cento.

Infine, l'Asse 5 ha puntato principalmente a migliorare la qualità dei programmi, assicurare la realizzazione efficace ed ottimale degli stessi nonché favorire la divulgazione delle informazioni relative al FEP. Inoltre, ha finanziato la preparazione, la sorveglianza, il sostegno tecnico-amministrativo, la valutazione e l'*audit* necessari all'attuazione del regolamento.

Nella successiva tabella si evidenzia l'andamento del FEP con il dettaglio delle singole misure del programma.

E', però, assolutamente necessario che gli Organi di governo del Programma, a livello sia statale che regionale, riflettano sulla circostanza che il corposo *overbooking* sugli impegni degli assi 1, 2, 3, e 4, che aveva spinto l'Amministrazione regionale a novembre 2015 a richiedere un incremento della dotazione finanziaria del PO (di oltre 5,5 milioni di euro), non si sia, poi, trasformato in pagamenti e conseguenti certificazioni.

Tab. 9.15: Avanzamento finanziario a chiusura del FEP.

Misura	Dotazione finanziaria rimodulata 24/11/2015	Impegni	Liquidato totale al 31/12/2016	Certificato al 31/03/2017
1.1	2.857.100,00	4.446.720,00	2.699.280,00	
1.3	3.560.609,54	6.246.498,45	3.366.102,83	
1.4	12.380.787,80	12.055.653,33	10.999.931,04	
1.5	20.267.624,66	20.716.165,72	20.154.367,66	
TOTALE ASSE 1	39.066.122,00	43.465.037,50	37.219.681,53	36.949.816,74
2.1	7.800.686,48	15.709.783,88	6.903.011,41	
2.3	35.250.129,52	46.354.720,53	28.837.954,32	
TOTALE ASSE 2	43.050.816,00	62.064.504,41	35.740.965,73	30.992.907,91
3.1	3.912.940,95	3.722.168,10	3.649.202,81	
3.2	0,00	0,00	0,00	
3.3	18.270.738,05	25.348.899,18	16.508.131,20	
3.4	4.379.120,00	4.026.870,00	3.954.902,50	
3.5	1.420.195,00	1.938.408,67	1.316.455,20	
TOTALE ASSE 3	27.982.994,00	35.036.345,95	25.428.691,71	23.657.892,61
4.1	18.252.554,00	22.274.855,00	15.712.245,92	
TOTALE ASSE 4	18.252.554,00	22.274.855,00	15.712.245,92	15.194.569,47
5.1	1.605.026,00	1.550.379,42	1.549.376,56	
5.2	964.418,00	964.418,00	964.418,00	
TOTALE ASSE 5	2.569.444,00	2.514.797,42	2.513.794,56	2.513.177,82
TOTALI	130.921.930,00	165.355.540,28	116.615.379,45	109.308.364,55

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regionale siciliana su dati Dipartimento Pesca.

9.2 Attività di Audit.

All'attività di *audit* la Commissione Europea connette una rilevante importanza, in quanto la verifica della conformità delle procedure di spesa dei fondi comunitari è fondamentale per la buona riuscita dei programmi.

Tant'è che l'Autorità di Audit (AdA) della Regione siciliana gode di assoluta indipendenza rispetto alle Autorità di Gestione (Dipartimento Programmazione per il FESR e Dipartimento Istruzione e Formazione per il FSE), responsabili dell'attuazione, a quella di Certificazione, nonché da ogni altro Organismo della Regione siciliana che a qualsiasi titolo si occupa di gestione di fondi comunitari.

All'Autorità di Audit compete⁴¹² la responsabilità delle verifiche sull'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo dei programmi, nonché sull'ammontare di eventuale spesa irregolare (non ammissibile) presentata alla Commissione Europea dall'Autorità di Certificazione.

Ha, inoltre, il compito di riferire, con ragionevole garanzia, sul livello di efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma.

Nel corso del 2016, l'AdA ha svolto la propria attività sia sul sistema di gestione e controllo (periodo 1 luglio 2015 - 30 giugno 2016), sia sulle operazioni campionate su base casuale, tra le operazioni certificate, che hanno registrato un incremento di spesa nel periodo dal 1 gennaio 2015 al 31 marzo 2017.

Per quanto concerne il PO FESR, la selezione del campione è stata effettuata, nel rispetto dell'articolo 17 del Regolamento (CE) n. 1828/2006, sulle operazioni incluse nelle domande di pagamento intermedie trasmesse dall'Autorità di Certificazione alla Commissione Europea nell'anno 2015 e fino al 30 giugno 2016, per un importo di spesa pubblica cumulata di € 3.119.295.775.

Il campione è risultato composto da 2870 operazioni con valore positivo per un importo di spesa cumulato di € 770.692.012,44.

Sulla base dei parametri⁴¹³, precedentemente individuati, sono state selezionate 44 operazioni, di cui 4 “*high value*”, per un importo complessivo di € 249.444.927,29, pari al 43,36 per cento dell'importo complessivo della popolazione di riferimento.

L'importo complessivo delle spese irregolari è risultato pari a € 2.373.396,03 con un corrispondente tasso di errore nel campione dello 0,95 per cento e con un tasso di errore proiettato (TES) pari a 2,82 per cento.

Tenuto conto che, successivamente alla determinazione del campione, sono state inoltrate ulteriori certificazioni di spesa, sono stati effettuati altri due campionamenti sulle domande di pagamento di novembre e dicembre 2016.

⁴¹² Artt. 59, paragrafo 1, lett. c), e 62 del regolamento (CE) n. 1083/2006.

⁴¹³ E' stato tenuto conto dei parametri rilevati nel corso dell'attività di System Audit svolta dall'Ufficio tra luglio 2015 e marzo 2016 - “livello di affidabilità del sistema” riconducibile alla Categoria 2 (funziona ma sono necessari dei miglioramenti), “livello di confidenza” pari al 70% e “soglia di rilevanza” del 2% - e dello studio sugli errori riscontrati nell'anno precedente, tasso di errore (TES) pari al 2,30%, tasso di errore atteso, del 3,39% - è stato utilizzato il metodo di campionamento per unità monetaria (MUS, Monetary Unit Sampling), secondo l'approccio standard. Più semplicemente, con il metodo MUS ogni operazione è rappresentativa di una “unità monetaria”, ovvero di una frazione dell'importo complessivo delle operazioni certificate nell'anno precedente e “l'approccio standard” si riferisce al calcolo di una deviazione standard dei tassi di errore riscontrati nei due audit precedenti.

Gli esiti delle relative verifiche⁴¹⁴ saranno completati nel 2017 e contribuiranno a determinare il tasso di errore unico da indicare nel rapporto finale.

Con riferimento al PO FSE, il campionamento è stato effettuato sulle operazioni incluse nelle domande di pagamento intermedie trasmesse dall'Autorità di Certificazione alla Commissione Europea nell'anno 2015 e fino al 30 giugno 2016 per un importo di spesa pubblica cumulata di € 1.221.950.533.

Risulta composto da 5263 operazioni con valore positivo per un importo di spesa cumulato di € 234.368.969,81.

Sulla base dei parametri⁴¹⁵ rilevati nel corso della precedente attività di *System Audit*, sono state selezionate 44 operazioni, di cui 2 “*high value*”, per un importo complessivo di € 8.380.793,36 pari al 3,58 per cento dell'importo complessivo della popolazione di riferimento e il totale delle spese inammissibili dell'intero campione è risultato pari a € 88.351,62, con un tasso di errore nel campione dello 1,05 per cento e un tasso di errore proiettato pari al 4,73 per cento.

Anche per il PO FSE, atteso che nei mesi di ottobre e dicembre 2016 sono state effettuate altre certificazioni di spesa, l'AdA ha effettuato altri due campionamenti⁴¹⁶, le cui attività saranno completate nel 2017 e che contribuiranno a determinare un tasso di errore unico da indicare nel rapporto finale.

Per quanto concerne l'attività di audit sulla Programmazione 2014/2020, il paragrafo 4 dell'art. 127 del Regolamento UE 1303/2013 relativo alla programmazione comunitaria 2014 - 2020 prevede che l'AdA debba predisporre una strategia di audit⁴¹⁷ entro il termine di otto mesi dall'adozione del programma operativo.

Pertanto, in assenza di un sistema di gestione e controllo comune a tutti i programmi operativi, l'AdA ha già elaborato le singole strategie di audit sia per il PO FESR che per il PO FSE, nonché la stesura dei relativi manuali.

⁴¹⁴ Su un campione di 15 operazioni per un importo di € 135.062.080,72 (certificazione di novembre) e 16 operazioni per un importo di € 171.107.835,74 (certificazione di dicembre).

⁴¹⁵ “Livello di affidabilità del sistema” riconducibile alla Categoria 2 (funziona ma sono necessari dei miglioramenti), “livello di confidenza” pari al 70% e “soglia di rilevanza” del 2% - e dello studio sugli errori riscontrati nell'anno precedente, tasso di errore (TES) pari al 2,30%, tasso di errore atteso, del 3,39% - è stato scelto un campionamento statistico casuale semplice.

⁴¹⁶ 5 operazioni per un valore di € 534.942,92 sulla certificazione di ottobre e 7 operazioni per un valore di € 1.566.302,58 sulla certificazione di dicembre.

⁴¹⁷ Consistente nella definizione della metodologia di audit, del metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni e nella pianificazione delle relative attività.

9.3 I Programmi operativi 2014/2020.

Tutti i programmi operativi 2014/2020 rientrano nei così detti fondi SIE 2014/2020 (fondi strutturali e di investimento europei), di cui al Regolamento (UE) n. 1303/2013, del 17 dicembre 2013, recante norme comuni a tutti i programmi.

Sebbene il nuovo periodo di programmazione sia iniziato da oltre tre anni, tuttavia, deve essere tenuto presente che il predetto regolamento è stato approvato a pochi giorni dalla prima data in cui sarebbe stato possibile effettuare la spesa del nuovo ciclo.

Ciò ha provocato un ritardo nell'approvazione e nell'avvio di tutti i programmi, compresi quelli della Sicilia.

La programmazione degli interventi cofinanziati dai fondi SIE è imperniata su un documento strategico, denominato “Accordo di Partenariato”⁴¹⁸ adottato dalla Commissione, in data 29 ottobre 2014.

L'Accordo, basato su un quadro strategico comune, prevede, per ogni Stato Membro, le priorità di investimento, l'allocazione delle risorse nazionali e dell'Unione Europea tra i settori e i programmi prioritari, e il coordinamento tra i fondi a livello nazionale.

La nuova politica di coesione europea, alla quale si sono conformati i programmi operativi, è finalizzata alla “Strategia Europa 2020” per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

La nuova politica di coesione 2014/2020, attraverso i fondi SIE, è rivolta a due macro obiettivi:

1) l'obiettivo “Investimenti per la crescita e l'occupazione” che interverrà in tutto il territorio UE, graduando l'intensità degli investimenti a seconda che si tratti di regioni meno sviluppate (il cui PIL pro-capite medio è inferiore al 75% della media UE), più sviluppate (il cui PIL pro-capite medio è superiore al 90% della media UE) o in transizione (il cui PIL pro-capite medio è compreso tra il 75 e il 90% della media UE);

⁴¹⁸ Previsto dall'art. 14 del citato Regolamento. L'accordo è elaborato dagli Stati membri in cooperazione con i partner di cui all'articolo 5 (autorità regionali e locali, autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, parti economiche e sociali e i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione). E' preparato in dialogo con la Commissione e gli Stati membri lo elaborano sulla base di procedure trasparenti per il pubblico e conformemente ai propri quadri istituzionali e giuridici.

2) l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" che interverrà in specifiche aree frontaliere, dislocate lungo i confini interni ed esterni dell'UE o transnazionali, che riguardano vaste porzioni del territorio europeo.

Per il raggiungimento di tali obiettivi concorreranno in sinergia tutti i fondi SIE:

- Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR);
- Il Fondo Sociale Europeo (FSE);
- Il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), attuato attraverso il Programma di Sviluppo Rurale regionale (PSR);
- Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP);
- Il Fondo di Coesione (FC)⁴¹⁹;

La politica di coesione ha stabilito 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita per il periodo 2014-2020.

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP).
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi.
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.
8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori.
9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà.
10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente.
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

⁴¹⁹ Interviene nei settori delle reti transeuropee di trasporto e della tutela dell'ambiente nei seguenti Stati membri: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

Gli investimenti del FESR finanzieranno tutti gli 11 obiettivi, ma quelli da 1 a 4 costituiscono le principali priorità, nelle quali verranno allocate le risorse.

Le principali priorità del FSE sono gli obiettivi da 8 a 11, ma il fondo finanzia anche quelli da 1 a 4.

Il Fondo di coesione finanzia gli obiettivi da 4 a 7 e 11.

La strategia segue, inoltre, un approccio “territoriale” in due ambiti specifici: le “Aree Interne” caratterizzate dal fenomeno del declino demografico, da condizioni di disagio socio-economico, dall’esistenza di una distanza significativa dai centri di offerta dei servizi pubblici essenziali (salute, trasporti, istruzione) e le “Città”.

9.3.1 Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Il PO FESR 2014/2020 ha una dotazione finanziaria di 4.557,9 milioni di euro, dei quali 3.418,4 di sostegno da parte dell’Unione e 1.139,4 di cofinanziamento pubblico nazionale.

Il programma operativo FESR Sicilia 2014-2020 è stato adottato con Decisione della Commissione C (2015) 5904 del 17 agosto 2015 e, successivamente, dal Governo regionale con Delibera di Giunta n. 267 del 10 novembre 2015.

In data 1 marzo 2016, il Comitato di sorveglianza del P.O. ha approvato il documento fondamentale per l’attivazione della spesa “Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione”, poi adottato dalla Giunta regionale con Delibera n.177 del 16 maggio 2016.

Il P.O. rispetta i requisiti di concentrazione tematica delle risorse finanziarie, così come previsto dal Regolamento (UE) 1301/2013 del Parlamento e del Consiglio e si focalizza su 9 Obiettivi Tematici, 38 Obiettivi Specifici, 24 priorità d’investimento e 67 azioni coerenti con i fabbisogni regionali e le vocazioni territoriali, cui si aggiungono 5 azioni per l’asse “Assistenza Tecnica”.

Vi è, altresì, un forte collegamento con l’Obiettivo Tematico (11) del FSE e del Programma Operativo Nazionale Governance (PON GOV), teso al rafforzamento della capacità amministrativa istituzionale.

Inoltre, vengono previsti: un coinvolgimento del partenariato sociale e una piattaforma informatica dedicata all’approfondimento sia degli elementi strategici, sia delle opportunità di sviluppo per una corretta programmazione.

Nel corso del 2016, l'AdG è stata impegnata nell'elaborazione dei documenti fondamentali per l'attuazione del Programma⁴²⁰ e, d'intesa con i Dipartimenti regionali responsabili dell'attuazione, il "Programma Attuativo del POR 2014-2020 riferito alle annualità 2016 e 2018"⁴²¹.

Contemporaneamente, sono state definite le procedure per imputare al Programma, nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento (CE) 1303/13:

1. I progetti a cavallo con il periodo di programmazione 2007-2013;
2. I progetti del PAC⁴²²;
3. Gli altri Grandi Progetti già approvati dalla Commissione⁴²³;
4. I progetti selezionati dal POR 2007-2013 di valore inferiore a 5 milioni di euro, compatibili con i criteri di selezione del nuovo programma e rimossi dalla programmazione 2007-2013, perché non ultimabili entro i termini;
5. Il Fondo di Garanzia Nazionale.

Al 31 dicembre 2016 il valore delle procedure avviate o in corso di avvio (avvisi, circolare/convenzioni) e di quelle riconducibili alle suddette fattispecie ammontava a circa 1,4 miliardi di euro⁴²⁴.

9.3.2 Il Fondo Sociale Europeo.

Il PO FSE Sicilia 2014-2020 "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione n. 10088 del 17 dicembre 2014 e ha una dotazione finanziaria complessiva pari a 820.096.428,00 euro (quasi 570 milioni di euro in meno rispetto al PO 2007/2013), dei quali 615 milioni di euro (pari al 75% della dotazione), sulla

⁴²⁰ "Documento sui requisiti di ammissibilità ed i criteri di selezione"; "Sistema di Gestione e Controllo"; "Linee Guida per la programmazione attuativa dei Dipartimenti"; "Manuali attuativi delle procedure".

⁴²¹ Il "Programma Attuativo" contiene 70 azioni al fine di assicurare uno start-up del Programma più spedito ed ordinato rispetto a quello del precedente periodo di programmazione. Si tratta di un'innovazione significativa per la gestione ed il monitoraggio del Programma, oltre che di uno strumento di trasparenza per i destinatari dello stesso. Sulla base del Programma Attuativo state assegnate ai Dipartimenti le risorse finanziarie secondo l'articolazione dei capitoli di spesa concordata.

⁴²² Il progetto strategico Agenda Digitale per la Banda Ultra Larga e gli interventi di riqualificazione degli edifici scolastici per i quali si conta di certificare sul Programma spesa in gran parte già effettuata, rispettivamente, per 75 milioni e 87 milioni di euro.

⁴²³ Anello e Nodo ferroviario di Palermo.

⁴²⁴ Ad oggi, risultano emanati n. 8 avvisi per un totale di € 512.913.910,00. Poiché alcune procedure sono state avviate prima della approvazione del Manuale per l'attuazione, è stato necessario sottoporre al visto con Parere di conformità - previsto dal Manuale medesimo - da parte dell'AdG n. 8 avvisi/circolari per un totale di € 354.194.102,82, dei quali è prevista a breve l'emanazione degli avvisi di evidenza pubblica.

quota comunitaria, 143,5 sul Fondo di rotazione nazionale (pari al 15% della dotazione) e i restanti 61,5 sul bilancio della Regione siciliana (pari al 10% della dotazione del PO).

E' articolato nei seguenti obiettivi tematici/Assi:

- OT 8 “Occupazione”, con una dotazione finanziaria pari a 332,9 milioni di euro;
- OT 9 “Inclusione sociale”, con una dotazione finanziaria pari a 168,1 milioni di euro;
- OT 10 “Istruzione e formazione”, con una dotazione finanziaria pari a 257,5 milioni di euro;
- OT 11 “Capacità istituzionale ed amministrativa”, con una dotazione finanziaria pari a 32,8 milioni di euro;
- Asse Assistenza Tecnica agli uffici regionali dell'Amministrazione per la gestione, controllo e il monitoraggio del PO FSE Sicilia 2014-2020, con una dotazione pari a 28,7 milioni di euro.

Nel corso del 2016, l'AdG ha proseguito l'attività già iniziata precedentemente tesa all'attivazione dei primi interventi a valere sul nuovo periodo di programmazione.

In particolare, al 31 dicembre 2016, sono state attivate complessivamente 17 procedure di cui 7 avvisi pubblici, 4 convenzioni e 6 procedure relative l'assistenza tecnica.

Tra i principali interventi disposti nel 2016, in coerenza con gli orientamenti strategici e gli obiettivi del PO FSE, si segnala l'avviso pubblico n. 8/2016 “per la realizzazione di percorsi formativi di qualificazione mirati al rafforzamento dell'occupabilità in Sicilia”, con una dotazione finanziaria di 136 milioni di euro, di cui 95 milioni a valere sull'Asse 1 (O.T. 8) “Occupazione” e 41 milioni sull'Asse 3 “Istruzione e Formazione” (O.T. 10).

Inoltre è stato attivato l'avviso pubblico n. 7/2016 “per la realizzazione dei percorsi formativi di istruzione e formazione professionale seconda e quarta annualità a. s. f. 2016-2017” con una disponibilità di risorse di 8,5 milioni di euro a valere sull'Asse 3 “Istruzione e Formazione”, in prosecuzione all'avviso pubblico n. 4/2015.

In generale, il programma 2014/2020 registra già spese sull'Asse 4 “Capacità Istituzionale” per € 320.326,01⁴²⁵, e sull'Asse 5 “Assistenza Tecnica” per € 2.572.749,43⁴²⁶.

9.3.3 Il Programma di Sviluppo Rurale.

⁴²⁵ Contratto tra la Regione Siciliana e Sviluppo Italia Sicilia S.p.A. per l'implementazione del sistema di accreditamento degli organismi formativi operativi nel sistema della formazione professionale della Regione Siciliana

⁴²⁶ AT alla chiusura del PO 2007/2013 e avvio del PO 2014/2020.

La dotazione del PSR 2014/2020, approvato dalla Commissione Europea con Decisione CE C (2015) 8403 del 24 novembre 2015⁴²⁷, è pari a 2.212,7 milioni di euro (della quali 1.338,7 di quota FEASR), con un incremento di oltre 27 milioni di euro rispetto a quella del precedente ciclo.

Tale dato conferma la Sicilia come la regione alla quale viene assegnata la maggiore dotazione finanziaria a livello nazionale, financo maggiore di alcuni Stati dell'Unione.

Nell'ambito della programmazione 2014/2020, lo sviluppo rurale dovrà contribuire, attraverso 6 priorità⁴²⁸, al raggiungimento degli obiettivi di stimolare la competitività del settore agricolo, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali.

A queste priorità fanno capo 18 *focus area* (FA), che, declinando nel dettaglio gli obiettivi della nuova programmazione, rappresentano i pilastri su cui poggia la strategia del PSR e su cui convergono le scelte programmatiche dell'Amministrazione.

A ciascuna *focus area* è assegnato un obiettivo specifico (*Target*) che dovrà essere raggiunto a fine programmazione.

Viene abbandonata quindi la vecchia struttura, articolata in Assi, considerata troppo rigida e poco funzionale all'attribuzione di risorse a sostegno di aree di intervento diverse da quelle per cui erano previste.

Rimangono, però, le misure (come per il PSR Sicilia 2007/2013) che rappresentano l'unità fondamentale del Programma e si articolano in un insieme di sotto-misure; ciascuna sottomisura può essere allocata contemporaneamente in più *focus area* relative ad una priorità o su *focus area* di differenti priorità.

Nella successiva tabella si evidenziano le misure attivate e la loro dotazione finanziaria.

⁴²⁷ Successivamente modificata con Decisione CE C (2016) 8969 del 20 dicembre 2016 con la quale è stata approvata la versione 2.1. del Programma.

⁴²⁸ P1 per promuovere l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali; P2 per potenziare la redditività e la competitività delle aziende agricole; P3 per promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli; P4 per preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura; P5 per incentivare l'uso efficiente delle risorse e ridurre le emissioni inquinanti; P6 per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico.

Tab. 9.16. Dotazione finanziaria delle misure del PSR 2014/2020.

Codice Misura	Titolo della Misura	Dotazione finanziaria
M01	Conoscenze e azioni di informazione	9.000.000
M02	Servizi di consulenza e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	7.000.000
M03	Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari	11.000.000
M04	Investimenti in immobilizzazioni materiali	712.000.000
M05	Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione	12.500.000
M06	Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	224.700.000
M07	Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	38.000.000
M08	Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste	202.150.000
M10	Pagamenti agro-climatico-ambientali	226.000.000
M11	Agricoltura biologica	417.000.000
M12	Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque	42.000.000
M13	Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici	102.400.000
M15	Servizi silvo- climatico- ambientali e salvaguardia della foresta	4.000.000
M16	Cooperazione	41.160.000
M19	Sostegno allo sviluppo locale LEADER	122.650.000
M20	Assistenza tecnica	21.187.107
	Totale	2.192.747.107

Fonte: Dati AdG PSR 2014/2020.

Nel corso del 2016, il PSR ha già certificato spesa per € 163.643.248,26 di cui € 99.004.166,55 di risorse FEASR.

Ciò in quanto, per una particolarità del PSR che, attraverso i Regolamenti di transizione⁴²⁹ ha la possibilità di finanziare sulla programmazione 2014/2020, impegni assunti in base alla programmazione 2007/2013 per i progetti che non potevano concludersi entro il 31 dicembre 2015.

⁴²⁹ Il Reg (UE) 335/2013 stabilisce che possono essere assunti impegni giuridici nei confronti del beneficiario dopo il 31/12/2013 per quasi tutte le misure, ad eccezione di alcune misure che non sono riproposte nel periodo di programmazione 2014/2020 o che cambiano notevolmente. L'art. 1 del Reg (UE) 1310/2013 stabilisce che gli Stati membri possono continuare ad assumere nuovi

Il sistema di gestione e di controllo messo in atto dall'ADG e dall'Organismo Pagatore (AGEA) garantisce la chiara identificazione delle operazioni in transizione, in modo da permettere il monitoraggio procedurale, fisico e finanziario delle stesse, consentendo anche la tracciabilità dei relativi flussi finanziari.

In seguito a un monitoraggio delle iniziative progettuali che non potevano concludersi entro il 31 dicembre 2015, sono stati messi in transizione progetti precedentemente selezionati con bandi pubblici, attraverso l'applicazione dei criteri di selezione ratificati dal CDS del PSR 2007/2013, assicurando così un adeguato livello qualitativo delle iniziative finanziate.

Nella successiva tabella si evidenzia l'avanzamento finanziario del PSR che alla data del 31 dicembre 2016 registra già 7,40 punti percentuali di certificazioni rispetto alla dotazione. Da registrare pure la circostanza che sulla misura 13 (Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici) la spesa certificata è maggiore della copertura finanziaria data ai progetti in transizione.

Tab. 9.17: Avanzamento finanziario del PSR 2014/2020 distinto per misure.

impegni nel 2014 nell'ambito delle misure degli assi I e II, con le vecchie regole, fino all'adozione dei loro nuovi programmi, utilizzando i fondi della dotazione 2014-2020 (a condizione che la domanda di sostegno sia presentata prima dell'adozione del Programma). **L'art. 16 del Regolamento delegato (UE) n. 807/2014** prevede che i pagamenti degli Assi 3 e 4 derivanti dal periodo di programmazione 2007/2013 possano essere finanziati con la dotazione finanziaria del periodo 2014/2020. Quando la dotazione finanziaria del 2007/13 è esaurita, le operazioni nell'ambito di tali misure si possono continuare a pagare con la nuova dotazione finanziaria senza cambiare le regole, a condizione che tale spesa sia prevista nel programma di sviluppo rurale 2014/2020, che si applichi il tasso di partecipazione FEASR alla corrispondente misura a norma del regolamento (UE) n. 1305/2013 e che si garantisca che le pertinenti operazioni transitorie siano chiaramente identificate nei sistemi di gestione e di controllo.

Codice Misura	Dotazione finanziaria	Dotazione in transizione	Misure PSR 2007/2013 in transizione	Spesa certificata al 31/12/2016	Spesa / Dotazione
M01	9.000.000,00	661.157,02	111	0,00	0,00%
M02	7.000.000,00	58.842,98	114	0,00	0,00%
M03	11.000.000,00	330.578,51	132	0,00	0,00%
M04	712.000.000,00	95.042.662,81	121, 123, 125 e 126 az. a),b),c)	92.618.608,03	13,01%
M05	12.500.000,00	216.528,93	126	0,00	0,00%
M06	244.700.000,00	16.528.925,62	311, 312 e 313	5.510.290,88	2,25%
M07	38.000.000,00	183.117,36	313, 322 e 323	0,00	0,00%
M08	202.150.000,00	37.190.082,64	221 + quota 122,221,223,226 e 227	13.848.165,08	6,85%
M10	226.000.000,00	140.495.867,77	214 az. 1A, 1D, 1F, 1G, 2A e 2B	7.788.470,09	3,45%
M11	417.000.000,00	228.099.173,55	214 az. 1B	1.356.954,85	0,33%
M12	42.000.000,00	11.735.537,19	213	646.780,56	1,54%
M13	102.400.000,00	40.000.000,00	211 e 2012	41.873.978,77	40,89%
M15	4.000.000,00	0,00		0,00	0,00%
M16	41.160.000,00	0,00		0,00	0,00%
M19	122.650.000,00	3.633.057,85	413	0,00	0,00%
M20	21.187.107,44	2.479.338,84			0,00%
Totali	2.212.747.107,44	576.654.871,07		163.643.248,26	7,40%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati AdG PSR.

Nel corso del 2016 il PSR registra 17.445 operazioni, delle quali il maggior numero sulle Misure 13 (12.895), 10 (1.805) e 4 (1.630)⁴³⁰.

In generale si può ritenere che le predette Misure, rispettivamente destinate al pagamento di indennità per le zone c.d. svantaggiate, ai pagamenti agro-climatici - ambientali e all'ammodernamento e agli investimenti delle aziende agricole, saranno quelle trainanti il nuovo programma al pari degli Assi 1 e 2 del vecchio PSR.

Infine anche il nuovo programma prevede, analogamente al vecchio, una misura specifica (M020) per l'assistenza tecnica.

L'AT dovrà contribuire a sostenere e supportare l'efficace ed efficiente attuazione del PSR da parte dell'Amministrazione regionale, dotando quest'ultima di strumenti operativi, metodiche, competenze e supporti, anche strumentali ed informatici, finalizzati al migliore utilizzo delle risorse comunitarie.

Nel marzo 2016, con procedura scritta n.1, il Comitato di Sorveglianza ha approvato il documento "Piano di supporto all'Autorità di Gestione del PSR Sicilia 2014/2020", nel quale

⁴³⁰ Le altre: M06: 32; M08: 819; M011: 192; M012: 72.

vengono descritti l'articolazione delle attività di assistenza tecnica, la tempistica e le modalità di svolgimento del servizio.

9.3.4 Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP).

Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP) 2014/2020⁴³¹, approvato dalla Commissione Europea con Decisione n. C (2015) 8452 del 25 novembre 2015, assegna all'Italia risorse per 537,2 milioni di euro, cui ne andranno aggiunti 430,3 di cofinanziamento statale e regionale.

Le risorse assegnate alla Sicilia dovrebbero assestarsi attorno a 118,2 milioni di euro, pari al 20,55 per cento della dotazione nazionale.

Il Fondo rappresenta il nuovo strumento finanziario per i settori della pesca e dell'acquacoltura nell'UE e, in linea con la strategia Europa 2020 e con la politica ambientale dell'Unione, si articola intorno ai seguenti pilastri:

- pesca intelligente ed ecocompatibile, che consenta di agevolare la transizione verso una pesca sostenibile;
- acquacoltura intelligente ed ecocompatibile, affinché i consumatori dell'UE abbiano accesso a un'alimentazione sana e nutriente;
- sviluppo sostenibile e inclusivo delle comunità che dipendono dalla pesca;
- politiche marittime intersettoriali che generino risparmi e crescita.

La *governance* del Programma rimane la stessa del precedente FEP in cui la Direzione Generale per la pesca marittima e dell'acquacoltura del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF) è AdG del Fondo. Conseguentemente le Regioni agiscono in qualità di Organismi Intermedi.

Il FEAMP si sviluppa attraverso le sei Priorità dell'Unione, in particolare:

- a. Priorità 1: Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze;
- b. Priorità 2: Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze;
- c. Priorità 3: Promuovere l'attuazione della PCP;

⁴³¹ Istituito con Regolamento (UE) 508/2014.

- d. Priorità 4: Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale;
- e. Priorità 5: Favorire la commercializzazione e la trasformazione;
- f. Priorità 6: Favorire l'attuazione della politica marittima integrata.

Le Priorità a loro volta sono suddivise in misure, il cui nomenclatore fa riferimento all'articolo, al comma e alla lettera, del Regolamento UE 508/2014.

E' prevista una complementarietà e un coordinamento del FEAMP con gli altri Fondi SIE e con altri strumenti di finanziamento pertinenti dell'Unione e nazionali, atteso che tutti i fondi concorrono al perseguimento della Strategia di Europa 2020⁴³².

Coerentemente, il PO FEAMP contribuisce agli OT di seguito indicati:

- OT 3, nell'ambito del quale il PO FEAMP promuove investimenti volti ad accrescere la competitività e la redditività delle imprese ittiche, incentivando la diversificazione, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, l'avviamento dei giovani pescatori, la salute e la sicurezza degli operatori, gli interventi per accrescere il valore aggiunto e la qualità delle attività e delle produzioni;

- OT 4, sarà perseguito favorendo l'efficienza energetica dei pescherecci, mediante l'ammodernamento, la sostituzione dei motori principali o ausiliari, l'acquisizione di attrezzature a bordo e di attrezzi da pesca. Per l'acquacoltura verranno finanziati interventi per l'efficienza energetica e la conversione delle imprese acquicole verso fonti rinnovabili di energia;

- OT 6, limitando le catture indesiderate, anche attraverso interventi a bordo destinati ad attrezzature e nei porti; l'innovazione connessa alla conservazione delle risorse biologiche, alla protezione e ripristino della biodiversità acquatica e degli ecosistemi e all'adeguamento della pesca alla protezione delle specie; l'arresto definitivo delle attività di pesca; la conversione all'acquacoltura biologica; la riduzione dell'impatto dell'acquacoltura sull'utilizzo e la qualità delle acque.

In riferimento al Programma Operativo FESR, il FEAMP potrà intervenire sinergicamente mediante il supporto agli investimenti sia infrastrutturali che rivolti alle imprese del settore pesca.

Per quanto riguarda il Programma Operativo FSE, la complementarietà del FEAMP sarà focalizzata sugli aspetti connessi alla formazione permanente del capitale umano impiegato nel settore, alle misure di stimolo all'occupazione ed all'imprenditorialità dei giovani, in particolare

⁴³² In base all'art. 27 del Reg. (UE) 1303/2013, ciascun Programma definisce il contributo che la propria strategia fornisce al perseguimento della Strategia Europa 2020, dando evidenza del sostegno offerto agli Obiettivi Tematici (OT) ex art. 9 del medesimo Regolamento.

dei NEET⁴³³, nonché alle azioni di inclusione sociale nell'ambito delle comunità dipendenti dalle attività di pesca.

In merito alla complementarità con il Programma di Sviluppo Rurale, finanziato dal FEASR, le correlazioni più evidenti riguardano la valorizzazione delle risorse naturali e culturali in un'ottica di promozione turistica in chiave sostenibile e lo sviluppo locale del territorio, laddove l'integrazione terra-mare rappresenti un valore aggiunto comune.

Allo stato attuale il Dipartimento Pesca ha già attivato, quattro delle sei priorità previste dal Programma, cui ha assegnato la relativa dotazione finanziaria.

Durante il primo anno di attuazione del PO FEAMP 2014-2020 la Regione Siciliana nella qualità di O.I. ha già attivato n. 6 bandi afferenti alcune misure delle priorità 1, 2, 4 e 5⁴³⁴.

Nella successiva tabella si evidenziano le priorità, con le misure attivate e la dotazione finanziaria assegnata.

Tab. 9.18: Priorità e misure già attivate con relativa dotazione finanziaria del FEAMP 2014/2020.

⁴³³ Acronimo inglese di “*not (engaged) in education, employment or training*”, indica persone non impegnate nello studio, né nel lavoro né nella formazione.

⁴³⁴ **Priorità 1:** art. 26 del Reg. (UE) n. 508 del 15/05/2014 - Misura 1.26 (Innovazione nel settore della pesca), bando approvato con DDG n. 580 del 17/10/2016; art. 43 del Reg. (UE) n. 508 del 15/05/2014 - Misura 1.43 (Porti, luoghi di sbarco, sale per la vendita all'asta e ripari di pesca), attivato bando approvato con DDG n. 604 del 11/11/2016; art. 41 del Reg. (UE) n. 508 del 15/05/2014 - Misura 1.41 paragrafi 1 e 2 (Efficienza energetica e mitigazione dei cambiamenti climatici), attivato bando approvato con DDG n. 739 del 23/12/2016.

Priorità 2: art. 48 del Reg. (UE) n. 508 del 15/05/2014 - Misura 2.48 – sottomisure 1, 2 e 3 (Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura), attivato bando approvato con DDG n. 533 del 13/09/2016.

Priorità 4, artt. 62 e 63 del Reg. (UE) n. 508 del 15/05/2014 - Misure 4.62 (Sostegno Preparatorio) e 4.63 (FLAG - Sviluppo locale di tipo partecipativo - CLLD - nel settore della pesca), attivato bando approvato con DDG n. 488 del 01/08/2016.

Priorità 5, art. 69 del Reg. (UE) n. 508 del 15/05/2014 - Misura 5.69 (Trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura), attivato bando approvato con DDG n. 504 del 12/08/2016.

Priorità dell'Unione	Misura	Descrizione misura	Dotazione Finanziaria
1. Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze	art. 26	innovazione nella pesca	1.200.000,00
	art. 31	sostegno avviamento giovani pescatori	411.091,05
	art. 32	salute e sicurezza	2.466.546,32
	art. 41.1	efficienza energetica dei pescherecci	2.466.834,00
	art. 41.2	sostituzione e ammodernamento motori	657.746,00
	art 43, par 1 e 3	porti, luoghi di sbarco, ripari di pesca	9.455.000,00
	Totale		16.657.217,37
2 - Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze	art. 48. a	investimenti produttivi destinati all'acquacoltura sottomisura 1	6.500.000,00
	art. 48. b		
	art. 48. c		
	art. 48. d		
	art. 48. f		
	art. 48. g		
	art. 48. h	investimenti produttivi destinati all'acquacoltura sottomisura 2	6.500.000,00
	art. 48. e		
	art. 48. i		
	art. 48. j		
	art. 48.k		3.000.000,00
	Totale		16.000.000,00
4 - Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale	art. 62	sostegno preparatorio	822.000,00
	art. 63	FLAG sviluppo locale di tipo partecipativo	15.794.730,00
	Totale		16.616.730,00
5 - Favorire la commercializzazione e la trasformazione	art. 69	Trasformazione dei prodotti della pesca	8.000.000,00
	Totale		8.000.000,00
Assistenza Tecnica	art. 78	assistenza tecnica	5.428.232,70
	Totale		5.428.232,70
TOTALE			62.702.180,07

Fonte: Elaborazione Corte di conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana su dati del Dipartimento Pesca.

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

SOMMARIO: 10.1 L'organizzazione dell'Amministrazione regionale nel 2016 – 10.2. La revisione della spesa – 10.3 Il sistema dei controlli interni

10.1 L'organizzazione dell'Amministrazione regionale nel 2016

Nel 2016 il tema dell'organizzazione dell'amministrazione è divenuto di importanza strategica in conseguenza dell'Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia finanziaria, concluso il 20 giugno 2016. In particolare, per i profili di pertinenza del presente capitolo, il punto 3 dell'Accordo prevede, tra l'altro, che la riduzione della spesa corrente sia realizzata -attraverso provvedimenti legislativi o amministrativi- mediante:

1)- la riorganizzazione della struttura amministrativa della Regione, recependo i principi dell'art. 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124, al fine di ottenere una riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali; il rafforzamento della gestione unitaria dei servizi; il riordino di uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture. La riorganizzazione della struttura amministrativa tiene conto anche dell'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 49, comma 1, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, e dell'art. 13 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 3;

2)- la razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi occupati dagli uffici pubblici, al fine di conseguire un risparmio di spesa per le locazioni passive;

3)- la riduzione dei centri di costo attraverso l'applicazione delle misure in materia di aggregazioni e centralizzazione delle committenze, di cui agli articoli 37 e seguenti del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

4)- il recepimento dei principi in materia di dirigenza pubblica, recati dall'art. 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124, allo scopo di semplificare ed "efficientare" le modalità di attribuzione degli incarichi, eliminare le distinzioni tra la prima e la seconda fascia dei dirigenti di ruolo e rendere rilevanti gli esiti della valutazione ai fini del percorso di carriera e della corresponsione del trattamento economico, con espresso divieto di inquadramenti automatici o per mezzo di concorsi riservati per l'accesso alla dirigenza;

5)- la piena attuazione delle norme in materia di semplificazione ed “efficientamento” del procedimento disciplinare, per quanto attiene, in particolare, alla disciplina dei licenziamenti disciplinari.

L’Accordo prevede che annualmente la Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento della funzione pubblica), previa certificazione regionale, debba verificare il rispetto di tali impegni di riorganizzazione.

La conclusione dell’Accordo ha dunque segnato l’avvio di un percorso di riforma dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione; infatti, successivamente la Commissione paritetica ex art. 43 dello Statuto ha elaborato lo schema approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 ottobre 2016, poi trasfuso nel decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251. Va però segnalato che il novellato art. 2, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, modificato dal decreto legislativo n. 251 del 2016, si occupa soltanto dei profili finanziari e, precisamente, del cosiddetto principio del “maturato”, senza alcun riferimento agli aspetti organizzativi sopra accennati.

Tali nuove norme di attuazione producono effetti nel 2017 grazie alla tempestiva entrata in vigore delle disposizioni legislative, che ne hanno assicurato la copertura finanziaria e che sono contenute nell’art. 1, commi 509-516, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*”.

Le citate disposizioni della legge n. 232 del 2016, recependo i contenuti dell’Accordo e in conformità alla nuova formulazione dell’art. 2 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, disciplinano in maniera dettagliata i rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana.

Va segnalato che il comma 510 dell’art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dispone che, allo scopo di riqualificare la spesa regionale e favorire il progressivo incremento della spesa destinata agli investimenti, la Regione siciliana provvede a 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. Qualora in un anno la riduzione sia maggiore del 3 per cento, la parte eccedente può essere portata in diminuzione della riduzione per l’anno seguente. Resta fermo che la riduzione della spesa corrente non può in nessun caso essere inferiore al 2 per cento annuo. Tale diminuzione deve avvenire mediante una compressione degli impegni di parte corrente risultanti dal consuntivo precedente, a parità di funzioni attribuite alla Regione, e al netto delle esclusioni elencate al punto 2 del citato Accordo⁴³⁵.

⁴³⁵ Si tratta delle seguenti: spese per la sanità, spese correttive e compensative delle entrate relative alla regolazioni contabili riferite esclusivamente alle partecipazioni statutarie, concorso alla finanza pubblica previsto dalla legislazione vigente al 31

I commi 512 e 513 dell'art. 1 della summenzionata legge n. 232 del 2016, inoltre, hanno istituzionalizzato i meccanismi di controllo statale sulle azioni di riduzione della spesa e di riorganizzazione amministrativa previste nell'Accordo del 20 giugno 2016. Nel dettaglio, il comma 511 stabilisce che annualmente il Ministero dell'economia e delle finanze verifica, previa certificazione regionale, il rispetto dei saldi di bilancio posti dal comma 509 e delle riduzioni strutturali della spesa corrente regionale previste dal punto 2 dell'Accordo; con la stessa cadenza la Presidenza del Consiglio dei ministri accerta, previa certificazione regionale, il rispetto delle misure regionali previste dal punto 3 del predetto Accordo, che riguardano la riorganizzazione dell'amministrazione e dei servizi pubblici, il costo del pubblico impiego regionale, la semplificazione amministrativa, la riduzione dei costi della politica. Nel comma 512 è stabilito che, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo annuale di riduzione degli impegni di spesa di parte corrente di cui al comma 510, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a trattenere il corrispettivo importo dello sforamento a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla Regione siciliana.

Nel complesso emerge un reticolo normativo che rende ormai improrogabile una significativa riforma dell'organizzazione e della spesa corrente, per realizzare l'equilibrio di bilancio, che è indispensabile per la piena esecuzione dell'Accordo.

Tanto premesso, le Sezioni riunite osservano che nella metà del 2016 è stato finalmente attuato -sia pure in parte- l'ampio disegno di riorganizzazione dell'Amministrazione delineato dall'art. 49 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9; tale norma prevedeva che la Regione dovesse rimodulare⁴³⁶ gli assetti dell'apparato amministrativo, al fine di diminuire le strutture intermedie e le unità operative di base, comunque denominate, in misura complessivamente non inferiore al 30 per cento rispetto alle rilevazioni sul numero di unità operative di base al 31 dicembre 2014 e alle aree e servizi fissate dal decreto del Presidente della Regione 22 ottobre 2014, n. 27. La medesima norma imponeva di tener conto delle esigenze prioritarie connesse ai processi di gestione, rendicontazione, certificazione e controllo della spesa a valere sui fondi extraregionali. Il citato art. 49 fissava un termine di 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, cioè dal 15 maggio 2015, per la riorganizzazione in questione, stabilendo altresì che, entro sei mesi dall'emanazione del decreto presidenziale, dovessero determinarsi⁴³⁷ i contingenti di personale da

dicembre di ciascun anno, oneri per rinnovi contrattuali nei soli limiti previsti dalla legge di stabilità in materia di rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il pubblico impiego.

⁴³⁶ A tale fine, vanno seguite le procedure previste dall'articolo 11 della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20, contraddistinte dall'emanazione di un decreto del Presidente della Regione previa deliberazione della Giunta.

⁴³⁷ Previa delibera della Giunta regionale, adottata su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica.

assegnare a ciascun dipartimento o struttura equiparata, sulla base degli effettivi fabbisogni di personale. Tale termine di sei mesi è stato poi ridotto a novanta giorni in virtù dell'art. 3, comma 10, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3; tuttavia, non vi è stata ancora la fissazione di tali contingenti.

Va segnalato che in materia è intervenuto il Decreto del Presidente della Regione, n. 12, del 14 giugno 2016, denominato “*Regolamento di attuazione del titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19. Rimodulazione degli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali di cui all’articolo 49, comma 1, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9. Modifica del decreto del Presidente della Regione 18 gennaio 2013, n. 6, e successive modifiche e integrazioni*”. Tale decreto individua 72 aree, 343 servizi, 1.024 unità operative di base, per un totale di 1.439 strutture.

Soffermandosi sulle aree e sui servizi, è palese la loro riduzione rispetto alle previsioni del Decreto del Presidente della Regione 22 ottobre 2014, n. 27, atteso che le aree sono passate da 75 a 72, mentre i servizi da 400 a 343. Si osserva che il numero delle aree è rimasto pressoché immutato, mentre in quasi tutti i dipartimenti vi è stata la diminuzione del numero dei servizi con una maggiore differenza per il Dipartimento regionale dei beni culturali e dell’identità siciliana, dove il numero dei servizi segna una flessione da 57 a 39. Si conferma quel processo di progressivo contenimento delle strutture intermedie, che già emergeva nei precedenti decreti presidenziali; infatti, l’inattuato decreto n. 12 del 2009 prevedeva 61 aree e 395 servizi, per un totale di 456 strutture; il decreto n. 6 del 2013 individuava complessivamente 71 aree e 424 servizi, per un totale di 495 articolazioni.

La Corte nota che il Decreto del Presidente della Regione n. 12 del 2016, pur avendo alla sua base una più organica fase preventiva di analisi della struttura burocratica regionale, non si è fondato su una preliminare e completa rilevazione dei costi di gestione per centri di spesa, così da pervenire a un disegno pienamente corrispondente ai principi di efficienza e di economicità di lungo periodo. Tale difetto, in realtà, scaturisce dallo stesso art. 49 della legge regionale n. 9 del 2015, che, infatti, prende come riferimento soltanto il numero delle aree e dei servizi previsti dal Decreto del Presidente della Regione del 22 ottobre 2014, n. 27, e quello delle unità operative esistenti al 31 dicembre 2014. Le tabelle 1, 1 bis, 1 ter e 1 quater illustrano rispettivamente l’assetto organizzativo sulla base del Decreto presidenziale n. 27 del 2014, quello esistente alla fine del 2015, quello previsto dal decreto presidenziale n. 12 del 2016 e quello esistente alla fine del 2016.

Tabella 10.1 - Strutture intermedie previste dal D.P. Reg. n. 27/2014				
ASSESSORATI E DIPARTIMENTI REGIONALI		STRUTTURE INTERMEDIE PREVISTE DAL D.P.REG. N. 27 DEL 22.10.2014		
		AREE	SERVIZI	TOTALE
PRESIDENZA DELLA REGIONE	SEGRETERIA GENERALE.	3	9	12
	UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE.	1	12	13
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROTEZIONE CIVILE.	1	16	17
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROGRAMMAZIONE.	5	5	10
	DIPARTIMENTO REGIONALE DEGLI AFFARI EXTRAREGIONALI	1	3	4
ASSESSORATO REGIONALE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE.	2	11	13
ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA	DIPARTIMENTO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA	1	57	58
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL BILANCIO E DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE	1	25	26
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE FINANZE E DEL CREDITO.	1	8	9
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI.	2	10	12
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ENERGIA.	2	10	12
ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FAMIGLIA E DELLE POLITICHE SOCIALI.	1	8	9
	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL LAVORO, DELL'IMPIEGO, DELL'ORIENTAMENTO, DEI SERVIZI E DELLE ATTIVITÀ FORMATIVE.	5	27	32
ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA E DEL PERSONALE.	1	23	24
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI.	1	5	6
ASSESSORATO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE, DELLA MOBILITÀ E DEI TRASPORTI.	6	23	29
	DIPARTIMENTO REGIONALE TECNICO.	5	26	31
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE.	2	11	13
ASSESSORATO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA.	7	16	23
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLO SVILUPPO RURALE E TERRITORIALE	5	19	24
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PESCA MEDITERRANEA	2	5	7
ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LA PLANIFICAZIONE STRATEGICA.	5	10	15
	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LE ATTIVITÀ SANITARIE E OSSERVATORIO EPIDEMIOLOGICO.	5	9	14
ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AMBIENTE.	3	8	11
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'URBANISTICA.	2	6	8
	COMANDO DEL CORPO FORESTALE DELLA REGIONE SICILIANA.	3	18	21
ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO.	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO.	2	20	22
TOTALI		75	400	475

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

Tabella 10.1bis-Strutture intermedie al 31.12.2015				
ASSESSORATI E DIPARTIMENTI REGIONALI		STRUTTURE INTERMEDIE		
		AREE	SERVIZI	TOTALE
PRESIDENZA DELLA REGIONE	SEGRETERIA GENERALE.	3	9	12
	UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE.	1	12	13
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROTEZIONE CIVILE.	1	16	17
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROGRAMMAZIONE.	5	5	10
	DIPARTIMENTO REGIONALE DEGLI AFFARI EXTRAREGIONALI	1	3	4
ASSESSORATO REGIONALE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE.	2	11	13
ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA	DIPARTIMENTO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA	1	57	58
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL BILANCIO E DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE	1	23	24
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE FINANZE E DEL CREDITO.	1	10	11
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI.	2	10	12
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ENERGIA.	2	10	12
ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FAMIGLIA E DELLE POLITICHE SOCIALI.	1	8	9
	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL LAVORO, DELL'IMPIEGO, DELL'ORIENTAMENTO, DEI SERVIZI E DELLE ATTIVITÀ FORMATIVE.	5	27	32
ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA E DEL PERSONALE.	1	23	24
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI.	1	5	6
ASSESSORATO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE, DELLA MOBILITÀ E DEI TRASPORTI.	6	23	29
	DIPARTIMENTO REGIONALE TECNICO.	5	26	31
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE.	2	11	13
ASSESSORATO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA.	7	16	23
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLO SVILUPPO RURALE E TERRITORIALE	5	19	24
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PESCA MEDITERRANEA	2	5	7
ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA.	5	10	15
	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LE ATTIVITÀ SANITARIE E OSSERVATORIO EPIDEMIOLOGICO.	5	9	14
ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AMBIENTE.	3	8	11
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'URBANISTICA.	2	6	8
	COMANDO DEL CORPO FORESTALE DELLA REGIONE SICILIANA.	3	18	21
ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO.	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO.	2	20	22
TOTALI		75	400	475

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

Tabella 10.1ter - Strutture intermedie previste dal D.P. Reg. n. 12 del 14/6/2016				
ASSESSORATI E DIPARTIMENTI REGIONALI		STRUTTURE INTERMEDIE PREVISTE DAL D.P.REG. N. 12 DEL 4.6.2016		
		AREE	SERVIZI	TOTALE
PRESIDENZA DELLA REGIONE	SEGRETERIA GENERALE.	4	8	12
	UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE.	1	12	13
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROTEZIONE CIVILE.	2	12	14
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROGRAMMAZIONE.	8	5	13
	DIPARTIMENTO REGIONALE DEGLI AFFARI EXTRAREGIONALI	1	3	4
ASSESSORATO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA.	5	14	19
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLO SVILUPPO RURALE E TERRITORIALE	3	16	19
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PESCA MEDITERRANEA	1	4	5
ASSESSORATO REGIONALE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE.	3	10	13
ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA E DEL PERSONALE.	1	19	20
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI.	1	5	6
ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA	DIPARTIMENTO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA	1	39	40
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL BILANCIO E DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE	1	18	19
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE FINANZE E DEL CREDITO.	1	8	9
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI.	2	8	10
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ENERGIA.	2	10	12
ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FAMIGLIA E DELLE POLITICHE SOCIALI.	1	9	10
	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL LAVORO, DELL'IMPIEGO, DELL'ORIENTAMENTO, DEI SERVIZI E DELLE ATTIVITÀ FORMATIVE.	3	27	30
ASSESSORATO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE, DELLA MOBILITÀ E DEI TRASPORTI.	6	20	26
	DIPARTIMENTO REGIONALE TECNICO.	5	22	27
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE.	2	12	14
ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA.	6	8	14
	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LE ATTIVITÀ SANITARIE E OSSERVATORIO EPIDEMIOLOGICO.	2	11	13
ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AMBIENTE.	3	4	7
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'URBANISTICA.	2	6	8
	COMANDO DEL CORPO FORESTALE DELLA REGIONE SICILIANA.	3	16	19
ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO.	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO.	2	17	19
TOTALI		72	343	415

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione

regionale.

Tabella 10.1quater - Strutture intermedie effettivamente esistenti al 31.12.2016				
ASSESSORATI E DIPARTIMENTI REGIONALI		STRUTTURE INTERMEDIE		
		AREE	SERVIZI	TOTALE
PRESIDENZA DELLA REGIONE	SEGRETERIA GENERALE.	4	8	12
	UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE.	1	12	13
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROTEZIONE CIVILE.	2	12	14
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROGRAMMAZIONE.	8	5	13
	DIPARTIMENTO REGIONALE DEGLI AFFARI EXTRAREGIONALI	1	3	4
ASSESSORATO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA.	5	14	19
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLO SVILUPPO RURALE E TERRITORIALE	3	16	19
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PESCA MEDITERRANEA	1	4	5
ASSESSORATO REGIONALE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE.	3	10	13
ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA E DEL PERSONALE.	1	19	20
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI.	1	5	6
ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA	DIPARTIMENTO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA	1	39	40
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL BILANCIO E DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE	1	18	19
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE FINANZE E DEL CREDITO.	1	8	9
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI.	2	8	10
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ENERGIA.	2	10	12
ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FAMIGLIA E DELLE POLITICHE SOCIALI.	1	9	10
	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL LAVORO, DELL'IMPIEGO, DELL'ORIENTAMENTO, DEI SERVIZI E DELLE ATTIVITÀ FORMATIVE.	3	27	30
ASSESSORATO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE, DELLA MOBILITÀ E DEI TRASPORTI.	6	20	26
	DIPARTIMENTO REGIONALE TECNICO.	5	22	27
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE.	2	12	14
ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA.	6	8	14
	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LE ATTIVITÀ SANITARIE E OSSERVATORIO EPIDEMIOLOGICO.	2	11	13
ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AMBIENTE.	3	4	7
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'URBANISTICA.	2	6	8
	COMANDO DEL CORPO FORESTALE DELLA REGIONE SICILIANA.	3	16	19
ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO.	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO.	2	17	19
TOTALI		72	343	415

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

L'assetto delineato dal decreto presidenziale n. 12 del 2016 non è però definitivo. A tal proposito, infatti, il comma 3 dell'art. 13 della legge 17 marzo 2016, n. 3, stabilisce che con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta, su proposta dell'Assessore per le autonomie locali e la funzione pubblica, è disposto con cadenza biennale, per il quadriennio 2017-2020, l'accorpamento per materie omogenee di strutture dirigenziali in numero corrispondente a quelle rimaste vacanti nel biennio precedente per effetto dei pensionamenti. Si prevede quindi un meccanismo di costante revisione delle strutture, che, da un lato, assume come parametro l'omogeneità delle materie, ma che, dall'altro lato, risulta ancorato alle vacanze derivanti dai pensionamenti e, quindi, a circostanze estranee a un disegno complessivo e coordinato di effettiva risistemazione dell'apparato amministrativo. Inoltre, il medesimo art. 13 stabilisce che le strutture dirigenziali che, nel corso dell'esercizio finanziario, risultino vacanti, possano essere affidate esclusivamente *ad interim* per non oltre un anno, nelle more del successivo riassetto organizzativo.

Va segnalato che con il Decreto del Presidente della Regione n. 12 del 14 giugno 2016 sono state esercitate le prerogative riconosciute dall'art. 49, comma 8, della legge regionale n. 9 del 2015, che, modificando l'art. 11, comma 2, della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20, ha attribuito al Presidente il potere di individuare non solo le strutture intermedie (aree e servizi) ma anche le unità operative di base, facendo venir meno il potere organizzativo del dirigente generale relativo alla costituzione di unità e uffici.

Le Sezioni riunite, pur prendendo atto della riforma complessiva contenuta nel citato decreto presidenziale, che, quindi, ha opportunamente elencato anche le unità operative di base, manifestano perplessità sul citato comma 8 dell'art. 49; invero, l'attribuzione al Presidente del potere di incidere sulla struttura amministrativa evita decisioni autonome dei dirigenti generali in assenza di un coordinamento unitario, ma potrebbe irrigidire l'assetto, impedendo quelle variazioni che si disporrebbero più agevolmente con decreto dirigenziale. Vi è poi il rischio di un'alterazione del principio di separazione tra politica e dirigenza, specialmente laddove si dovesse verificare un continuo mutamento del numero e delle competenze delle unità operative con conseguente ingestibilità dell'apparato amministrativo.

Il disegno di riorganizzazione, poi, non appare del tutto coerente, atteso che si assiste al rischio di complicazioni e sovrapposizioni di competenze in alcuni settori. In particolare, viene in rilievo l'art. 13, comma 1, della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, il quale dispone che, in attuazione del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, al fine di assicurare i livelli essenziali

delle prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro e potenziare la funzionalità dei centri per l'impiego, l'Assessorato regionale della famiglia si avvale degli organismi in *house* della Regione e degli enti accreditati come Agenzie per il lavoro. E' altresì prevista l'istituzione dell'elenco unico ad esaurimento dei lavoratori provenienti dai servizi formativi di cui all'articolo 12 della legge regionale 26 novembre 2000, n. 24. Infine, viene stabilito che gli enti e gli organismi di cui sopra, per la realizzazione delle attività affidate dal Dipartimento regionale del lavoro, si avvalgono prioritariamente dei lavoratori del summenzionato elenco. La norma non riesce a fare chiarezza su quali siano le specifiche competenze e le modalità di coordinamento tra i centri per l'impiego, che sono articolazioni dell'Assessorato, e i soggetti esterni sopra citati. Inoltre, l'art. 13 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, rubricato "*potenziamento centri per l'impiego*", prevede che l'Assessorato regionale del lavoro è autorizzato a servirsi del CIAPI di Priolo (ente in *house* della Regione); quest'ultimo, a sua volta, è autorizzato -per il tramite di procedure selettive- ad avvalersi dei soggetti appartenenti agli ex sportelli multifunzionali, di cui all'elenco unico istituito con la legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, presso il Dipartimento regionale del lavoro.

Invero, sembrerebbero palesarsi la possibilità di inutili sovrapposizioni e una certa inefficienza dei centri per l'impiego, la cui riforma dovrebbe comunque attuarsi prima dell'avvio di qualsiasi collaborazione con organismi estranei, che, fra l'altro, non sembrano dotati di sufficiente qualificazione. In breve, queste Sezioni riunite osservano con preoccupazione che nell'ambito dei servizi per l'impiego, già contraddistinti da un notevole numero di dipendenti, vi è il concreto rischio della creazione di ulteriori strutture parallele ed esterne con personale precario, prive di adeguata specializzazione e del tutto carenti di coordinamento. L'art. 13 della legge regionale n. 8 del 2017, malgrado l'evidente carattere pluriennale della spesa, si limita a prevedere la copertura soltanto per l'anno 2017 per un importo di appena 6 milioni di euro; ciò pone serie perplessità sulla sostenibilità finanziaria del sistema. Nel corso dell'istruttoria si è appurato che tali norme, che suscitano diversi dubbi circa la loro legittimità costituzionale, non hanno sinora ricevuto una completa attuazione e non hanno determinato alcun impegno di spesa; la Corte nondimeno vigilerà, affinché non siano adottati provvedimenti lesivi dei principi costituzionali dell'equilibrio finanziario, del buon andamento e del pubblico concorso.

10.1.1 La dirigenza

Nel presente capitolo saranno esaminati alcuni profili dell'organizzazione della dirigenza regionale, fermo restando che per i profili finanziari si rinvia all'apposito capitolo della relazione concernente la spesa per il personale. E' noto che, in virtù della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, anche nella Regione siciliana vige il principio della separazione tra l'attività di indirizzo politico e quella di gestione. Quest'ultima è affidata ai dirigenti, ai quali compete l'adozione dei provvedimenti amministrativi, la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Nel 2016 non è stato modificato l'art. 49, comma 3, della legge regionale n. 9 del 2015 che ha fissato il numero dei dirigenti, stabilendo che la dotazione organica del relativo comparto è rideterminata in numero di 1.736 unità e che, per il quinquennio 2016-2020, essa è annualmente ridotta in numero pari ai soggetti comunque cessati dal servizio nell'anno precedente. Già nella precedente relazione le Sezioni riunite constatavano che tale scelta legislativa ha finito per confermare la situazione esistente, perché le cessazioni dal servizio divengono il fattore dirimente per la quantificazione e la composizione della dotazione organica.

Invero, - come si desume dalla seguente tabella n. 10.2 - nel 2016 il numero complessivo di posizioni dirigenziali è stato pari a 1.583 a fronte di 1.768 nel 2015; in particolare, si è ridotto il numero di quelle presso gli uffici centrali, da 834 a 787 nel 2016, e il numero di quelle presso gli uffici periferici, passando da 899 a 758.

Tabella 10.2-Posizioni dirigenziali -quadriennio 2013-2016

TIPO DI INCARICO	2013		2014		2015		2016	
	UFFICI CENTRALI	UFFICI PERIFERICI	UFFICI CENTRALI	UFFICI PERIFERICI	UFFICI CENTRALI	UFFICI PERIFERICI	UFFICI CENTRALI	UFFICI PERIFERICI
	N. DIP.	N. DIP.	N. DIP.	N. DIP.	N. DIP.	N. DIP.	N. DIP.	N. DIP.
CAPO DIPARTIMENTO (1)	26	0	29	0	28	0	29	0
RESP. AREA O SERVIZIO (2)	368	140	378	140	388	149	381	138
RESP. UNITA' OPERATIVA (3)	379	613	391	677	376	658	340	557
COLLABORAZIONE STUDIO	12	58	18	64	22	54	22	16
ALTRO (4)	164	0	64	0	20	38	15	47
TOTALI (A)	949	811	880	881	834	899	787	758
DIRIGENTI IN ASSEGNAZIONE TEMPORANEA PRESSO ENTI REGIONALI ED ALTRE PP.AA. (5) (B)	31		30		35		38	
TOTALI COMPLESSIVI (A+B)	1791		1791		1768		1583	

Anno 2016:

(1) Il numero dei dirigenti è comprensivo delle unità collocate in quiescenza nel corso dell'anno

(2) dirigenti generali (23 interni, 2 esterni); dirigenti uffici speciali di livello generale (2); in quiescenza (2)

(3) Sono inclusi i dirigenti presso gli uffici speciali; altresì sono inclusi n.26 dirigenti interni (di cui 2 in quiescenza) presso gli uffici di gabinetto e n. 18 "postazioni dirigenziali" calcolate sulla base della sommatoria delle singole frazioni di posizione relative a n. 22 dirigenti esterni che si sono succeduti nel corso dell'anno presso i medesimi uffici di gabinetto

(4) aspettativa, sospensione, in attesa di conferimento incarico, incarichi di amministrazione presso organi regionali (15)

(5) E' compreso un incarico dirigenziale di livello generale (Fondo Pensioni)

Anno 2015:

(1) Il numero dei dirigenti è stato individuato prendendo in considerazione tutte le unità in servizio nel corso dell'anno (anche per frazioni)

(2) Dirigenti generali (24 interni, 2 esterni); dirigenti uffici speciali di livello generale (2)

(3) Sono inclusi i dirigenti presso gli uffici speciali; sono inclusi altresì n.19 dirigenti interni presso gli uffici di gabinetto e n. 16 "postazioni

(4) Aspettativa, in attesa di conferimento incarico, incarichi di amministrazione presso organi regionali (n. 15)

(5) E' compreso un incarico dirigenziale di livello generale (Fondo Pensioni)

Anno 2014:

(1) Dirigenti generali (25 interni, 2 esterni); Dirigenti uffici speciali di livello generale (2)

(2) Sono inclusi i dirigenti presso gli uffici speciali; sono inclusi altresì n.15 dirigenti interni presso gli uffici di gabinetto e n. 22 "postazioni

(3) E' compreso un dirigente esterno tra gli Uffici centrali

(4) Aspettativa, contratti in fase di definizione, nessun contratto, incarichi di amministrazione presso organi regionali (n. 4)

(5) E' compreso un incarico dirigenziale di livello generale (Fondo Pensioni)

Anno 2013:

(4) Comprende n° 162 posizioni per le quali non risulta formalizzato un incarico e n° 2 posizioni relative al Presidente ed al Vice Presidente

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

Nel corso del 2016 risultano assegnate 29 posizioni di capo dipartimento, cioè una in più rispetto all'anno precedente; sono diminuite le posizioni di responsabile di area sia presso gli uffici centrali (381 nel 2016 rispetto a 388 nel 2015) sia presso quelli periferici (passate da 149 nel 2015 a 138 nel 2016), i responsabili di unità operativa sono passati da 376 nel 2015 a 340 nel 2016 in sede centrale e da 658 a 557 in sede periferica.

I dirigenti generali esterni sono rimasti due, mentre i dirigenti esterni succedutisi negli uffici di gabinetto sono passati da 28 del 2015 a 22 nel 2016. Sono diminuiti gli incarichi di studio e collaborazione da 76 nel 2015 a 38 nel 2016.

L'evoluzione dalla presenza di posizioni dirigenziali è quindi riassunta nelle seguenti tabelle n. 10.3, 10.3 bis e 10.3 ter, che esaminano il fenomeno per il periodo 2015 – 2017.

Tabella 10.3 - Personale dirigente e del comparto distinto per Assessorato all'1/1/2015							
ASSESSORATO	01/01/2015						
	Dirigenti tempo IND.	Dirigenti tempo DET.	Totale A	Comparto tempo IND.	Comparto tempo DET	Totale B	Totale A + B
PRESIDENZA DELLA REGIONE	162	2	164	842	297	1139	1303
ATTIVITÀ PRODUTTIVE	19	1	20	160	0	160	180
BENI CULTURALI E IDENTITÀ SICILIANA	305	1	306	2828	26	2854	3160
ECONOMIA	74	0	74	485	0	485	559
ENERGIA SERVIZI PUBBLICA UTILITÀ	65	0	65	398	228	626	691
FAMIGLIA POLITICHE SOCIALI LAVORO	92	1	93	2931	11	2942	3035
AUTONOMIE LOCALI FUNZ.PUBBLICA	58	2	60	752	9	761	821
INFRASTRUTTURE MOBILITÀ	307	1	308	1689	3	1692	2000
ISTRUZIONE FORMAZIONE	21	0	21	351	1	352	373
RISORSE AGRICOLE	393	1	394	2116	5	2121	2515
SALUTE	44	1	45	252	2	254	299
TERRITORIO E AMBIENTE	140	1	141	1740	40	1780	1921
TURISMO SPORT SPETTACOLO	57	2	59	394	4	398	457
TOTALI	1737	13	1750	14938	626	15564	17314

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

Tabella 10.3 bis- Personale dirigente e del comparto distinto per Assessorato all'1/1/2016							
	Dirigenti tempo IND.	Dirigenti tempo DET.	Totale A	Comparto tempo IND.	Comparto tempo DET.	Totale B	Totale A + B
PRESIDENZA DELLA REGIONE	146	3	149	835	293	1128	1277
ATTIVITÀ PRODUTTIVE	15	2	17	149	2	151	168
BENI CULTURALI E IDENTITÀ SICILIANA	270	2	272	2617	25	2642	2914
ECONOMIA	68	0	68	457	1	458	526
ENERGIA SERVIZI PUBBLICA UTILITÀ	64	2	66	369	223	592	658
FAMIGLIA POLITICHE SOCIALI LAVORO	71	2	73	2749	12	2761	2834
AUTONOMIE LOCALI FUNZ.PUBBLICA	52	0	52	837	9	846	898
INFRASTRUTTURE MOBILITÀ	272	2	274	1587	4	1591	1865
ISTRUZIONE FORMAZIONE	20	1	21	339	2	341	362
RISORSE AGRICOLE	363	1	364	1988	3	1991	2355
SALUTE	43	1	44	239	1	240	284
TERRITORIO E AMBIENTE	116	2	118	1577	42	1619	1737
TURISMO SPORT SPETTACOLO	49	2	51	362	4	366	417
TOTALI	1549	20	1569	14105	621	14726	16295

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

Tabella 10.3ter - Personale dirigente e del comparto distinto per Assessorato all'1/1/2017							
ASSESSORATO	01/01/2017						
	Dirigenti tempo IND.	Dirigenti tempo DET.	Totale A	Comparto tempo IND.	Comparto tempo DET	Totale B	Totale A + B
PRESIDENZA DELLA REGIONE	139	5	144	814	261	1075	1219
ATTIVITÀ PRODUTTIVE	17	2	19	146	2	148	167
BENI CULTURALI E IDENTITÀ SICILIANA	228	2	230	2504	38	2542	2772
ECONOMIA	76	1	77	369	3	372	449
ENERGIA SERVIZI PUBBLICA UTILITÀ	55	2	57	349	225	574	631
FAMIGLIA POLITICHE SOCIALI LAVORO	90	2	92	2669	10	2679	2771
AUTONOMIE LOCALI FUNZ.PUBBLICA	40	0	40	770	12	782	822
INFRASTRUTTURE MOBILITÀ	220	2	222	1515	5	1520	1742
ISTRUZIONE FORMAZIONE	26	1	27	360	4	364	391
RISORSE AGRICOLE	322	1	323	1900	6	1906	2229
SALUTE	39	1	40	228	2	230	270
TERRITORIO E AMBIENTE	111	1	112	1441	59	1500	1612
TURISMO SPORT SPETTACOLO	47	1	48	291	7	298	346
TOTALI	1410	21	1431	13356	634	13990	15421

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

Per quanto attiene al rapporto tra il numero dei dirigenti e quello dei dipendenti si nota un progressivo miglioramento; al 1° gennaio 2014 vi è stato mediamente un dirigente per ogni 8,38 dipendenti, al 1° gennaio 2015 il rapporto è di un dirigente per ogni 8,89 dipendenti, al 1° gennaio

2016 vi è un dirigente per ogni 9,38 dipendenti, al 1° gennaio 2017 vi è un dirigente per ogni 9,77 dipendenti. Tale evoluzione è dovuta esclusivamente alla riduzione dal 2016 al 2017 del numero sia dei dipendenti a tempo indeterminato, da 14.105 a 13.356, sia dei dirigenti a tempo indeterminato, da 1.549 a 1.410. Le maggiori flessioni del numero dei dirigenti si sono verificate nell'Assessorato dei beni culturali (da 270 a 228), nell'Assessorato delle infrastrutture (da 272 a 220) e in quello dell'agricoltura (da 363 a 322); le riduzioni più significative di personale del comparto non dirigenziale si sono verificate nell'Assessorato dei beni culturali (da 2.617 unità a 2.504), in quello del turismo (da 362 a 291), in quello del territorio (da 1.577 a 1.441).

Va segnalato che l'art. 3, comma 15, della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, è intervenuto sull'art. 49, comma 4, della legge regionale n. 9 del 2015. Quest'ultimo articolo dispone che la dotazione organica del comparto non dirigenziale della Regione è rideterminata in numero di 13.551 unità⁴³⁸; inoltre, prima della modifica del 2016, stabiliva che la dotazione fosse annualmente ridotta nelle seguenti percentuali rispetto al numero dei soggetti comunque cessati dal servizio nell'anno precedente: 90 per cento per il biennio 2016-2017 e 50 per cento per il triennio 2018-2020. L'art. 3, comma 15, della legge n. 27 del 2016, invece, novellando il citato art. 49, dispone che: *“Tale dotazione organica è annualmente ridotta per il triennio 2016-2018 del 40 per cento dei soggetti cessati dal servizio nell'anno precedente per effetto delle disposizioni di cui all'articolo 52, commi 3 e 5, e per il triennio 2019-2021 del 100 per cento dei soggetti cessati dal servizio nell'anno precedente per effetto delle disposizioni di cui all'articolo 52, commi 3 e 5”*. Viene poi richiamato l'art. 52 della legge regionale n. 9 del 2015, che, nei commi 3 e 5, si occupa del collocamento a riposo dei dipendenti che abbiano frattanto maturato i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico in base alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto legge n. 201 del 2011. Va aggiunto che il comma 5 del medesimo art. 49 della legge regionale n. 9 del 2015 è intervenuto anche sulla dotazione organica del personale del comparto non dirigenziale del Corpo forestale della Regione siciliana, rideterminandolo in numero di 1.250 unità⁴³⁹; per il biennio 2016-2017 la riduzione è pari al numero dei soggetti comunque cessati dal servizio nell'anno precedente, mentre nel triennio 2018 - 2020 la percentuale è del 50 per cento annuo.

In breve, la fine del 2016 ha visto attenuarsi la tendenza alla diminuzione della dotazione organica e ciò allo scopo di realizzare la stabilizzazione del personale precario, che non a caso è

⁴³⁸ Nel dettaglio: categoria "D" 4.621 dipendenti, categoria "C" 3.847, categoria "B" 2.256, categoria "A" 2.827: totale personale del comparto non dirigenziale 13.551.

⁴³⁹ Nel dettaglio: categoria "D" 223 dipendenti, categoria "C" 1.001, categoria "B" 26, totale 1.250.

oggetto del citato art. 3 della legge n. 27 del 2016, rubricato “*Disposizioni per la stabilizzazione del personale precario*”.

Le Sezioni riunite devono altresì constatare la lentezza del procedimento di rilevazione dei fabbisogni del personale, che è propedeutico alla rideterminazione dei contingenti del personale prevista dall’art. 49 della legge regionale n. 9 del 2015. Tali procedure, infatti, sono state avviate soltanto nel mese di novembre 2016, chiedendo a tutti i dipartimenti e agli uffici speciali di inserire in un apposito *software* i dati sul numero di giornate lavorative annue necessarie per ogni singola attività; il sistema ha aggregato i dati e ha quantificato il fabbisogno espresso in numero di unità di personale per categoria (funzionari, istruttori, collaboratori e operatori). Tale processo però rischia di riprodurre la situazione esistente, senza alcuno spazio per profili legati alla semplificazione, all’efficienza e all’efficacia.

Nel 2016 non è stata attivata la procedura prevista dall’art. 1, comma 4, della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 9, che, allo scopo di ridurre il numero dei dirigenti presso gli uffici regionali, ha autorizzato l’Assessorato regionale della funzione pubblica a disporre distacchi o comandi biennali di personale con tale qualifica presso gli enti locali.

In questa sede è opportuno notare che il 2016 si è contraddistinto per la soccombenza della Regione in numerosi contenziosi avviati negli anni precedenti da dirigenti generali non riconfermati. In quattro casi la Regione è stata condannata alla corresponsione del trattamento economico fondamentale ed accessorio previsto per quelle qualifiche a causa dell’errata applicazione dell’art. 9, comma 3, della legge regionale n. 10 del 2010, concernente il cd. *spoils system*, e per avere violato l’art. 41, comma 1, lett. b), del CCRL del personale con qualifica dirigenziale. In tre casi la Regione è stata condannata al pagamento di differenze retributive per avere violato l’art. 41, comma 1, punto 1 lett. a), dell’anzidetto contratto collettivo con riferimento ad ipotesi di risoluzione unilaterale per motivate ragioni organizzative e gestionali. Per altre vicende similari il contenzioso è ancora pendente.

Nell’anno 2016, infine, sono stati adottati numerosi provvedimenti di avvicendamento dei dirigenti generali; in particolare, sono stati emanati 13 decreti di nomina e di preposizione a strutture dipartimentali, inclusi 3 di conferma dell’incarico e 2 di conferimento di incarico ad interim.

La tabella n. 10.4 illustra gli avvicendamenti verificatisi nel 2016 e nel 2017 per le strutture di massima dimensione.

Tabella 10.4-Aviccendamenti nelle strutture di massima dimensione – anni 2016 – 2017 SEGUE

ASSESSORATI E DIPARTIMENTI REGIONALI		DECRETO DI NOMINA	NOTE	INTERIM SI/NO	DECORRENZA INCARICO	SCADENZA INCARICO	REVOCATO IL	ESTERNO SI/NO
PRESIDENZA DELLA REGIONE	SEGRETERIA GENERALE	D.P.REG. n. 4303 del 05/07/2016 conferma incarico	Anni 5	NO	21/07/2012	04/07/2021		SI
	UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE	D.P.REG. n.1914 del 26/3/2014 conferma incarico	Anni 3	NO	26/03/2014	25/03/2017	30/04/2017	SI
	UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE	D.P.REG. n. 2213 del 03/05/2017	Anni 5	NO	01/05/2017	30/04/2022		NO
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROTEZIONE CIVILE	D.P.REG. n.920 del 5/3/2015 conferma incarico	Anni 3	NO	05/03/2014	04/03/2018		NO
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROGRAMMAZIONE	D.P.REG. n.858 del 24/2/2014 e n. 150 del 25/01/2017 di PROROGA	Anni 5	NO	24/02/2014	31/12/2019		NO
	DIPARTIMENTO REGIONALE DEGLI AFFARI EXTRAREGIONALI	D.P.REG. n.1066 del 12/3/2015 conferma incarico	Anni 3	NO	12/03/2015	11/03/2018		NO
	UFFICIO SPECIALE AUTORITÀ DI AUDIT DEI PROGRAMMI COFINANZIATI DALLA COMMISSIONE EUROPEA	D.P.REG. n. 9212 del 29/12/2016 CONFERITO	Anni 4	NO	29/12/2016	28/12/2020		NO
	UFFICIO SPECIALE DELL'AUTORITÀ DI CERTIFICAZIONE DEI PROGRAMMI COFINANZIATI DALLA COMMISSIONE EUROPEA	D.P.REG. n. 9212 del 29/12/2016 CONFERITO	Anni 4	NO	29/12/2016	28/12/2020		NO
ASSESSORATO REGIONALE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE	D.P.REG. n.694 del 24/02/2015 conferma incarico	Anni 3	NO	24/02/2015	23/02/2018		NO
ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA	DIPARTIMENTO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA	D.P.REG. n.925 del 05/03/2015	Anni 3	NO	05/03/2015	04/03/2018		NO
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL BILANCIO E DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE	D.P.REG. n. 195 del 27/01/2017		SI	27/01/2017	26/05/2017		NO
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE FINANZE E DEL CREDITO.	D.P.REG. n.1965 del 28/03/2014 e n. 151 del 25/01/2017 di PROROGA	Anni 5	NO	28/02/2014	31/12/2019		NO
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI.	D.P.REG. n. 3076 del 24/05/2016 CONFERITO	Anni 2	NO	24/05/2016	14/04/2018		NO
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ENERGIA.	D.P.REG. n. 3077 del 24/05/2016 CONFERITO	Anni 4	NO	22/05/2016	23/05/2020		NO
ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FAMIGLIA E DELLE POLITICHE SOCIALI.	D.P.REG. n.926 del 05/03/2015	Anni 2	NO	05/03/2015	04/03/2017	13/04/2016	NO
		D.P.REG. n.1809 del 13/04/2016 conferimento incarico	Anni 4	NO	13/04/2016	12/04/2019		NO
	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL LAVORO	D.P.REG. n.1810 del 13/04/2016 conferimento incarico	Anni 3	NO	13/04/2016	12/04/2019		NO
ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA	D.P.REG. n. 2593 del 11/05/2016 conferma incarico conferma incarico	Anni 4	NO	11/05/2016	10/05/2020		NO
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI.	D.P.REG. n.330 del 02/02/2016		SI	02/02/2016		13/04/2016	NO
		D.P.REG. n.1808 del 13/04/2016	Anni 3	NO	13/04/2016	12/04/2019		NO

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

SEGUE Tabella 10. 4-Avvicendamenti nelle strutture di massima dimensione – anni 2016 – 2017 SEGUE

ASSESSORATI E DIPARTIMENTI REGIONALI		DECRETO DI NOMINA	NOTE	INTERIM SI/NO	DECORRENZA INCARICO	SCADENZA INCARICO	REVOCATO IL	ESTERNO SI/NO
ASSESSORATO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE, DELLA MOBILITÀ E DEI TRASPORTI.	D.P.REG. n.1067 del 12/03/2015 e n. 218 del 31/01/2017 di PROROGA	Anni 5	NO	12/03/2015	31/12/2019		NO
	DIPARTIMENTO REGIONALE TECNICO.	D.P.REG. n.6618 dell'11/11/2015		SI	11/11/2015		13/04/2016	NO
		D.P.REG. n.1805 del 13/04/2016		NO	13/04/2016	12/04/2019		NO
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE.	D.P.REG. n.5535 del 02/09/2014 e n. 219 del 31/01/2017 di PROROGA	Anni 5	NO	02/09/2014	31/12/2019		NO
ASSESSORATO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA.	D.P.REG. n. 3071 del 24/05/2016 CONFERITO	Anni 4	NO	22/05/2016	23/05/2020		NO
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PESCA MEDITERRANEA.	Del D.P.REG. n.3069 del 14/05/2014 e n. 217 del 31/01/2017 di PROROGA	Anni 5	NO	14/05/2014	31/12/2019		NO
	DELLO SVILUPPO RURALE E TERRITORIALE	D.P.REG. n. 132 del 24/01/2017 – CONFERITO	Anni 3	NO	22/01/2017	23/01/2020		NO
ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA.	D.P.REG. n.1311 del 23/03/2017 CONFERITO	Anni 4	NO	21/03/2017	22/03/2021		NO
	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LE ATTIVITÀ SANITARIE E OSSERVATORIO EPIDEMIOLOGICO.	D.P.REG. n.1311 del 23/03/2017 CONFERITO	Anni 4	NO	21/03/2017	22/03/2021		NO
ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AMBIENTE.	D.P.REG. n. 3074 del 24/05/2016 CONFERITO	Anni 3	NO	09/11/2016	10/11/2019		NO
		D.P.REG. n.1785 del 15/04/2015	Anni 3	NO	15/04/2015	14/04/2018	23/05/2016	NO
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'URBANISTICA.	D.P.REG. n.1375 del 28/03/2017 CONFERITO	Anni 4	NO	26/03/2017	27/03/2021		NO
	COMANDO DEL CORPO FORESTALE DELLA REGIONE SICILIANA	D.P.REG. n. 1377 del 28/03/2017 CONFERITO	Anni 4	NO	26/03/2017	27/03/2021		NO
		D.P.REG. n.232 del 28/01/2015	Anni 3	NO	28/01/2015	27/01/2018	in pensione dal 15/03/2017	NO
ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO.	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO.	D.P.REG. n. 336 del 03/02/2017 di PROROGA		NO	22/12/2014	30/04/2018		NO

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

La Corte constata che la Regione deve assicurare la contestualità tra l’emanazione del decreto di incarico e la firma del contratto, atteso che il decorso di un apprezzabile lasso di tempo non solo non appare coerente con il vigente sistema della dirigenza ma determina incertezze organizzative e può ingenerare contenziosi.

Va sottolineato che l’art. 31 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, ha modificato il comma 17 dell’art. 49 della legge regionale n. 9 del 2015 in materia di ruolo unico della dirigenza regionale; in particolare, se -a seguito dell'esperimento delle procedure per l’attribuzione degli

incarichi dirigenziali- non sono state presentate istanze, i dirigenti generali utilizzano l'elenco dei dirigenti privi di incarico *“e, in subordine, i dirigenti equiparati ai sensi dell’articolo 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 e dell’articolo 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21, richiamate al comma 553 dell’articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244”*. La Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 31 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8 con sentenza n. 113 del 19 maggio 2017, affermando che: *“Tale norma, parte di una complessa evoluzione normativa, come si desume dai lavori preparatori, è chiaramente volta a stabilizzare gli ex dipendenti delle società ITALTER e SIRAP in violazione dei requisiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale come indispensabili a consentire una deroga alla regola del pubblico concorso. Essa, infatti, nel prescrivere genericamente che, nel caso in cui non risultino istanze, i dirigenti generali, al fine del conferimento diretto degli incarichi, prendono in considerazione, sia pure in subordine rispetto ai dirigenti regionali privi di incarico, i dirigenti ex ITALTER e SIRAP, non rispetta le condizioni ritenute idonee a giustificare deroghe al principio del pubblico concorso. Un simile “inserimento” non è né rigorosamente delimitato, in termini percentuali, né subordinato allo svolgimento di procedure di valutazione dell’attività svolta dal dirigente, data la assoluta genericità del riferimento alla considerazione del «curriculum vitae, delle esperienze maturate e degli incarichi ricoperti», né tantomeno collegato alla soddisfazione di specifiche necessità funzionali dell’amministrazione, e, quindi, a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico”*.

La Regione siciliana dovrà tener conto dei principi enunciati dalla Corte costituzionale, che devono ritenersi cogenti per l’accesso sia nella qualifica dirigenziale sia nei ruoli del pubblico impiego regionale; è palese, infatti, che il principio del concorso, al quale si correla l’obbligatoria valutazione delle capacità e delle attitudini, è un presidio fondamentale dell’imparzialità e del buon andamento dell’Amministrazione. E’ quindi auspicabile che il legislatore regionale disciplini in modo organico il ruolo unico dei dirigenti, non sottovalutando la gravità dell’introduzione di norme eventualmente contrastanti con la Costituzione, che possono avere ripercussioni finanziarie negative per la Regione.

In considerazione dell’emanazione del Decreto del Presidente della Regione n. 12 del 2016, l’Amministrazione regionale, in virtù dell’art. 13, comma 12, della legge regionale n. 3 del 2016, ha prorogato sino al 30 giugno 2016 i contratti dirigenziali scaduti il 31 dicembre 2015 e ha risolto dal 1° luglio 2016 gli incarichi già vigenti, procedendo successivamente alla stipulazione di nuovi contratti in ragione del mutato assetto organizzativo.

Con deliberazione della Giunta n. 326 del 3 ottobre 2016 sono stati adottati i criteri di “pesatura” degli incarichi dirigenziali ai sensi dell’art. 13, comma 5, della legge regionale n. 3 del

2016; tale norma, per assicurare piena omogeneità nella graduazione della retribuzione di posizione, ha previsto che l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, previa informativa alle organizzazioni sindacali, debba sottoporre alla Giunta regionale una proposta di individuazione dei criteri di “pesatura” degli incarichi dirigenziali. Al riguardo, va constatato che, in primo luogo, nell'apparato amministrativo regionale non si è sinora proceduto a una reale valutazione dell'incidenza funzionale delle numerose posizioni dirigenziali; in secondo luogo, il sistema dei controlli e gli stessi criteri di valutazione della dirigenza si sono rivelati inadeguati, in quanto disancorati da una reale considerazione della rilevanza di diversi incarichi dirigenziali.

La deliberazione della Giunta rinvia integralmente alla proposta dell'Assessore regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, che descrive tre fasce di pesatura per le aree e i servizi e quattro fasce per le unità operative di base, poiché queste ultime sono più numerose.

La valutazione delle postazioni dirigenziali è effettuata sulla base delle seguenti caratteristiche: 1)- rilevanza strategica della postazione all'interno della struttura organizzativa; 2)- rilevanza strategica della postazione dirigenziale rispetto al programma di governo e alle direttive impartite dall'organo di indirizzo politico; 3)- rilevanza delle risorse finanziarie o umane gestite; 4)- svolgimento di funzioni ispettive, di controllo e di monitoraggio; 5)- espletamento di funzioni amministrative o professionali di particolare complessità; 6)- grado di esposizione della struttura a rischio corruttivo; 7)- attività di impulso e coordinamento endodipartimentale o interdipartimentale; 8)- funzioni di particolare rilievo intrattenute con i Dipartimenti o enti regionali o organi statali o sovranazionali; 9)- rilevante rapporto con l'utenza. Il peso della postazione dipende quindi dalle sue caratteristiche.

L'assegnazione nella fasce è così effettuata:

a)- per le aree e i servizi: 1)- a ciascuna postazione dirigenziale di area o servizio è attribuito il peso di 100, ove ricorrano almeno cinque delle predette caratteristiche; 2)- il peso di 90, ove ne ricorrano almeno quattro; 3)- il peso di 80, ove ne ricorrano meno di quattro.

b)- per le unità operative di base: 1)- a ciascuna postazione è attribuito il peso di 100, ove ricorrano almeno cinque delle predette caratteristiche; 2)- il peso di 90, ove ne ricorrano almeno quattro; 3)- il peso di 80, ove ne ricorrano almeno tre; 3)- il peso di 70, ove ne ricorrano meno di tre.

Le Sezioni riunite non possono non evidenziare talune criticità di tali criteri di pesatura.

In primo luogo, quasi tutte le caratteristiche sopra enumerate si prestano ad una valutazione soggettiva, facendo riferimento ad aggettivi o a definizioni inevitabilmente

indeterminate; tenuto conto del notevole numero di postazioni dirigenziali, ciò può favorire disparità di trattamento o valutazioni arbitrarie. In secondo luogo, nessuna caratteristica accenna a parametri economici o quantitativi, che possano ricollegarsi ad una più oggettiva valutazione per centri di costo e alla contabilità analitica. In terzo luogo, i criteri si rivelano riduttivi e finiscono per confermare la situazione attualmente esistente; nel dettaglio, infatti, si osserva che la valutazione delle posizioni dirigenziali oscilla tra 100 a 80 per le aree e i servizi e da 100 a 70 per le unità operative; in particolare, si attribuisce la massima pesatura ad una postazione dirigenziale, purché sussistano almeno cinque delle dieci caratteristiche sopra descritte, mentre si attribuisce la pesatura minima di 80 per le aree, quando vi siano tre caratteristiche, e quella di 70 per le unità operative quando vi siano due caratteristiche. E' chiaro che tale parametrizzazione finisce implicitamente per giustificare la presenza di postazioni dirigenziali, che sono tali non già in conseguenza delle attività espletate ma sol perché rivestite da un dipendente con qualifica dirigenziale.

Appare poi alquanto ridotta la differenziazione delle pesature, posto che –come già si è osservato- vi è un'oscillazione modesta tra la massima pesatura e la minima e posto che, comunque, la pesatura massima consegue alla mera presenza di appena la metà delle caratteristiche sopra elencate. Si verifica poi l'effetto paradossale di equiparare la pesatura di una postazione, dove ricorrano tutte le caratteristiche, con quella di un'altra, dove ne sussistano soltanto la metà; per entrambe le tipologie la pesatura è la medesima. Tali criteri avvantaggiano le postazioni dirigenziali con minori responsabilità e possono ingenerare tentativi di “fuga” da quelle più gravose.

Infine, si constata che l'introduzione soltanto nel 2016 di criteri di pesatura dimostra che, per molto tempo, il conferimento degli incarichi dirigenziali è avvenuto in assenza di specifici parametri relativi alla loro importanza strategica e al loro impatto organizzativo.

10.1.2 Gli Uffici speciali

Nel corso del 2016 si segnala la presenza di diversi Uffici speciali, il cui fondamento normativo si rinviene nell'art. 4, comma 7, della legge regionale 10 maggio 2000, n. 10⁴⁴⁰; le Sezioni

⁴⁴⁰ L'art. 4, comma 7, della citata legge regionale n. 10 del 2000 dispone che: “La Giunta regionale può deliberare l'istituzione di uffici speciali temporanei per il soddisfacimento di esigenze particolari, per la realizzazione di specifici programmi e progetti di rilevante entità e complessità per lo svolgimento di particolari studi o elaborazioni. Gli uffici speciali possono operare tramite l'impiego coordinato

riunite nelle precedenti relazioni hanno evidenziato che gli stessi devono avere carattere temporaneo, poiché sono finalizzati al soddisfacimento di esigenze particolari oppure alla realizzazione di specifici programmi e di progetti di rilevante entità e complessità, nonché allo svolgimento di studi; possono operare tramite l'impiego coordinato di più strutture organizzative, anche appartenenti a diversi assessorati; hanno dunque compiti specifici e obiettivi predefiniti, previsti nell'atto istitutivo, sicché non possono divenire strutture permanenti con competenza generale.

Tabella 10.5 - Uffici speciali operativi nel corso del 2016	
STRUTTURE DI RIFERIMENTO	UFFICI SPECIALI
PRESIDENZA DELLA REGIONE	Ufficio speciale autorità di audit dei programmi cofinanziati dalla commissione europea
	Ufficio speciale dell'autorità di certificazione dei programmi cofinanziati dalla commissione europea
	Ufficio speciale per il monitoraggio e l'attuazione delle azioni previste nelle O.P.R.S. n. 5 e n. 6/Rif./2016 per l'incremento della raccolta differenziata presso i comuni della Sicilia
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA	Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni
ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA	Ufficio speciale per l'attività di coordinamento dei sistemi informativi regionali e l'attività informatica della Regione e delle pubbliche amministrazioni regionali
ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO	Ufficio speciale per l'Immigrazione
ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO.	Ufficio speciale per il cinema e l'audiovisivo

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale.

Nel 2016 sono proseguite le attività dei seguenti Uffici speciali:

a)- Autorità di *Audit* dei programmi cofinanziati dalla Commissione europea; con deliberazione della Giunta n. 413 del 13 dicembre 2016 è stato conferito il nuovo incarico di dirigente responsabile;

di più strutture organizzative, anche appartenenti a diversi assessorati. La dotazione di personale e quella strumentale dell'ufficio è determinata, unitamente agli obiettivi ed alla loro durata, con l'atto istitutivo. Agli stessi sono preposti dirigenti di prima, seconda o terza fascia”.

b)- Autorità di certificazione dei programmi cofinanziati dalla Commissione europea; con deliberazione n. 16 del 21 gennaio 2016 è stato designato il nuovo dirigente responsabile;

c)- Ufficio speciale per l'attività di coordinamento dei sistemi informativi regionali e l'informatica della Regione e delle pubbliche amministrazioni regionali; con deliberazione della Giunta n. 210 del 7 giugno 2016 è stato conferito il nuovo incarico di dirigente preposto all'ufficio, mentre con deliberazione della Giunta n. 270 del 27 luglio 2016 ne è stata approvata la riorganizzazione;

d)- Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni, ove è stato riconfermato il dirigente preposto;

e)- Ufficio speciale per il Cinema e l'audiovisivo, la cui attività è stata rifinanziata con la riattivazione degli appositi capitoli e prorogata per un ulteriore biennio con deliberazione n. 407 del 6 dicembre 2016.

Sono invece cessate le attività dell'Ufficio speciale per il coordinamento delle attività tecniche e di vigilanza sulle opere pubbliche, istituito con Deliberazione della Giunta regionale n. 107 del 19 aprile 2010; le sue competenze sono confluite nell'ambito del Dipartimento regionale tecnico.

Nel 2016 è stato operativo Ufficio speciale per l'immigrazione, istituito con la deliberazione della Giunta n. 175 del 3 luglio 2015. Tale struttura deve realizzare i seguenti obiettivi: attuazione delle politiche legate all'accoglienza di minori non accompagnati; raccordo con i Ministeri competenti, le Prefetture, la Protezione civile, le Questure e gli enti locali coinvolti a vario titolo nelle politiche migratorie, anche al fine di potenziare le strutture di prima accoglienza; attuazione dei rapporti diretti tra Regione e Unione Europea nell'ambito dell'immigrazione; sviluppo della tematica migratoria all'interno delle strategie europee di lavoro e inclusione sociale; reperimento dei mezzi finanziari occorrenti per le politiche dell'immigrazione; esecuzione di politiche di integrazione sociale e culturale dei minori non accompagnati; raccordo con l'Assessorato regionale della salute, competente in materia di integrazione sanitaria. Con deliberazione n. 18 del 18 gennaio 2017 è stato individuato il nuovo dirigente preposto ed è stata prorogata per un biennio ulteriore l'attività dell'ufficio.

Con deliberazione della Giunta n. 236 del 12 luglio 2016, modificata con deliberazione n. 246 del 13 luglio 2016, è stato istituito per la durata di due anni l'Ufficio speciale per il monitoraggio e l'attuazione delle azioni previste nelle Ordinanze n. 5/rif. del 7 giugno 2016 e n. 6/rif. del 30 giugno 2016 per l'incremento delle raccolta differenziata presso i Comuni della Sicilia. Tale Ufficio, che è istituito nell'ambito della Presidenza della Regione e coordinato funzionalmente dal

Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti, deve svolgere attività di supporto sia alle amministrazioni comunali (per la corretta impostazione dei provvedimenti finalizzati all'attuazione degli obiettivi di incremento della raccolta differenziata), sia alla Presidenza della Regione e al Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti per l'adozione dei provvedimenti attuativi e correttivi utili per il raggiungimento delle finalità previste dall'ordinanza n. 5/rif/2016.

La Corte anche quest'anno ritiene necessario ribadire che, per assicurare il contenimento della spesa e la razionalità dell'assetto organizzativo, la previsione di Uffici speciali dovrebbe essere limitata alle situazioni in cui essi possano garantire un'attività più efficiente di quella dei Dipartimenti. Agli Uffici in questione vanno attribuiti soprattutto compiti di raccordo e di coordinamento interdipartimentale oppure funzioni in ambiti tecnici di particolare importanza⁴⁴¹. Va soprattutto rilevato che la creazione di Uffici speciali richiede una preliminare ricognizione delle attribuzioni dei Dipartimenti e una visione sistematica, di cui non sembra che vi sia stata consapevolezza negli ultimi anni.

10.1.3 Gli enti regionali e l'esigenza della riforma

Nelle precedenti relazioni le Sezioni riunite hanno ripetutamente manifestato notevoli perplessità per il numero ragguardevole e l'eterogeneità degli enti ed organismi vigilati dalla Regione siciliana, per il rischio di sovrapposizioni di funzioni tra gli stessi e per la sostanziale assenza dei controlli. Invero, gli enti regionali, nel loro insieme e salve alcune eccezioni, finiscono per costituire una finanza parallela e incontrollata, nonostante i moniti della Ragioneria generale. Pertanto, si è ribadita l'improrogabilità di una specifica riforma, che conduca all'accorpamento, alla soppressione o alla reale privatizzazione di tali enti, riducendo o eliminando il loro impatto sulle finanze regionali. Occorre nel contempo rafforzare il sistema dei controlli sia interni che esterni.

Nell'elenco allegato alla legge regionale 9 maggio 2017, n. 9, aggiornato rispetto a quello contenuto nel Decreto assessoriale n. 90 del 12 febbraio 2016, risultano 121 enti strumentali della

⁴⁴¹ Si rinvia ai contenuti della deliberazione n. 13 del 9 giugno 2004 della Sezione di controllo avente ad oggetto “*Relazione sull'esito del controllo sulla gestione in tema di attuazione della legge regionale n. 10 del 2000 – I Dipartimenti regionali e gli Uffici speciali*”; nella summenzionata relazione, infatti, è stato chiarito che: “*Ritiene, pertanto, la Corte di dover richiamare l'attenzione del Governo regionale sull'esigenza che il quadro organizzativo degli Uffici Speciali venga al più presto rivisto in modo da valutare in quella sede più adeguatamente alcuni fattori di indubbio rilievo fra i quali si segnalano i seguenti: 1. Compatibilità di alcune scelte organizzative operate tramite gli Uffici speciali con l'assetto delle strutture dipartimentali. Emblematiche, infatti, appaiono le posizioni di alcuni Uffici speciali i quali in effetti sono stati chiamati a svolgere funzioni e attività già attribuite ordinariamente e permanentemente ad altre amministrazioni regionali; 2. Congruità della rilevata diffusa istituzione di uffici speciali con la situazione di scarsità di risorse umane e professionali presso i dipartimenti regionali, nonché con i maggiori oneri di funzionamento che dette strutture finiscono per arrecare alla finanza regionale*” (pag.13).

Regione (enti economici, istituti autonomi case popolari, consorzi di bonifica, consorzi ittici, scuole, enti parco, enti teatrali, istituti di alta cultura, enti e istituti di sostegno all'agricoltura) e 22 organismi strumentali; una parte non indifferente è costituita da enti in liquidazione: 11 Consorzi per le aree di sviluppo industriale, 2 enti fiera, 3 enti pubblici economici, 2 aziende termali, 5 Consorzi di gestione e ripopolamento ittico, 6 Consorzi di ripopolamento ittico. Nella "galassia regionale", come emerge dal summenzionato elenco, risultano pure 15 società, di cui 10 con partecipazione maggioritaria della Regione; vi sono pure 9 società in liquidazione, di cui 6 con partecipazione maggioritaria della Regione.

La Corte osserva che neppure nel 2016 è stata avviata la riforma degli enti regionali, sebbene vi siano stati alcuni interventi normativi sul settore.

Innanzitutto, l'art. 1 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, al fine di consentire in via immediata agli enti regionali l'applicazione dell'istituto del prepensionamento, ha previsto che, nelle more dell'approvazione di una disciplina di riordino, gli stessi provvedano alla ridefinizione della propria dotazione organica. Il medesimo articolo ha poi esteso nei confronti dei dipendenti delle Camere di commercio della Sicilia, assunti antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge regionale 4 aprile 1995, n. 29, le disposizioni di cui all'articolo 51 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, concernente l'armonizzazione del sistema pensionistico regionale con quello statale. E' stato quindi demandato alle Camere di commercio di rideterminare le proprie dotazioni organiche, tenendo conto delle unità di personale cessate dal servizio per effetto dei prepensionamenti.

Il legislatore è pure intervenuto nuovamente sulle procedure di liquidazione dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale. In particolare, l'art. 19, comma 8, della citata legge regionale n. 8 del 2016 stabilisce che i rapporti attivi e passivi dei soppressi Consorzi per le aree di sviluppo industriali della Regione permangono in capo agli stessi sino alla definitiva chiusura delle operazioni di liquidazione. E' stato finalmente chiarito che in nessun caso è consentito che le singole posizioni debitorie dei soppressi Consorzi ASI transitino all'IRSAP ovvero nel bilancio della Regione. Le operazioni di liquidazione sono sottoposte al controllo e alla vigilanza dell'Assessorato regionale dell'economia. I beni immobili già facenti parte del patrimonio dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale, non strumentali all'organizzazione e al loro funzionamento, nonché i capannoni industriali ed i centri direzionali individuati a seguito dell'attività di ricognizione dei commissari, fatte salve le procedure esecutive in corso, sono alienati dai liquidatori dei singoli Consorzi ASI e i proventi sono destinati al ripiano delle

situazioni debitorie discendenti dalla liquidazione di ogni singolo Consorzio. Conclusa la liquidazione, i proventi eventualmente residuati confluiscono nel patrimonio dell'IRSAP.

Va segnalato che l'art. 21 della legge regionale 29 settembre 2016, n. 20, modificando l'art. 39 della legge regionale n. 9 del 2015, ha previsto che entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, fermo restando il numero massimo di tre componenti del consiglio di amministrazione, ciascun Assessore regionale, con proprio decreto, debba ridefinire la composizione degli organi degli enti, sottoposti a controllo e vigilanza, mantenendo, se previsto, due componenti in rappresentanza delle istituzioni o delle associazioni portatrici di interessi economici e sociali. Nei successivi sessanta giorni gli enti devono adeguare i propri statuti.

Ciò premesso, va rammentato che le Sezioni riunite, già in sede di audizione sul Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2017 / 2019, hanno osservato che tale documento si è occupato soltanto in maniera generica della riorganizzazione degli enti regionali, rinviando a future proposte legislative l'effettiva realizzazione della riforma, che è stata prefigurata dall'art. 39 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9⁴⁴².

In quella sede la Corte ha rilevato che nel DEFR non sono stati indicati i termini per la presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa in materia; neppure è stato esposto un cronoprogramma per la concreta attuazione degli interventi previsti da disposizioni legislative già vigenti⁴⁴³. E' mancata altresì una quantificazione, sia pure approssimativa, dei risparmi che possono derivare dalla riorganizzazione amministrativa.

In breve, il DEFR 2017- 2019 ha preso atto dell'elevato numero di enti e della loro eterogeneità, alla quale si accompagna un alto grado di inefficienza strutturale dovuto alla sovrapposizione di competenze con uffici già esistenti oltre che una complessiva inadeguatezza dei sistemi di controlli.

⁴⁴² L'art. 39 sopra citato prevede che: "1. Al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ciascun Assessore regionale, di concerto con l'Assessore regionale per l'economia, predisporre un piano di riordino degli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, sottoposti a vigilanza e/o controllo del proprio ramo di amministrazione.

2. Il piano complessivo di riordino definisce misure per il contenimento e la razionalizzazione della spesa. Al piano è allegata una relazione tecnica che indica i risparmi di spesa discendenti dalle misure programmate, per l'esercizio finanziario in corso e per i due esercizi finanziari successivi. Il piano, corredato delle eventuali proposte legislative necessarie per la completa attuazione dello stesso, è approvato con decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, previo parere della II Commissione permanente dell'Assemblea regionale siciliana, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Agli enti pubblici regionali si applicano le disposizioni dell'articolo 6, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, fissando a tre il numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione, a partire dalla ricostituzione degli organi attualmente in carica.

4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Regione, previa delibera di Giunta, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 48, comma 1, della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, sono definite le rappresentanze degli organi degli enti di cui al comma 1, e, per particolari esigenze, i casi in cui gli organi di amministrazione mantengono 5 componenti, con le procedure di cui all'articolo 7, comma 3, della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21".

⁴⁴³ Tali norme si rinviengono nella legge 15 maggio 2013, n. 9, nei capi IV e V della legge 28 gennaio 2014, n. 5, nelle leggi regionali 11 giugno 2014, n. 13, 12 agosto 2014 n. 21 e 7 maggio 2015, n. 9, e nella legge 17 marzo 2016, n. 3.

Invero, come prospettato nel DEFR, il piano di razionalizzazione generale è contenuto nel disegno di legge approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 171 del 2 maggio 2016, oggi d.d.l. 1208, già trasmesso all'Assemblea regionale siciliana. Tale disegno ridefinisce la dotazione organica degli enti in base all'attività esercitata; disciplina una procedura di liquidazione per gli enti pubblici con situazioni anomale; prevede l'accentramento delle competenze sulla liquidazione all'apposito Ufficio speciale presso l'Assessorato dell'economia. L'obiettivo del d.d.l. 1208 è quello di rendere omogeneo ed organico l'intero processo per tutti gli enti regionali, ricalcando pure la disciplina contenuta nell'art. 15 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dall'art. 1 della legge 15 luglio 2011, n. 111, che riguarda la liquidazione coatta amministrativa degli enti.

Le Sezioni riunite devono purtroppo constatare che tale disegno di legge non è stato sinora esitato dall'Assemblea regionale e che, comunque, le osservazioni in passato formulate non hanno trovato alcun seguito né presso il governo né presso l'Assemblea regionale.

Oltretutto, non risulta che siano stati definiti due ulteriori disegni di legge, menzionati dal DEFR relativi rispettivamente alla riforma degli Enti Parco, vigilati dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, e degli ERSU (enti regionali per lo studio universitario), vigilati dall'Assessorato regionale dell'istruzione. Né, tanto meno, si sono concretizzati i preannunciati interventi di riforma degli Istituti autonomi case popolari, in relazione ai quali nello stesso DEFR si sottolineava l'esigenza di semplificare le procedure in materia di edilizia sociale e di riqualificare la spesa pubblica attraverso la razionalizzazione e l'accorpamento degli attuali istituti in un'unica agenzia regionale, strutturata territorialmente senza maggiori oneri a carico del bilancio della Regione. Non v'è dubbio che l'accorpamento consentirebbe di ridurre i costi di funzionamento, di semplificare le procedure amministrative e di pervenire a una *governance* unitaria.

Nel 2017, invece, si constata la tendenza del legislatore regionale ad una legislazione episodica e disorganica, surrettiziamente finalizzata a creare ulteriori bacini di precariato assistenziale. L'art. 4 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, rubricato "*disposizioni in materia di enti in liquidazione*", da un lato, ribadisce che per gli enti soppressi e messi in liquidazione la Regione non risponde delle passività eccedenti l'attivo della singola liquidazione e che per le liquidazioni deficitarie, con decreto del Presidente della Regione, si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa. Dall'altro lato, viene previsto che il personale degli enti regionali disciolti e posti in liquidazione in servizio alla data del 31 dicembre 2016, se non utile alla liquidazione, è trasferito, nel rispetto del trattamento economico-normativo e previdenziale posseduto alla data di entrata in vigore della legge, nell'area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la

Resais S.p.A. L'obiettivo del legislatore è quello di far confluire i dipendenti nell'ambito di tale società, mantenendo lo stesso trattamento economico, pur in assenza di qualsiasi attività effettiva, posto che la Resais s.p.a. si occupa di gestire personale in esubero ma senza alcuna specifica missione.

10.2 La revisione della spesa

10.2.1 Le norme di revisione della spesa nel 2016 e nel 2017

Le Sezioni riunite osservano che nel quinquennio 2013 - 2017 il legislatore regionale è intervenuto con molteplici disposizioni di razionalizzazione della spesa riguardanti soprattutto il personale, le società partecipate e gli organismi controllati dalla Regione; in particolare, tali norme si rinvencono nella legge 15 maggio 2013, n. 9, nei capi IV e V della legge 28 gennaio 2014, n. 5, nelle leggi regionali 11 giugno 2014, n. 13, 12 agosto 2014 n. 21, 7 maggio 2015, n. 9, 17 marzo 2016, n. 3, 17 maggio 2016, n. 8, 29 settembre 2016, n. 20, 9 maggio 2017, n. 8. Nondimeno, nell'ultimo biennio le disposizioni sono meno numerose e più settoriali rispetto a quelle precedenti, atteso che il quadro complessivo della revisione della spesa è stato ormai delineato dalle leggi del periodo 2013 - 2015. Va tuttavia constatato che, da un lato, una parte delle norme del triennio 2013 - 2015, specialmente quelle riferite al riordino degli enti regionali, sono state solo parzialmente attuate; dall'altro lato, -anche a causa dell'assenza di un sistema di monitoraggio della spesa e di rilevazione analitica dei costi- non vi è stato nel corso del tempo un puntuale riscontro circa i risparmi conseguiti.

Non è superfluo rammentare che un ciclo di revisione della spesa, che voglia corrispondere a criteri di effettività e concretezza, richiede l'osservanza dei seguenti passaggi fondamentali: a) la preliminare attività di monitoraggio delle spese sostenute negli esercizi precedenti e la loro analisi storica; b) l'individuazione e l'esame dei fattori normativi che incidono nella determinazione e nella quantificazione della spesa; c) la rilevazione di sprechi e diseconomicità; d) la definizione di linee prioritarie dell'attività amministrativa; e) la conseguente rideterminazione delle risorse disponibili; f) l'effettiva attuazione delle misure di contenimento della spesa; g) la valutazione successiva sui risparmi ottenuti e sulle inefficienze persistenti.

La Ragioneria generale, invece, ha riferito di svolgere il monitoraggio per lo più attraverso il controllo dei tetti di spesa per il patto di stabilità e la predisposizione dei documenti finanziari e dei disegni di legge in materia di bilancio. In particolare, con la circolare n. 17 del 22 giugno 2016 ha attivato l'aggiornamento della verifica del rispetto dei vincoli di spesa da parte degli enti regionali, già avviato con la circolare n. 30 del 5 novembre 2015; ha quindi richiesto agli enti di compilare quattordici schede, che riguardano tutte le norme di contenimento della spesa. Occorre però notare che soltanto 35 enti su 121 hanno fornito riscontro e nelle loro schede spesso vi sono dati non disponibili o risposte mancanti.

E' altresì preoccupante il fatto che la Ragioneria generale non abbia costanti informazioni sui rapporti di debito e credito reciproco tra la Regione e gli enti controllati; al riguardo, questi ultimi dovrebbero trasmettere i dati ai Dipartimenti, che hanno funzioni di vigilanza, che, a loro volta, dovrebbero inoltrarli alla Ragioneria; tale processo di comunicazione è tuttavia carente e di solito avviene con notevole ritardo.

Le Sezioni riunite ritengono quindi non più rinviabile la creazione di un adeguato sistema, supportato da idonei applicativi informatici, che permetta alla Ragioneria un monitoraggio costante della gestione finanziaria dell'Amministrazione e degli enti controllati con puntuale attenzione per le voci di spesa interessate dalla norme di *spending review*.

Ciò premesso, si illustreranno di seguito, distinti per ambito di intervento, i contenuti essenziali delle norme entrate in vigore nel 2016.

a)- *enti regionali*

L'art. 18 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 stabilisce che dalla data della sua entrata in vigore, la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti vigilati o sovvenzionati dalla Regione, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è disciplinata secondo le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, cioè è onorifica, sicché può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente. Tale disposizione, però, non si applica a numerosi enti nominativamente elencati nell'allegato della medesima legge, ai soggetti già esclusi dal decreto legge n. 78 del 2010 (università, enti e fondazioni di ricerca, camere di commercio, enti del servizio sanitario nazionale, organi di revisione) e agli enti parco archeologici.

Sul tema va certamente menzionato pure l'art. 21 della legge regionale 29 settembre 2016, n. 20, che ha modificato l'art. 39, comma 4, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, già peraltro sostituito dall'art. 18, comma 7, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3. E' stato quindi previsto che entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge n. 20 del 2016, fermo

restando il numero massimo di tre componenti del consiglio di amministrazione, ciascun Assessore regionale, con proprio decreto, definisce la composizione delle rappresentanze negli organi degli enti sottoposti a controllo. Nei successivi sessanta giorni gli enti adeguano i propri statuti. Tale norma non solo dimostra la parziale inattuazione dell'originario art. 39 della legge regionale n. 9 del 2015, che già imponeva la riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione degli enti vigilati, ma -a sua volta- non ha sinora avuto una piena e completa esecuzione.

Il comma 8 del citato art. 18 della legge n. 3 del 2016, poi, stabilisce che le disposizioni dell'art. 39 della legge regionale n. 9 del 2015 sul riordino degli enti vigilati non si applicano alle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza⁴⁴⁴.

L'art. 1 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, rubricato "*dotazione organica degli enti*", dispone che -come si è esposto nel precedente paragrafo-, nelle more dell'approvazione di una disciplina completa in materia di riordino degli enti pubblici sottoposti alla vigilanza della Regione, gli enti e le camere di commercio procedano alla ridefinizione della propria dotazione organica. Tale ridefinizione non è tuttora avvenuta.

In materia di tetti agli emolumenti, l'art. 14 della medesima legge regionale n. 8 del 2016 stabilisce che non può essere superiore a 100.000 euro annui lordi il trattamento economico complessivo dei dipendenti, anche con qualifica dirigenziale, e dei titolari di contratti di lavoro degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, delle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, che svolgono l'attività esclusivamente con affidamenti diretti, nonché degli enti che, a qualunque titolo, ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio della Regione.

Inoltre, ai sensi dell'art. 11 della legge regionale n. 8 del 2016, al fine di assicurare l'attività di ricerca nel comparto della granicoltura e della zootecnia siciliana, nelle more del riordino dell'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia, dell'Istituto incremento ippico per la Sicilia e

⁴⁴⁴ L'art. 39 della legge regionale n. 9 del 2015 nel testo originario prevedeva che: "*1. Al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ciascun Assessore regionale, di concerto con l'Assessore regionale per l'economia, predisponde un piano di riordino degli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, sottoposti a vigilanza e/o controllo del proprio ramo di amministrazione.*

2. Il piano complessivo di riordino definisce misure per il contenimento e la razionalizzazione della spesa. Al piano è allegata una relazione tecnica che indica i risparmi di spesa discendenti dalle misure programmate, per l'esercizio finanziario in corso e per i due esercizi finanziari successivi. Il piano, corredato delle eventuali proposte legislative necessarie per la completa attuazione dello stesso, è approvato con decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, previo parere della II Commissione permanente dell'Assemblea regionale siciliana, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Agli enti pubblici regionali si applicano le disposizioni dell'articolo 6, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, fissando a tre il numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione, a partire dalla ricostituzione degli organi attualmente in carica.

4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Regione, previa delibera di Giunta, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 48, comma 1, della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, sono definite le rappresentanze degli organi degli enti di cui al comma 1, e, per particolari esigenze, i casi in cui gli organi di amministrazione mantengono 5 componenti, con le procedure di cui all'articolo 7, comma 3, della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21".

della Stazione consorziale sperimentale di granicoltura per la Sicilia, per il personale del Dipartimento regionale dell'agricoltura del comparto non dirigenziale e per il personale con qualifica dirigenziale dell'Amministrazione regionale che presta servizio presso tali enti, il trattamento economico fondamentale e quello previdenziale sono a carico dell'Amministrazione regionale, mentre il trattamento accessorio è a carico degli enti utilizzatori.

Tali disposizioni non solo risentono dell'assenza di un piano armonico di riforma degli enti ma svelano anche i costanti ripensamenti del legislatore, che, per esempio, ha modificato più volte la legge n. 9 del 2015, la quale, invece, presentava un maggiore coordinamento normativo sulla problematica della revisione della spesa.

In conclusione, al di là dell'affermata intenzione di riordino e di contenimento delle spese, emerge un quadro disorganico e con interventi modesti, quali sono quelli prefigurati dalle citate disposizioni, che, peraltro, inspiegabilmente non riguardano le IPAB, che -come si dirà nel paragrafo destinato ai controlli sugli enti vigilati- presentano gravissime anomalie gestionali e finanziarie.

b)- Consorzi di bonifica

La contraddittorietà del legislatore regionale si evince dall'art. 31 della legge regionale n. 3 del 2016, che -da un lato- incrementa i finanziamenti in favore dei consorzi di bonifica e -dall'altro lato- mira a contenerne le spese. Il comma 1, infatti, aumenta di quasi 3 milioni di euro l'importo del finanziamento dei consorzi di bonifica, per l'anno 2016, determinato ai sensi del comma 1-quater, lettera b), dell'articolo 2 della legge regionale 30 dicembre 1977, n. 106, come introdotto dal comma 11 dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9; tale importo va suddiviso tra i consorzi in base ai fabbisogni accertati. L'autorizzazione complessiva di spesa è stata così rideterminata per l'esercizio finanziario 2016 in 36.336 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2017 in 29.202 migliaia di euro e per l'esercizio finanziario 2018 in 25.030 migliaia di euro (Missione 1 - Programma 4). Il comma 4 dello stesso articolo prevede che, entro il 30 giugno di ogni anno, gli amministratori dei consorzi di bonifica -a pena di decadenza- trasmettano all'Assessorato regionale dell'agricoltura e all'Assessorato regionale dell'economia, che lo inoltra alla Commissione "Bilancio" dell'Assemblea regionale siciliana, il rendiconto annuale relativo all'esercizio precedente. Gli stessi devono pure inviare all'Assessorato regionale dell'agricoltura, entro sessanta giorni dalla data di entrata della legge, il piano di riduzione del venti per cento dei costi di gestione ad eccezione delle spese relative al personale a tempo indeterminato ed al personale che beneficia delle garanzie occupazionali.

Tali disposizioni mostrano l'atteggiamento mutevole del legislatore regionale, che interviene con norme di carattere temporaneo e omette di approvare una seria riforma che riguardi in maniera dettagliata il numero cospicuo di enti e consorzi che operano in ambito agricolo e di gestione del territorio. Va peraltro segnalato che l'art. 6 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, "Legge di stabilità regionale", prevede che: *"Per l'esercizio finanziario 2017 il finanziamento ordinario determinato ai sensi del comma 3 è integrato da un'assegnazione straordinaria pari a 5.000 migliaia di euro, destinata al pagamento degli oneri e delle retribuzioni non corrisposti e/o non versati per gli anni 2015 e 2016 per il personale a tempo indeterminato"*. Si è quindi nuovamente aumentata la spesa per i consorzi di bonifica.

c)- Società partecipate

Gli interventi legislativi in tema di società partecipate, in realtà, mirano esclusivamente alla salvaguardia del personale, atteso che l'art. 62 della legge regionale n. 3 del 2016 prevede che, in caso di liquidazione di società partecipate della Regione, il personale dipendente delle medesime società e quello di cui all'albo previsto dall'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, confluisce nelle società partecipate che ne assumono le funzioni, fatti salvi gli equilibri economico-finanziari delle stesse. Va aggiunto che l'art. 11, comma 3, della legge regionale n. 20 del 2016 stabilisce che al personale del Centro di ricerca e studi direzionali (CERISDI), in servizio alla data del 30 giugno 2016, si applicano le disposizioni dell'art. 64 della legge regionale n. 21 del 2014, relativo all'albo dei dipendenti delle società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale. Il personale in questione, dunque, sembrerebbe equiparato a quello delle società partecipate, benché il CERISDI non sia mai stato una società partecipata o un ente strumentale della Regione. La norma, che suscita qualche dubbio di legittimità costituzionale, ha avuto sinora solo parziale attuazione e non ha comportato alcun impegno di spesa. La Corte, in ogni caso, effettuerà controlli per evitare che possano essere violati i principi costituzionali del buon andamento, del pubblico concorso e dell'equilibrio finanziario.

10.2.2 L'attuazione delle disposizioni sulla revisione della spesa nel corso del 2016

L'applicazione delle disposizioni sulla revisione della spesa nel corso dell'anno 2016 ha dato risultati relativamente modesti.

In particolare, come si evince dal prospetto allegato alla relazione del rendiconto generale, alcune voci delle spese di funzionamento hanno subito incrementi di circa 40 milioni di euro derivanti in misura prevalente dal riconoscimento di debiti fuori bilancio rispettivamente di euro 19.588.528 (ai sensi dell'art. 17 della legge regionale 5 dicembre 2016, n. 3) per sentenze esecutive

e di euro 21.002.365,50 (ai sensi dell'art. 18 della summenzionata legge regionale n. 24 del 2016) per l'acquisizione di beni e servizi senza previo impegno di spesa. Tutto ciò implica che nel 2016 le spese di funzionamento hanno subito un sostanziale aumento; d'altra parte, al netto dei debiti fuori bilancio, il risparmio sarebbe stato di appena 67 mila euro. Si segnala comunque la diminuzione del 10 per cento della voce per missioni e viaggi, per cui gli impegni sono passati da euro 1.903.851,91 ad euro 1.695.750,98, e la riduzione del 90 per cento della voce per mobili, macchinari e attrezzatura (gli impegni flettono da euro 206.912,92 del 2015 ad euro 19.981,71 nel 2016).

In considerazione dell'elevato importo dei debiti fuori bilancio, che ha di fatto vanificato le previste riduzioni, le Sezioni riunite auspicano che la Regione proceda a una più accurata programmazione finanziaria. I debiti fuori bilancio, infatti, costituiscono posizioni debitorie maturate al di fuori del sistema, poiché si riferiscono a spese per le quali manca un'originaria previsione ovvero a spese effettuate in violazione delle procedure stabilite dalle norme di contabilità. La corretta programmazione e la sana gestione finanziaria, per contro, richiedono che tutte le spese siano anticipatamente previste nel documento di bilancio e che le decisioni siano prese nel rispetto delle norme giuscontabili che ne disciplinano la procedura. Nel contempo, va contenuto il fenomeno dei debiti fuori bilancio, poiché –come si constata nel 2016- ha alterato le previsioni di contenimento della spesa. La Corte sottolinea che l'utilizzo della contabilità analitica potrebbe permettere una più agevole individuazione delle economie e un controllo *in itinere* dell'andamento reale delle spese.

Va aggiunto che l'applicazione dell'art. 7, comma 1, della legge regionale del 12 agosto 2014, n. 21, che ha previsto la soppressione di comitati e commissioni non indispensabili, ha portato a una ulteriore riduzione di spesa di circa 7 mila euro, poiché gli impegni sono passati da euro 639.013 del 2015 ad euro 631.702 del 2016.

La Regione, invece, non dispone dei dati complessivi sull'attuazione delle norme di revisione della spesa nell'ambito degli enti vigilati e controllati. Ciò desta preoccupazione, poiché implica che una parte della finanza regionale allargata non è sufficientemente controllata; è quindi necessaria una seria riforma degli enti regionali e un reale rafforzamento dei controlli della Regione anche in vista dell'elaborazione del bilancio consolidato.

Alcuni risparmi significativi si sono realizzati nell'ambito delle spese per canoni di locazione di immobili. Al 31 dicembre 2015 gli uffici dell'Amministrazione regionale risultavano ubicati in 141 immobili per un canone complessivo annuo di euro 14.633.704,65 oltre IVA e, quindi, per un importo totale di euro 16.986.792,00. Al 31 dicembre 2016 gli immobili detenuti in

locazione si sono ridotti a 130 per un canone annuo complessivo di euro 14.286.170,54 oltre IVA e, dunque, per un importo totale di euro 16.587.605,21. Nel corso dell'anno 2016 sono stati rilasciati dodici immobili e ne è stato acquistato uno; rispetto al 2015 vi è stato quindi un risparmio di euro 347.534,11 oltre IVA, per un importo totale di euro 399.186,79.

La Regione, inoltre, conduce in locazione per i suoi uffici trenta immobili di proprietà del Fondo di investimento pubblico Regione Siciliana (F.I.P.R.S), di cui detiene il 35 per cento delle quote; gli immobili in locazione prima erano trentatré⁴⁴⁵. Il canone complessivo dei suddetti immobili dovuto per l'anno 2016 è stato pari ad euro 20.337.105,12 e, quindi, minore rispetto al 2015, quando il relativo impegno era di euro 22.968.662.

Nel 2016, a seguito della riorganizzazione dell'Amministrazione regionale in virtù del Decreto presidenziale n. 12 del 2016, le competenze relative alla gestione del demanio, del patrimonio e delle locazioni sono state assegnate al Dipartimento delle Finanze e del credito, che ha avviato un'attività finalizzata al monitoraggio dell'attuale stato d'uso degli immobili detenuti in locazione, sia in termini di unità di personale che di superficie occupata. Tale ricognizione, prendendo anche in considerazione il numero di dipendenti prossimi alla pensione, permetterà di realizzare il pieno utilizzo degli spazi disponibili anche con l'accorpamento di uffici.

Nel corso del 2017 verrà rilasciato un ulteriore immobile destinato a sede dell'autoparco regionale, che sarà spostato presso un immobile di proprietà regionale e saranno trasferiti presso un solo immobile tutti gli uffici del Dipartimento del lavoro; ciò –secondo le stime dell'Amministrazione- porterebbe ad un risparmio di euro 958.503,75.

Si è peraltro avviata la verifica dell'adempimento -da parte dei proprietari degli immobili detenuti in locazione- degli obblighi di aggiornare le polizze assicurative e di provvedere al pagamento dell'imposta di registro sui contratti.

Nel 2016 la Regione ha dato avvio al recesso dai contratti di locazione relativi agli immobili utilizzati dagli uffici periferici del Dipartimento regionale dell'agricoltura, in relazione al quale il citato Decreto presidenziale n. 12 del 2016 ha previsto la soppressione di 50 Condotte Agrarie, di 50 Sezioni operative di assistenza tecnica (cosiddette S.O.A.T.) e di 10 uffici tecnici speciali,

⁴⁴⁵ Le Sezioni riunite devono ribadire anche quest'anno che l'operazione di valorizzazione, prevista dall'art. 9 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, si è rivelata totalmente svantaggiosa per le finanze pubbliche, poiché ha comportato una spesa ingente con pochi margini di riduzione a fronte di cospicui profitti per gli investitori. Al riguardo, si rammenta che la Regione nel 2007 ha trasferito nel fondo F.I.P.R.S. numerosi immobili già di proprietà regionale e destinati a sede di uffici dell'Amministrazione, che successivamente le sono stati concessi in locazione. E' stato previsto che annualmente essa versi al Fondo un canone pari al 7,95 per cento del prezzo complessivo e sopporti gli oneri di manutenzione ordinaria, oltre che i costi per l'adeguamento delle strutture alle vigenti disposizioni; a ciò va aggiunta una commissione annuale di gestione pari a 0,65 per cento delle attività svolte dal fondo.

nonché la confluenza delle competenze e del personale delle stesse in 42 strutture di nuova istituzione denominati Uffici Intercomunalì Agricoltura (U.I.A.). Il Dipartimento ha pure intrapreso contatti con le Amministrazioni comunali finalizzati ad ottenere dalle stesse l'uso di immobili in comodato gratuito; si sono altresì accertate le caratteristiche e le idoneità di taluni immobili confiscati alla criminalità mafiosa e assegnati alla Regione.

La tabella riassume l'andamento delle spese di funzionamento nel periodo compreso tra il 2013 e il 2016.

Tabella 10.6 - Riepilogo Spese di funzionamento al netto di perenzioni, fondi extraregionali e altri capitoli

CODICE ECONOMICO	DESCRIZIONE CODICE	IMPEGNI DI COMPETENZA 2013	IMPEGNI DI COMPETENZA 2014	IMPEGNI DI COMPETENZA 2015	IMPEGNI DI COMPETENZA 2016	RISPARMI (impegni 2015 su impegni 2014)	% RISPARMIO (impegni 2015 su impegni 2014)	RISPARMI (impegni 2016 su impegni 2015)	% RISPARMIO (impegni 2016 su impegni 2015)
20101	BENI DI CONSUMO	1.894,04	1.837,39	1.325,70	1.308,35	-511,69	-27,85	-511,69	-1,31
20201 (*)	NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	39.925,85	47.902,38	55.436,43	54.722,60	7.534,05	15,73	7.534,05	-1,29
20202 (**)	MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	4.793,54	5.264,23	3.744,66	5.211,74	-1.519,56	-28,87	-1.519,56	39,18
20203	UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA	18.877,50	16.973,56	16.019,49	27.655,48	-954,06	-5,62	-954,06	72,64
20205	CORSI DI FORMAZIONE	194,48	187,15	111,26	122,64	-75,89	-40,55	-75,89	10,23
20207	SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA'	2.546,04	646,35	536,85	1.253,62	-109,51	-16,94	-109,51	133,51
20210 (***)	STUDI, CONSULENZE, INDAGINI	1.621,89	592,59	475,84	547,89	-116,76	-19,70	-116,76	15,14
20213	INDENNITA' DI MISSIONI E RIMBORSI SPESE VIAGGI	2.146,62	2.106,22	1.903,85	1.695,75	-202,37	-9,61	-202,37	-10,93
20102-20204-20206-20209-20214 (***)	ALTRE SPESE	160.930,72	126.414,76	117.129,30	144.594,82	-9.285,46	-7,35	-202,37	23,45
20208	COMMISSIONI, COMITATI E CONSIGLI	842,09	470,43	614,21	895,42	143,78	30,56	-202,37	45,79
210102	MOBILI, MACCHINARI E ATTEZZATURE	152,01	200,00	206,91	19,98	6,91	3,46	-202,37	-90,34

(*) Sono considerate solo le spese riferibili al funzionamento degli uffici dell'Amministrazione regionale

(**) Sono esclusi i capitoli 442520 - Spese per il funzionamento e l'attuazione dei compiti istituzionali del Comitato regionale per la tutela dell'ambiente e delle commissioni provinciali per la tutela dell'ambiente e 442524 - Spese per il funzionamento del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, compresi nella spesa per Commissioni, comitati e collegi

(***) Con riferimento al codice economico 20214 sono stati considerati solo gli impegni direttamente riferibili al funzionamento degli uffici dell'Amministrazione regionale (pubblicazioni, indennità di mensa, spese legali, spese postali, spese copia, stampa, carta bollata, ecc..)

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale – Valori in migliaia di euro

In sede istruttoria sono stati formulati specifici quesiti per verificare l'effettivo ammontare dei risparmi derivanti dall'applicazione di diverse disposizioni di revisione della spesa. Di seguito, si riassumeranno per singolo ambito le risposte fornite dalla Ragioneria generale.

a)- *Dismissione di società partecipate*

In relazione all'applicazione dell'art. 32 della legge regionale n. 9 del 2015, concernente la dismissione di partecipazioni azionarie, la Regione ha selezionato un *advisor* per affiancare gli uffici nelle operazioni di liquidazione e dismissione in esecuzione del piano di razionalizzazione; in particolare, con decreto n. 542 del 16 maggio 2016 è stato autorizzato l'espletamento di una procedura negoziata ai sensi dell'art. 36 del decreto legislativo n. 50 del 2016; l'importo a base di gara è stato di euro 128.667,60 e il contratto è stato aggiudicato per un importo di euro 90.067,32 (IVA inclusa) con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Un'ulteriore procedura negoziale, ai sensi dell'art. 36 del decreto legislativo n. 50 del 2016, è stata conclusa per l'affidamento dei servizi di consulenza e supporto all'Amministrazione per un importo di euro 30.500 (IVA inclusa). Infine, per la redazione del documento di revisione straordinaria delle partecipazioni e relativo supporto, è stato individuato con procedura negoziata un aggiudicatario per l'importo di euro 24.000 (IVA inclusa). Allo stato attuale, dunque, nessun provento è stato realizzato dalla cessione di partecipazioni azionarie, dato che il relativo percorso è appena all'inizio.

b)- *Costi delle società partecipate*

Nel corso del 2016 è stata data finalmente attuazione all'art. 33, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2015, che ha previsto la figura dell'amministratore unico per le società *in house* e la riduzione del consiglio di amministrazione a soli tre componenti per tutte le società controllate. Nel dettaglio, tutte le società *in house* (SAS s.c.p.a., Riscossione Sicilia s.p.a., Sicilia Emergenza Sanitaria s.c.p.a., Servizi e-servizi ora ridenominata Sicilia Digitale s.p.a., Società degli Interporti s.p.a.) hanno modificato il loro statuto, prevedendo un solo amministratore, che nella maggior parte dei casi ha assunto le funzioni tra la fine del 2016 e gli inizi del 2017. Si attende un risparmio annuo di circa 200.000 euro. Tutte le altre società controllate (ma non *in house*) hanno ridotto a tre componenti il loro consiglio di amministrazione; non vi sono però informazioni specifiche sui risparmi ottenuti, atteso che la modifica statutaria è per lo più avvenuta nella seconda parte del 2016.

Va sottolineato che, tuttavia, nel 2016 si è registrato un incremento degli impegni in favore delle società partecipate, pari complessivamente ad euro 87.276.911,53 rispetto ad euro 71.883.012 del 2013, in quanto sono stati destinati euro 19.135.359,50 a ricapitalizzazioni.

La seguente tabella riassume l'andamento dei capitoli relativi alle società partecipate nel 2015 e nel 2016.

Tabella 10.6bis - Rilevazione degli effetti della revisione della spesa per le società partecipate						
Capitoli	Stanziamiento Definitivo	Impegni	Pagamenti competenza	Stanziamiento Definitivo	Impegni	Pagamenti competenza
	2015			2016		
212533 SPESE PER L'ACQUISIZIONE DEI SERVIZI RESI IN REGIME DI CONVENZIONE DALLA SOCIETA' "SERVIZI AUSILIARI SICILIA" S. C. p. A.	46.794,94	46.794,94	43.917,81	47.087,78	43.758,22	43.758,22
215721 SPESE PER I SERVIZI DI ADVISORY TECNICO-FINANZIARI PER AGEVOLARE IL PROCESSO DI DISMISSIONE DELLE PARTECIPAZIONI AZIONARIE	150,00	3,08	0	478,45	3,84	3,81
478102 CONTRIBUTO DI GESTIONE ALL'AZIENDA SICILIANA TRASPORTI (A.S.T.) IN RELAZIONE ALLE RISULTANZE ANNUO DEL BILANCIO PREVISIONALE (SPESE OBBLIGATORIE). (EX CAP. 48620)	25.040,00	25.040,00	23.859,66	24.901,00	24.901,00	22.981,00
615609 SPESE PER LA RICAPITALIZZAZIONE DI ENTI E SOCIETA' A PARTECIPAZIONE REGIONALE	0	0	0	19.135,36	18.613,86	14.203,50
TOTALE	71.984,94	71.838,01	67.777,47	91.602,59	87.276,91	80.946,52

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale. Valori in migliaia di euro.

c)- Riordino degli enti regionali

Non essendo stato attuato l'art. 39 della legge regionale n. 9 del 2015, che prevedeva un piano di riordino degli enti, non si sono realizzati i risparmi che sarebbero derivati dalla soppressione o dall'accorpamento degli stessi. Inoltre, benché numerose disposizioni abbiano obbligato gli enti a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica⁴⁴⁶, la mancata trasmissione dei dati e la tardiva approvazione dei consuntivi ha impedito alla Ragioneria generale di quantificare i risparmi di spesa, che gli enti avrebbero dovuto conseguire.

⁴⁴⁶ Si elencano le disposizioni di revisione della spesa che si applicano anche nei confronti degli enti regionali: artt. 16, (comma 4), 18 (comma 1), 19 e 23 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, art. 11, comma 28, della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, artt. 20, 22 (comma 3), 24 e 27 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, art. 13 (commi 1 e 2) della legge regionale 11 giugno 2014, n. 13, art. 49 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9.

Occorre altresì aggiungere che soltanto con ritardo e in modo comunque parziale si è data esecuzione all'art. 39, commi 3 e 4, della legge regionale n. 9 del 2015, che ha disposto la riduzione del numero dei componenti degli organi di amministrazione degli enti regionali; infatti, solo nella seconda metà del 2016 sono stati emanati decreti assessoriali di rideterminazione della composizione di tali organi, che hanno riguardato appena 35 enti.

d)- Consorzi di bonifica

Per quanto attiene ai risparmi derivanti dall'applicazione dell'art. 13 della legge regionale n. 5 del 2014 in tema di riordino dei consorzi di bonifica (vds. la seguente tabella), la Ragioneria generale ha comunicato che l'importo degli impegni del capitolo di bilancio, relativo al contributo ai consorzi di bonifica ad integrazione dei bilanci degli stessi enti, nel 2016 è stato pari ad euro 33.374.000 e, quindi, di poco inferiore a quello di euro 33.670.000 del 2015. Va però constatato che ad oggi non si è realizzata la riforma di tali consorzi, che quindi sono tuttora operativi secondo la vigente legislazione.

Tabella 10.6ter - Rilevazione degli effetti della revisione della spesa per Consorzi di bonifica						
Capitolo	Stanziamiento Definitivo	Impegni	Pagamenti competenza	Stanziamiento Definitivo	Impegni	Pagamenti competenza
	2015			2016		
147320 "CONSORZI DI BONIFICA PER LA PROROGA DEI CONTRATTI DI LAVORO E PER LE GARANZIE OCCUPAZIONALI"	33.670,00	33.426,22	30.263,50	33.374,00	33.374,00	33.374,00

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale. Valori in migliaia di euro.

In conclusione, la Corte osserva che, sebbene il periodo 2013 – 2016 sia stato caratterizzato da numerose disposizioni rivolte alla revisione della spesa, i risultati del 2016 rimangono relativamente modesti sia per effetto del riconoscimento di debiti fuori bilancio, sia per l'assenza di informazioni per la maggior parte degli enti controllati e vigilati, sia per la mancanza di un efficace meccanismo di controllo concomitante della spesa in una prospettiva di consolidamento dei conti.

10.3 Il sistema dei controlli interni

Nell'ambito della relazione di parifica ormai da diversi anni le Sezioni riunite si occupano del sistema dei controlli della Regione, che -come è noto- è essenziale per accertare periodicamente la regolarità e l'efficacia dell'amministrazione anche allo scopo di rilevare le cause di inefficienza e di attivare meccanismi di autocorrezione. A tal proposito, in virtù delle competenze attribuite dall'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200, che prevede -anche in corso di esercizio- il controllo successivo della Corte sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione, la Sezione di controllo -con deliberazione n. 52/2016/INPR- ha avviato un'apposita indagine, prorogata con deliberazione n. 76/2017/INPR, che -a partire dall'esame della relazione del Presidente della Regione ai sensi dell'art. 1, comma 6, del decreto legge n. 174 del 2012- è finalizzata a una disamina complessiva dell'intero sistema dei controlli.

Va segnalato che dal 4 novembre 2016 è operativo l'Organismo indipendente di valutazione (OIV) della Regione siciliana, costituito in data 8 agosto 2016 con decreto n. 570/GAB del Presidente della Regione. In precedenza le funzioni di controllo erano state esercitate -sia pure con diverse interruzioni- dal Servizio di pianificazione e controllo strategico (Se.Pi.Co.S.).

Anche per il 2016 la valutazione delle Sezioni riunite 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* -come si dirà- è stato avviato in maniera tardiva e incompleta rispetto al disegno delineato dall'art. 11, comma 4, della legge regionale 5 aprile 2011, n. 5; dall'altro lato, il controllo di gestione, malgrado il miglioramento dell'applicativo GE.KO., è rimasto carente a causa dell'assenza di contabilità analitica; infine, i controlli sulle società partecipate e sugli enti vigilati si sono rivelati lacunosi.

10.3.1 Il ciclo e la valutazione della *performance*

In via preliminare, per quanto attiene al ciclo della *performance* nella Regione siciliana, va rammentato che l'art. 11, comma 4, della legge regionale 5 aprile 2011, n. 5, ha recepito il sistema di programmazione e controllo delineato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150; il regolamento di attuazione è stato approvato con il decreto del Presidente della Regione n. 52 del 21 giugno 2012, che disciplina le modalità di nomina, composizione e funzionamento degli organi preposti. Nel dettaglio, secondo tale decreto, il ciclo della *performance* deve essere coerente con la

programmazione finanziaria e di bilancio e deve svilupparsi nelle seguenti fasi: a) la programmazione; b) il monitoraggio e il controllo in corso di esercizio con possibili interventi correttivi; c) la misurazione e la valutazione della *performance* (organizzativa ed individuale) mediante l'utilizzo dei sistemi premianti secondo criteri che valorizzino il merito; d) la rendicontazione dei risultati.

Il medesimo provvedimento, inoltre, si sofferma sugli strumenti di programmazione; in particolare, sono previsti: a) il programma pluriennale dell'intera legislatura, con eventuali aggiornamenti annuali, redatto dal Presidente della Regione con lo scopo di indicare i contenuti fondamentali dell'attività di Governo e le principali politiche dell'Amministrazione; b) la direttiva annuale recante l'individuazione degli indirizzi strategici di carattere generale, con specifico riferimento agli obiettivi intersettoriali, adottata dal Presidente della Regione entro il mese di settembre dell'anno precedente; c) il piano triennale della *performance*, aggiornato annualmente, ovvero un documento unico programmatico adottato dal Presidente della Regione. Il piano è articolato sui seguenti livelli: obiettivi intersettoriali di raccordo tra le politiche intraprese dai diversi Assessorati; obiettivi settoriali riguardanti le politiche di ogni singolo Assessorato; obiettivi operativi, che descrivono il modo in cui ciascun Dipartimento concorre al perseguimento di corrispondenti obiettivi strategici dell'Assessorato. Infine, è stata disciplinata la costituzione dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV).

In assenza di OIV, gli adempimenti relativi al ciclo della *performance* nel 2016 sono stati parzialmente curati dal Se.Pi.Co.S.⁴⁴⁷, sebbene non siano mancate talune interruzioni nella sua operatività. Invero, dopo le dimissioni di un componente con decorrenza dal 1° novembre del 2015, il Collegio del Se.Pi.Co.S. è stato ricostituito soltanto nel gennaio del 2016 e ha ripreso concretamente le sue ordinarie funzioni dal 15 febbraio 2016; tuttavia, alle fine del maggio 2016, sono intervenute le dimissioni di un altro dei suoi componenti, che è stato sostituito solo nel mese di settembre 2016. Il Se.Pi.Co.S., infine, ha cessato le attività il 31 ottobre 2016.

Le Sezioni riunite rilevano criticamente che il Collegio del Se.Pi.Co.S., preposto alle funzioni del controllo, è quindi rimasto inattivo per periodi relativamente lunghi, con ciò contravvenendosi alla regola basilare per cui va assicurata la continuità dei controlli, che devono accompagnare

⁴⁴⁷ Tale Servizio è stato riattivato con il decreto presidenziale n. 330 del 9 novembre 2013, dopo una totale assenza di controllo nel biennio 2012 – 2013 in conseguenza delle disposizioni contenute nell'art. 11, comma 11, della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, che sopprimevano i Servizi di pianificazione e controllo strategico presso gli Assessorati regionali, eccettuato quello del Presidente della Regione sino all'insediamento dei nuovi soggetti preposti al ciclo della *performance*.

costantemente lo svolgimento dell'attività amministrativa; di conseguenza, pervenute le dimissioni di uno dei componenti, la Regione si sarebbe dovuta adoperare celermente per la rapida sostituzione. Si auspica che, per il futuro, con riferimento all'Organismo indipendente di valutazione, venga adottato ogni accorgimento utile a garantire la continuità dei controlli a prescindere dalle vicende che possano riguardare i singoli componenti dell'organo collegiale.

Ciò premesso, sulla base dell'impulso del collegio del Se.Pi.Co.S., con nota presidenziale n. 15/spcs del 9 febbraio 2016 si dava avvio alla programmazione per l'anno 2016; a tal fine, gli assessori venivano invitati a fare pervenire le loro proposte e a designare i referenti per i rapporti con il Se.Pi.Co.S.; successivamente, con nota del 7 aprile 2016 il Se.Pi.Co.S. comunicava i riscontri pervenuti. Veniva quindi elaborata la Direttiva di indirizzo per la programmazione strategica dell'anno 2016, sottoposta alle determinazioni del Presidente della Regione il 15 aprile 2016; la direttiva, denominata *“Indirizzi per la programmazione strategica e per la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l'attività e la gestione per l'anno 2016”* veniva repertoriata al n. 1 del 4 maggio 2016 e notificata agli Assessori con nota del 5 maggio 2016.

Il Se.Pi.Co.S. convocava poi i referenti designati dagli Assessori, ai fini del coordinamento e dell'elaborazione dei piani strategici di ciascun assessorato.

Il Presidente della Regione nel giugno del 2016 procedeva alla rimodulazione di alcuni obiettivi operativi apicali su richiesta dei dirigenti interessati.

La maggior parte degli Assessori emanava le direttive entro la fine del mese di giugno 2016, mentre, malgrado i solleciti, alla fine del mese di luglio 2016 erano tuttora inadempienti nell'emanazione delle direttive: l'Assessore delle infrastrutture e della mobilità, l'Assessore dell'energia, l'Assessore della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro. Il primo, comunque, adottava la direttiva il 4 agosto 2016, mentre gli ultimi due persistevano nell'inadempimento sino al 18 ottobre 2016, quando finalmente emanavano le direttive di rispettiva competenza.

Nel frattempo il Se.Pi.Co.S. trasmetteva agli Assessori diverse osservazioni sui piani strategici del 2016 con specifico riferimento sia alla coerenza con la direttiva presidenziale sia al rispetto dei vigenti criteri di valutazione della dirigenza regionale. Lo stesso Collegio procedeva al monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi sia mediante i dati risultanti dalla piattaforma GE.KO., concernente il controllo di gestione, sia mediante richieste specifiche di informazioni indirizzate ai dirigenti generali.

Un altro ambito di intervento del Se.Pi.Co.S. è stato rappresentato dall'attuazione della direttiva n. 4/SPCS del 18 settembre 2015, concernente il *“Rispetto dei termini di risposta all'Avvocatura dello Stato e rilevazioni sul contenzioso”*. Il Collegio non solo sollecitava i dirigenti a

conformarsi a tale direttiva, ma curava anche una relazione sull'anno 2015, segnalando al Presidente della Regione alcune criticità specialmente in relazione ai tempi di risposta.

Il Se.Pi.Co.S., inoltre, si occupava della misurazione e valutazione della *performance* della dirigenza apicale; per gli anni antecedenti al 2012 venivano effettuate due istruttorie e ne veniva archiviata una per mancanza dei presupposti; per il 2012 venivano espletate 7 istruttorie, di cui 3 archiviate per assenza dei presupposti; per il 2013 venivano svolte 6 istruttorie, mentre ne venivano archiviate altre 18; per il 2014 venivano espletate 15 istruttorie, di cui 7 archiviate. Infine, per il 2015, con nota del 26 febbraio 2016 i dirigenti apicali venivano invitati a trasmettere la propria relazione finale completa di tutti gli allegati, al fine di avviare la valutazione dei risultati; alla data del 30 settembre 2016 erano pervenute soltanto 24 rendicontazioni ed erano state espletate 14 istruttorie. Il Collegio, poi, si adoperava per una più celere adozione della direttiva presidenziale dell'anno 2017, come previsto dall'art. 11, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2011; in effetti, tale atto per il 2017 è stato adottato il 31 ottobre 2016.

Per quanto attiene alle attività dell'Organismo indipendente di valutazione, operativo soltanto dal 4 novembre 2016, occorre rilevare che –come risulta dalla documentazione trasmessa– lo stesso ha immediatamente avviato incontri con i dirigenti generali della Regione, allo scopo di definire il proprio ruolo nella funzione di programmazione e di monitoraggio; ha poi preso atto delle criticità connesse alla carenza di contabilità analitica; ha avviato contatti con il Responsabile per la prevenzione della corruzione in ordine alla ricognizione delle iniziative da intraprendere ai fini di una puntuale interconnessione tra il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e il ciclo della *performance*; ha messo in risalto la necessità di un applicativo adeguato per la misurazione sulla base di indicatori specifici. Infine, l'OIV si è occupato della tematica relativa all'interoperabilità dei sistemi informativi e al miglioramento degli applicativi.

L'Organismo ha evidenziato al Presidente della Regione la necessità di definire alcuni aspetti procedurali del ciclo della *performance*, tra i quali, in particolare, l'individuazione di un termine preciso per la presentazione delle rendicontazioni da parte dei dirigenti generali e l'esigenza di un sistema di misurazione e valutazione aggiornato e integrato. Con nota del 21 dicembre 2016 il Presidente della Regione ha richiesto all'OIV di completare celermente le procedure di valutazione dei dirigenti apicali, la cui istruttoria è stata espletata dal Se.Pi.Co.S.

L'OIV ha anche intrapreso le attività propedeutiche all'adozione del parere sul piano della *performance*, essendovi obbligato in virtù dell'art. 11 del decreto presidenziale n. 52 del 2012; a tal fine, ha posto l'accento sulla necessità di un'azione di coordinamento da parte dell'Ufficio di gabinetto del Presidente della Regione con quelli di gabinetto dei singoli assessori nella fase

preliminare all'adozione delle direttive assessoriali a seguito della direttiva presidenziale. L'OIV ha ravvisato l'utilità del coordinamento, al fine di evitare successive rimodulazioni degli obiettivi operativi che condizionerebbero negativamente l'intero ciclo della *performance*. In materia di prevenzione della corruzione, l'OIV ha dato incarico alla struttura tecnica di supporto di procedere alla raccolta delle segnalazioni pervenute -per conoscenza dell'OIV- in un database che riunisca tutti i dati afferenti alla valutazione della *performance*.

Lo stesso OIV -nella relazione inviata in sede di indagine espletata dalla Sezione di controllo- ha sottolineato che i criteri di valutazione della dirigenza, sebbene misurabili e condivisi, necessitano di fondamentali integrazioni e di aggiornamenti. Oltretutto, nella direttiva presidenziale per il 2017 l'aggiornamento e l'integrazione del sistema di valutazione costituisce un obiettivo strategico; a tale scopo, è stato attivato un apposito tavolo tecnico; nondimeno -come evidenziato nella relazione- l'approssimarsi della conclusione della legislatura e l'inizio della prossima potrebbero causare un rallentamento dei tempi di definizione del ciclo della *performance*, considerato che la funzione di programmazione e di controllo è affidata agli Uffici di gabinetto.

Per quanto attiene ai contenuti della direttiva per il 2016, denominata “*Indirizzi per la programmazione strategica e per la formulazione delle direttive generali degli assessori per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2016*”, emanata dal Presidente il 4 maggio 2016, le Sezioni riunite osservano che la stessa si pone in continuità con quella del 2015, tanto che, allo scopo di agevolare la valutazione e il controllo, rinvia espressamente ad alcuni allegati della precedente direttiva⁴⁴⁸.

La direttiva per il 2016 individua: a)- otto aree strategiche, che costituiscono la suddivisione in macro ambiti dei principali settori nei quali opera l'amministrazione regionale; b)- per ciascuna di tali aree sono definite le priorità politiche - strategiche, al cui interno sono altresì indicati gli obiettivi strategici da perseguire nell'anno di riferimento. Essa fissa il termine di venti giorni, entro il quale ciascun Assessore deve emanare la direttiva generale annuale sull'azione amministrativa e sulla gestione con i seguenti contenuti: destinatari, finalità, monitoraggio, priorità politiche, obiettivi strategici e correlati obiettivi operativi apicali; vanno, inoltre, allegati un quadro di correlazione e schede analitiche per i dirigenti.

⁴⁴⁸ In particolare, vi è un “*quadro sinottico di correlazione strategica*”, che deve essere incluso in ogni direttiva assessoriale per evidenziare in modo univoco la correlazione tra obiettivi operativi e priorità; vi è pure un quadro esplicativo della tipologia degli indicatori di misurazione che vanno inseriti nel piano strategico di ciascun dipartimento.

La direttiva prevede altresì che gli Assessori, di concerto con i dirigenti generali, devono tradurre le priorità strategiche in obiettivi e piani di azione, che consentano di pervenire a risultati tangibili e misurabili, con il migliore uso delle risorse. Ad ogni obiettivo vanno quindi associati indicatori di prestazione, che chiariscano in modo univoco la modalità attraverso la quale si può misurare il grado di conseguimento del “valore-obiettivo” assegnato, così da esplicitare il valore aggiunto ottenuto in termini di miglioramento e di risultato. Solo nel caso in cui un obiettivo sia difficilmente traducibile in indicatori quantitativi, si potrà ricorrere ad indicatori qualitativi⁴⁴⁹.

La stessa direttiva rileva l'esigenza del completamento dell'intero ciclo della *performance* in un'ottica triennale in parallelo all'attuazione dell'armonizzazione contabile, così da pervenire ad una puntuale correlazione tra obiettivi e allocazione di risorse. Essa ribadisce che le strutture devono avvalersi dell'interconnessione delle informazioni e dei dati disponibili, inclusi quelli concernenti il controllo di gestione, in quanto strumentali alla misurazione degli obiettivi di performance. La piattaforma GE.KO. è perciò individuata come ausilio di una puntuale rendicontazione dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi prefissati. Nella direttiva viene altresì precisato che l'eventuale rilevazione di scostamenti *in itinere* e la proposta di azioni correttive deve essere trasmessa e motivata dal dirigente generale al vertice politico di riferimento oltre che al Presidente della Regione. In ogni caso, il verificarsi di motivi di forza maggiore ostativi al pieno raggiungimento degli obiettivi deve essere sottoposto alla condivisione del vertice politico, fermo restando che le rimodulazioni possono avvenire entro il mese di settembre, sicché sono precluse le rimodulazioni a fine anno.

Per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti, la direttiva –come pure quelle degli anni precedenti- continua a richiamare gli stessi criteri previsti per la valutazione delle prestazioni negli anni 2007 - 2008 e, quindi, in un periodo antecedente al decreto legislativo n. 150 del 2009 e alla legge regionale n. 5 del 2011. In particolare, essa dispone che devono essere integralmente rispettati i criteri stabiliti nella nota dell'Assessore alla presidenza n. 78/spcs del 2 novembre 2007, riguardante la dirigenza regionale, la nota n. 90/spcs del 30 novembre 2007, concernente i dirigenti generali e quelli di prima fascia. Tali note sono poi confluite nella disposizione della Presidenza, pubblicata nella GURS n. 54 del 16 novembre 2007, e nella direttiva presidenziale 19 dicembre 2007, pubblicata nella GURS n. 3 del 18 gennaio 2008 ⁴⁵⁰. Il sistema di valutazione per il 2016,

⁴⁴⁹ Gli indicatori devono essere cinque di natura quantitativa e due di natura qualitativa; per ogni indicatore vanno precisati l'oggetto della misurazione, il riferimento a efficienza o efficacia nonché alcuni obiettivi e la loro tipologia.

⁴⁵⁰ Quest'ultima si riferisce alla valutazione dei comportamenti organizzativi dei dirigenti titolari di centri di responsabilità amministrativa (cioè dirigenti generali, dirigenti di prima fascia e dirigenti responsabili degli uffici di diretta collaborazione) in analogia a quelli predisposti per la dirigenza regionale, con la sola modifica alle schede C1, C2, C3 che sono allegate e che si riferiscono rispettivamente ad “analisi e programmazione” (C1), “gestione e realizzazione” (C2), “relazione e coordinamento”

quindi, in continuità con gli anni precedenti, si riferisce a due macro aree: *performance* (intesa come raffronto con gli obiettivi assegnati; livello della prestazione e della capacità tecnica del dirigente) e “*comportamento organizzativo*” (inteso come capacità di analisi e di programmazione, relazione e coordinamento, gestione del programma di azione). In breve, pur con i correttivi desumibili dalla scheda sugli indicatori allegata alla direttiva generale del 2015, vengono sostanzialmente riproposti criteri di valutazione della dirigenza non più attuali.

In merito alla direttiva presidenziale per il 2017, denominata “*Indirizzi per la programmazione strategica e per la formulazione delle direttive generali degli assessori per l’attività amministrativa e la gestione per l’anno 2017*”, la Corte rileva positivamente che la stessa è stata emanata il 31 ottobre 2016 e, quindi, prima dell’inizio del 2017. Tale direttiva, innanzitutto, richiama alcuni “impegni” del Governo regionale “*Patto per il Sud*”, “*Piano di rafforzamento amministrativo*” e “*Governance in tema di aiuti di Stato*”. Come quella del 2016, individua otto aree tematiche, che a loro volta sono declinate in priorità politico-strategiche e obiettivi strategici; i contenuti sono per lo più coincidenti con la direttiva del 2016, pur se vi è una crescente attenzione per l’informatizzazione e per la tutela ambientale.

Per ciò che attiene al ciclo della *performance*, la direttiva ha fissato agli assessori il termine del mese di gennaio 2017 per l’adozione delle direttive di rispettiva competenza; non viene tuttavia stabilito un termine preciso per eventuali rimodulazioni delle direttive assessoriali, anche se tale possibilità viene esclusa in prossimità della fine dell’anno.

La medesima direttiva precisa che particolare cura deve essere rivolta ad assicurare la correlazione tra il ciclo di gestione della *performance* e la programmazione finanziaria in funzione della trasparenza amministrativa e della rendicontabilità. In tal senso si pone l’accento sul fatto che la Ragioneria generale e l’Ufficio per l’attività di coordinamento dei sistemi informativi dovranno operare in maniera sinergica per fornire supporto agli uffici preposti al controllo di gestione in funzione dell’interoperabilità dei sistemi informativi.

A differenza degli anni passati sono poi fissate specifiche scadenze per la verifica sul ciclo della *performance*; in particolare, entro il mese di marzo 2017 ogni Assessore, in cooperazione con i dirigenti generali, deve predisporre la relazione sulla *performance* dell’anno precedente, in modo da consentire all’OIV di avviare il processo di valutazione. Va tuttavia osservato che la direttiva

(C3). Ogni scheda indica quattro livelli di rendimento conseguibili (eccellente = 1), buono (= 0,7), sufficiente (= 0,5), insufficiente (=0,2) e per ciascuno di questi fornisce una breve descrizione -soprattutto con aggettivi e con esempi- delle capacità dimostrate dal singolo dirigente.

-come pure quelle degli anni precedenti- continua a richiamare gli stessi criteri previsti per la valutazione delle prestazioni negli anni 2007 - 2008.

Le Sezioni riunite osservano che nel 2016 la Regione siciliana non si è dotata del piano triennale della *performance* e del piano di gestione, che -come è noto- dovrebbe suddividere le risorse tra i centri di responsabilità, attuando un collegamento tra la valutazione delle prestazioni dirigenziali e il raggiungimento degli obiettivi operativi. Così come emerso nel corso dell'istruttoria, la Giunta regionale con deliberazione n. 76 del 22 marzo 2016 ha semplicemente approvato il bilancio finanziario gestionale su proposta dell'Assessore dell'economia, ripartendo le risorse tra i titolari dei centri di responsabilità amministrativa. Sono quindi mancati quei documenti essenziali per verificare la corrispondenza tra mezzi attribuiti, obiettivi prefissati e risultati raggiunti.

Dopo la costituzione dell'OIV, nondimeno, hanno preso avvio le attività finalizzate alla definizione del primo "*piano triennale della performance*" per il 2017 - 2019, che, tuttavia, potrà essere elaborato e approvato in un prossimo futuro, dato che soltanto a maggio 2017 sono state approvate la legge regionale n. 8 del 9 maggio 2017 ("*legge di stabilità regionale*") e la legge regionale n. 9 del 9 maggio 2017 ("*bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017 - 2019*"). E' quindi opportuno che siano accelerati gli adempimenti connessi al ciclo di bilancio.

In conclusione, la presente relazione consente alle Sezioni riunite di formulare alcune considerazioni critiche sul sistema dei controlli e sul ciclo della *performance* per l'anno 2016.

Va innanzitutto osservato che anche nel 2016 la direttiva presidenziale di indirizzo generale è stata emanata soltanto nel mese di maggio, mentre quelle assessoriali sono state prevalentemente adottate entro la fine di luglio; sebbene si registri un qualche miglioramento nella tempistica dell'adozione di tali direttive, pur con il gravissimo ritardo di due assessori, è evidente che il ciclo della *performance* è stato avviato solo alla metà del 2016, con palese violazione delle previsioni e della *ratio* del decreto legislativo n. 150 del 2009, che impongono la programmazione e l'assunzione delle direttive di indirizzo prima dell'inizio dell'anno di riferimento.

Non è irrilevante il ritardo della Regione sia nella ricostituzione del collegio del Se.Pi.Co.S., che di fatto ha potuto operare in modo completo soltanto per cinque mesi, sia nell'istituzione dell'OIV.

E' anomalo il fatto che continuino ancora le procedure di valutazione dei dirigenti generali in relazione ad attività antecedenti al 2015. Ciò, da un lato, dimostra un'insufficiente attenzione

nel corso degli anni per la rendicontazione, che, invece, è uno dei presupposti essenziali per un corretto funzionamento del ciclo della *performance*; dall'altro lato, non possono tacersi perplessità sulla tardiva valutazione a distanza di parecchi anni, atteso che il passare del tempo fa venir meno la possibilità o l'utilità di meccanismi correttivi.

La direttiva per il 2016, inoltre, conferma l'inattendibilità complessiva del controllo con specifico riguardo ai rapporti tra obiettivi e costi; infatti, in assenza di contabilità analitica ed economica, non vi è stata un'effettiva programmazione di breve e medio periodo, con indicazione del *budget* assegnato ai vari centri di spesa in relazione agli obiettivi intermedi e finali da realizzare. L'assenza di *budget*, a sua volta, vanifica la possibilità di individuare e applicare -per la valutazione delle prestazioni- indicatori univoci e quantitativi, così come richiesto dalla predetta direttiva del 2016, che, quindi, sul punto rischia di rimanere pressoché inapplicata. Ad oggi, infatti, non è possibile quantificare in termini di miglioramento economico il "valore aggiunto" che deriverebbe dalla realizzazione degli obiettivi assegnati.

Non risulta neppure che sia stato creato un adeguato raccordo tra: le modalità di assegnazione delle risorse e di analisi del loro utilizzo da parte dei dirigenti, il nuovo sistema di contabilità previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e il ciclo della *performance*. Appare poi preoccupante la carenza di una piena e completa interoperabilità tra i diversi applicativi; ciò non agevola la circolazione dei dati e delle informazioni, che alimentano il sistema di controllo; si auspica, pertanto, che le disposizioni della direttiva del 2017 sul punto siano tempestivamente attuate.

La valutazione dei dirigenti per le attività del 2016, dunque, continuerà essenzialmente a basarsi sui dati forniti direttamente dal valutato, al quale viene attribuito l'onere di illustrare i risultati raggiunti; i dati esterni di riscontro, peraltro, non appaiono sufficienti. E' altresì inaccettabile che, malgrado i moniti ormai annuali delle Sezioni riunite, il sistema di valutazione dei dirigenti sia tuttora contraddistinto dall'impiego di criteri di semplificazione empirica, dove prevale una semplicistica componente numerica, alla quale si accompagnano criteri -in termini di mera aggettivazione- risalenti al 2007 - 2008, cioè ad un contesto normativo e contabile profondamente diverso da quello attuale.

Infine, l'esame di alcune schede di valutazione dei dirigenti palesa che talvolta sono stati indicati come obiettivi il compimento di attività istituzionali di carattere obbligatorio o di ordinaria amministrazione, sicché non si comprende quale valore aggiunto possa scaturire dalle stesse e quale ne possa essere la rilevanza strategica, in assenza di ulteriori obiettivi.

10.3.2 Il controllo di gestione

Il controllo di gestione mira a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare -anche mediante tempestivi interventi di correzione- il rapporto tra costi e risultati. Esso costituisce un pilastro dell'intero sistema dei controlli, atteso che i principi sopra ricordati (efficienza, efficacia, economicità) nel vigente quadro costituzionale, imperniato sull'equilibrio di bilancio, hanno una loro pregnanza giuridica, sicché la legittimità non può solo predicarsi in termini di legalità formale ma deve assumere connotazioni sostanziali di buon andamento.

Tanto premesso, le Sezioni riunite devono rilevare che nel corso del 2016 tale tipologia di controllo, malgrado i progressi compiuti nell'utilizzo dell'applicativo GE.KO., sia 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. Innanzitutto, infatti, in sede di programmazione, devono individuarsi le risorse necessarie per la realizzazione degli obiettivi con contestuale pianificazione economico-finanziaria; ciò esige la predisposizione di un *budget* inteso come documento contabile che deve prevedere le risorse in relazione ai costi, che saranno sostenuti dai vari centri di responsabilità nel periodo di riferimento; in sede di misurazione e *reporting*, infine, i risultati devono essere valutati per programmi e per centri di responsabilità.

La carenza del controllo di gestione, a sua volta, si riverbera negativamente sul ciclo della *performance*, che, infatti, implica una preliminare verifica di coerenza fra risorse e obiettivi e un successivo confronto fra risultati realizzati e mezzi impiegati. Va da sé che, in assenza di rilevazioni per centri di costo e di contabilità analitica oltre che di *budget*, lo stesso controllo sulla *performance* finisce per essere piuttosto lacunoso.

Nel 2016, nondimeno, risulta quasi completata l'attività di organizzazione delle strutture preposte al controllo di gestione. In particolare, -come risulta dalla relazione della Segreteria della Presidenza della Regione- in ciascun Dipartimento regionale (o Ufficio speciale), a seguito di concertazione, sono stati programmati per ogni area, servizio o unità operativa sia gli obiettivi dirigenziali sia le attività istituzionali di maggiore rilievo; alle scadenze stabilite i vari responsabili hanno rendicontato le attività realizzate; le strutture preposte al controllo hanno verificato la corrispondenza tra programmazione e realizzazione, dandone comunicazione ai dirigenti generali per i provvedimenti di competenza. Nel 2016 per tutti i centri di responsabilità amministrativa sono stati programmati obiettivi di diminuzione della spesa e di contenimento dei costi.

Il controllo di gestione nella Regione siciliana è imperniato sull'utilizzo dell'applicativo GE.KO., al quale possono accedere i soggetti accreditati, suddivisi nei diversi ruoli di “*manager*”, “*controller*”, “*administrator*”.

Gli utenti con profilo di *manager* sono solitamente i dirigenti non generali e accedono alle voci di “programmazione”, “rendicontazione” e “valutazione”. L'applicativo nel 2016 è stato modificato in modo da potere gestire la riorganizzazione delle strutture dipartimentali e la molteplicità di incarichi per lo stesso dirigente nel corso dell'anno. Ogni dirigente –per mezzo di GE.KO.- riesce a inserire gli obiettivi operativi, a declinare le azioni e ad associare a queste il personale coinvolto. Per ogni obiettivo operativo sono definiti diversi campi generali: descrizione dettagliata, note, priorità (alta o bassa), apicale, stato. Il sistema consente l'interazione tra il dirigente e il dirigente generale, che può approvare gli obiettivi proposti o può indicarne altri; si ha quindi la possibilità della programmazione sia ascendente sia discendente. Il campo “priorità” ha notevole importanza, poiché il mancato raggiungimento di un obiettivo con priorità alta preclude l'indennità di risultato. Va sottolineato che l'applicativo consente di definire anche la percentuale del grado di coinvolgimento del personale alla singola azione. L'utente “*manager*”, inoltre, può procedere alla rendicontazione, attraverso la compilazione dei campi “risultato” e “documenti”; ciò permette al valutato di caricare quei documenti che ritiene utili. La medesima tipologia di utente “*manager*”, inoltre, attraverso il menu “*valutazione*”, può esprimere il suo giudizio sul personale in ordine al contributo fornito alla realizzazione degli obiettivi e in ordine alla *performance* professionale.

Gli utenti con ruolo “*controller*”, invece, sono i dirigenti generali e i dirigenti preposti alle strutture del controllo di gestione. Le funzionalità principali dell'applicativo permettono all'utente di visionare la programmazione di dirigenti di aree, servizi e unità operative; il *controller*, inoltre, può creare i cosiddetti obiettivi apicali diretti, che sono collegati alla programmazione strategica contenuta nella direttiva presidenziale e in quelle assessoriali. Il *menu* di rendicontazione consente al *controller* di esaminare l'attività organizzativa svolta dai dirigenti delle strutture dipartimentali. Il *menu* “*valutazione*”, infine, permette al *controller* di formulare la valutazione individuale dei dirigenti con riguardo a due macroaree rappresentate dalla *performance* operativa e dal comportamento organizzativo e ciò in conformità ai criteri generali di valutazione della dirigenza regionale elaborati nel 2007 e richiamati anche dalla direttiva presidenziale di indirizzo. La *performance* è suddivisa in due componenti: “raggiungimento degli obiettivi operativi prioritari” e “attuazione del piano di lavoro”. Il comportamento organizzativo,

invece, è suddiviso in tre voci: capacità di analisi e programmazione, capacità di relazione e coordinamento e capacità di gestione e realizzazione.

Le Sezioni riunite, pur constatando l'accurata articolazione ormai raggiunta dall'applicativo GE.KO., progressivamente migliorato, osservano che lo stesso ha una struttura che risponde certamente ai criteri di valutazione richiamati dalle direttive presidenziali di indirizzo; tali criteri, però, come esposto nel paragrafo precedente, sono ancora quelli del 2007 e, quindi, non sono più attuali, sicché ciò inficia alla radice l'effettività del controllo. Inoltre, l'applicativo non contiene alcun riferimento alla contabilità analitica o a una qualche forma di rilevazione dei costi, così da pervenire ad un puntuale apprezzamento di efficienza, efficacia ed economicità; anche sotto tale profilo emerge dunque l'inadeguatezza del controllo in esame.

In considerazione dell'interconnessione tra il controllo strategico e quello di gestione, è necessario perfezionare quest'ultimo con l'ausilio della contabilità analitica e la concreta misurazione dei risultati. A tal fine, occorre una fattiva cooperazione tra la Segreteria generale della Regione, la Ragioneria generale e l'Ufficio per il coordinamento dei sistemi informativi.

Alla luce di tali criticità, già nel corso dell'indagine, la Segreteria generale ha riconosciuto che bisogna creare una nuova applicazione informatica, che deve corrispondere al piano della *performance* e che deve coordinarsi con le nuove regole contabili previste dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

Questa Corte, pertanto, auspica che entro la fine del 2017 si realizzi un mutato assetto del controllo di gestione, che ovviamente dovrà contemperare i profili qualitativi con quelli quantitativi, in modo tale da creare un collegamento univoco con il nuovo sistema di contabilità pubblica; occorre quindi la costante rilevazione dei costi, alla quale si correla la determinazione del *budget*. Da quanto sopra consegue una valutazione negativa sull'effettività del controllo di gestione della Regione siciliana nel 2016.

10.3.3 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

In virtù dell'art. 171 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e dell'art. 18 del decreto legislativo n. 123 del 2011 la Ragioneria generale -anche nel corso del 2016- ha effettuato rilevazioni ed elaborazioni sulla base del lavoro svolto dalle Ragionerie centrali, che espletano i controlli di regolarità amministrativa e contabile sugli atti di spesa ai sensi dell'art. 62 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10; tale norma, infatti, dispone che esse provvedono alla tenuta delle

scritture contabili, nonché al riscontro e alla registrazione degli atti emanati dalle singole amministrazioni, secondo le disposizioni della contabilità generale dello Stato.

Il controllo in questione è stato attuato sulla base di un'apposita "pista di controllo", che è stata elaborata dalla Ragioneria generale nel 2015 e che ha definitivamente sostituito il metodo delle verifiche *in loco* prima compiute dai funzionari e dai dirigenti del servizio Vigilanza della Ragioneria generale.

Le attività di controllo delle Ragionerie centrali hanno investito: a)- il controllo sui rendiconti amministrativi secondo le circolari n. 8 del 2002 e n. 11 del 2006; b)- le verifiche sull'attività dei cassieri; c)- le missioni del personale (art. 92 della legge regionale n. 4 del 2003 e circolare assessoriale n. 2 del 2005); d)- debiti fuori bilancio; e)- rilievi effettuati dalle Ragionerie centrali; f)- ordini di accreditamento; g)- accertamento delle entrate; h)- riaccertamento dei residui.

Non sono ancora disponibili i dati conclusivi sulle verifiche svolte dalle Ragionerie centrali per l'anno 2016, atteso che le relazioni per ciascun esercizio sono predisposte nel mese di novembre dell'anno successivo.

Per quanto attiene alla spesa delegata, si rammenta che, in virtù del comma 11 dell'art. 13 della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47, l'Assessore regionale dell'economia, con decreto motivato, può determinare programmi di spesa o capitoli di bilancio, per i quali va esercitato a campione il controllo da parte delle competenti Ragionerie centrali sui rendiconti amministrativi dei funzionari delegati. Va rilevato che, sulla base dei dati trasmessi dalla Ragioneria generale, è emerso che al 30 giugno 2016 sono stati controllati 781 rendiconti; vi sono tuttavia alcune ragionerie centrali, come quella presso l'Assessorato dell'agricoltura, che non riescono ad effettuare i riscontri richiesti a causa della carenza di personale. Inoltre, la Ragioneria generale ha sottolineato che i Dipartimenti solitamente non applicano -nei confronti dei funzionari delegati inadempienti nella presentazione del rendiconto- la sanzione pecuniaria, prevista dall'art. 337 del regio decreto n. 827 del 23 maggio 1924, richiamato dalla circolare n. 11 del 2006 della medesima Ragioneria generale.

Con riferimento ai controlli sulle attività dei cassieri, ai sensi dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2002, n. 254, si è incrementato il numero delle verifiche pari complessivamente a 77; è stata peraltro sollecitata l'attività di alcune Ragionerie centrali, che presentano un consistente numero di mancati riscontri trimestrali; si tratta di quelle presso la Presidenza, l'Assessorato delle autonomie locali e l'Assessorato dell'agricoltura.

I controlli sui rimborsi per le spese sostenute per missioni, ai sensi dell'art. 92 della legge 16 aprile 2003, n. 4, avvengono a campione e sono espletati da ciascuna Ragioneria centrale sulla base dei criteri stabiliti con la circolare del Ragioniere generale n. 2 del 14 gennaio 2005, secondo

cui, in ogni caso, il campione prescelto deve coprire almeno il 25 per cento sia dei titoli di spesa emessi sia dell'importo complessivamente liquidato. Non sono state rilevate anomalie particolari.

In merito ai debiti fuori bilancio, che possono essere riconosciuti dall'Assemblea regionale con legge ai sensi dell'art. 73 del decreto legislativo n. 118 del 2011⁴⁵¹, va segnalato che con la circolare n. 32846 del giorno 1 luglio 2016 il Ragioniere generale ha dettagliatamente disciplinato l'iter amministrativo del riconoscimento. Dai dati forniti dalla Ragioneria generale risulta che nel 2015 vi è stato il riconoscimento di 209 debiti fuori bilancio, quasi tutti per l'acquisizione di beni e servizi senza il preventivo impegno di spesa.

La Ragioneria generale ha quindi enumerato i rilievi più frequenti formulati dalle Ragionerie centrali:

a)- quanto agli impegni: insufficiente disponibilità del capitolo, importo da impegnare errato, mancata pubblicazione degli atti di spesa, indicazione di capitolo non pertinente, errato calcolo dell'IVA, erronea applicazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011;

b)- quanto alle liquidazioni: importi errati; mancata indicazione del decreto di impegno; DURC scaduto; documentazione incompleta;

c)- quanto ai mandati: importo errato; erronea indicazione dei codici CUP o CIG; dati errati; mancanza di documenti attestanti la titolarità del credito;

d)- quanto agli ordini di accreditamento: errata imputazione dell'impegno; errata indicazione dell'esercizio finanziario.

La medesima Ragioneria generale ha pure riferito le seguenti criticità concernenti l'accertamento delle entrate: a)- per l'Assessorato dei beni culturali si è rilevato il ritardo nella predisposizione dei provvedimenti di accertamento in entrata nel capitolo 1901 a causa del tardivo invio dei modelli da parte delle biglietterie dei siti museali; b)- per l'Assessorato dell'economia spesso non c'è corrispondenza tra la quietanza e il provvedimento di accertamento; c)- per l'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, i Dipartimenti provvedono ad accertare le entrate solo a seguito delle quietanze o dell'invio dei modelli 43 Tes, sicché per diverse entrate il decreto di accertamento non è stato emesso al momento di perfezionamento dell'obbligazione giuridica; d)- per l'Assessorato della famiglia e delle politiche sociali numerose quietanze non sono

⁴⁵¹ L'art. 73, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011 prevede che: "1. Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa".

state imputate correttamente; e)- presso l'Assessorato delle infrastrutture vi sono notevoli ritardi nell'emissione delle quietanze; f)- presso l'Assessorato dell'agricoltura molti provvedimenti dispongono l'accertamento contestualmente alla riscossione; g)- anche presso l'Assessorato del territorio e dell'ambiente le entrate sono solitamente accertate contestualmente al momento dell'incasso.

La Ragioneria generale ha quindi riassunto le seguenti criticità che coinvolgono tutti i rami dell'Amministrazione: carenza di personale delle Ragionerie centrali, inadeguato controllo della spesa delegata, sistemi informatici non rispondenti alle esigenze delle Ragionerie, cospicuo numero dei debiti fuori bilancio, difficoltà dell'accertamento delle entrate.

Sulla base di quanto riferito dalla Ragioneria generale, pur in attesa dei dati definitivi del 2016, le Sezioni riunite non possono non manifestare preoccupazione per le notevoli difficoltà del controllo di regolarità contabile e per le anomalie accertate dalle Ragionerie centrali. E' quindi necessario che la Regione provveda a dotare adeguatamente di risorse informatiche e di personale le citate Ragionerie e che all'interno di ciascun Dipartimento vengano diramate puntuali direttive sul rigoroso rispetto delle procedure di entrate e di spesa. 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 ai fini della parifica.

Le disfunzioni del controllo di regolarità amministrativa e contabile appaiono allarmanti, tanto più ove si consideri che il nuovo sistema contabile impone all'amministrazione di avvalersi di procedure talvolta complesse e mai praticate; il controllo in esame diventa quindi un indispensabile supporto della corretta gestione, anche contabile.

Inoltre, questa Corte osserva che -come già nelle precedenti relazioni- nella Regione siciliana il controllo di regolarità contabile non ha avuto quella marcata evoluzione verso la regolarità amministrativa in senso ampio registratasi per gli enti locali e per le Amministrazioni dello Stato. A tal proposito, si rammenta che il rinvio alle norme di contabilità dello Stato contenuto nell'art. 62 della legge regionale 27 aprile 1999, n.10, come si desume dal tenore letterale della disposizione, non sembra dinamico, bensì di tipo statico e conseguentemente limitato alle norme vigenti all'epoca dell'entrata in vigore della summenzionata disposizione. Non possono quindi applicarsi, ad esempio, le norme contenute nel decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, recante la *“Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e di valutazione della spesa”*.

Infine, le Sezioni riunite non possono non ribadire che tra i controlli di regolarità si iscrivono pure le attività del Collegio dei revisori dei conti, che neppure nel 2016 è stato istituito nella Regione siciliana. Al riguardo, si osserva che l'art. 14, comma 2, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha previsto nelle Regioni l'istituzione di un collegio dei revisori dei conti, quale "*organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione*", che deve operare in raccordo con le sezioni della Corte dei conti. La norma sopra citata⁴⁵², relativa al collegio dei revisori, invero, ha la finalità di introdurre per le amministrazioni regionali un sistema di controllo analogo a quello già previsto, per le amministrazioni locali, dalla legge 23 dicembre 2005 n. 266, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica. Pertanto, l'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011 sancisce un opportuno "raccordo" fra i controlli interni alle amministrazioni regionali e quelli esterni della Corte dei conti per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica. Il collegio dei revisori, oltretutto, viene espressamente previsto dall'art. 11, comma 4, della legge regionale 13 gennaio 2015, n.3, il quale stabilisce che le norme di attuazione, con riferimento all'Amministrazione regionale, debbano determinare la disciplina riguardante l'organo di controllo e le modalità di esercizio delle funzioni connesse all'applicazione dell'articolo 72 del decreto legislativo n. 118 del 2011. L'istituzione di tale collegio, in ragione della sua necessaria elevata professionalità, può assumere rilevanza ai fini del rafforzamento dell'interlocuzione tra la Regione e la Corte anche in sede di parifica. E' quindi auspicabile che la Commissione paritetica provveda all'esame delle norme di attuazione, che sono state oggetto della deliberazione della Giunta n. 273 del 4 agosto 2016.

10.3.4 Il controllo nei confronti delle società partecipate

Per quanto attiene al tema del controllo della Regione nei confronti delle società partecipate, le Sezioni riunite ritengono opportuno richiamare preliminarmente le conclusioni della deliberazione n. 62/2017/GEST della Sezione di controllo "*Indagine relativa alla verifica del piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie dirette e indirette della Regione siciliana*". Tale deliberazione ha esaminato numerose criticità: il carattere incompiuto del piano operativo di razionalizzazione, la carenza di analisi e di valutazioni preliminari all'individuazione delle società strategiche, il rinvio a piani industriali o modelli di *business* non definiti, i risultati insoddisfacenti delle misure di razionalizzazione e risanamento, la diffusa condizione di

⁴⁵² A tal proposito, con la sentenza n. 23 del 13 febbraio 2014, pronunciandosi sui ricorsi proposti da alcune Regioni a statuto speciale, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità sollevata sulla richiamata disposizione del decreto legge n. 138 del 2011 con riferimento agli artt. 117, 100, 103 e 121 della Costituzione. Ad avviso della Corte, infatti, anche per le Regioni a statuto speciale il collegio dei revisori può costituire un ausilio del controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti, che è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità e che concorre alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica.

“aredittività” dei soggetti partecipati. Il citato piano di razionalizzazione riguarda diciotto società con partecipazioni dirette, di cui undici corrispondenti alle compagini di riferimento delle aree strategiche prestabilite dall’art. 20 della legge regionale n. 11 del 2010 e sette considerate “non strategiche”; vengono poi censite cinque società con partecipazioni indirette, anche se per queste ultime sono emerse riserve in ordine sia all’esaustività della ricognizione sia all’attuazione degli obblighi normativi di dismissione⁴⁵³.

Va segnalato che -come è emerso nel corso dell’istruttoria- il Servizio partecipazioni del Dipartimento bilancio, pur in assenza di direttive e indicazioni strategiche da parte della Giunta, ha avviato una complessiva attività di rivisitazione critica dei contenuti tecnici del piano di razionalizzazione in vista della ricognizione straordinaria prevista dall’art. 24 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Le osservazioni illustrate nella summenzionata deliberazione della Sezione di controllo hanno quindi indotto il medesimo Servizio alla stesura di un nuovo documento dove si è prefigurata una progressiva riduzione delle partecipazioni, incluse quelle in società in *house*, così da giungere a una valutazione concreta ed effettiva del carattere strategico, tenuto conto del fatto che lo strumento societario deve considerarsi recessivo in presenza di aree di mercato contendibili.

Tanto premesso, anche per il 2016 le Sezioni riunite -come già nelle precedenti relazioni- non possono non constatare innumerevoli anomalie in merito al sistema dei controlli della Regione nei confronti delle società partecipate.

Nel 2016 il sistema è stato ancora regolato dal decreto dell’Assessore dell’economia n. 1720 del 28 settembre 2011, che recepisce la circolare n. 5 del 6 maggio 2011 e si occupa della documentazione da inoltrare alla Ragioneria e della tempistica da rispettare, ai fini del controllo sulle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, specialmente su quelle

⁴⁵³ Sul tema della razionalizzazione, si v. pure la deliberazione della Sezione di controllo n. 274/2016/GEST Relazione sulla verifica, ai sensi dell’art. 1, comma 611 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014 n. 190, dei piani operativi di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente e indirettamente possedute dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, delle Università e dagli istituti di istruzione universitaria pubblici, nonché dalle Autorità Portuali ubicate nella Regione siciliana.

destinatario di affidamenti *in house*⁴⁵⁴. Tale disciplina va però integrata con le numerose circolari della Ragioneria generale del 2015⁴⁵⁵, che hanno innovato diversi profili.

Nella relazione di parifica dello scorso anno, nondimeno, si è rilevato l'avvio di un processo riformatore con l'art. 33, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2015, che -nell'ottica della revisione della spesa- ha previsto un amministratore unico per le società *in house* (art. 33, lett. a) e un consiglio di amministrazione con tre componenti per le altre società con partecipazione totalitaria o maggioritaria (art. 33, lett. b). Il comma 6 del citato art. 33 della legge regionale n. 9 del 2015, a sua volta, dispone che il controllo analogo sulle società è svolto dal Dipartimento regionale bilancio e tesoro (Ragioneria generale) e che le società devono conformare i propri statuti alle disposizioni del Dipartimento. Ai sensi del successivo comma 7, l'Assessore regionale dell'economia procede -per ogni società- alla verifica del Piano operativo strategico (POS), del Piano dei servizi e del personale, del Piano economico annuale (PEA) e dell'andamento gestionale trimestrale. La verifica sul piano operativo, sul piano dei servizi e sul piano economico (demandata sostanzialmente dalla citata norma alla Ragioneria generale), tuttavia, non può essere intesa come approvazione, atteso che le dinamiche di funzionamento delle società non sono assimilabili a quelle degli enti regionali. I piani in questione, da trasmettere improrogabilmente entro il 31 ottobre, costituiscono i documenti di riferimento attraverso i quali le società illustrano le strategie produttive nell'ottica degli indirizzi del socio pubblico, che, conseguentemente, può richiedere modifiche o integrazioni in vista del corretto perseguimento degli obiettivi strategici della Regione, ferma restando l'autonoma gestione organizzativa, economica e finanziaria della società. L'inizio di un coordinamento dei vari meccanismi di controllo, però, si è concretizzato soltanto verso la fine del 2015, poiché con il decreto n. 2763 del 12 novembre 2015 il Ragioniere generale ha finalmente elaborato un dettagliato sistema periodico di rilevazioni sull'attività delle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione.

⁴⁵⁴ Pertanto, ogni società deve trasmettere alla Ragioneria generale una relazione semestrale sull'andamento della gestione, una copia degli atti negoziali di valore superiore a euro 25.000, gli atti o la documentazione riguardante il personale contrattualizzato a vario titolo e la corresponsione di emolumenti accessori entro 15 giorni precedenti l'adozione dei provvedimenti. Inoltre, ogni società deve inviare un report economico, uno sui flussi di cassa e sulle operazioni di carattere finanziario e uno con gli eventuali indicatori di efficienza e qualità dei servizi. A ciò va aggiunto che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del citato decreto assessoriale n. 1720 del 2011, ciascuna società deve trasmettere (entro quindici giorni dall'adunanza) copia dei verbali delle deliberazioni adottate dai propri organi amministrativi al servizio "Partecipazioni" della Ragioneria generale, che potrebbe disporre sia verifiche a campione sugli atti deliberati sia il monitoraggio sulle società per tipo di atto. Il medesimo decreto stabilisce che le società provvedano alle occorrenti modifiche statutarie e dispone che il mancato invio della documentazione prevista dall'art. 4, ai fini del controllo, costituisce giusta causa per la revoca del legale rappresentante. Sul fronte della revisione della spesa, peraltro, l'art. 8 dello stesso decreto prevede che il mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica comporta la decadenza degli organi amministrativi della società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione.

⁴⁵⁵ Nel dettaglio, si tratta delle seguenti circolari: n. 17803 del 30 marzo 2015 sulle relazioni trimestrali sull'andamento economico - gestionale, n. 37620 del 3 luglio 2015 sulla prima applicazione della legge regionale n. 9 del 2015, n. 57201 del 21 ottobre 2015 sulle tariffe dei servizi standard delle società *in house*, n. 41495 del 27 luglio 2015 e n. 52249 del 13 ottobre 2015 sulle norme in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

Tanto premesso, nel 2016 la Ragioneria generale, attraverso il Servizio Partecipazioni, ha innanzitutto sollecitato la redazione di POS (piani operativi strategici) meglio articolati; nei casi di ritenuta inadeguatezza dei piani operativi, il Servizio Partecipazioni ha trasmesso al governo regionale alcune ipotesi di ristrutturazione aziendale o di definizione di nuove linee strategiche e ha pure sottolineato l'esigenza di fare precedere la stipulazione del contratto di servizio da un accurato giudizio di congruità dei prezzi rispetto alle tariffe di mercato. Lo stesso Servizio ha riferito di avere nondimeno constatato la riluttanza dell'Amministrazione a procedere alle valutazioni di congruità e all'analisi dei fabbisogni; tali valutazioni sono invece indispensabili per evitare che i contratti di servizio siano costruiti -come sovente è accaduto- più sulla necessità di rendere sostenibile per le società il peso finanziario del personale in servizio piuttosto che sull'effettivo soddisfacimento dei bisogni della committenza.

Non va poi sottovalutato che il Servizio 5 del Dipartimento del bilancio - Ragioneria generale, suddiviso in due unità operative, che si occupano rispettivamente dei compiti di gestione e controllo delle partecipazioni, appare sottodimensionato rispetto al numero delle incombenze e alla complessità delle questioni.

La Ragioneria generale -nel corso dell'istruttoria- ha precisato di essersi occupata pure delle verifiche sul rispetto degli obblighi di contenimento e razionalizzazione della spesa attraverso le attestazioni rese dei collegi sindacali, ai sensi degli artt. 16 e 18 della legge regionale n. 11 del 2010. Le comunicazioni degli organi di controllo, tuttavia, non sono state inviate tempestivamente in allegato ai bilanci di esercizio del 2015, il cui termine è scaduto il 30 aprile 2016. La Corte, comunque, oltre all'inadempienza delle società, non può non rilevare che sarebbe opportuno il monitoraggio sulla spesa anche in costanza d'esercizio.

Nel 2016 è stato pertanto richiesto alle società sottoposte al controllo della Regione (AST s.p.a., IRFIS Finsicilia s.p.a., Mercato Agroalimentari della Sicilia s.c.p.a. (MAAS), Parco scientifico e tecnologico s.c.p.a., Airgest s.p.a.) di inviare alla Ragioneria il Piano operativo strategico (POS), il Piano dei servizi e del personale (PST), il Piano economico annuale (PEA), nonché le relazioni trimestrali sulla gestione e la modulistica riguardante le spese per il personale, quelle per gli organi di amministrazione e quelle per le procedure negoziali. Documentazione simile (sia pure con adattamenti) è stata domandata anche alle società *in house* (Servizi ausiliari Sicilia SAS s.c.p.a., Sicilia e-Servizi s.p.a., ora Sicilia Digitale s.p.a., Riscossione Sicilia s.p.a., Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria SEUS s.c.p.a. e Società degli Interporti della Sicilia s.p.a.). Con riferimento alle società *in house* pluripersonali SAS s.c.p.a. e SEUS s.c.p.a., peraltro, è in fase

di stipulazione un accordo di collaborazione ex art. 15 della legge n. 241 del 1990 con le altre amministrazioni pubbliche, che ne sono socie.

Per quanto riguarda i tre documenti di programmazione (POS, PEA e PST) per l'anno 2017, i piani non sono stati trasmessi dalla società Mercati Agro Alimentari della Sicilia (MAAS) s.c.p.a., da Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia s.c.p.a., da Airgest s.p.a., da Società degli Interporti Sicilia s.p.a.

La Ragioneria generale ha precisato che nel corso del 2016 sono proseguiti i ritardi delle società nella redazione e nell'invio delle relazioni sulla gestione; ha quindi proceduto alla contestazione di tale inadempienza confronti di Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a., di Riscossione Sicilia s.c.p.a. e di MAAS s.c.p.a..

Le diffuse inadempienze hanno indotto il Ragioniere generale a diramare numerose circolari nel corso del 2016 concernenti: i compensi degli organi societari (circolare n. 11884 del giorno 11 marzo 2016), l'obbligatorietà delle relazioni trimestrali (circolare n. 38498 del 5 agosto 2016), limiti stipendiali del personale delle società partecipate (circolare n. 38075 del 3 agosto 2016), le scadenze dell'invio di POS, PEA e PST (circolare prot. n. 47764 del 10 ottobre 2016), l'adeguamento degli statuti delle società *in house* al decreto legislativo n. 175 del 2016 (circolare n. 61790 del 15 dicembre 2016), l'attività negoziale delle società prot. n. 64056 del 29 dicembre 2016), i contratti con società *in house* (circolare n. 25574 del 27 maggio 2016). Ad oggi non è possibile accertare se tutte le società si siano conformate a tali circolari, atteso che alcune non hanno approvato ancora il bilancio 2016 e che i bilanci delle altre, che vi hanno provveduto, non sono stati trasmessi all'amministrazione vigilante.

La stessa Ragioneria nel corso dell'istruttoria si è poi soffermata sulle criticità riscontrate nel 2016 nell'ambito del controllo sulle società partecipate in merito all'osservanza degli artt. 14, 15 e 22 del decreto legislativo n. 33 del 2013, che pongono specifici obblighi di pubblicità di dati e informazioni, il cui inadempimento preclude la corresponsione di somme da parte dell'amministrazione. In particolare, la Ragioneria ha avviato una specifica attività di monitoraggio sulle società destinatarie di trasferimenti finanziari periodici. Per quanto riguarda AST s.p.a., che ha ricevuto un contributo di gestione finalizzato alla ricapitalizzazione, appostato sul capitolo n. 478102 del bilancio, la Ragioneria ha richiesto con nota del 27 gennaio 2016 e con successiva del 9 febbraio 2016 l'attestazione relativa al rispetto delle richiamate disposizioni del decreto legislativo n. 33 del 2013. AST s.p.a. ha risposto il 9 febbraio 2016; tuttavia, a seguito di verifiche dirette operate sul portale *web*, la Ragioneria ha rilevato irregolarità che ha contestato nel mese di marzo 2016. AST s.p.a. nell'aprile 2016 ha finalmente assolto in maniera completa gli

obblighi di pubblicazione prescritti dalla determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015. SAS s.c.p.a., invece, ha attestato l'avvenuto adempimento degli obblighi.

La Ragioneria ha quindi chiarito che i trasferimenti di sua competenza nel 2016 sono stati effettuati soltanto dopo l'acquisizione da parte delle società delle attestazioni sugli adempimenti pubblicitari e ciò è stato evidenziato nei decreti dirigenziali.

La medesima Amministrazione ha riferito che nel 2016 sono emerse diverse criticità relativamente ai compensi dell'amministratore unico di Sicilia E-Servizi s.p.a. (ora Sicilia Digitale s.p.a.), che non li ha adeguati alle disposizioni di revisione della spesa previste nella legge regionale n. 9 del 2015. La questione non è risolta, poiché, dopo il parere dell'Ufficio legislativo e legale della Regione siciliana, che ha confermato la necessità della riduzione del compenso, il Presidente della Regione ha ritenuto opportuno richiedere il parere pure all'Avvocatura distrettuale dello Stato, che però non si è tuttora pronunciata. Inoltre, nel bilancio d'esercizio 2015 della società, approvato il giorno 11 novembre 2016, con il parere negativo della Ragioneria generale, è stato inserito tra i crediti un corrispettivo superiore rispetto a quello riconosciuto dall'Ufficio speciale per i sistemi informativi, che è il committente della società; la Ragioneria ha quindi paventato il rischio di un debito fuori bilancio. I rapporti tra l'amministratore unico di Sicilia E-Servizi s.p.a. e la Ragioneria generale sono stati comunque problematici.

Per quanto attiene alla società Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a., la Ragioneria generale ha rilevato due anomalie; l'una riguarda l'incompatibilità –per cumulo di incarichi- di un sindaco, in quanto già titolare dello stesso incarico in MAAS s.c.p.a.; il Presidente della Regione ha quindi designato un altro soggetto. L'altra criticità riguarda l'inconferibilità della carica di consigliere d'amministrazione a un soggetto, già consigliere comunale di una città con più di 15 mila abitanti; si è provveduto alla sua sostituzione. La medesima società, infine, non ha inviato il questionario relativo all'osservanza degli obblighi di trasparenza previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013.

In ordine all'IRFIS s.p.a., la Ragioneria ha segnalato l'apertura di un'istruttoria sulla posizione di un consigliere d'amministrazione, che in costanza di mandato ha assunto la carica di assessore in un importante comune siciliano.

Si è invece finalmente assicurata l'attuazione dell'art. 33, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2015, sicché tutte le società *in house* della Regione nel 2016 hanno avuto un amministratore unico, eccetto SEUS s.c.p.a., il cui consiglio di amministrazione è scaduto contestualmente all'approvazione del bilancio d'esercizio 2016. In conformità al citato art. 33 della legge n. 9 del

2015, tutte le altre società controllate -ma non *in house*- hanno un consiglio di amministrazione composto da tre membri (e non più a cinque membri).

Con riferimento a Sicilacque s.p.a., ove la Regione ha una partecipazione minoritaria, la Ragioneria ha invitato la società ad operare una riduzione dei compensi dei componenti del consiglio di amministratore, che sono stati incrementati in misura abnorme. La vicenda non si è ancora definita.

In conclusione, queste Sezioni riunite, da un lato, condividono le considerazioni espresse dalla Sezione di controllo nella deliberazione n. 62/2017/GEST relativamente alla formulazione e all'attuazione del piano di razionalizzazione delle società; nel contempo, evidenziano che l'inadeguatezza del sistema dei controlli nei confronti delle società partecipate non solo non permette alla Regione di verificare l'efficacia e l'efficienza della loro gestione, così da pervenire a ponderate decisioni circa eventuali dismissioni, ma ostacola l'acquisizione tempestiva dei dati e delle informazioni indispensabili sia per la valutazione complessiva della finanza pubblica allargata sia per la redazione del bilancio consolidato⁴⁵⁶.

Dal punto di vista organizzativo, è necessario creare un raccordo stabile e permanente tra i collegi dei revisori delle società, il Servizio partecipazioni del Dipartimento di bilancio, gli organi di controllo della gestione e l'Organismo indipendente di valutazione della Regione (OIV); attualmente la mancanza di tale raccordo impedisce di reperire in maniera rapida le informazioni sulle società e di valutare gli effetti delle rispettive gestioni sul bilancio regionale.

La Corte sottolinea che è necessario che ogni anno il Governo regionale definisca preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere ciascuna società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi; a ciò deve accompagnarsi la creazione di un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra la Regione e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. La Regione dovrebbe poi effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuare le opportune azioni correttive, anche con riguardo a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. Tutto ciò sinora non è avvenuto

⁴⁵⁶ Non va poi trascurato che le Camere di Commercio, a loro volta, hanno partecipazioni societarie; si rinvia alla citata deliberazione della Sezione di controllo n. 274/2016/GEST “Relazione sulla verifica, ai sensi dell'art. 1, comma 611 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014 n. 190, dei piani operativi di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente e indirettamente possedute dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, delle Università e dagli istituti di istruzione universitaria pubblici, nonché dalle Autorità Portuali ubicate nella Regione siciliana”.

in maniera organica, sicché anche il giudizio sul sistema dei controlli sulle società partecipate per il 2016 è insoddisfacente.

10.3.5 Il controllo nei confronti di enti ed organismi vigilati

Nella trattazione dei controlli della Regione nei confronti di enti e di organismi vigilati le Sezioni riunite devono preliminarmente osservare che neppure nel 2016 è stato attuato l'art. 39 della legge regionale n. 9 del 2015, che ha previsto l'approvazione di un piano di riordino degli enti regionali, al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica. Non è stato infatti definito l'iter del disegno di legge oggetto della deliberazione della Giunta n. 171 del 2 maggio 2016 recante “*disposizioni in materia di riordino e liquidazione degli enti pubblici regionali*”. Tale testo mirava a disciplinare aspetti comuni al riordino e alla liquidazione degli enti pubblici regionali; in ordine alla realizzazione degli specifici interventi degli enti di settore, invece, il medesimo atto riteneva opportuno rinviare a separati disegni di legge, la cui redazione veniva rimessa al ramo di amministrazione competente⁴⁵⁷.

In sede di istruttoria, è emerso che il disegno di legge è stato esaminato dalla Commissione bilancio dell'Assemblea regionale soltanto nella seduta del giorno 8 novembre 2016. Nondimeno, nel frattempo la Giunta regionale ha dato avvio a un ulteriore processo di rielaborazione del citato disegno di legge. Pertanto, -così come negli anni precedenti- le Sezioni riunite constatano che, in assenza di razionalizzazione, nel 2016 si è perpetuata l'abnorme proliferazione di tali enti, che costituiscono una categoria alquanto eterogenea.

Sul tema dei controlli sugli enti regionali, la normativa di riferimento è tuttora costituita dagli artt. 48 e 53 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, che hanno avuto sinora un'attuazione soltanto parziale. Tali norme prevedono che l'Assessore regionale dell'economia, con proprio decreto, deve predisporre programmi annuali di controllo, individuando gli enti che sono tenuti a trasmettere i documenti contabili (prima dell'approvazione) all'Assessorato per l'acquisizione del parere. Inoltre, gli enti devono inviare periodicamente, su supporto informatico,

⁴⁵⁷ Il disegno di legge, di cui alla deliberazione n. 171 del 2016, si occupa dei seguenti aspetti: a)- la procedura di ridefinizione della dotazione organica da parte di ciascun ente in base all'attività effettivamente esercitata e agli obiettivi perseguiti; b)- l'adozione di norme finalizzate sia a definire rapidamente i processi di liquidazione in corso sia ad avviare la liquidazione di enti pubblici che manifestino situazioni gravemente anomale; c)- la previsione dell'accentramento delle relative competenze presso l'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni nell'ambito dell'Assessorato dell'economia. In particolare, per gli enti che si trovano in situazione di grave dissesto finanziario vi sarebbe il ricorso all'istituto della liquidazione coatta amministrativa. Il controllo degli atti di liquidazione sarebbe affidato ad un revisore unico per ciascun ente, in luogo dei collegi dei revisori già previsti, con conseguenti ulteriori risparmi di spesa. In alternativa per gli enti in situazioni critiche sarebbe prevista l'incorporazione in quelli similari.

i dati sulla struttura e sulle attività, secondo modalità stabilite dal Ragioniere generale di concerto con il Dirigente generale del Dipartimento che cura la vigilanza amministrativa. In conseguenza dell'incompleta attuazione dei citati artt. 48 e 53 della legge regionale n. 17 del 2004, tuttavia, il controllo della Regione si manifesta essenzialmente con la nomina di una parte rilevante dei componenti degli organi di amministrazione e con l'emanazione di direttive, mentre il controllo di regolarità amministrativa e contabile è solitamente affidato ai collegi dei Revisori dei conti⁴⁵⁸. La Ragioneria generale esercita il coordinamento dei Collegi dei revisori, che sono tenuti a inviarle semestralmente una relazione sull'attività svolta; se viene richiesto dall'organo tutorio, la stessa può esprimere pareri sui documenti contabili e può disporre verifiche. L'Assessorato regionale dell'economia emana indirizzi contabili e linee guida; nei casi di irregolarità, -di concerto con l'organo tutorio- può avviare ispezioni.

Appare preoccupante il ritardo con il quale gli enti hanno adottato i regolamenti interni di contabilità alla luce del decreto legislativo n. 118 del 2011; vi è quindi motivo per dubitare che la maggior parte degli enti vigilati dalla Regione stia realmente applicando la nuova contabilità armonizzata. Invero, con circolare n. 13 del 15 maggio 2015 il Ragioniere generale ha diramato istruzioni per l'adeguamento dei regolamenti interni al decreto legislativo n. 118 del 2011, evidenziando che, comunque, le disposizioni in contrasto con il citato decreto legislativo non sarebbero state più applicabili. Soltanto trentasei enti hanno frattanto provveduto all'invio dei nuovi regolamenti di contabilità, affinché la Ragioneria generale potesse rendere il parere previsto dall'art. 53, comma 5, della legge regionale n. 17 del 2004. Vi sono stati quindici pareri negativi e sedici pareri favorevoli condizionati al previo adeguamento dei regolamenti a numerose prescrizioni. Tutto ciò significa che allo stato attuale soltanto una minoranza degli enti in questione ha correttamente conformato il proprio regolamento di contabilità alle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011, così come previsto dall'art. 11, comma 9, della legge regionale n. 3 del 2015.

L'inerzia degli enti è indicativa di un'oggettiva debolezza intrinseca dei controlli, atteso che i dati sopra riportati dimostrano che sono rimaste quasi inattuata le numerose circolari emesse dal Ragioniere generale in vista dell'adozione della contabilità armonizzata; in particolare, con la circolare n. 4 del 17 febbraio 2016 sono state diramate le istruzioni per la formazione del bilancio di previsione del 2016; con la circolare n. 9 del 31 marzo 2016 sono state impartite direttive

⁴⁵⁸ Ai sensi del comma 1 dell'art. 48 della citata legge regionale n. 17 del 2004, in ogni organo di controllo interno devono essere presenti un componente effettivo designato dall'Assessore regionale dell'economia e uno nominato dal Dipartimento competente per materia, che ne ha la vigilanza.

sull'attuazione dell'armonizzazione; con la circolare n. 22 del 3 ottobre 2016 sono state fissate modalità per la verifica dei crediti e debiti reciproci tra la Regione e gli enti vigilati; con la circolare n. 29 del 22 dicembre 2016 sono stati forniti chiarimenti sugli obblighi di pubblicazione e trasmissione dei documenti contabili.

Di fronte a tale intensa attività della Ragioneria, l'inerzia della maggior parte degli enti rende ormai improrogabile un vigoroso intervento dell'Amministrazione regionale, al fine di ricondurli nella legalità finanziaria, che non può prescindere da una puntuale osservanza delle nuove norme di contabilità pubblica.

Va segnalato che al momento dell'approvazione del rendiconto del 2016 l'Amministrazione regionale non disponeva del consuntivo 2016 di alcun ente; le difficoltà connesse al nuovo sistema contabile non possono giustificare tali ritardi, atteso che la Ragioneria generale -come sopra riportato- ha prestato il proprio ausilio per il passaggio alla nuova contabilità. D'altra parte, non è irrilevante il fatto che nel 2016 la Ragioneria generale abbia reso pareri, solitamente molto critici, soltanto su venticinque rendiconti del 2015 e su ventotto bilanci di previsione 2016; ciò, da un lato, svela il ritardo e la noncuranza degli enti nella trasmissione dei documenti contabili agli organi tutori e, dall'altro lato, mostra difficoltà gestionali cospicue, tenuto conto delle anomalie riscontrate. Nell'insieme si confermano le criticità già osservate negli anni precedenti: la difformità dei documenti contabili rispetto alla vigente normativa, bilanci di previsione e variazioni di bilancio presentati ad esercizio di riferimento scaduto, rendiconti precedenti al 2015 non approvati, gestione provvisoria autorizzata per l'intero anno, mancata trasmissione delle relazioni semestrali dei collegi dei revisori ai sensi dell'art. 48, comma 3, della legge n. 17 del 2004.

Le Sezioni riunite nella relazione sull'esercizio 2015 valutavano positivamente l'iniziativa della Ragioneria generale che nel medesimo anno istituiva una banca dati contenente le principali informazioni e i dati economico-finanziari degli enti regionali; a tale fine, veniva diramata la circolare n. 25 del 7 ottobre 2015, munita di schede e di istruzioni per la compilazione; nessun ente provvedeva al caricamento dei dati. Nel 2016 la situazione è solo leggermente migliorata, atteso che soltanto ventuno enti hanno provveduto ad inserire le informazioni nella summenzionata banca dati. E' quindi chiaro che, malgrado le istruzioni dettagliate contenute nella successiva circolare del Ragioniere generale n. 14 del 25 maggio 2016, gli enti non hanno ottemperato; al riguardo, va sottolineato che la mancata alimentazione di tale banca dati finisce per ostacolare la possibilità della redazione del bilancio consolidato della Regione e impedisce alla Giunta di giungere ad un quadro unitario e complessivo della finanza regionale allargata, così da potere intraprendere i necessari percorsi di riforma e di razionalizzazione della spesa.

Per quanto attiene all'invio delle relazioni semestrali sulla gestione, nel 2016 si registra - come negli anni precedenti - la persistente riluttanza di molti enti a sottoporsi ai controlli; infatti, sono arrivate alla Ragioneria generale soltanto 48 relazioni, di cui 17 del settore sanità, per il secondo semestre 2015; 55 relazioni, di cui 13 per il settore sanitario, per il primo semestre 2016; 42 relazioni, di cui 12 del settore sanitario, per il secondo semestre 2016.

Sono poi deludenti gli esiti del controllo sull'osservanza delle norme sulla revisione della spesa da parte degli enti regionali. A tal proposito, si rammenta che gli stessi sono sottoposti all'art. 11, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2014, che, mirando ad un generale contenimento della spesa, estende per il 2014 - 2016 l'applicazione dell'art. 16 della legge regionale 12 maggio 2010 n. 11; essi devono perciò adeguare le proprie politiche di bilancio alle medesime disposizioni alle quali è assoggettata l'Amministrazione regionale per il rispetto del patto di stabilità interno, nonché alle disposizioni dell'articolo 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, in materia di spesa per il personale.

La Corte deve purtroppo constatare che soltanto una minoranza degli enti ha risposto alle richieste di informazioni della Ragioneria generale in merito all'esecuzione delle disposizioni sulla revisione della spesa; a tal fine, è stata pure emanata la circolare n. 17 del 22 giugno 2016 *“verifica del rispetto dei vincoli di spesa – rendiconto 2015 e previsione 2016”*, che è stata quindi per lo più disattesa. In particolare, soltanto trentacinque enti hanno inviato alla Ragioneria generale le apposite schede, di cui solo venti asseverate dai revisori dei conti; in tali schede, però, risulta prevalente il numero di risposte non date o di dati non disponibili; è esemplificativa la situazione concernente il rispetto delle disposizioni di *spending review* per i rapporti di lavoro dipendente, che sono state rispettate da ventuno enti, mentre tredici non hanno fornito i dati; la stessa situazione si può notare con riferimento alle disposizioni su rapporti di lavoro diversi da quello dipendente. La Ragioneria generale –in sede di istruttoria- ha ammesso di non essere in grado di stabilire quali siano i risparmi effettivamente conseguiti dagli enti e ciò a causa dei ritardi nell'approvazione dei consuntivi e delle inadempienze nella trasmissione dei dati.

E' poi tuttora vigente la direttiva presidenziale n. 12833 del 12 agosto 2015, ove si è previsto che negli organi di controllo interno e degli enti e delle aziende regionali possono essere designati -da parte degli assessori competenti e dello stesso Presidente- soltanto i dipendenti regionali iscritti nell'apposito albo, previsto dall'art. 1 della legge regionale n. 10 del 2010; è consentita la

nomina di soggetti esterni solo in casi di particolare complessità oppure ove espressamente richiesto⁴⁵⁹.

In definitiva, queste Sezioni riunite rilevano che il numero ragguardevole e l'eterogeneità di enti ed organismi vigilati dalla Regione siciliana comportano sovrapposizioni di funzioni e inadeguatezza dei controlli, che comunque sono basati soltanto su documenti compilati dagli enti, poiché sono molto rare le verifiche *in loco*.

Gli enti regionali finiscono complessivamente per costituire una finanza parallela e incontrollata, sicché occorre una riforma che li accorpi e li razionalizzi, diminuendo il loro impatto sulle finanze regionali. La Regione dovrebbe predisporre una disciplina organica dei poteri di vigilanza e di controllo, tenendo conto delle riforme amministrative frattanto intervenute e del mutato quadro economico-finanziario complessivo rispetto all'art. 53 della legge regionale n. 17 del 2014 rimasto per lo più inattuato.

La possibilità dell'avvio di un percorso virtuoso ma anche l'implicita conferma delle innumerevoli criticità sopra illustrate si coglie nel comma 4 dell'art. 3 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, che prevede che gli enti regionali nonché i Consorzi di bonifica utilizzino una quota non inferiore all'uno per cento delle risorse ivi previste per azioni, coordinate dall'Assessorato regionale dell'economia, finalizzate a migliorare le competenze amministrative con particolare riferimento ai controlli interni. Il Ragioniere generale ha emesso la circolare n. 9 del 31 maggio 2017, che, nel fornire chiarimenti su tale norma, ha precisato che le somme in questione hanno natura di "fondi vincolati" e che le relative risorse potranno essere utilizzate sulla base delle indicazioni di coordinamento della Ragioneria generale.

Pertanto, le Sezioni riunite, tenuto conto del preoccupante quadro sopra descritto, auspicano che -in conformità all'art. 23 dello Statuto e al fine di assicurare un effettivo controllo sugli enti ed organismi vigilati della Regione- sia istituita un'apposita Sezione enti nell'ambito della Corte dei conti per la Regione siciliana. A tal proposito, si rileva che la Regione ha trasmesso una specifica proposta di norme di attuazione dello Statuto speciale alla Commissione paritetica⁴⁶⁰.

Infine, la Corte ritiene necessario formulare alcune considerazioni sulla difficile situazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, che attualmente si configurano come enti

⁴⁵⁹ Nell'albo summenzionato possono essere inseriti i dipendenti che abbiano il titolo di revisore contabile, quelli con profilo almeno di funzionario che abbiano svolto mansioni inerenti il controllo dei conti pubblici, quelli in servizio presso l'Assessorato regionale dell'economia.

⁴⁶⁰ Tale proposta, inviata con nota del Presidente della Regione n. 9140 del 13 aprile 2017, riguarda l'istituzione di una specifica Sezione per il controllo soltanto nei confronti delle società partecipate. E' nondimeno opportuno che il controllo riguardi anche gli enti regionali.

non economici, dotati di autonomia statutaria, patrimoniale, gestionale, finanziaria e amministrativa, sottoposti al controllo della Regione in conformità all'art. 21, comma 14, della legge regionale n. 19 del 2005, modificativo dell'art. 68, comma 3, della legge regionale n. 10 del 1999. Il controllo di legittimità, esercitato dall'Assessorato della famiglia investe i seguenti atti: bilanci di previsione, variazioni, conti consuntivi, modifiche degli statuti, alienazioni del patrimonio immobiliare e piante organiche.

Va sottolineato che, mentre a livello nazionale il legislatore è intervenuto sul riordino del settore con il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, la disciplina delle IPAB in Sicilia, anche in conseguenza della competenza legislativa regionale, è tuttora contenuta nelle norme del titolo V (articoli 30 - 43) della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22.

Il servizio di Vigilanza dell'Assessorato ha rilevato numerose e persistenti criticità che investono quasi tutte le IPAB: a)- l'omessa o tardiva approvazione dei bilanci di previsione o dei consuntivi e, comunque, l'omessa trasmissione degli stessi all'Assessorato; b)- l'assenza di documentazione giustificativa dei bilanci e dei consuntivi; c)- il sistematico inserimento di previsioni di entrata non supportate dal necessario titolo, assolutamente incerte ed erroneamente quantificate; ad esempio, alcuni enti, malgrado l'assenza del bilancio regionale di stanziamento di contributi, hanno provveduto ad inserire gli stessi nel loro bilancio; l'annotazione di somme quale corrispettivo di alienazioni di immobili non ancora stipulate e mai autorizzate dall'Assessorato; d)- il ricorso ad anticipazioni di tesoreria; e)- il frequente inadempimento degli obblighi contributivi e previdenziali; f)- un'eccessiva litigiosità nei confronti dell'Assessorato, così da impedire l'esercizio dei poteri di controllo; g)- una gestione anomala del personale, spesso individuato al di fuori di selezioni pubbliche; h)- un contenzioso di notevole importo, senza che nei bilanci siano stati previsti gli oneri conseguenti all'eventuale soccombenza; i)- diffusi fenomeni di *mala gestio*, che hanno condotto anche all'avvio di numerosi procedimenti penali; j)- la violazione di norme di contabilità pubblica e l'illegittimo ricorso a procedure di riequilibrio.

Il tema delle IPAB, peraltro, può avere notevoli ricadute sulla finanza degli enti locali, poiché l'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986, prevede che, se l'istituzione è estinta, i beni patrimoniali sono devoluti al comune territorialmente competente, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.

E' quindi urgente un'organica riforma delle IPAB, favorendo la privatizzazione di quelle, specialmente di origine ecclesiastica, che non hanno matrice pubblicistica; si tratta di un intervento non più rinviabile sia in considerazione dell'assoluta precarietà finanziaria di molte IPAB sia in ragione dell'esigenza di disciplinare l'intero settore dei servizi alla persona.

Nel frattempo occorre potenziare in maniera adeguata il servizio di vigilanza dell'Assessorato della famiglia e delle politiche sociali, affinché i controlli possano essere più intensi, più celeri e più tempestivi; non è casuale che, malgrado la solerzia di tale servizio, le IPAB riescono ad eludere i controlli anche sotto il versante della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

10.3.6 La prevenzione della corruzione e la trasparenza nell'organizzazione dell'Amministrazione regionale

Con decreto del Presidente della Regione n. 228 del 27 gennaio 2016, previa deliberazione della Giunta regionale e su proposta del responsabile per la prevenzione della corruzione, sono stati adottati per il triennio 2016 - 2018 il Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (P.T.T.I.) che costituisce una sezione del primo⁴⁶¹; dal 2017, peraltro, il programma triennale della trasparenza è integrato in quello di prevenzione della corruzione; è stato pure aggiornato il Codice di comportamento dei dipendenti della Regione siciliana e degli enti controllati. Il piano individua numerosi soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione (organi di indirizzo politico, responsabile e referenti per la prevenzione della corruzione, dirigenti, ufficio per i procedimenti disciplinari, Organismo indipendente di valutazione). In particolare, sono programmate venti azioni, fra i quali spiccano la trasparenza, la rotazione del personale, i patti di integrità negli affidamenti, il monitoraggio dei tempi procedurali, la mappatura delle aree a rischio, l'attivazione della procedura per la raccolta delle segnalazioni, la vigilanza nei confronti di enti e società partecipate.

Nel 2016, nelle more dell'insediamento dell'OIV, il responsabile per la prevenzione della corruzione ha comunicato all'ANAC per l'anno 2015 l'attestazione sull'attuazione del programma di trasparenza. Per l'anno 2016, invece, tale attestazione è stata rilasciata dall'OIV, considerato che, fra l'altro, come disposto dall'ANAC con la deliberazione n. 236 del 2017, il termine per l'invio

⁴⁶¹ Con il medesimo decreto è stato aggiornato il "Codice di comportamento dei dipendenti della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10". Sono stati confermati gli incarichi del responsabile per la trasparenza e per la prevenzione della corruzione e dei referenti per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza che sono: i dirigenti generali dei Dipartimenti regionali e degli uffici equiparati, i dirigenti preposti agli Uffici speciali e a quelli alle dirette dipendenze del Presidente della Regione. All'interno del Dipartimento della funzione pubblica il Servizio 5 "trasparenza e semplificazione" coadiuva il Responsabile per la prevenzione della corruzione.

è stato prorogato al 31 marzo 2017, per tener conto delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

I referenti dipartimentali del responsabile per la prevenzione della corruzione hanno segnalato difficoltà generalizzate nello svolgimento delle attività di monitoraggio sull'attuazione delle misure anticorruzione e di trasparenza. Tali difficoltà derivano dalla complessità della normativa e dalla mancanza di adeguati applicativi informatici, che sono indispensabili per la gestione dell'enorme quantitativo di dati e per il supporto del monitoraggio. A tal proposito, - come dedotto dal responsabile per la prevenzione della corruzione- sarebbe necessaria la creazione di un idoneo applicativo informatico di predisposizione, pubblicazione e controllo dei dati e documenti oggetto di pubblicità; ciò, da un lato, ridurrebbe l'onere di inserimento e di pubblicazione dei dati; dall'altro lato, potrebbe agevolare le attività di verifica e le iniziative di impulso, coordinamento e indirizzo. E' stata quindi rappresentata all'Ufficio per l'attività di coordinamento dei sistemi informativi regionali l'esigenza di un'integrazione e armonizzazione degli applicativi in uso ai dipartimenti e agli uffici regionali. A tal fine, è stato pure istituito un tavolo tecnico, che ha predisposto un documento che riporta il fabbisogno informativo in una fase transitoria e a regime.

Un'altra criticità attiene alla difficoltà di assicurare e di espletare tempestivamente i controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà rese ai sensi degli articoli 46 e 47 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000.

L'intero sistema della prevenzione della corruzione e della trasparenza nel 2016, oltretutto, ha dovuto fronteggiare la significativa riforma dell'assetto amministrativo della Regione avvenuto con il decreto del Presidente della Regione n. 12 del 2016. Ciò ha influito anche sulla rotazione, che ha interessato 701 dirigenti, di cui 284 provenienti da aree a rischio, sicché attualmente sono rimasti soltanto 102 dirigenti con permanenza superiore ai cinque anni. Nell'aggiornamento del piano per il 2017 – 2019 è stata fissata una permanenza massima di cinque anni per gli uffici ricadenti in aree ad altro rischio corruttivo.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione ha altresì lamentato la sottostima delle risorse finanziarie, strumentali e professionali indispensabili per l'integrale assolvimento di tutti gli adempimenti previsti dalla vigente normativa.

Nel dettaglio, dall'esame della relazione annuale per il 2016 del responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, si evince che la cospicua dimensione dell'Amministrazione, le molteplici e diversificate funzioni sia livello centrale che a livello periferico e la riorganizzazione avviata a giugno 2016 non hanno permesso la compiuta attuazione

della misura “mappatura delle aree di rischio” individuata dal PTPC 2016 – 2018. Invero, la rimodulazione delle strutture amministrative -in virtù del Decreto del Presidente della Regione n. 12 del 2016- ha determinato la necessità di procedere a una nuova mappatura dei procedimenti delle innumerevoli strutture, al fine di individuare i rischi di corruzione e attivare le opportune misure di prevenzione; la carenza di adeguata assistenza tecnica ha rallentato tale processo di mappatura, che, infatti, è proseguito nei primi mesi del 2017.

Nella medesima relazione del responsabile regionale per la prevenzione della corruzione viene chiaramente affermato che non vi è stata nel 2016 l'integrazione fra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno sia a causa della tardiva costituzione dell'OIV sia a causa delle carenze dell'informatizzazione. Inoltre, viene auspicata una revisione complessiva del modello di gestione del rischio corruttivo a partire dalla nuova mappatura con specifico riferimento alle aree maggiormente interessate dalla riorganizzazione; viene pure prospettato il rafforzamento dell'attività di formazione specialistica di affiancamento *on the job*, che nel 2016 ha risentito negativamente del mancato rinnovo della collaborazione con la Scuola nazionale dell'amministrazione.

Nel 2016 sono state effettuate 572 verifiche sulla veridicità delle dichiarazioni rese dagli interessati sull'insussistenza di cause di inconferibilità di incarichi e non sono state accertate violazioni. Sono pervenute al responsabile per la prevenzione della corruzione soltanto 26 segnalazioni di illeciti; sono stati avviati 68 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti, di cui quattro per fatti che potrebbero rientrare nel reato di peculato e dieci nel reato di concussione; sette dipendenti sono stati sospesi dal servizio con privazione della retribuzione, tre sono stati licenziati. Due procedimenti penali riguardano eventi corruttivi riconducibili all'area di rischio “affidamento dei lavori, servizi e forniture”, cinque invece attengono all'area “Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica privi di effetto economico diretto e immediato”, uno riguarda l'area “Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica con effetto economico diretto e immediato per il destinatario”.

Sono tuttavia emerse anche criticità nella trasmissione dei *reports* dei referenti delle diverse strutture in relazione alle misure anticorruzione per l'anno 2016. Undici referenti non hanno trasmesso il report sulla sostenibilità delle misure anticorruzione, cinque non hanno inviato le relazioni su inconferibilità di incarichi e incompatibilità, cinque quelli sul rispetto dei tempi procedurali, cinque quelli sulla mappatura delle aree di rischio. Soltanto per sei strutture le criticità sopra elencate non sono state risolte; nondimeno, il responsabile non le ha ritenute così gravi da segnalarle per l'attivazione del procedimento disciplinare.

Un dato positivo è rappresentato invece dalla diffusione dei patti di integrità nelle procedure di affidamento dei contratti; a tale scopo, sono stati redatti uno schema tipo di patto di integrità e un'apposita scheda.

Con riferimento all'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte degli enti vigilati dalla Regione o delle società partecipate, il responsabile per la prevenzione della corruzione ha sottolineato che ciascuno di tali soggetti è tenuto a nominare un proprio responsabile per la prevenzione della corruzione e a dotarsi di un piano triennale; l'attività di vigilanza è svolta dai competenti dipartimenti regionali, i cui referenti, su impulso del responsabile regionale, hanno dovuto trasmettere un *report* circa l'operato delle società e degli enti. I referenti dei dipartimenti interessati, che sono quattordici, hanno lamentato notevoli difficoltà sia a causa della mancanza di un sistema informatizzato unitario sia per il ritardo degli enti nel fornire tempestivo riscontro. Il responsabile per la prevenzione della corruzione ha riferito che il dipartimento delle infrastrutture e quello dell'ambiente non hanno trasmesso alcun *report*; il dipartimento dello sviluppo rurale e quello della pesca hanno giustificato l'omessa compilazione con le innumerevoli criticità incontrate nel reperimento dei dati; gli altri nove dipartimenti, pur evidenziando un certo miglioramento, hanno inviato relazioni, dalle quali si desume che molti enti continuano a non fornire tutti i dati richiesti per la verifica del rispetto della normativa in questione.

Inoltre, per quanto riguarda l'attuazione della determinazione dell'ANAC n. 8 del 17 giugno 2015, che prevede il divieto di erogare somme nei confronti dei soggetti inadempimenti alla normativa anticorruzione, tre referenti hanno comunicato che la determinazione è stata osservata, mentre il referente del dipartimento della famiglia ha segnalato un'attuazione parziale e il dipartimento del turismo ha precisato che una situazione inizialmente negativa si è evoluta maniera positiva.

In ordine all'erogazione di somme nei confronti di enti, che non hanno provveduto alla pubblicazione dei dati richiesti dall'art. 22 del decreto legislativo n. 33 del 2013, i dipartimenti della famiglia e quello dell'istruzione hanno segnalato alcune anomalie. Va nondimeno rilevato che, secondo l'orientamento espresso dall'ANAC con la deliberazione n. 24 del 23 settembre 2015, il divieto di cui sopra non si applica a fronte di obbligazioni contrattuali svolte in favore dell'Amministrazione. In breve, per la materia qui in esame il quadro relativo a società ed enti vigilati dalla Regione è soltanto leggermente migliorato rispetto all'esercizio 2015.

In conclusione, le Sezioni riunite ancora una volta richiamano l'attenzione dei competenti organi regionali per assicurare l'effettività delle attività di verifica sulla trasparenza e sulla

prevenzione della corruzione nell'ambito dell'amministrazione regionale e specialmente nei confronti delle società partecipate nonché degli organismi ed enti vigilati o controllati dalla Regione. L'osservanza delle normative in questione non può risolversi nel mero adempimento formalistico della redazione di *reports* ma richiede un maggiore recupero di efficienza e di efficacia dell'intero apparato amministrativo.

Va da sé che ogni eventuale processo di riorganizzazione dovrà essere accompagnato contestualmente da una tempestiva nuova mappatura dei rischi e da un aggiornamento del PTPC; ciò non si è verificato nel 2016, poiché l'attuazione del Decreto presidenziale n. 12 del 2016 non è stata seguita da una celere ridefinizione della mappatura, che, infatti, si è protratta sino agli inizi del 2017; il PTPC per il 2016, pertanto, si è rivelato non più attuale per la seconda metà del medesimo anno.

11 LA FINANZA LOCALE IN SICILIA

SOMMARIO: 11.1 Quadro conoscitivo di sintesi sullo stato finanziario delle città metropolitane e dei liberi consorzi comunali - 11.2 La finanza dei comuni siciliani - quadro conoscitivo di sintesi della gestione finanziaria 2015 e 2016 – Equilibri di bilancio e relative criticità – 11.3 Gli interventi di spesa nei confronti degli enti locali nel Rendiconto generale della Regione – esercizio 2016

11.1 Quadro conoscitivo di sintesi sullo stato finanziario delle città metropolitane e dei liberi consorzi comunali

11.1.1 Il presente capitolo costituisce una sintesi dell'indagine su "Lo stato della finanza degli enti di area vasta siciliani", programmata da questa Sezione di controllo con delibera n. 76/2017/INPR, quale ulteriore aggiornamento del quadro conoscitivo recentemente fornito alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, in occasione dell'audizione tenutasi a Roma il 29 marzo 2017. La relazione finale, all'esito del contraddittorio con l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, con le amministrazioni interessate e con URPS, è stata approvata con delibera n. 125/2017/GEST nell'adunanza del 9 giugno 2017.

Nel rinviare, pertanto, a tale documento per un'approfondita trattazione della tematica, si provvederà in questa sede ad esporre alcune sintetiche considerazioni sulla gestione finanziaria di Città metropolitane e liberi Consorzi comunali e sui relativi aspetti problematici che si ripercuotono negativamente sugli equilibri di bilancio delle predette amministrazioni, al punto da comprometterne la concreta funzionalità.

11.1.2 Sul versante dell'entrata, appare particolarmente rilevante la riduzione dei trasferimenti erariali, che trova riscontro nell'andamento delle relative riscossioni, ridotte, nel triennio 2012/2014, di quasi il 92 per cento (da 90,3 a 7,2 milioni di euro). Negli ultimi anni, in molti casi, le assegnazioni hanno assunto segno negativo per l'eccedenza di importi recuperati dallo Stato.

Nel biennio 2015-16, la riscossione di trasferimenti erariali molto datati e per importi rilevanti (rispettivamente, 151 e 121 milioni di euro) ha avuto un temporaneo effetto benefico sugli equilibri di cassa.

Al netto di queste erogazioni *una tantum*, convenute nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015, le riscossioni, nell'ultimo biennio, ammonterebbero solamente a 6,1 e a 10,5 milioni di euro.

Assumono una valenza quasi compensativa i trasferimenti regionali, che nel 2016, per la parte relativa al finanziamento delle funzioni degli enti di area vasta, ammontano a 28,15 milioni di euro, cui si aggiungono 23,9 milioni di euro erogati a titolo di assegnazione straordinaria per garantire il pagamento degli emolumenti al personale dipendente, ai sensi dall'art. 7 della legge regionale del 5 dicembre 2016, n. 24. Ulteriori 5 milioni di euro sono stati destinati al trasporto degli alunni disabili.

Per effetto delle nuove modalità di contabilizzazione in regime armonizzato, migliora, a livello aggregato, la velocità di riscossione dei trasferimenti regionali, che trova riscontro nelle risultanze contabili di alcuni enti (Città metropolitane di Palermo e Catania, liberi Consorzi di Siracusa e Trapani). Per le restanti amministrazioni, l'andamento di segno inverso potrebbe essere imputabile ad una possibile sovrastima degli accertamenti, oltre che alle tempistiche di erogazione da parte della Regione.

Sul versante dei trasferimenti regionali in conto capitale, le risorse finalizzate alla manutenzione straordinaria di strade provinciali e di edifici scolastici risultano in buona parte contabilizzate tra le entrate correnti, per via dell'espressa autorizzazione legislativa alla loro parziale devoluzione per il pagamento di quote capitale di mutui, ordinariamente finanziate con entrate correnti.

Analoga deroga è stata prevista dall'art. 26 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 per i fondi del Piano di azione e coesione 2014-2020 (Delibera CIPE n. 10/2015), "*in considerazione della situazione eccezionale di criticità finanziaria del sistema degli enti locali*".

Gli effetti distorsivi di questa peculiare tecnica legislativa, oggetto di reiterata attenzione da parte di questa Corte, trovano riscontro nei disallineamenti contabili registrati nelle amministrazioni riceventi (Città metropolitane di Catania e Messina, liberi Consorzi di Siracusa e Ragusa), che hanno accertato tali importi più o meno integralmente nella parte corrente del bilancio, snaturandone le finalità imposte dallo stesso legislatore.

Per effetto di queste disposizioni, il grado di rigidità strutturale della spesa corrente aumenta a discapito della spesa in conto capitale, che, nel periodo 2012/16, passa da 140,2 a 30,5 milioni di euro. In molti casi, le amministrazioni, per mancanza di disponibilità finanziaria, non

hanno potuto garantire la quota di cofinanziamento di importanti progetti per lo sviluppo locale, assistiti da contribuzione dell'UE.

La presenza di così bassi livelli di spesa, insufficienti alla stessa messa in sicurezza di beni primari per la collettività amministrata (*in primis*, strade e scuole), induce, anche alla luce degli impegni assunti nell'Intesa Stato-Regione del 26 giugno 2016, ad auspicare politiche maggiormente improntate alla ripresa degli investimenti.

L'andamento dei trasferimenti trova scarsi margini compensativi nelle entrate tributarie, le cui riscossioni si riducono, nel periodo in esame, di 11,7 punti percentuali.

Le principali voci d'entrata sono costituite da imposta RC auto ed IPT, anche se si registra in alcune realtà (Palermo e Messina) una certa incidenza anche del tributo ambientale provinciale (TEFA).

Nonostante gli sforzi profusi dalle varie amministrazioni ai fini un più fruttifero utilizzo del proprio patrimonio, soprattutto sul versante dei fitti attivi (-7,8% con andamenti discontinui tra i vari enti) e dei proventi da canoni concessori (+25%), anche le entrate extra tributarie fanno segnare una flessione del 28 per cento.

La spesa corrente, a causa della drastica riduzione delle entrate, è stata oggetto di severe politiche di razionalizzazione e di contenimento, talora forzoso.

11.1.3 La consistenza degli organici di personale, tra il 2012 e il 2016, subisce una significativa riduzione (-19%) soprattutto a causa del blocco del *turn over* (le unità in servizio, in totale, passano da 6013 a 4914 unità).

In particolare, il personale con qualifica dirigenziale di ruolo diminuisce del 51 per cento (da 73 a 36 unità), con riduzioni particolarmente marcate nella Città metropolitana di Messina (da 11 a 3, pari a -72,7%) e di Palermo (da 17 a 9, pari a -47,1%).

Ancora più significativa la contrazione dell'organico dei dirigenti con contratto a tempo determinato, la cui consistenza si azzerava quasi del tutto (da 27 a 2, pari a -93%). In media, negli enti di area vasta vi è un dirigente ogni 128 dipendenti.

Anche il personale di comparto si riduce in maniera significativa (-20%), passando da 5.347 a 4.300 unità, con punte massime nella Città metropolitana di Palermo, ove si registra la maggiore flessione degli organici in termini percentuali (-36%); i soli dipendenti di ruolo passano da 1.197 a 842 unità (-29,7%).

Il personale precario, al 31.12.2016, ammonta nei nove enti di area vasta a 557 unità.

Ciononostante, nell'attuale fase transitoria, pur in presenza di una certa asimmetria nel riparto di funzioni, i livelli di spesa media *pro capite*, a livello regionale (€ 32,09) risultano quasi doppi rispetto al valore medio nazionale (€ 17,18), che risente dei processi di ricollocazione del personale in esubero presso altre amministrazioni (oltre 16.000 unità), non ancora avviati in Sicilia.

11.1.4 Gli effetti delle severe misure di contenimento della spesa corrente risultano in qualche modo assorbiti dall'incidenza del contributo alla finanza pubblica, di ammontare progressivamente crescente e dunque sempre meno sostenibile finanziariamente: tra il 2014 e il 2016 passa da 21,8 a 164,1 milioni, che ascendono ulteriormente, nel 2017, a ben 230,2 milioni.

Nel 2015, su un totale di 97,7 milioni, ben 24 sono richiesti alla Città metropolitana di Catania e 22 a quella di Palermo. Nel 2016, la quota a carico di questi enti lievita, rispettivamente, a 38 e 36,3 milioni.

Principalmente per l'incidenza di tale vincolo, la spesa corrente passa dai 389 milioni di euro del 2015 a 434,3 milioni di euro del 2016.

Al netto delle voci etero determinate (in cui rientrano anche i cd. "trasferimenti negativi", pari a 35,5 milioni nel 2016), la spesa scenderebbe, rispettivamente, a circa 339,7 milioni di euro e a 309,7 milioni di euro.

In molti casi, le difficoltà finanziarie hanno determinato un blocco dei pagamenti, con conseguente attivazione dei recuperi forzosi mediante trattenute dell'Agenzia delle entrate a valere sui tributi riscossi con mod. F24.

Al 31 dicembre del 2016, l'importo complessivo ancora da restituire all'erario a vario titolo ammonta ad oltre 166 milioni di euro, di cui ben 43,1 milioni a carico della Città metropolitana di Catania e 26,4 a carico del libero Consorzio di Siracusa.

11.1.5 Anche nei confronti dei creditori non istituzionali, la carenza di risorse disponibili ha dato luogo ad un'interruzione dei pagamenti e al conseguente incremento dei residui passivi di nuova formazione e di azioni esecutive da parte dei terzi rimasti insoddisfatti.

Sotto il primo profilo, tra il 2015 e il 2016, i residui passivi correnti passano da 192 a 289,8 milioni di euro; quelli di nuova formazione passano da 172,5 a 244,7 milioni di euro, per effetto, principalmente, della mancata estinzione di obbligazioni passive già scadute e regolarmente assistite da impegno contabile.

A causa della ridotta solvibilità, i nuovi contenziosi passivi passano tra il 2015 e il 2016 da 30 a 101 milioni di euro, di cui ben 98 a carico del libero Consorzio di Siracusa.

Sotto altro profilo, a seguito dell'intensificarsi dell'emergenza finanziaria, il mercato ridimensionamento dei *budget* di spesa ha ridotto al minimo l'attività istituzionale svolta dai liberi Consorzi nei confronti sia degli altri livelli di governo che, soprattutto, dei fruitori dei servizi pubblici.

Hanno risentito particolarmente i servizi per i disabili e quelli di supporto alle scuole di secondo grado; nei casi più gravi si segnalano situazioni di notevole arretrato nel pagamento degli stipendi.

Ad esempio, nel libero Consorzio di Siracusa, allo stato, risultano da pagare ancora le retribuzioni relative alla mensilità di febbraio 2017.

A tal fine, l'art. 2 della legge regionale del 9 maggio 2017, n. 8 individua quale esigenza prioritaria ai fini dell'assegnazione delle risorse regionali quella del pagamento degli stipendi al personale dipendente.

Allo scopo di scongiurare situazioni emergenziali in grado di degenerare in dissesto, sono state attuate alcune misure temporanee di sostegno finanziario a livello nazionale e, soprattutto, regionale, anche sotto forma di assegnazioni straordinarie.

In questo contesto si colloca, ad esempio, l'assegnazione di 23,9 milioni di euro prevista dall'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 24/2016 per il sostegno di funzioni essenziali e il pagamento degli emolumenti del personale degli enti, di cui hanno beneficiato principalmente i liberi Consorzi di Enna, Ragusa e soprattutto Siracusa, in funzione dei rispettivi squilibri di bilancio 2016 e dell'esaurimento dell'avanzo di amministrazione.

Queste ultime, avendo natura eccezionale, hanno consentito di porre rimedio a situazioni contingenti e limitate nel tempo, per far fronte a problematiche gestionali indotte principalmente dall'incidenza dei vincoli legislativamente imposti.

11.1.6 Tra questi, rileva in primo luogo il contributo alla finanza pubblica, che, ingenerando un risparmio forzoso di spesa, mira ad attuare il disegno organico di riforma attraverso una corretta riallocazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali presso i nuovi enti destinatari.

Al fine di garantire il funzionamento dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane attraverso anche la sterilizzazione degli effetti di tale vincolo di finanza pubblica (circa 70 milioni di euro ex art. 1, comma 418, della legge del 23 dicembre 2014, n. 190), l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 8/2017 ha elevato il contributo di parte corrente del 2017 a 91,05 milioni di euro.

Il predetto vincolo ha superato il vaglio della Consulta, che, con la sentenza n. 205/2016, ha messo in evidenza le interrelazioni di carattere teleologico tra obiettivi di riduzione della spesa corrente degli enti di area vasta, efficientamento della spesa pubblica ed attuazione della visione strategica di riforma.

Muovendo da questo presupposto, ha chiarito che la riduzione della spesa corrente e il vincolo del versamento del corrispondente importo al bilancio dello Stato sono legati al processo di attuazione della riforma e, più precisamente, alla riduzione dell'organico finalizzata al passaggio delle funzioni non fondamentali ad altri enti. Conclusivamente, ha affermato che *“la previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere, nel cui ambito, tuttavia, il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi di cui al comma 419) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali ed al passaggio delle relative risorse agli enti subentranti”* (in ossequio, peraltro, a quanto previsto dall'art. 1, comma 97, lett. b), della legge 7 aprile 2014, n. 56).

In quest'ultima prospettiva, merita adeguata considerazione il diverso disegno strategico del legislatore regionale che, a differenza di quanto previsto a livello nazionale - ove prevale una riallocazione presso altri livelli di governo - tende al mantenimento e addirittura all'implementazione delle funzioni precedentemente assegnate agli enti intermedi.

Gli “enti subentranti”, pertanto, nella successione istituzionale dalle ex Province regionali, sono proprio i liberi Consorzi e le Città metropolitane, i quali, allo stato, sono destinatari degli obblighi di contribuzione alla finanza pubblica e si trovano, per di più, esclusi dal riparto dei sostegni finanziari per le ex Province, finalizzati a garantire la continuità dei servizi essenziali, previsto a livello nazionale dall'art. 1, comma 754, della legge del 28 dicembre 2015, n. 208.

11.1.7 Questa Corte, pur prendendo atto del notevole impegno finanziario della Regione a sostegno degli enti di area vasta, in alcuni casi decisivo al fine di scongiurare situazioni di paralisi funzionale, non può esimersi dal rinnovare la propria preoccupazione per il perdurante ritardo nell'attuazione della riforma regionale del sistema di governo di area vasta, che rischia di rinvenire un ulteriore fattore di aggravamento, a livello nazionale, nella recente situazione di stallo istituzionale venutasi a creare a seguito del recente esito referendario.

In un quadro di endemica carenza di risorse e di progressivo assottigliamento degli avanzi di amministrazione, in alcuni casi esauriti e/o computati in modo non corretto, si rende quanto

mai necessaria la rapida conclusione degli adempimenti procedurali previsti dalla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, altrove conclusi da tempo e con successo, ai fini della fuoriuscita dal regime provvisorio, in atto da anni e dell'entrata a regime della riforma.

La mancata ricollocazione del personale in esubero, altrove portata a termine con successo, fa aumentare i livelli di spesa degli enti di area vasta e rischia di rinvenire nei già avviati processi di stabilizzazione del personale precario dei comuni un ulteriore ostacolo attuativo.

Le difficoltà istituzionali nel portare a termine il disegno istituzionale di riforma regionale determinano un indebito procrastinarsi della fase transitoria, in cui i liberi Consorzi, ancora retti da Commissari straordinari, continuano ad esercitare le funzioni attribuite alle ex province regionali, “nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti”.

Tale gestione provvisoria si perpetua in un quadro di crescente aggravamento degli squilibri di bilancio: alle criticità indotte dall'endemica insufficienza delle entrate per la copertura di volumi di spesa così elevati e scarsamente comprimibili, si è tentato di dare risposta attraverso il crescente utilizzo di entrate straordinarie - tra cui, *in primis*, l'avanzo di amministrazione - fisiologicamente inidonee ad un duraturo utilizzo nel tempo.

Ed invero, già al 31 dicembre 2015, due liberi Consorzi - Siracusa e Ragusa – avevano esaurito l'avanzo disponibile. Ad essi si era aggiunto nel 2016, almeno inizialmente, anche il libero Consorzio di Trapani⁴⁶², le cui risultanze ufficiali di rendiconto hanno consentito di migliorare i valori deficitari emersi in sede di pre-consuntivo⁴⁶³.

11.1.8 L'esame delle risultanze dei rendiconti 2015 e 2016 (in quest'ultimo caso, su dati non ancora definitivamente approvati) ha messo in evidenza fenomeni di possibile sottostima di una serie di fondamentali poste contabili in grado di ripercuotersi negativamente sull'attendibilità dei risultati di amministrazione.

Rileva, in questo contesto, il fondo rischi spese legali (principio contabile applicato n. 5.3), il cui accantonamento al 31.12.2015 ammonta a 34 milioni di euro, a fronte di un contenzioso passivo pari ad oltre 158,5 milioni di euro; tale fondamentale appostamento difetta del tutto nella Città metropolitana di Catania, che ha un elevatissimo contenzioso passivo (39 mln/€), in quella di Messina (21 mln/€), e nel libero Consorzio di Siracusa (21 mln/€).

⁴⁶² Tali enti, impossibilitati ad assicurare il pareggio di bilancio mediante l'utilizzo di avanzo libero e destinato (come previsto, per gli enti in grave difficoltà finanziaria, dall'art. 1, comma 756, lettera b, della l. n. 208/2015) sono stati destinatari dell'assegnazione straordinaria di cui all'art 7 comma 1 della legge regionale n.24/2016, rispettivamente per gli importi di 3,15; 5 e 14,4 milioni di euro.

⁴⁶³ In sede di controdeduzioni, l'ente ha prodotto le risultanze ufficiali del rendiconto 2016 recentemente approvato, da cui emerge un avanzo disponibile di circa 650.000 euro, a fronte di un iniziale azzeramento dello stesso in sede di pre-consuntivo.

Ancora più problematico appare il sotto dimensionamento del fondo crediti di dubbia esigibilità, che impedisce una corretta svalutazione dei crediti contabilizzati integralmente nel conto del bilancio, anche se di dubbia e difficile esazione (principio contabile applicato 3.3), generando un'indebita capacità di spesa che, nella fattispecie, assume connotazioni di ulteriore gravità per il peculiare utilizzo cui è destinata, ossia la copertura di un disavanzo di gestione.

La consistenza di tale fondo, che varia in modo disomogeneo tra le varie realtà territoriali, risulta notevolmente bassa nei liberi Consorzi di Agrigento (34,5%) e Siracusa (addirittura, 1,3%), nonché nella Città metropolitana di Messina (51,5%)⁴⁶⁴.

11.1.9 A fronte di questa fondamentale posta contabile, si registra un anomalo *stock* di residui attivi, soprattutto di nuova formazione (nel 2016 passano da 39,2 a 68,9 milioni di euro), che mal si concilia con la presenza di crediti già scaduti e che pone interrogativi sulla correttezza dei criteri di contabilizzazione adottati.

Elevati volumi di partite creditorie si riscontrano soprattutto nella Città metropolitana di Catania, che, per effetto del basso tasso di realizzazione riscontrato (14% entrate proprie, 17% entrate correnti), ha uno *stock* iniziale di residui attivi di 78,2 milioni di euro e residui finali, al 31.12.2016, pari ad oltre 92 milioni di euro. In conseguenza della bassa velocità di riscossione in competenza (47%), i residui attivi di nuova formazione ammontano ad oltre 25 milioni di euro.

Segue, molto distanziata, la Città metropolitana di Palermo, i cui residui attivi iniziali ammontano a 21,7 milioni e quelli al 31.12 a 26,4 milioni; i residui di nuova formazione ammontano a quasi 14 milioni di euro.

11.1.10 Chiaramente, la ridotta operatività dei meccanismi prudenziali richiesti dal legislatore, soprattutto in presenza di velocità di riscossione – in competenza e a residui – molto lente, si ripercuote negativamente sugli equilibri di cassa, che, nonostante la riscossione di crediti erariali alquanto datati, risultano in molti casi fortemente deteriorati.

L'analisi dei residui passivi di nuova formazione mette in evidenza un consistente e generalizzato rallentamento dei pagamenti, che potrebbe trarre origine anche da valutazioni prospettiche pessimistiche, mentre alcuni enti – *in primis*, il libero Consorzio di Siracusa - non hanno specificato l'ammontare della giacenza di cassa vincolata all'1.1.2015 e all'1.1.2016, come richiesto dal principio contabile applicato 10.6.

⁴⁶⁴ Il libero Consorzi di Ragusa e la Città metropolitana di Catania in sede di controdeduzioni hanno chiarito le modalità di computo adottate per la stima del FCDE.

Purtroppo, la natura strutturale dei menzionati fattori di squilibrio e le tempistiche fisiologicamente necessarie per la loro soluzione inducono a nutrire scarso ottimismo ai fini della prestazione continuativa di funzioni e servizi essenziali, che, soprattutto in alcuni enti, rischia di degenerare inevitabilmente in imminente formalizzazione del dissesto finanziario.

Come puntualmente affermato dalle stesse amministrazioni nelle segnalazioni inoltrate ai sensi art. 153, comma 6, del Tuel, infatti, la peculiare natura degli squilibri rende non risolutivo il ricorso a procedure di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243 bis del Tuel, che, oltre a presupporre un'esaustiva ricognizione delle passività, postulano, sul piano logico, la capacità degli enti di far fronte al passivo accumulatosi.

La soluzione delle gravi problematiche segnalate, da ricercare auspicabilmente attraverso dinamiche consensuali, dovrà dare attuazione al principio di adeguata corrispondenza tra risorse e funzioni (art. 119, comma 4, della Costituzione)⁴⁶⁵, quale naturale declinazione del diritto di eguaglianza sostanziale dei cittadini alla continuità nella fruizione dei diritti di rilevanza sociale, inevitabilmente pregiudicata nel caso di inadeguati livelli di finanziamento.

A questo riguardo, la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 10/2016, ha chiarito che questo diritto costituisce *"un profilo di garanzia fondante nella tavola dei valori costituzionali, che non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali"*.

Non secondaria importanza assumono anche i principi di buon andamento della P.A. e di ragionevolezza, la cui violazione potrebbe riverberarsi anche in un'ingiustificata menomazione dell'autonomia finanziaria delle Province, nel momento in cui l'eccessiva riduzione di risorse dovesse impedire, di fatto, l'esercizio delle funzioni istituzionalmente intestate⁴⁶⁶.

Come già più volte osservato, infatti, la natura strutturale dei fattori di squilibrio riscontrati postula rimedi aventi la stessa natura, che, superando logiche emergenziali esitate in interventi tampone, assicurino una risposta ordinamentale tesa a garantire stabilmente la continuità istituzionale e la reale funzionalità delle amministrazioni in esame, garantendo risorse adeguate alle funzioni ed ai servizi istituzionali di pertinenza.

Tale obiettivo, in coerenza con i principi di buon andamento e di economicità, dev'essere rispondente ad una logica di riassetto e di razionalizzazione dell'intero sistema, secondo una

⁴⁶⁵ Cfr, sul punto, Corte Costituzionale, sent. n. 188/2015.

⁴⁶⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 188/2015, cit. Secondo la Consulta, possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione - nel caso di specie, della Provincia - purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse dall'altro.

visione strategica di ampio respiro, che va attuata secondo dinamiche concertative tra i vari livelli istituzionali coinvolti, ivi compreso quello centrale, con il quale non è stata ancora stipulata la specifica Intesa istituzionale prevista dalla legge regionale n. 15/2015.

11.2 La finanza dei comuni siciliani - quadro conoscitivo di sintesi della gestione finanziaria 2015 e 2016 – Equilibri di bilancio e relative criticità

11.2.1 Nel presente paragrafo, si forniranno di seguito alcuni brevi elementi conoscitivi sullo stato della finanza dei comuni siciliani, sulla base delle risposte istruttorie acquisite dal Dipartimento della finanza locale del Ministero dell'interno, da Cassa depositi e prestiti spa, e, soprattutto, dall'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica.

In un anno di transizione, che segna il progressivo avvicendamento tra la banca dati Sirtel e la Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), le esigenze di tempestività dell'analisi e di fruizione di informazioni quanto più possibile aggiornate (31 dicembre 2016) sono state soddisfatte prioritariamente attraverso il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), che raccoglie le informazioni sui flussi di cassa aggregati (competenza e residui). Ulteriori elementi conoscitivi sono stati acquisiti tramite la banca dati SICOGE, che rielabora i flussi conoscitivi derivanti dal monitoraggio sul rispetto del pareggio di bilancio 2016.

Per l'esercizio 2015, soprattutto per la gestione di competenza, sono state utilizzate anche le informazioni tratte dal Sistema Siquel, ove confluiscono le relazioni degli organi di revisione ai fini del controllo finanziario di cui all'art. 148 bis del Tuel.

A causa della pluralità delle fonti conoscitive a disposizione, i dati che di seguito si passeranno in rassegna recheranno la specificazione della relativa fonte di provenienza.

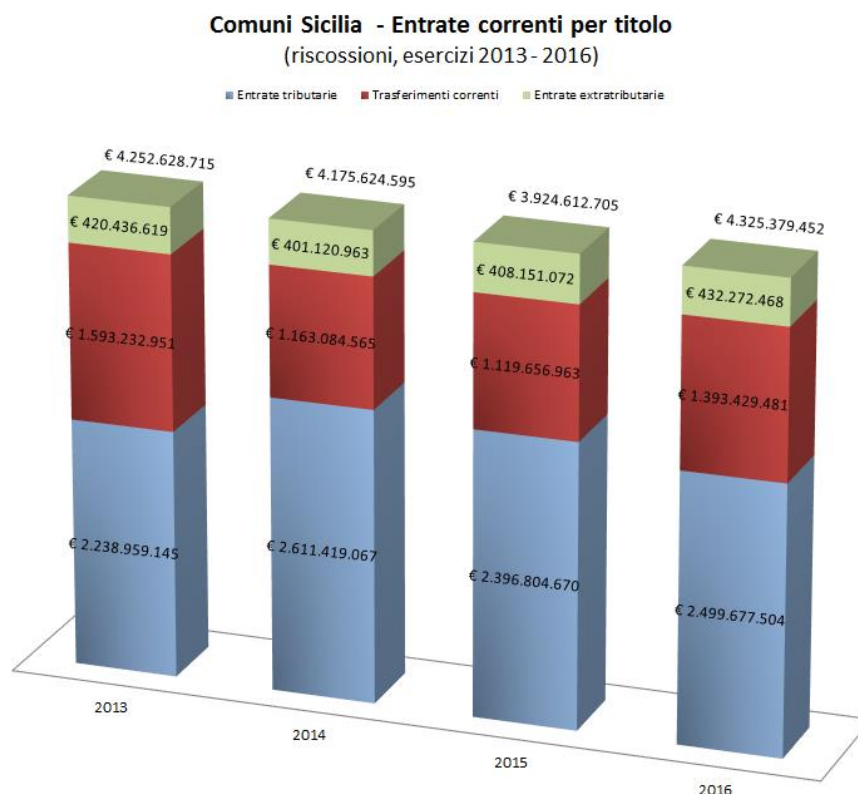
11.2.2 L'analisi dei dati conferma il progressivo aggravamento dello stato di salute della finanza locale siciliana, particolarmente esposta alle difficoltà scaturenti dalla congiuntura economica, ma anche dall'impatto di importanti riforme, quali, *in primis*, quella sull'armonizzazione dei sistemi contabili e sul riordino delle funzioni di area vasta, cui la Sezione di controllo ha dedicato specifici approfondimenti tematici, cui si rinvia.

Nell'ampio arco temporale preso a riferimento, la comparazione dovrà tenere presente anche il diverso regime di contabilizzazione – pre armonizzato e non – a seguito delle novità introdotte, a livello regionale, dall'art. 1 della legge regionale 10 luglio 2015, n. 12, a decorrere dal 2015.

A livello complessivo, le riscossioni correnti, dal 2013 al 2016, passano da 4.252,9 a 4.319,6 milioni di euro, facendo segnare un aumento dell'1,5 per cento circa.

Per effetto delle manovre legislative e delle modalità di contabilizzazione del fondo di solidarietà comunale, si registra una progressiva inversione di andamento tra entrate tributarie e trasferimenti. Le riscossioni complessive al titolo I (grafico 11.1) aumentano da 2.239 milioni di euro del 2013 a 2.499,7 milioni di euro nel 2016 (+ 11,6%); per contro, le entrate derivate diminuiscono nello stesso quadriennio da 1.593,2 a 1.393,4 milioni di euro (- 12,5%).

Grafico 11.1 – Comuni Sicilia – Entrate correnti per titolo



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 13 giugno 2017

Particolarmente accentuata risulta la riduzione di entrata dei trasferimenti erariali (grafico 11.2), che, nel periodo in considerazione, diminuiscono da 656,4 a 422,5 milioni di euro, segnando una decrescita, in termini di cassa, di circa il 36 per cento. Computando le risorse del Fondo di solidarietà comunale - contabilizzate al titolo I – gli incassi nel 2016 ascendono a 980 milioni di euro, facendo registrare una flessione più contenuta (- 4,39%).

Tra il 2015 e il 2016, come si evince anche dal grafico, si registra un incremento delle riscossioni, che passano da 266,6 a 422,5 milioni di euro (+58,47%) e, computando il FSC, da 642,8 a 980 milioni di euro (+52,52%).

Le riscossioni dei trasferimenti regionali, oggetto di specifico approfondimento (cap. 11.3), nel periodo 2013/2016, subiscono una riduzione molto meno marcata (- 1,44% circa), riducendosi da 912,3 a 899,2 milioni di euro.

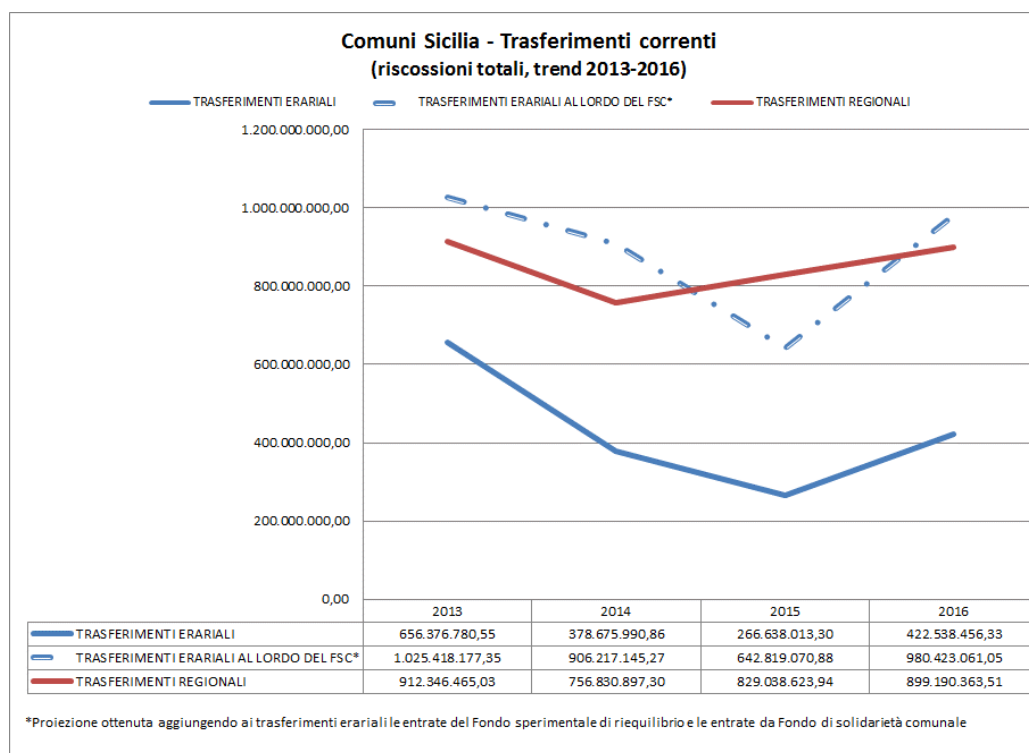
Sotto questo profilo, non possono sottacersi i profili di perplessità derivanti dalla prolungata operatività, nel 2016, della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 4 della legge di stabilità regionale che ha comportato, per oltre metà esercizio, un sensibile ridimensionamento dell'autorizzazione di spesa - da 340 a soli 85 milioni di euro - in favore degli enti locali.

Gli effetti di tale misura prudenziale sono stati scongiurati solo all'esito dell'accordo fra la Regione siciliana e il Governo, sottoscritto in data 20 giugno 2016 e confluito nell'art. 11 del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, recante misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali.

Le entrate extratributarie risultano in lieve aumento, passando da 420 a 432 milioni di euro, con un significativo incremento nell'ultimo esercizio (+ 24 mln/€).

Ciononostante, 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.

Grafico 11.2 – Comuni – Trasferimenti correnti, trend 2013-2016



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 13 giugno 2017

11.2.3 Principalmente per effetto dell'entrata a regime dell'armonizzazione contabile, che impone (art. 179, comma 2, lett. c bis del Tuel) l'allineamento temporale tra l'accertamento dell'amministrazione ricevente e l'impegno di quella erogante, migliora lievemente la velocità di

riscossione dei trasferimenti regionali, che si attesta al 39 per cento circa nel 2015 (negli enti di area vasta, anche per effetto delle anticipazioni straordinarie, il valore si attesta al 63,3%).

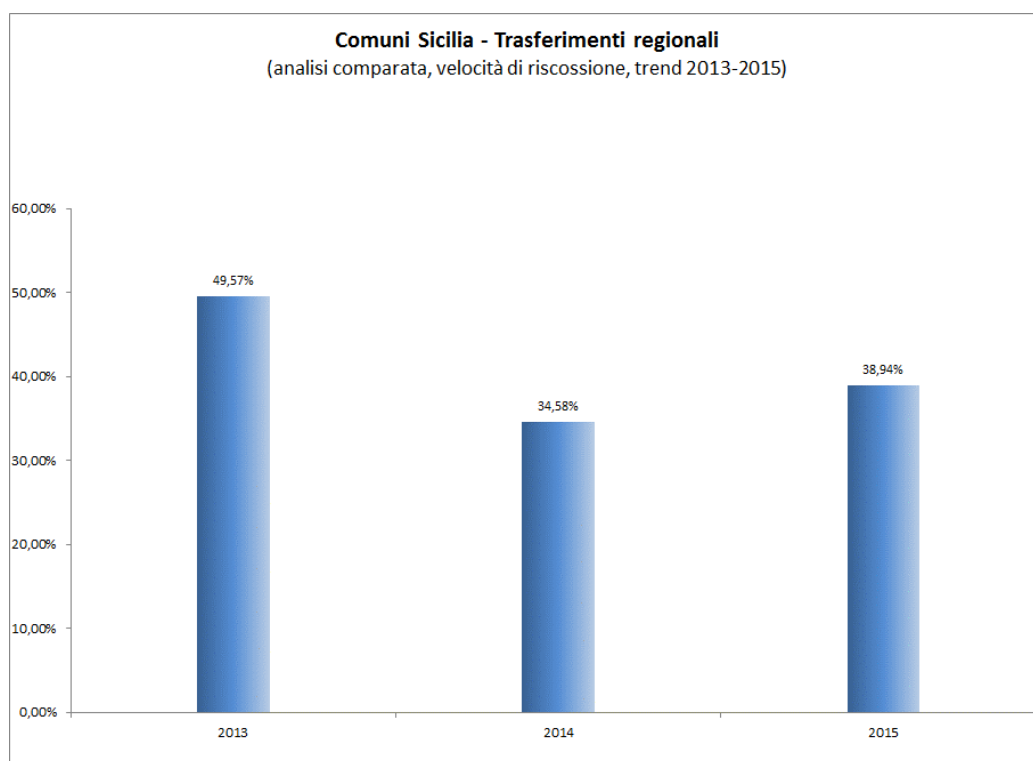
La perdurante deficitarietà dei valori riscontrati è imputabile a diffusi fenomeni di sovrastima degli accertamenti – che talvolta prescindono dall’effettiva scadenza, anche *ex lege*, delle obbligazioni - ma anche a prolungate tempistiche di erogazione da parte della Regione, che talvolta, soprattutto in presenza di liquidazioni disposte a fine esercizio, si concludono nell’esercizio successivo.

La sensibile discrasia temporale tra la fase della liquidazione – di competenza dell’Assessorato delle autonomie locali – e quella del pagamento effettivo, che di norma avviene tramite ordini di accreditamento, è imputabile, soprattutto, a temporanee situazioni di deficitarietà di cassa dell’ente erogante ed all’incidenza dei vincoli di finanza pubblica.

Nelle fasi di spesa antecedenti, si registra una certa complessità delle procedure contabili, che risentono di dinamiche concertative ai fini della determinazione dei criteri, ma anche di complessi meccanismi di compensazioni e di recuperi di crediti a valere sui trasferimenti, soprattutto nell’ambito delle anticipazioni per il servizio integrato ambientale.

In questa prospettiva, da ultimo, l’art. 7, comma 24, della legge regionale n. 3/2016 stabilisce che per i crediti non riscossi nei confronti degli enti locali, a qualsiasi titolo, la Regione procede alla riduzione dei trasferimenti ordinari.

Grafico 11.3 – Comuni Sicilia - velocità di riscossione dei trasferimenti regionali



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel.

Permane, inoltre, nel 2015, l'operatività del Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, da ripartire a consuntivo, quale introdotto dall'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, che aveva soppresso la precedente contribuzione periodica per la copertura degli oneri del personale precario.

Questo diverso sistema di contribuzione, su cui questa Corte ha espresso più volte riserve, è stato nuovamente modificato nel 2016, a seguito delle rilevanti modifiche in materia di stabilizzazione del personale precario introdotte dall'art. 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27.

In questo specifico contesto, il comma 13, sia pure a fine esercizio, riformula la norma contenuta nel predetto art. 30, comma 7, prevedendo che, *“a decorrere dall'anno 2016”*, i trasferimenti delle risorse finanziarie *“si intendono quali contributi ai bilanci delle autonomie locali per attenuare gli effetti del comma 6 (abrogazione delle forme precedenti di contribuzione) e per consentire la prosecuzione delle prestazioni dei lavoratori appartenenti al regime transitorio dei lavori socialmente utili ancora in attività e già considerati per i trasferimenti sopra individuati”*.

Il successivo comma 14 ridetermina le scadenze temporali delle predette forme di contribuzione, prevedendone l'erogazione in trimestralità, l'ultima delle quali, a saldo, entro il 31 dicembre dell'esercizio finanziario di riferimento.

Decorso il termine per il pagamento della trimestralità, nelle more del riparto, è previsto che l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica possa autorizzare l'erogazione di un acconto fino al 60 per cento di una trimestralità riferita all'anno precedente.

La compartecipazione agli oneri del personale precario

Con specifico riferimento alla compartecipazione agli oneri del personale precario prevista dall'art. 30, commi 7 e ss., della legge regionale n. 5/2014, sotto forma, inizialmente, di contributo per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, si forniscono di seguito alcuni elementi di approfondimento.

La tabella seguente riepiloga la consistenza numerica del personale precario 2016, il riparto delle assegnazioni 2016 nei limiti di importo massimo erogabile, disposto con D.A. 354 del 28/12/2016, nonché la quota di acconto erogata nel corso del 2016 distinto per tipologia di enti.

Tabella 11.1 - Riparto fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio 2016

Fondo ex art. 30, comma 7 Lr. 5/13				
TIPOLOGIA ENTE	2016			
	LAVORATORI AL 31.12.2016 (*)	PIANO DI RIPARTO "limite massimo erogabile"	ACCONTO LIQUIDATO (ex art. 30, comma 7bis, Lr. 5/14)	SALDO DA EROGARE "limite massimo erogabile"
tot. Comuni	13.071	€ 175.194.786	60.002.802	115.191.984
tot. Province	557	€ 4.977.123	541.457	4.435.666
tot. Unioni dei comuni	8	€ 42.598	8.757	33.841
tot. Complessivo	13.636	€ 180.214.507	€ 60.553.016	€ 119.661.491
(*) comprendono ulteriori 17 lavoratori ex Pirelli di Villafranca Tirrena e Siracusa considerati nel riparto del fondo a seguito abrogazione art 34 L.r. 33/96				

Fonte: Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della funzione pubblica

La differenza fra la somma da ripartire (181,9 milioni di euro) ed il limite massimo erogabile (180,21 milioni di euro), pari ad 1, 7 milioni di euro, fornisce copertura ai trasferimenti

previsti dal comma 6 dell'art. 27 della legge regionale n. 3/2016, quasi integralmente ripartiti con D.D.G. 187/2016 in favore dei comuni in dissesto.

Le tre tabelle seguenti riassumono gli importi assegnati per il 2016 ai comuni, raggruppati per provincia, nonché quelli assegnati ai liberi Consorzi comunali, Città metropolitane ed alle Unioni di comuni.

Per i comuni, a fronte di 175 milioni di euro, sono stati liquidati, ex art. 30 c. 7 bis, 60 milioni di euro. Per i Liberi consorzi comunali e Città metropolitane, a fronte di un riparto di 5 milioni di euro, sono stati erogati 541 migliaia di euro.

Molto più contenuti risultano gli importi liquidati in favore delle Unioni di comuni

Tabella 11.2 - Comuni - Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio 2016

Fondo ex art. 30, comma 7 Lr. 5/14			
Provincia	ANNO 2016		
	PIANO DI RIPARTO "limite massimo erogabile"	ACCONTO LIQUIDATO (ex art. 30, comma 7bis, Lr. 5/14)	SALDO DA EROGARE "limite massimo erogabile"
Agrigento	€ 26.084.863,83	€ 9.438.980,05	€ 16.645.883,78
Caltanissetta	€ 4.437.070,14	€ 1.502.814,82	€ 2.934.255,32
Catania	€ 27.452.255,35	€ 10.348.827,53	€ 17.103.427,82
Enna	€ 8.700.982,61	€ 2.674.246,79	€ 6.026.735,82
Messina	€ 43.323.203,79	€ 14.309.345,05	€ 29.013.858,74
Palermo	€ 38.215.260,78	€ 12.519.746,82	€ 25.695.513,96
Ragusa	€ 957.574,66	€ 291.282,35	€ 666.292,31
Siracusa	€ 3.338.159,00	€ 1.195.186,09	€ 2.142.972,91
Trapani	€ 22.685.415,67	€ 7.722.372,47	€ 14.963.043,20
Totale	€ 175.194.785,83	€ 60.002.801,97	€ 115.191.983,86

Fonte: Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della funzione pubblica

Tabella 11.3 – Enti area vasta - Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio 2016

Ente	ANNO 2016		
	PIANO DI RIPARTO "limite massimo erogabile"	ACCONTO LIQUIDATO (ex art. 30, comma 7bis, l.r. 5/14)	SALDO DA EROGARE "limite massimo erogabile"
Ex Provincia Reg.le di AGRIGENTO	€ 1.043.293,09	€ 297.466,80	€ 467.416,46
Ex Provincia Reg.le di CALTANISSETTA	€ 18.509,60	€ 0,00	€ 9.762,71
Ex Provincia Reg.le di CATANIA	€ 596.181,65	€ 243.989,95	€ 385.095,76
Ex Provincia Reg.le di ENNA	€ 876.839,75	€ 0,00	€ 406.410,75
Ex Provincia Reg.le di MESSINA	€ 587.561,77	€ 0,00	€ 299.028,41
Ex Provincia Reg.le di PALERMO	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Ex Provincia Reg.le di RAGUSA	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Ex Provincia Reg.le di SIRACUSA	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Ex Provincia Reg.le di TRAPANI	€ 1.854.737,34	€ 0,00	€ 1.444.048,75
TOTALE	€ 4.977.123,20	€ 541.456,75	€ 3.011.762,85

Fonte: Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della funzione pubblica

Tabella 11.4 - Unioni di comuni - Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio 2016

Fondo ex art. 30, comma 7 l.r. 5/14			
Unioni di Comuni	ANNO 2016		
	PIANO DI RIPARTO "limite massimo erogabile"	ACCONTO EROGATO (ex art. 30, comma 7bis, l.r. 5/14)	SALDO DA EROGARE "limite massimo erogabile"
Unione di Comuni PLATANI-QUISQUINA-MAGAZZOLO (AG)	€ 12.114,68	€ 0,00	€ 12.114,68
Unione di Comuni TERRE SICANE (AG)	€ 30.483,41	€ 8.756,96	€ 21.726,45
Totale	€ 42.598,09	€ 8.756,96	€ 33.841,13

Fonte: Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della funzione pubblica

Agli importi erogati nel corso del 2016 si aggiungono ulteriori 110,9 milioni di euro scaturenti da assegnazioni di anni pregressi⁴⁶⁷.

A livello normativo, da ultimo, l'art. 3, comma 9, della legge regionale n. 27/2016 ha prorogato al 31/12/2018 il termine previsto dall'art. 30 comma 3 della legge regionale n. 5/2014 per la definizione delle procedure per la stabilizzazione del personale precario e per la conseguente proroga dei contratti.

Al contempo, l'art. 3, comma 10, lett. a) pone a carico della Regione la copertura del fabbisogno finanziario degli enti utilizzatori per l'onere relativo al personale a tempo determinato prorogato, nei limiti della spesa complessivamente sostenuta dall'ente nell'anno 2015 e con

⁴⁶⁷ Di cui € 109.201.736,86 come residuo acconto e saldo 2015 ed € 1.668.206,28 come residuo saldo delle assegnazioni 2014

riferimento alle ore complessive dei contratti di lavoro a tempo determinato in corso al 31 dicembre 2015.

Ai sensi dell'art. 3, comma 11, della legge regionale n. 8/2017, la proroga del termine si applica anche agli enti in dissesto ed a quelli che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, in quanto la relativa spesa riveste carattere di neutralità per il bilancio dell'ente.

Anche il nuovo sistema introdotto dalla legge regionale n. 27/2016 ribadisce meccanismi di penalizzazione finanziaria per gli enti che non stabilizzano personale precario, in presenza di capacità assunzionali.

Muovendosi sul solco tracciato dall'articolo 27 della legge regionale n. 3 del 2016⁴⁶⁸ (che, come noto, sanzionava la mancata trasmissione della relazione sulle potenzialità assunzionali con la sospensione delle assegnazioni a valere sul fondo straordinario di cui all'art. 30, comma 7), il nuovo art. 3, comma 8, della legge regionale n. 27/2016 dispone che la mancata, *ingiustificata*, conclusione da parte dei comuni, entro il termine del 31 dicembre 2018, dei processi di stabilizzazione, nella misura consentita dalle vigenti disposizioni, comporta, a decorrere dal 2019, la riduzione delle assegnazioni ordinarie della Regione in favore di ciascun comune in misura pari alla spesa sostenuta dall'ente per ciascun soggetto non stabilizzato.

L'avvio dei processi di stabilizzazione, tuttavia, è espressamente subordinato dal legislatore regionale alla sussistenza di una serie di presupposti ed al rispetto di una serie di vincoli, quali la necessaria sostenibilità della spesa a regime e il rispetto dei "limiti del proprio fabbisogno e delle disponibilità di organico", nonché degli obiettivi di pareggio di bilancio e delle "norme di contenimento della spesa di personale".

In questo specifico ambito, questa Corte, in considerazione del difficile stato in cui versa la finanza locale, ha più volte messo in evidenza la necessità di una valutazione della sostenibilità finanziaria nel medio e lungo periodo delle spese di carattere continuativo, la cui programmazione non può prescindere da un'accurata analisi degli effettivi fabbisogni, in un'ottica di razionale ed

⁴⁶⁸ Si riportano di seguito i commi 2 e 3 dell'art. 27 della legge regionale n. 3/2016:

"2. Entro il 30 novembre 2016 ciascun ente territoriale interessato dal Fondo straordinario di cui all'articolo 30, comma 7, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, e successive modifiche ed integrazioni, con deliberazione del proprio organo esecutivo, approva una relazione articolata in merito alle potenzialità di assunzione nel triennio 2016/2018 dell'amministrazione locale sulla base dei fabbisogni programmati di personale, nel rispetto delle esigenze funzionali, delle capacità assunzionali e dei parametri previsti dalla specifica normativa. Tale relazione, con i relativi allegati tecnici, è trasmessa dal legale rappresentante dell'ente entro dieci giorni al Dipartimento regionale delle autonomie locali."

"3. La di cui al comma 2 comporta la sospensione delle erogazioni per l'anno 2016, a qualsiasi titolo, del Fondo straordinario di cui all'articolo 30, comma 7, della legge regionale n. 5/2014, e successive modifiche ed integrazioni."

efficiente utilizzo delle risorse pubbliche e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, nonché dei principi di selettività e di adeguato accesso dall'esterno.

Orbene, pur tenendo conto delle apprezzabili cautele introdotte dalla nuova formulazione legislativa, appare evidente come il taglio automatico di trasferimenti per gli enti “non stabilizzanti” possa risultare ingiustificato soprattutto per le amministrazioni più virtuose e prudenti, che potrebbero ritenere non necessaria, rispetto alle proprie esigenze funzionali, un'immissione stabile di personale nei propri ruoli organici.

Margini di valutazione in questo senso, sembrano, allo stato, rinvenirsi nella limitazione della penalizzazione ai casi in cui la mancata conclusione - e, *a fortiori*, il mancato avvio - delle stabilizzazioni sia “ingiustificato”.

Tale fase, comunque, per le refluenze che derivano sugli altri livelli istituzionali, presuppone – già sul piano logico - il completamento delle procedure di riassetto istituzionale degli enti di area vasta e, segnatamente, dei processi di mobilità del personale ex provinciale in esubero, nei termini previsti dall'art. 2 della legge regionale n. 27/2016, analogamente a quanto già attuato a livello nazionale con l'art. 1, commi 424 e 426, della legge n. 190/2014.

Segnali preoccupanti, in questo senso, si colgono nell'avvio, da parte di alcuni enti⁴⁶⁹, già alla fine del 2016, di procedure di stabilizzazione in contrasto con il divieto, stabilito dall'art. 3, comma 22, della legge regionale n. 27/2016, di avviare le stesse prima dell'ultimazione delle procedure di mobilità, e comunque prima del 1° marzo 2017, previa verifica della sussistenza dei presupposti.

Tali aspetti costituiranno oggetto di prioritaria attenzione della Sezione di controllo in sede di monitoraggio finanziario, onde scongiurare il rischio di ingiustificate inversioni procedimentali.

In termini più generali, pur a seguito della declaratoria d'incostituzionalità dell'articolo 41, comma 2, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito nella legge 23 giugno 2014, n. 89 (che, come noto, bloccava le assunzioni per i comuni con tempi medi nei pagamenti abbastanza

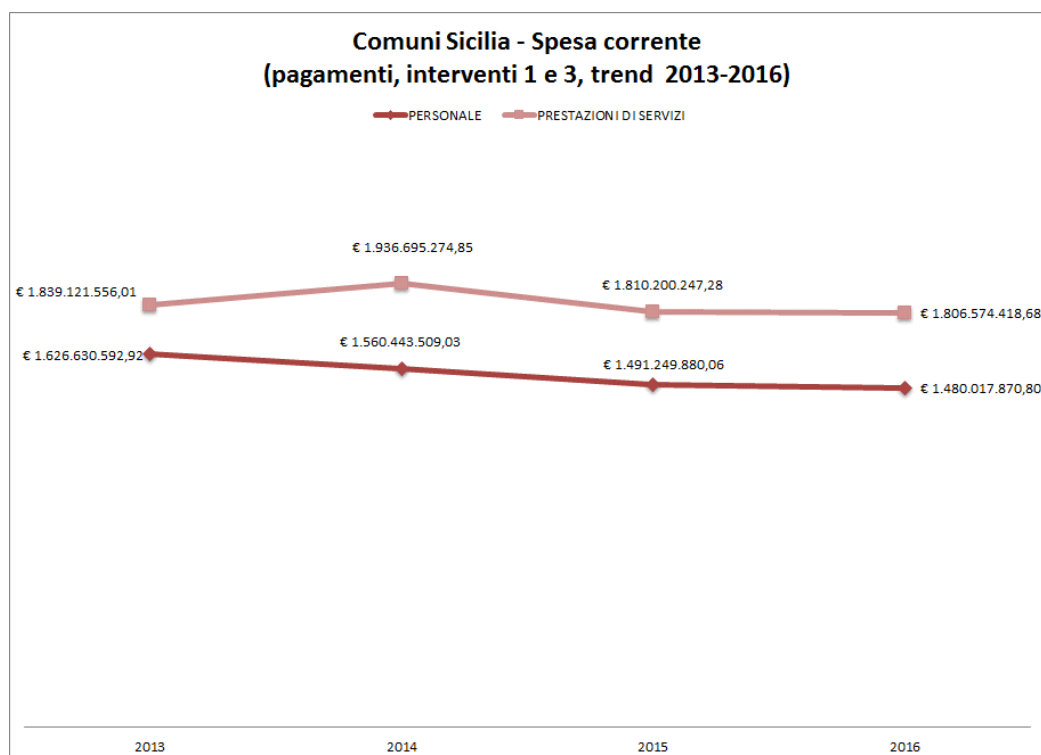
⁴⁶⁹ Limitando l'esame alle prime selezioni pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana – serie speciale concorsi, si osserva che nell'edizione n. 13 del 30-12-2016 risulta pubblicato il bando del comune di Catania per la stabilizzazione di n. 183 unità di personale precario di cui n. 7 afferenti al profilo professionale di “Istruttore direttivo amministrativo”, categoria giuridica D/1, a tempo indeterminato a 24 ore e di n. 176 afferenti al profilo professionale di “Istruttore amministrativo”, categoria giuridica C, a tempo indeterminato a 24 ore. Nella medesima edizione, sono pubblicati i bandi dei comuni di Alessandria Della Rocca (n.1 unità A/1 e n. 1 unità B/1)), Caltanissetta (n. 43 unità di cui n.5 D/1, n.38 C/1 – procedura successivamente sospesa con Determinazione Dirigenziale n. 6 del del 19/01/2017), Gagliano Castelferrato (n.1 unità C/1), Gangi (n.2 unità A/1) , Giuliana (n.3 posti di cui 1 unità C/1, 1 unità B/1 e 1 unità A/1) , Joppolo Giancaxio (n.1 unità A/1), Montemaggiore Belsito (n. 2 unità B/1), Pedara (n.2 unità B/1 successivamente revocato con Determinazione Dirigenziale n. 373/2017), Realmonte (n.1 unità B/1), Roccella Valdemone (n. 4 unità di categoria A), Sant'Angelo Muxaro (n.1 unità A/1), Santa Elisabetta (n.2 unità A/1), Torregrotta (n. 1 unità A/1), Venetico (n. 4 unità di cui n.2 A/1 e n. 2 unità C/1).

dilatati), si ritiene che una particolare attenzione verso un'indebita espansione della spesa corrente debba essere posta proprio dagli enti che presentano, allo stato, problematiche finanziarie e difficoltà solutorie.

11.2.4 Gli effetti dei blocchi delle assunzioni fissate negli ultimi anni dal legislatore nazionale determinano una lenta decrescita della spesa di personale, che, sulla base delle rilevazioni SIOPE sul campione integrale dei comuni, tra il 2012 e il 2016 flette del 9 per cento circa, passando da 1.626 a 1.489,9 milioni di euro (grafico 11.4).

Per contro, nello stesso arco temporale, si registra un elevato livello di spesa per prestazioni di servizi, che, dopo un iniziale incremento, si attesta, nel 2016, a 1.806 milioni di euro (nel 2012, la spesa ammonta a 1.839 milioni di euro), quale possibile sintomo di un utilizzo strumentale delle esternalizzazioni di servizi al fine di rispettare, solo in modo formale, l'obbligo di contenimento della spesa di personale.

Grafico 11.4 – Comuni Sicilia - Spesa corrente int. 1 e 3



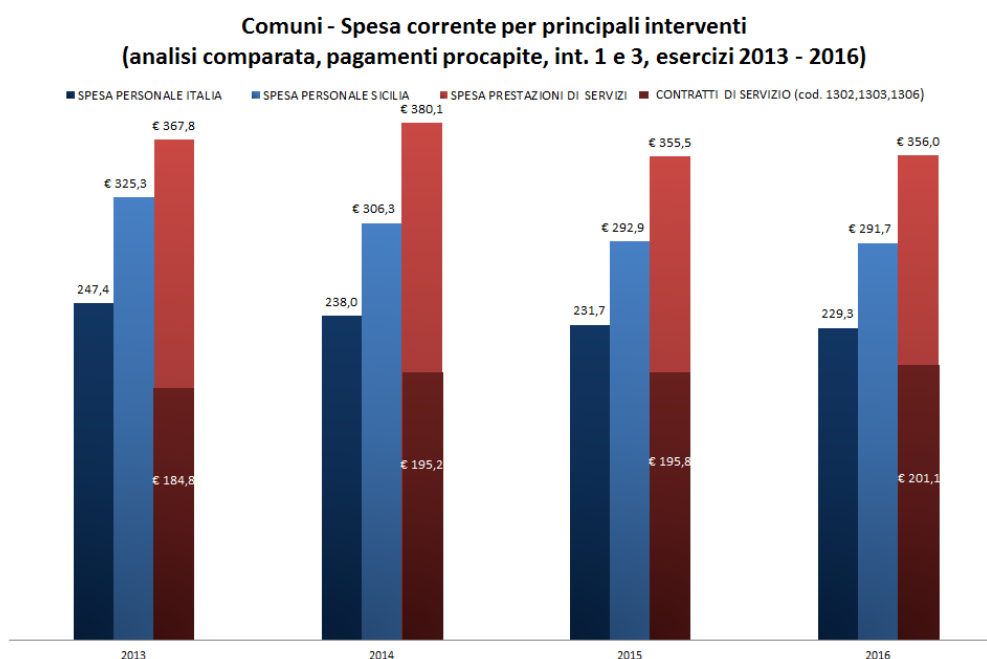
Fonte: Banca d'Italia - dati SIOPE aggiornata al 13 giugno 2016

I fenomeni appena analizzati trovano riscontro anche a livello *pro capite* (grafico 11.5), in cui la spesa media (area di colore azzurro) passa da 325 a 291 euro p.c., a fronte di una spesa media nazionale (area di colore blu) sensibilmente più bassa, che passa da 247 euro a 229 euro p.c..

La spesa per prestazioni di servizi passa da 367 a 356 euro p.c..

Il grafico seguente evidenzia anche l'andamento della spesa per contratti di servizio, particolarmente elevata negli enti con assetti organizzativi esternalizzati, che aumenta nel periodo in considerazione, passando da 185 a 201 euro *pro capite*.

Grafico 11.5 – Comuni - Spesa corrente per principali interventi



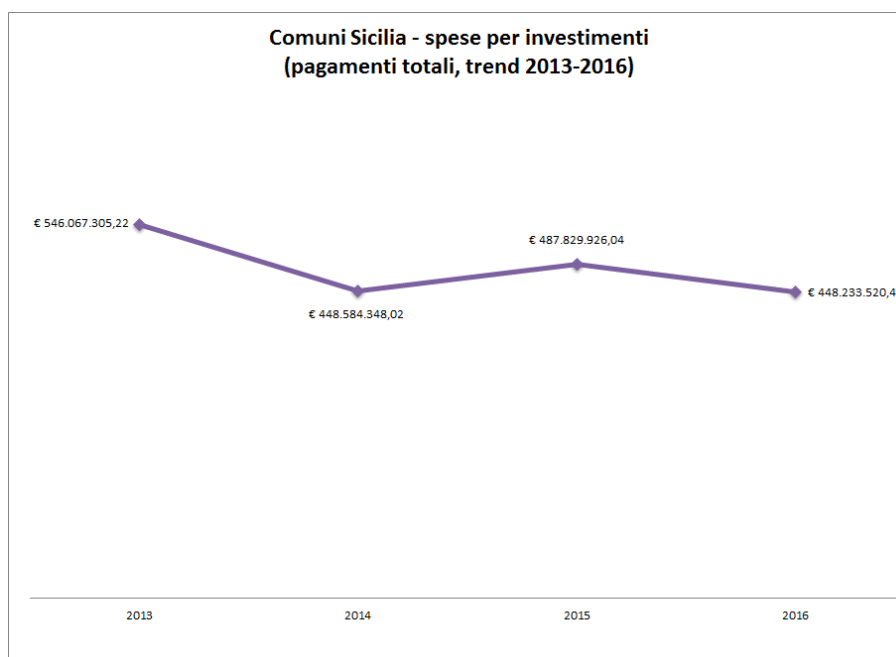
Fonte: Banca d'Italia - dati SIOPE aggiornata al 13 giugno 2016

11.2.5 Nell'attuale fase congiunturale⁴⁷⁰, molto preoccupante risulta la costante flessione dei livelli di spesa d'investimento, che a livello 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 della spesa per investimenti regionale.

⁴⁷⁰ Sulla base dell'ultima rilevazione della Banca d'Italia, tuttavia, il PIL regionale migliora, nel 2015, di 2,1 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

Nei comuni, la spesa in conto capitale segue un andamento fluttuante in termini di cassa, passando da 546 milioni di euro del 2013 (109,21 p.c.) a 448,2 milioni di euro nel 2016 (-18%), ossia ai livelli del 2014 (448,6 mln di euro).

Grafico 11.6 – Comuni Sicilia– Spesa per investimenti



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 13 giugno 2017

Volendo procedere ad un esame comparato con altre zone geografiche, è possibile notare, a livello nazionale, un andamento alquanto simile: la spesa in c/capitale *pro capite* registra una marcata flessione nel 2014 (-19%), confermata poi nel 2016, dopo una lieve ripresa nel 2015 (+15,8% per i comuni d'Italia e +8,8% per i comuni siciliani).

Dal grafico seguente, tuttavia, appare evidente come i livelli di spesa d'investimento, in valore *pro capite*⁴⁷¹, registrati a livello nazionale, abbiano un valore multiplo rispetto a quelli riscontrati nei comuni siciliani.

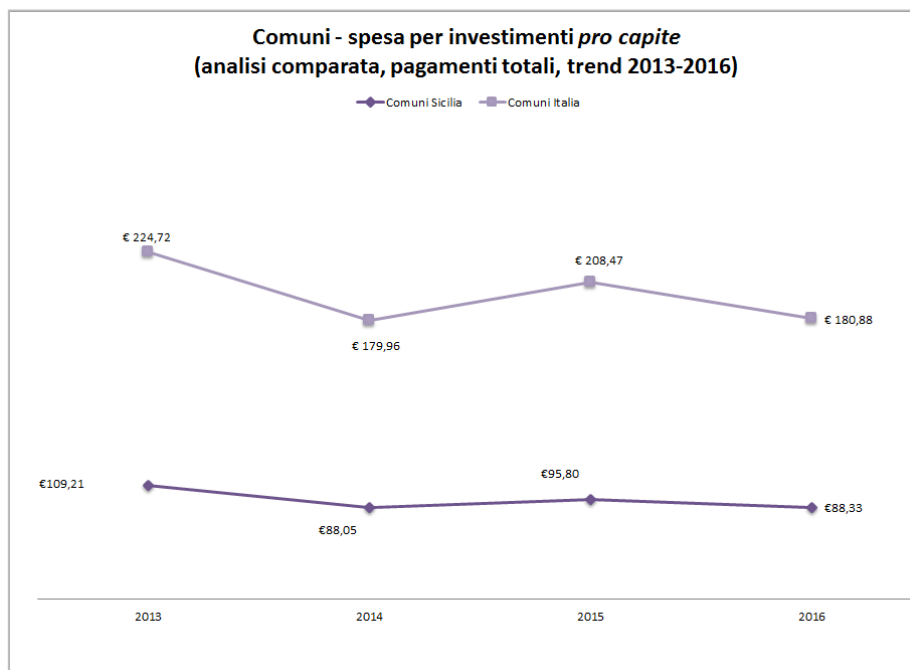
Particolarmente evidente appare la forbice nel 2015 (95,8 euro p.c. a fronte di una media nazionale di 208,4 euro p.c.) e, sia pur in minor misura, nel 2016 (88,5 euro p.c. a fronte di un valore nazionale di 180,8 euro p.c.).

Non appare secondario osservare che, nel sistema economico regionale, caratterizzato da non elevati livelli d'industrializzazione, gli investimenti delle amministrazioni locali hanno

⁴⁷¹ I dati si riferiscono alla popolazione residente al 1° gennaio secondo l'ultimo aggiornamento prodotto dall'Istat.

un'incidenza sul PIL locale dell'1,6 per cento (media nazionale 1%), in buona parte dipendente (32,1%) dalla quota di spesa sostenuta dai comuni⁴⁷².

Grafico 11.7 – Comuni - Spesa per investimenti *pro capite*



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornato al 13 giugno 2017

A livello legislativo, le assegnazioni in conto capitale in favore dei comuni, nel 2016, sono regolate dall'art. 7, della legge regionale n.3/2016, come modificato dall'art. 6, comma 1, lett. e), legge regionale 29 settembre 2016, n. 20, che aveva previsto uno stanziamento iniziale di 50 milioni di euro.

A seguito dell'ulteriore dotazione finanziaria di 65 milioni di euro prevista dall'art. 8, comma 7, della legge regionale n. 24/2016, il *budget* di spesa complessivo, pari a 115 milioni, è stato equiparato a quello dell'anno precedente).

Tali risorse, tuttavia, solo in parte vengono destinate alla ripresa economica dei sistemi locali, per effetto di deroghe legislative che ne consentono la destinabilità al pagamento di rate di ammortamento di mutui, ordinariamente finanziate da entrate correnti (art. 162, comma 6, del Tuel).

Come riferito in precedenza, particolarmente problematica appare l'attuazione della deroga contenuta nell' art. 7, commi 22 e 23, nell'ambito, addirittura, dell'utilizzo dei fondi del

⁴⁷² Banca d'Italia – Rapporto sull'economia regionale aggiornato a giugno 2017.

Piano di Azione e Coesione (PAC) 2014-2020, per un importo di 115 milioni di euro per i comuni (per i liberi Consorzi, come visto, tale quota ammonta a 30 milioni di euro), “*in considerazione della situazione eccezionale di criticità finanziaria del sistema degli enti locali*”⁴⁷³.

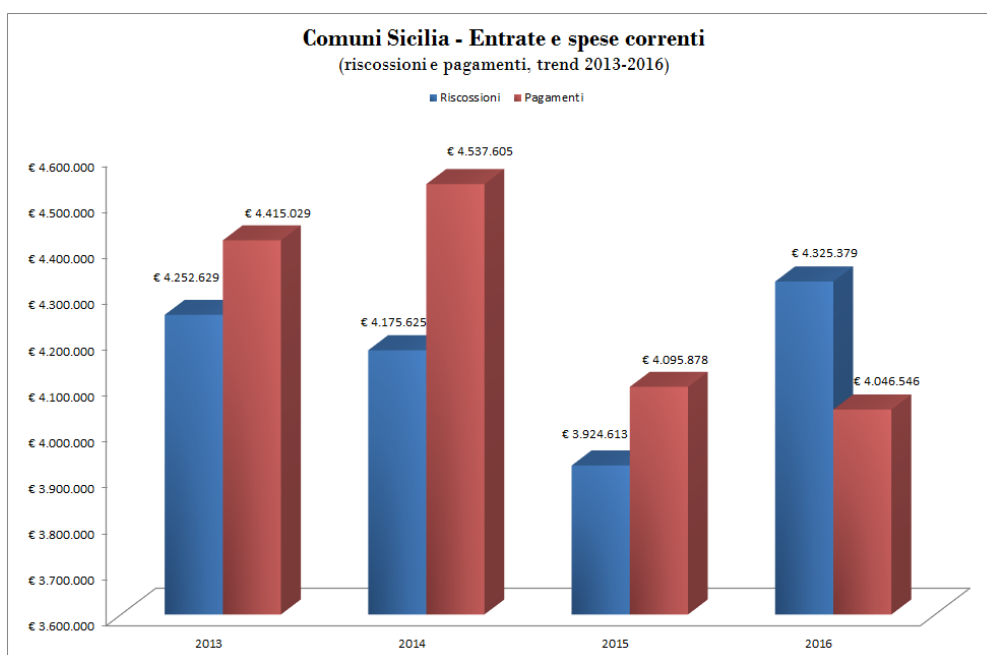
11.2.6 Con specifico riferimento agli equilibri di bilancio, tra il 2013 e il 2015 si registrano volumi di spesa corrente costantemente al di sopra di quelli d’entrata; la forbice, nel 2015 è pari a 171,3 milioni di euro.

Nel 2016, si assiste ad una sensibile inversione di tendenza, in quanto le entrate correnti superano i corrispondenti livelli di spesa per circa 278, 8 milioni di euro (grafico 11.8), per effetto soprattutto dell’aumento dei trasferimenti nel 2016 (+273,7 mln di euro – grafico 11.1).

Rilevano particolarmente, in questo ambito, maggiori trasferimenti correnti dallo Stato per 156, 87 milioni di euro (cod. Siope 2102) e dalla Regione per euro 65,34 milioni di euro (cod. 2202). Si registrano, inoltre, maggiori trasferimenti correnti da altre imprese di servizi (cod. 2542) per 43,7 milioni⁴⁷⁴.

Grafico 11.8 – Comuni Sicilia - Entrate e spese correnti

(dati in migliaia di euro)



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 13 giugno 2017

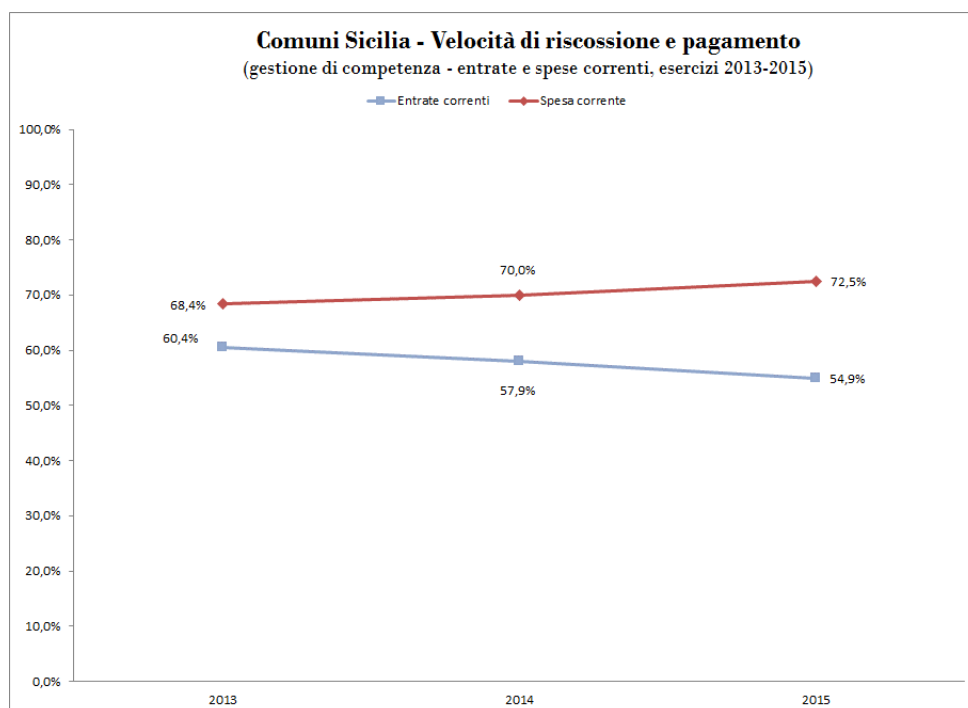
⁴⁷³ A riguardo, l'Assessorato riferisce che la Giunta regionale, con deliberazione n. 107 del 6 marzo 2017, ha approvato il documento relativo al “Piano di Azione e Coesione (Programma Operativo Complementare) 2014/2020 - versione marzo 2017”, a seguito del parere espresso dall'Assemblea Regionale Siciliana il 2 febbraio 2017 e delle richieste di modifica del Dipartimento Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nelle more dell'approvazione ministeriale, tali risorse sono state pre-allocate secondo meccanismi di programmazione concertata previsti dalla *Conferenza Regione-Autonomie Locali* del 29 novembre 2016.

⁴⁷⁴ Tale importo risulta quasi integralmente contabilizzato dal comune di Catania.

Almeno fino al 2015, si registra un disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, sia in competenza, dove la forbice tra velocità di riscossione e quella di pagamento è pari a 17,6 punti percentuali (grafico 11.9), sia in conto residui, dove il divario tra tasso di realizzazione e di smaltimento dei residui è pari a ben 26,2 punti percentuali (grafico 11.10).

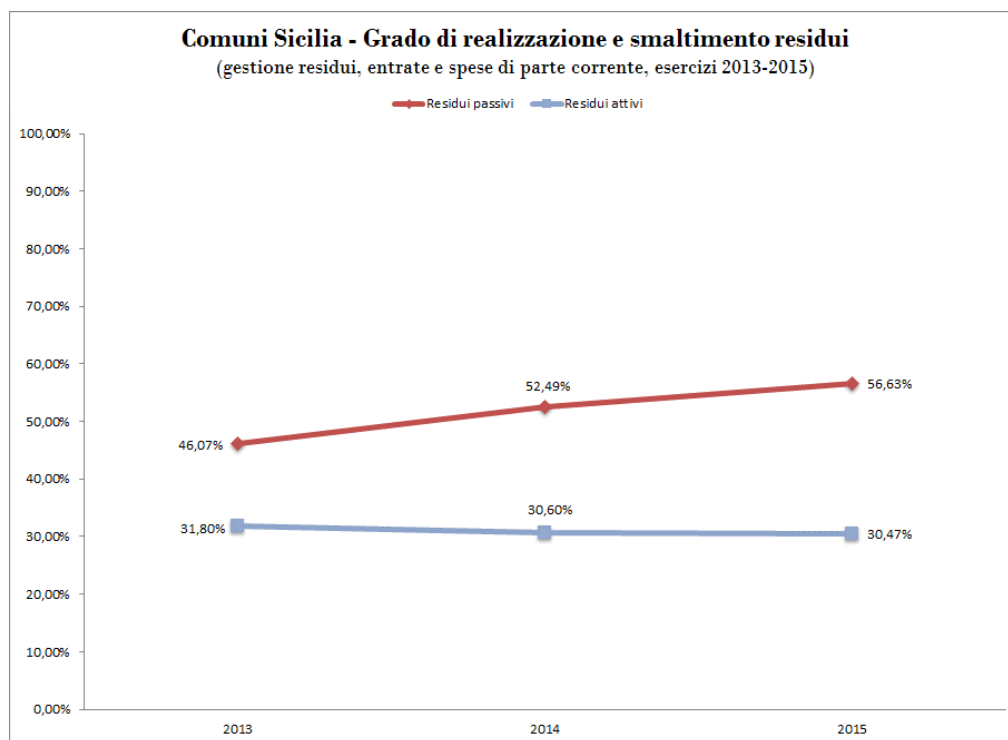
In entrambi i casi, la forbice risulta in costante aumento.

Grafico 11.9 – Comuni Sicilia – Velocità di riscossione e pagamento



Fonte: Corte dei conti, banca dati Siquel

Grafico 11.10 – Comuni Sicilia – Grado di realizzazione e smaltimento residui



Fonte: Corte dei conti, banca dati Siquel

Il fenomeno appena descritto trova le proprie cause anche nella difficoltà di riscossione di entrate, sia nella gestione di competenza che in conto residui, e nell’elevata mole di residui attivi, sia conservati che da riportare.

Si attesta su livelli di anomalia anche l’incidenza dei residui attivi rapportati alle entrate proprie, che, nel 2015, è pari al 79 per cento dei corrispondenti accertamenti di competenza (85% al netto del fondo di solidarietà), ossia ben al di sopra della soglia di criticità del 65 per cento prevista dai nuovi parametri di deficitarietà strutturale.

Il corrispondente valore medio nazionale è pari solamente al 39 per cento (42% al netto del FSC).

Simili risultanze, che mal si conciliano con la presenza di crediti già scaduti, pongono seri interrogativi sulla correttezza dei criteri di contabilizzazione adottati, da verificare caso per caso in sede di controllo finanziario, nel doveroso contraddittorio con le amministrazioni interessate. Sul punto, si riferirà più avanti.

La perdurante contabilizzazione di partite creditorie prive dei requisiti richiesti dal principio di competenza finanziaria potenziata, soprattutto ove non adeguatamente svalutate

mediante idoneo fondo crediti di dubbia esigibilità, si riverberano negativamente sugli equilibri di cassa.

La progressiva erosione della liquidità disponibile si realizza soprattutto in presenza di una velocità di pagamento – in conto competenza e residui – superiore a quella di riscossione.

L'endemica deficitarietà di cassa che ne scaturisce è comprovata dal progressivo aumento delle anticipazioni di tesoreria, che da temporaneo ed eccezionale rimedio per far fronte a momentanee carenze di liquidità, si sono sempre più trasformate in ordinario strumento di finanziamento a breve, senza il quale gli enti non riescono a soddisfare le proprie esigenze di spesa.

La consistenza di tali anticipazioni (grafico 11.11), in costante crescita dal 2013, risulta estremamente elevata anche in termini *pro capite*, con un importo che, nei comuni siciliani, aumenta da 327 euro nel 2013 a 381 euro nel 2015 (+ 14,2%).

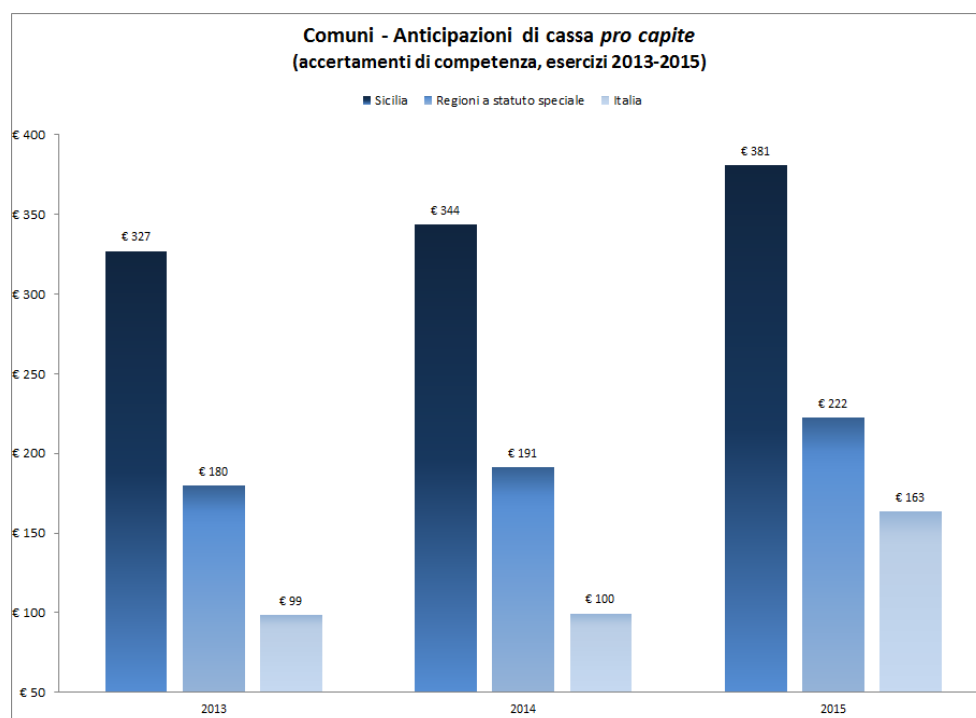
Tale valore è superiore al doppio del corrispondente valore medio nazionale (163 euro *pro capite*). Nelle Regioni a Statuto speciale è pari a 222 euro *pro capite*.

Dalle risultanze della banca dati Siquel⁴⁷⁵, risulta un'anticipazione di cassa inestinta al 31.12 complessivamente pari a 416,3 milioni di euro⁴⁷⁶ su un importo complessivamente concesso ai sensi dell'art. 222 del Tuel pari a 1.196,55 milioni di euro.

Grafico 11.11 – Comuni Sicilia – Anticipazione di cassa *pro capite*

⁴⁷⁵ Per i rendiconti 2015, il campione è di 336 comuni su 390.

⁴⁷⁶ Meritano attento riscontro le elevate esposizioni debitorie verso la tesoreria risultanti dai rendiconti del comune di Catania (€ 150,91 mln), seguito dai comuni di Messina (€ 70,5 mln), Modica (€ 19,85 mln) e Siracusa (10,24 mln).



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel⁴⁷⁷

La presenza di un'anticipazione di tesoreria così elevata, 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, nei termini normativamente previsti (d.l. n. 35/2013, d.l. n. 66/2014, d.l. n. 78/2015).

Dalla tabella seguente, che riepiloga gli importi comunicati in sede istruttoria da Cassa depositi e prestiti spa, emerge che tra il 2013 e il 2015 i comuni siciliani hanno richiesto, complessivamente, 1.461,7 milioni di euro, a fronte dei quali sono stati concessi 1.166,33 milioni, quasi del tutto erogati.

⁴⁷⁷ Dati su campione omogeneo di 259 comuni siciliani.

Tabella 11.5 – Enti locali Sicilia – Anticipazione di liquidità CC.DD.PP. per esercizio di riferimento

ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' CC.DD.PP.					
COMUNI					
ESERCIZIO		N. Enti	Importo richiesto	Importo concesso	Importo erogato
2013	D. L. n. 35/2013 - Anno di concessione 2013	180	629.395.902,53	393.378.593,30	377.246.108,90
2014	D. L. n. 102/2013 - Anno di concessione 2014	73	319.416.441,06	319.416.441,06	315.603.785,06
	D. L. n. 66/2014 artt. 31 e 32 - Anno di concessione 2014	152	242.900.856,33	242.900.856,33	230.859.153,64
2015	D. L. n. 78/2015 - Anno di concessione 2015	132	242.226.127,14	188.901.516,62	188.901.516,62
TOTALE		537	1.433.939.327,06	1.144.597.407,31	1.112.610.564,22
ENTI DI AREA VASTA					
ESERCIZIO	ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' CC.DD.PP. (normativa di riferimento)	N. Enti	Importo richieste accolte	Importo concesso	Importo erogazione
2013	D. L. n. 35/2013 - Anno di concessione 2013	2	€ 16.342.709,32	10.214.353,12	10.214.353,12
2014	D. L. n. 102/2013 - Anno di concessione 2014	1	€ 700.000,00	700.000,00	700.000,00
	D. L. n. 66/2014 artt. 31 e 32 - Anno di concessione 2014	4	€ 9.885.399,22	9.885.399,22	8.131.963,48
2015	D. L. n. 78/2015 - Anno di concessione 2015	0	0,00	0,00	0,00
TOTALE		7	26.928.108,54	20.799.752,34	19.046.316,60
UNIONI DI COMUNI					
ESERCIZIO	ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' CC.DD.PP. (normativa di riferimento)	N. Enti	Importo richieste accolte	Importo concesso	Importo erogazione
2013	D. L. n. 35/2013 - Anno di concessione 2013	1	58.599,22	36.625,08	36.625,08
2014	D. L. n. 102/2013 - Anno di concessione 2014	1	671.486,00	671.486,00	671.486,00
	D. L. n. 66/2014 artt. 31 e 32 - Anno di concessione 2014	0	196.000,00	196.000,00	196.000,00
2015	D. L. n. 78/2015 - Anno di concessione 2015	0	0,00	0,00	0,00
TOTALE		2	926.085,22	904.111,08	904.111,08
TOTALE COMPLESSIVO			1.461.793.520,82	1.166.301.270,73	1.132.560.991,90

Fonte: Cassa Depositi e Prestiti

Al 31 dicembre 2015, il fondo cassa complessivo ammonta a 683 milioni di euro, vincolati per 468,1 milioni.

I fondi vincolati da ricostituire ammontano a 207,9 milioni di euro, 169 dei quali nel solo comune di Palermo⁴⁷⁸.

Il fenomeno, che merita adeguato riscontro in contraddittorio con gli enti interessati, acquisisce connotazioni di ulteriore gravità nei numerosi casi in cui è stata accertata la mancata determinazione della giacenza vincolata e la mancata ricostituzione dei relativi fondi all'1.1.2015,

⁴⁷⁸ Fonte: banca dati Siquel, alimentata da relazione organo di revisione. Cfr., sia pur con riferimento al rendiconto 2014 e al bilancio di previsione 2015, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 5/2017/PRSP.

per di più in presenza di tensioni di liquidità e di utilizzo per cassa di fondi ex art. 195 Tuel, in violazione del principio contabile applicato 4.2, punto 10.6⁴⁷⁹.

In diversi casi⁴⁸⁰, sulla base delle risultanze Siquel, è stata riscontrata, al 31.12.2015, l'anomala compresenza di fondi di cassa e, al contempo, di anticipazione inestinta per un importo complessivo di oltre 21 milioni di euro. Tale fenomeno potrebbe essere imputabile all'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata.

11.2.7 In termini più generali, all'esito del precedente ciclo di monitoraggio finanziario, la Sezione di controllo ha riscontrato, in molti casi, la non corretta applicazione dei nuovi principi dell'armonizzazione contabile, sulle cui dinamiche di recepimento, culminate con l'art. 1 della legge regionale n. 12/2015, questa Corte si è più volte soffermata.

Diffuse criticità, anche di elevata gravità, sono state riscontrate, all'esito del contraddittorio, nelle procedure di riaccertamento straordinario dei residui, previste dall'art. 3, comma 7, decreto legislativo n. 118/2011, che, come noto, avevano il compito di adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria potenziata.

Significative anomalie, in particolare, sono state riscontrate con riferimento alla mancata applicazione dei principi dell'armonizzazione⁴⁸¹, all'errata interpretazione del concetto di "esigibilità" e di "scadenza" dell'obbligazione⁴⁸², alla spontanea (ossia non *jussu iudicis*) riedizione della procedura di riaccertamento straordinario, in violazione del principio di unicità dell'operazione di cui all'art. 3, comma 7 del decreto legislativo 118/2011 e del principio 9.3 dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011⁴⁸³, alla conservazione nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 di residui attivi, di parte corrente e di parte capitale, cancellati in fase di riaccertamento straordinario e confluiti nel maggior disavanzo ripianabile in 30 anni⁴⁸⁴.

⁴⁷⁹ In aggiunta ai numerosi casi riscontrati nei liberi Consorzi comunali, di cui si è riferito, con riferimento alla risultanze 2015, cfr., *ex multis*, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibere n. 5/2017/PRSP, n. 14/2017/PRSP e n. 43/207/PRSP.

⁴⁸⁰ Sulla base dei questionari compilati dagli organi di revisione, versano nella seguente condizione i comuni di: BURGIO, CAMMARATA RAFFADALI REALMONTE SCIACCA SERRADIFALCO BELLAPASSO BIANCAVILLA MILITELLO IN VAL DI CATANIA PEDARA RADDUSA NISSORIA REGALBUTO ALCARA LI FUSI CAPRI LEONE CASTROREALE CESARO', FORZA D'AGRO', MALFA MESSINA MONTALBANO ELICONA REITANO ROMETTA SANTA LUCIA DEL MELA SANTO STEFANO DI CAMASTRA TORTORICI TUSA BAUCINA CAMPOFELICE DI ROCCELLA CINISI CORLEONE ISOLA DELLE FEMMINE PARTINICO VALLEDOLMO ISPICA FLORIDIA NOTO SOLARINO PETROSINO.

⁴⁸¹ Cfr., *ex multis*, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 43/2017/PRSP.

⁴⁸² Cfr., *ex multis*, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. delibera 206/2016/PRSP.

⁴⁸³ Cfr., *ex multis*, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 51/2017/PRSP.

⁴⁸⁴ Cfr., *ex multis*, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 7/2017/PRSP. Tale irregolarità contabile è stata ritenuta grave poiché altera la situazione effettivamente esistente ante-armonizzazione (e conseguentemente i parametri ed i saldi di

Nei casi più gravi, la Sezione, in considerazione delle gravi refluenze negative sugli equilibri della gestione residui e sulla veridicità del risultato di amministrazione, ha ordinato il rinnovo delle procedure di cui all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n.118/2011, da eseguire in conformità alla disciplina recata dai nuovi principi contabili, riservandosi idonea verifica nel successivo ciclo di controllo.

11.2.8 Rilevanti elementi di perplessità sulla corretta applicazione degli istituti dell'armonizzazione contabile, allo stato, emergono anche dall'esame delle risultanze della banca dati IGEP, ove confluiscono di dati ufficialmente comunicati dagli enti alla Ragioneria generale dello Stato ai fini del rispetto del saldo di finanza pubblica per l'esercizio 2016. La rilevazione è aggiornata al 24 maggio 2017.

Dall'esame della tabella seguente, che illustra la scomposizione del risultato di amministrazione al 31/12/2015 dei comuni siciliani, aggregati per provincia di appartenenza, appare evidente che su un risultato di amministrazione complessivo di 2.903,3 milioni di euro, ben il 92 per cento, pari a 2.677,9 milioni di euro, è confluito nella parte accantonata del risultato di amministrazione.

La quota di accantonamento più consistente si riscontra negli enti della provincia di Catania (936 milioni di euro), seguita da quelli della provincia di Palermo (€ 594 milioni), Caltanissetta (€ 268,5 mln) e Messina (€ 245,9 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 € 1.393,1 milioni.

La parte destinata ad investimenti è pari a 207 milioni di euro circa.

Solo 184 enti, prevalentemente concentrati nelle province di Messina (54 enti) e Palermo (42 enti) hanno una quota disponibile, che è pari, a livello aggregato, a 157,5 milioni di euro.

bilancio) ed è elusiva degli obblighi già immanenti di ripianare i medesimi con le vigenti procedure ordinarie. La conservazione nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 di residui attivi, di parte corrente e di parte capitale, cancellati in fase di riaccertamento straordinario e confluiti nel maggior disavanzo ripianabile in 30 anni, è stata ritenuta una grave irregolarità contabile, poiché altera la situazione effettivamente esistente ante-armonizzazione (e conseguentemente i parametri ed i saldi di bilancio) ed è elusiva degli obblighi già immanenti di ripianare i medesimi con le vigenti procedure ordinarie.

Ben 112 sono gli enti che presentano un disavanzo di amministrazione da ripianare, pari a 1,5 miliardi di euro⁴⁸⁵. Essi sono prevalentemente dislocati nelle province di Catania (29 sui 58), seguita da Messina (23 su 108 totali) e Palermo (21 su 82 totali).

Risultano, inoltre, allo stato, ben 51 enti⁴⁸⁶, principalmente dislocati nelle province di Messina (17) e Palermo (10) che hanno distribuito l'intero avanzo tra le quote previste dall'art. 187 del Tuel (fondi liberi, vincolati, destinati ad investimenti ed accantonati), ma presentano, alquanto irritualmente, una quota disponibile pari a zero.

Una simile anomalia, sia pur all'esito delle procedure di riaccertamento straordinario dei residui (1.1.2015), è stata già più volte riscontrata dalla Sezione⁴⁸⁷.

Un secondo gruppo di enti, invece, ancora più irritualmente, presenta un risultato di amministrazione pari a zero e non ha effettuato alcun appostamento tra le quote previste dall'art. 187 del Tuel, neppure a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità o di fondo rischi contenzioso.

Rientrano in questa casistica ben 39 amministrazioni⁴⁸⁸, anche in questo caso prevalentemente dislocate nelle province di Messina (14) e Palermo (8).

Tali problematiche dovranno essere oggetto di accurato riscontro in sede di controllo finanziario da parte della Sezione di controllo, che riferirà a riguardo all'esito del contraddittorio con gli enti interessati.

⁴⁸⁵ Costituisce oggetto di prioritario monitoraggio il recupero delle varie tipologie di disavanzo, nei termini previsti dall'art. 4 del D.M. 2 aprile 2015.

⁴⁸⁶ Sulla base delle risultanze in possesso della sezione, da verificare nel doveroso contraddittorio con gli enti interessati, risultano ricadere in tale casistica i comuni di: BIVONA, CASTELTERMINI, RAVANUSA, MAZZARINO, MILENA, RESUTTANO, CALTAGIRONE, MAZZARRONE, MINEO, PALAGONIA, SAN PIETRO CLARENZA, SCORDIA, BARRAFRANCA, VALGUARNERA CAROPEPE, ALCARA LI FUSI, BROLO, CASTELL'UMBERTO, FURCI SICULO, GALATI MAMERTINO, MILAZZO, MILITELLO ROSMARINO, MONGIUFFI MELIA, PACE DEL MELA, SAN PIER NICETO, SAN SALVATORE DI FITALIA, SAVOCA, SCALETTA ZANCLEA, VALDINA, ALIA, BAGHERIA, CEFALU', GODRANO, MONTELEPRE, PARTINICO, SANTA CRISTINA GELA, TERMINI IMERESE, ACATE, LENTINI, SAN VITO LO CAPO.

⁴⁸⁷ Cfr., ex multis, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibere n. 30/2017/PRSP e 22/2017/PRSP.

⁴⁸⁸ Sulla base delle risultanze in possesso della sezione, da verificare nel doveroso contraddittorio con gli enti interessati, risultano ricadere in tale casistica i comuni di: ARAGONA, CAMASTRA, REALMONTE, RIBERA, CALTANISSETTA, MUSSOMELI, NISCEMI, CALATABIANO, VIZZINI, AIDONE, LEONFORTE, PIAZZA ARMERINA, TROINA, CASTELMOLA, CESARO', FALCONE, FICARRA, FIUMEDINISI, FORZA D'AGRO', GAGGI, GUALTIERI SICAMINO', LIMINA, MAZZARRA' SANT'ANDREA, MONTALBANO ELICONA, REITANO, ROMETTA, SANT'ANGELO DI BROLO, TAORMINA, TERME VIGLIATORE, VILLAFRANCA TIRRENA, CAMPOFELICE DI ROCCELLA, CEFALA' DIANA, LERCARA FRIDDI, MISILMERI, MONREALE, MONTEMAGGIORE BELSITO, SANTA FLAVIA, TERRASINI, VENTIMIGLIA DI SICILIA, VILLABATE, ISPICA, SANTA CROCE CAMERINA, VITTORIA, BUSCEMI, CARLENTINI, FERLA, PALAZZOLO ACREIDE, PORTOPALO DI CAPO PASSERO, CALATAFIMI, MAZARA DEL VALLO, POGGIOREALE.

Tabella 11.6 – Comuni Sicilia - Composizione del risultato di amministrazione al 31/12/2015
(dati in migliaia di euro)

COMUNI SICILIA - COMPOSIZIONE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2015											
PROV.	N.	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2015	Parte accantonata	Parte vincolata	Parte destinata agli investimenti	Parte disponibile		Totale disavanzo 2015 da ripianare		Enti che hanno distribuito tutto l'avanzo di amministrazione chiudendo con totale parte disponibile pari a 0	Enti con risultato di amministrazione pari a 0
						n. enti	importo	n. enti	importo		
AGRIGENTO	43	€ 176.246,00	€ 153.065,00	€ 80.801,00	€ 13.650,00	22	€ 9.138,00	13	€ 80.408,00	4	3
CALTANISSETTA	22	€ 646.633,00	€ 268.473,00	€ 306.531,00	€ 90.649,00	10	€ 4.694,00	6	€ 23.714,00	3	2
CATANIA	38	€ 476.165,00	€ 936.029,00	€ 179.073,00	€ 20.905,00	19	€ 13.613,00	29	€ 673.455,00	2	6
ENNA	20	€ 66.571,00	€ 32.398,00	€ 19.239,00	€ 4.462,00	12	€ 11.132,00	2	€ 660,00	4	3
MESSINA	108	€ 284.566,00	€ 245.856,00	€ 133.134,00	€ 28.342,00	54	€ 13.618,00	23	€ 139.475,00	17	14
PALERMO	82	€ 574.846,00	€ 594.022,00	€ 345.878,00	€ 18.662,00	42	€ 30.091,00	21	€ 413.807,00	10	8
RAGUSA	12	€ 154.775,00	€ 107.167,00	€ 160.428,00	€ 1.114,00	2	€ 2.591,00	6	€ 116.525,00	3	1
SIRACUSA	21	€ 126.033,00	€ 133.334,00	€ 23.795,00	€ 2.575,00	10	€ 28.601,00	5	€ 62.272,00	5	1
TRAPANI	24	€ 397.499,00	€ 207.538,00	€ 144.211,00	€ 26.491,00	13	€ 44.077,00	7	€ 24.818,00	3	1
TOTALE (ENTI 336)	390	€ 2.903.334,00	€ 2.677.882,00	€ 1.393.090,00	€ 206.850,00	184	€ 157.555,00	112	€ 1.535.134,00	51	39

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

11.2.9 Un rilevante fattore di perplessità sul corretto recepimento dei principi dell'armonizzazione contabile, già ampiamente riscontrato negli enti di area vasta⁴⁸⁹, riguarda anche la consistenza dei residui attivi, che, nonostante l'entrata a regime dei nuovi criteri di contabilizzazione, non subisce significativi ridimensionamenti a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario ed ordinario.

Nel 2014, in regime pre armonizzato, a seguito di riaccertamento ordinario, lo *stock* si riduce del 7,23 per cento (da 4.301 a 3.990 mln di euro), in alcuni casi, anche al fine di incrementare strumentalmente l'ammontare del maggior disavanzo da riaccertamento (art. 3, comma 15, del decreto legislativo n. 118/2011), ripianabile in un arco trentennale⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹ Cfr. delibera n. 125/2017, cit., indagine sulla finanza degli enti di area vasta.

⁴⁹⁰ Sez. Sicilia, delibera n. 235/2016/PRSP e 7/2017 in cui, con particolare riferimento agli esiti del riaccertamento straordinario dei residui, è stata contestata l'emersione di un ingente disavanzo effettivo all' 1.1.2015 (-79.780.969,65) rispetto a quello registrato all'1.1.2014 (-14.197.189,78). Com'è noto l'adempimento in questione rappresenta uno snodo fondamentale nell'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili, ed è finalizzato ad adeguare lo stock dei residui attivi e passivi al nuovo principio contabile della competenza finanziaria potenziata. Le riserve sulla correttezza degli adempimenti prodromici (inattendibilità del riaccertamento ordinario che ha portato ai risultati di amministrazione in regime pre-armonizzato) si basavano principalmente sul fatto che le deliberazioni di riaccertamento non davano adeguata e concreta evidenza alle ragioni delle operazioni effettuate, limitandosi a richiami alle norme di legge secondo un approccio compilatorio ed un percorso argomentativo scarno. Anche il parere dell'organo di revisione non aggiungeva valutazioni di rilievo né approfondimenti esplicativi, utilizzando invece richiami schematici o mere prese d'atto apodittiche delle operazioni svolte dagli organi amministrativi.

Il rigore motivazionale preteso dal legislatore e dai principi contabili è ben più consistente, considerata peraltro la condizione dell'ente e i reiterati profili di inattendibilità e criticità segnalati dalla Sezione nei precedenti esercizi proprio in ordine allo stock di residui, all'incidenza degli stessi sui risultati di amministrazione, alle carente motivazione delle decisioni di mantenimento, alla lentezza delle relative riscossioni. La conservazione nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 di residui attivi, di parte corrente e di parte capitale, cancellati in fase di riaccertamento straordinario e confluiti nel maggior disavanzo ripianabile in 30 anni, è stata ritenuta una grave irregolarità contabile, poiché altera la situazione effettivamente esistente ante-armonizzazione (e conseguentemente i parametri ed i saldi di bilancio) ed è elusiva degli obblighi già immanenti di ripianare i medesimi con le vigenti procedure ordinarie.

Nel 2015⁴⁹¹, all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario ed ordinario, il volume dei residui attivi correnti flette solamente del 13,2 per cento, passando da 4.644 a 4.032 milioni di euro.

Scarso impatto gestionale sembra aver avuto, pertanto, tale operazione contabile, finalizzata ad adeguare lo *stock* dei residui attivi e passivi al nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, attraverso anche la cancellazione dei residui attivi e passivi, cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015.

Particolarmente anomala, inoltre, appare la dinamica di crescita dei residui di nuova formazione nel 2015 (1.912 milioni di euro), addirittura maggiore di quella registrata nell'esercizio 2014, in regime pre armonizzato, (1.872 mln).

A fronte di residui attivi correnti totali, al 31.12.2015, pari a 4.715 milioni di euro, risulta accantonato un fondo crediti di dubbia esigibilità pari a 1.909 milioni (40,5%).

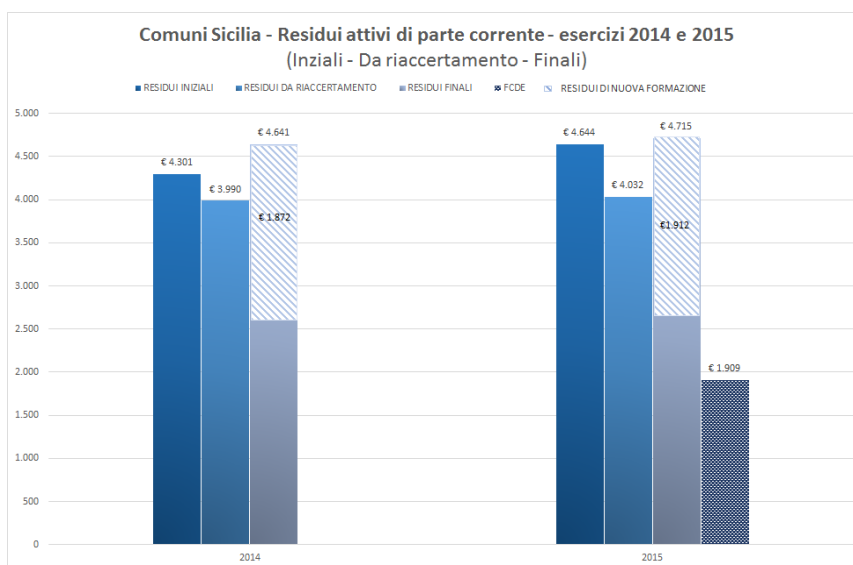
In molti casi, all'esito dei controlli, sono state spesso evidenziate irregolarità⁴⁹² sulla congruità di tale fondamentale accantonamento alla luce dei principi contabili applicati.

⁴⁹¹ I residui finali al 31/12/2014 (sia attivi che passivi) non corrispondono a quelli iniziali al 1/1/2015 per via della lieve differenza nel campione di riferimento, che nel 2014 è costituito da 321 enti (banca dati Sirtel) e nel 2015 da 336 enti (banca dati Siquel).

⁴⁹² Cfr., ex multis, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 9/2017/PRSP.

Grafico 11.12 – Comuni Sicilia – Evoluzione dei residui attivi di parte corrente – Esercizi 2014 e 2015

(dati in milioni di euro)



Fonte: Corte dei conti – Banche dati Sirtel e Siquel

A questo riguardo, la giurisprudenza contabile ha più volte chiarito⁴⁹³ che il FCDE costituisce, ai sensi dell'art. 167, comma secondo, del Tuel, una quota accantonata del risultato di amministrazione; conseguentemente, eventuali errate determinazioni o la sottostima di esso sono destinate ad incidere sul risultato finale di amministrazione alterandone la trasparenza, veridicità ed attendibilità.

Il ridimensionamento di questa fondamentale posta contabile impedisce una corretta svalutazione dei crediti contabilizzati integralmente nel conto del bilancio, anche se di dubbia e difficile esazione (principio contabile applicato 3.3), generando un'indebita capacità di spesa.

Come già autorevolmente chiarito dalla Corte costituzionale⁴⁹⁴, il fondo crediti dubbia esigibilità costituisce un fondo rettificativo (in diminuzione di una posta di entrata), finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio, precludendo, in tal modo, l'impiego di risorse di incerta acquisizione.

Per queste ragioni, come già osservato anche dalla Sezione delle autonomie in sede di linee d'indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità armonizzata⁴⁹⁵, l'istituzione di un "idoneo"

⁴⁹³ Cfr. SRC Sicilia, delibera n. 92/2017/PRSP, SRC Puglia, deliberazione n. 188/PRSP/2016.

⁴⁹⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 279/2016.

⁴⁹⁵ Cfr. sezione delle autonomie, delibera n. 4/2015/INPR.

Fondo crediti di dubbia esigibilità, costituisce strumento basilare “*per la partenza della nuova contabilità e per la salvaguardia dell’equilibrio unitario della finanza pubblica, che trova nei novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. il parametro cui deve informarsi l’attuazione della predetta disciplina (in tal senso, cfr. C. cost., sentenza n. 88 del 2014)*”.

11.2.10 Passando all’esame della consistenza dei residui passivi correnti, appare evidente, rispetto al 2014, una più marcata riduzione delle poste passive contabilizzate, a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario ed ordinario (-26,9%, da 2.484 a 1.816 mln di euro; nel 2014, da 2.678 a 2.444 mln/€ - 8,73%), in conseguenza dell’eliminazione di quelle non ancora scadute e della loro reimputazione all’esercizio di effettiva scadenza⁴⁹⁶.

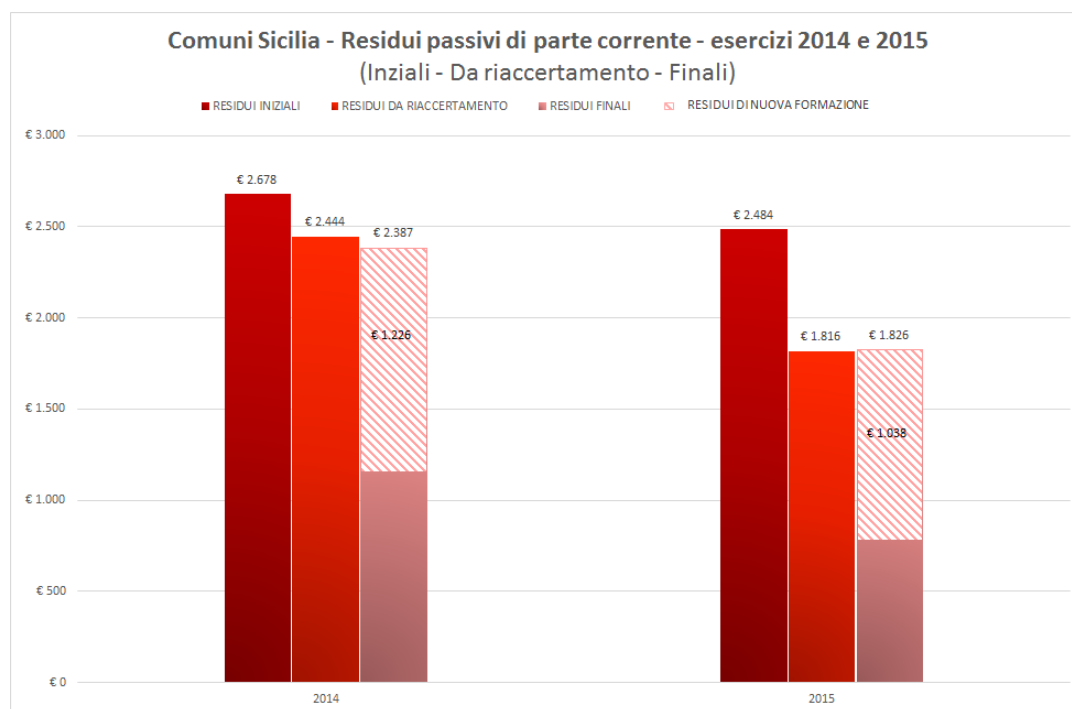
Merita particolare attenzione, anche in questo caso, l’andamento dei residui passivi correnti di nuova formazione, evidenziati con retta tratteggiata, che, nel 2015, sono pari ad oltre 1 miliardo di euro (nell’esercizio precedente, in regime pre armonizzato, ammontavano ad 1,2 mld), per effetto, principalmente, della mancata estinzione di obbligazioni passive verso terzi già scadute e regolarmente assistite da impegno contabile.

Tale consistenza costituisce in molti casi un eloquente indice rivelatore dello stato di ridotta solvenza in cui versano molti comuni siciliani.

⁴⁹⁶ La reimputazione degli impegni è effettuata incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell’entrata degli esercizi successivi, l’iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate.

Grafico 11.13 – Comuni Sicilia – Evoluzione dei residui passivi di parte corrente –Esercizi 2014 e 2015

(dati in milioni di euro)



Fonte: Corte dei conti – Banche dati Sirtel e Siguel

11.2.11 La tabella seguente (tab. 11.7) illustra l'evoluzione del fondo pluriennale vincolato di parte corrente e in conto capitale nel corso del 2015.

Tale posta contabile di cui art. 3, comma 5, del decreto legislativo n. 118/2011, creata per la prima volta in sede di riaccertamento straordinario dei residui⁴⁹⁷, è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata, che mira a dare copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti⁴⁹⁸.

Nel corso dell'esercizio, sulla base dei risultati del rendiconto, è stato determinato l'importo definitivo degli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato e degli impegni assunti negli esercizi precedenti di cui il fondo pluriennale vincolato costituisce la copertura.

⁴⁹⁷ Tale posta può essere modificata anche in occasione del riaccertamento ordinario dei residui al fine di consentire la reimputazione di un impegno che, a seguito di eventi verificatisi successivamente alla registrazione, risulta non più esigibile nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.

⁴⁹⁸ Tale saldo è costituito, in entrata, da due voci riguardanti la parte corrente e il conto capitale del fondo, per un importo corrispondente alla sommatoria degli impegni assunti negli esercizi precedenti ed imputati sia all'esercizio considerato sia agli esercizi successivi, finanziati da risorse accertate negli esercizi precedenti; nella spesa, per un importo pari alle spese che si prevede di impegnare nel corso del primo anno considerato nel bilancio, con imputazione agli esercizi successivi e alle spese già impegnate negli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi a quello considerato.

Dall'esame della tabella, appare evidente, innanzitutto, la diversa consistenza tra il fondo di parte corrente (175 mln di euro) e quello di parte capitale (547 milioni di euro), fisiologicamente dipendente dalle diverse tempistiche di gestione dell'obbligazione passiva.

Per le obbligazioni in conto capitale, l'FPV, costruito sulla base di cronoprogrammi di spesa, rende evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

L'FPV di parte corrente, tenuto conto anche delle tempistiche *ex lege* delle operazioni di riaccertamento straordinario (mediamente poste in essere ad agosto 2015, ad oltre metà esercizio), subisce una buona movimentazione in corso d'esercizio e si riduce di oltre 46,3 milioni di euro. Significative variazioni decrementali si registrano nei comuni della provincia di Palermo (-24,3 milioni).

A livello aggregato, si registra un'irrituale variazione in aumento nei comuni in provincia di Enna (+3,8 milioni) e di Caltanissetta (+2 milioni di euro), in controtendenza con le altre zone territoriali.

Procedendo ad un esame disarticolato per singolo ente, si registra una notevole frequenza di tali dinamiche, riscontrata in ben 71 enti⁴⁹⁹. Particolarmente significativi gli incrementi registrati nei comuni di Catania (+ € 5.326,9 mln) e di Trapani (+ € 1.017,5 mln).

In altri due enti⁵⁰⁰, inoltre, è stato riscontrato, addirittura, un FPV corrente avente segno negativo⁵⁰¹.

⁴⁹⁹ Comuni di: COMITINI, LAMPEDUSA E LINOSA, LICATA, SANTA ELISABETTA GELA, MUSSOMELI, RESUTTANO, SAN CATALDO, SANTA CATERINA VILLARMOSA, ACI CASTELLO, CALATABIANO, CASTEL DI IUDICA, CATANIA, MILITELLO IN VAL DI CATANIA, MINEO, NICOLSI, RAMACCA, SAN GREGORIO DI CATANIA, VIAGRANDE, ASSORO, CALASCIBETTA, CENTURIPPE, PIETRAPERZIA, REGALBUTO, SPERLINGA, VILLAROSA, ACQUEDOLCI, ALCARA LI FUSI, BASICO, FALCONE, FRANCAVILLA DI SICILIA, GALATI MAMERTINO, GALLODORO, GUALTIERI SICAMINO', LIMINA, MALFA, MONFORTE SAN GIORGIO, NOVARA DI SICILIA, PACE DEL MELA, PETTINEO, ROMETTA, SAN MARCO D ALUNZIO, SAN PIER NICETO, SAN PIERO PATTI, SANT ANGELO DI BROLO, SANTO STEFANO DI CAMASTRA, SINAGRA, TERME VIGLIATORE, TORREGROTTA, VALDINA, ALTAVILLA MILICIA, ALTOFONTE, BALESTRATE, BAUCINA, CALTAVUTURO, CEFALA DIANA, COLLESANO, GERACI SICULO, LASCARI, MEZZOJUSO, POLLINA, ROCCAPALUMBA, SCILLATO, POZZALLO, SANTA CROCE CAMERINA, BUSETO PALIZZOLO, CALATAFIMI SEGESTA, CASTELLAMMARE DEL GOLFO, PACECO, SALAPARUTA, TRAPANI.

⁵⁰⁰ Tortorici e Alia. Nel primo ente tale fenomeno perdura anche al 31/12/2015, ove l'FPV passa da -1.769.920,06 a -1.340.000,63.

⁵⁰¹ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, delibera n. 145/PRSP/2015, che ricorda che l'art. 3, comma 7, lett. b) del d. lgs. n. 118/2011 precisi che il FPV debba iscriversi in entrata nel bilancio di previsione 2015 per un importo pari alla differenza, soltanto se positiva, tra i residui passivi ed i residui attivi eliminati

Tali circostanze, anche per le possibili refluenze sui saldi del patto di stabilità interno 2015, saranno oggetto di accurata verifica da parte della Sezione di controllo.

La consistenza del fondo pluriennale vincolato di parte capitale, a fine esercizio 2015 passa da 578,3 a 543,7 milioni di euro (- 30,5 milioni).

Particolarmente marcata, anche in questo caso, appare la riduzione nei comuni in provincia di Palermo, in cui la consistenza del FPV di parte capitale passa da 314 a 293,4 milioni di euro; di questi, ben 248 milioni sono concentrati nel comune capoluogo (280 mln/€ quelli all'1/1).

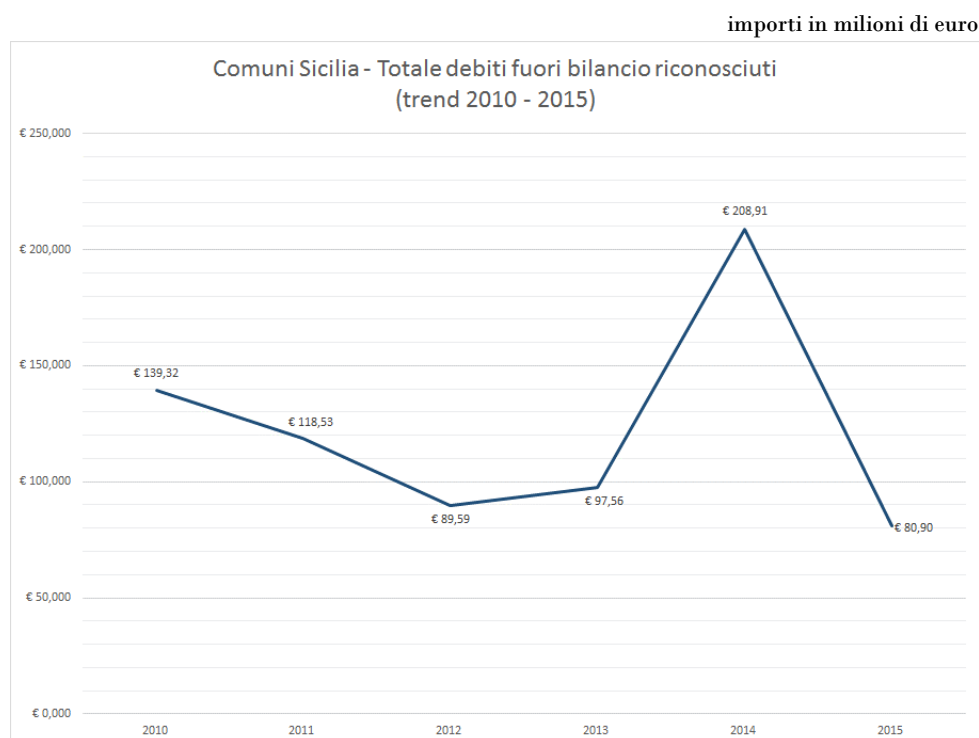
Tabella 11.7 – Comuni Sicilia – Evoluzione del Fondo pluriennale vincolato

COMUNI PER PROV.	N.	FPV FINANZIAMENTO SPESA CORRENTE			FPV FINANZIAMENTO SPESA IN CONTO CAPITALE		
		FPV AL 1° GENNAIO 2015	FPV AL 31/12/2015	VARIAZIONE	FPV AL 1° GENNAIO 2015	FPV AL 31/12/2015	VARIAZIONE
AGRIGENTO		€ 15.767.600,02	€ 10.809.380,73	-€ 4.958.219,29	€ 11.824.389,22	€ 10.889.752,20	-€ 934.637,02
CALTANISSETTA		€ 8.011.318,06	€ 10.028.532,72	€ 2.017.214,66	€ 21.430.168,60	€ 22.479.788,78	€ 1.049.620,18
CATANIA		€ 31.385.494,85	€ 31.236.881,39	-€ 148.613,46	€ 58.338.269,68	€ 51.743.268,31	-€ 6.595.001,37
ENNA		€ 4.230.950,91	€ 8.070.934,97	€ 3.839.984,06	€ 8.459.649,73	€ 16.954.890,91	€ 8.495.241,18
MESSINA		€ 29.860.428,53	€ 29.375.126,44	-€ 485.302,09	€ 66.917.428,52	€ 66.403.709,35	-€ 513.719,17
PALERMO		€ 81.303.396,98	€ 56.962.202,17	-€ 24.341.194,81	€ 314.062.082,42	€ 293.450.629,28	-€ 20.611.453,14
RAGUSA		€ 12.070.408,74	€ 8.465.557,23	-€ 3.604.851,51	€ 15.174.047,98	€ 23.823.896,77	€ 8.649.848,79
SIRACUSA		€ 15.691.176,66	€ 2.377.332,01	-€ 13.313.844,65	€ 32.458.619,54	€ 23.677.286,36	-€ 8.781.333,18
TRAPANI		€ 23.208.496,46	€ 17.844.852,37	-€ 5.363.644,09	€ 49.679.505,34	€ 38.348.307,28	-€ 11.331.198,06
Totale		€ 221.529.271,21	€ 175.170.800,03	-€ 46.358.471,18	€ 578.344.161,03	€ 547.771.529,24	-€ 30.572.631,79

Fonte: Corte dei conti – Banca dei Siquel

11.2.12 Particolarmente problematica risulta la situazione dei debiti fuori bilancio riconosciuti (grafico 11.14), che, nel 2015 – ultima annualità disponibile - ammontano a circa 81 milioni di euro, in consistente flessione rispetto all'ammontare riconosciuto nell'esercizio precedente (201 milioni di euro).

**Grafico 11.14 – Comuni Sicilia - debiti fuori bilancio riconosciuti
(esercizi 2010 - 2015)**



Fonte: Corte dei conti, Sezione delle Autonomie

La principale tipologia (78,3% del totale) è riconducibile a debiti da sentenze esecutive (art. 194, lett. a, del Tuel). Tali passività, che, come già più volte osservato, costituiscono spesso una modalità per rinviare al futuro – con aggravio di costi – oneri legati ad acquisizioni di beni e servizi disposte in assenza di copertura finanziaria, ammontano complessivamente a 63,3 milioni di euro.

L'impatto negativo sugli equilibri di bilancio risulta in parte attutito in presenza di un congruo stanziamento a titolo di fondo rischi spese legali, modulato in base al contenzioso passivo con significativa probabilità di soccombenza⁵⁰².

⁵⁰² Cfr., da ultimo, delibera n. 125/2017/GEST, cit.

Sulla base delle risultanze Siquel, il predetto fondo, al 31.12.2015, ammonta complessivamente a 132,8 milioni di euro, con punte massime nei comuni di Palermo (39,66 mln), Adrano (12 mln circa) e Modica (10 mln).

Anche in questo caso, tuttavia, i primi esiti dei controlli finanziari hanno rivelato numerosi casi di sottostima di tale fondo, che confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione, con conseguente esposizione integrale degli enti agli oneri da soccombenza giudiziale in caso di esito infausto del contenzioso⁵⁰³.

Tabella 11.8 – Comuni Sicilia - Debiti fuori bilancio al 31/12/2015 per tipologia

	Sentenze esecutive	Disav. aziende specializzate da ripiantare, ecc.	Ricapitalizzazioni	Espropri	Acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa	Totale
DEBITI FB RICONOSCIUTI	€ 63.375.374	€ 82.966	€ 0	€ 1.034.255	€ 16.403.038	€ 80.895.633
DEBITI FB DA RICONOSCERE	€ 127.948.375	€ 2.406.132	€ 31.203.556	€ 23.201.201	€ 55.912.360	€ 240.671.624
TOTALE DFB	€ 191.323.748	€ 2.489.098	€ 31.203.556	€ 24.235.456	€ 72.315.398	€ 321.567.257

Fonte: Corte dei conti, Sezione delle Autonomie

Il diffuso stato di sofferenza nel regolare pagamento delle obbligazioni, che degenera, in alcuni casi, in vera e propria insolvenza, è testimoniato innanzitutto dalla presenza di pignoramenti ed azioni esecutive, che nel 2015 ammontano ad oltre 9,43 milioni di euro⁵⁰⁴, quasi integralmente a carico dei comuni.

Il totale complessivo dei debiti in attesa di riconoscimento ascrivibile ai comuni ammonta complessivamente a 240,67 milioni di euro, anche in questo caso in gran parte riconducibile alle passività potenziali da contenzioso (128 mln/€ circa, pari al 53,2% del totale).

11.2.13 Nel 2015, il numero di enti in condizioni di deficitarietà strutturale è pari a 16, cui se ne aggiungono ulteriori 38, soggetti in via provvisoria ai controlli previsti per gli enti deficitari, a seguito della mancata presentazione del certificato al rendiconto (art. 243, comma 6, del Tuel).

La maggiore concentrazione di enti che hanno certificato il superamento di almeno il 50% dei parametri previsti dal D.M. del 18/02/2013 si registra nella provincia di Messina (nove).

⁵⁰³ Oltre alle casistiche già riscontrate con riferimento ai liberi Consorzi, dai dati comunicati dai revisore degli enti locali siciliani non risultano aver effettuato accantonamenti al fondo rischi contenzioso i comuni di Catania e Messina, entrambe in piano di riequilibrio pluriennale.

⁵⁰⁴ Fonte: Banca dei Siquel su un campione di 336 comuni.

Dieci, invece, sono gli enti che versano nelle condizioni di cui all'art. 243, comma 6, del Tuel.

Ulteriori ipotesi di deficitarietà strutturale non certificata dagli enti sono state acclarate dalla Sezione in sede di controllo finanziario⁵⁰⁵.

Figure 11.1 e 11.2 – Comuni Sicilia strutturalmente deficitari

(dislocazione territoriale, anno 2015)

Figura 2 - Superamento del 50% dei parametri

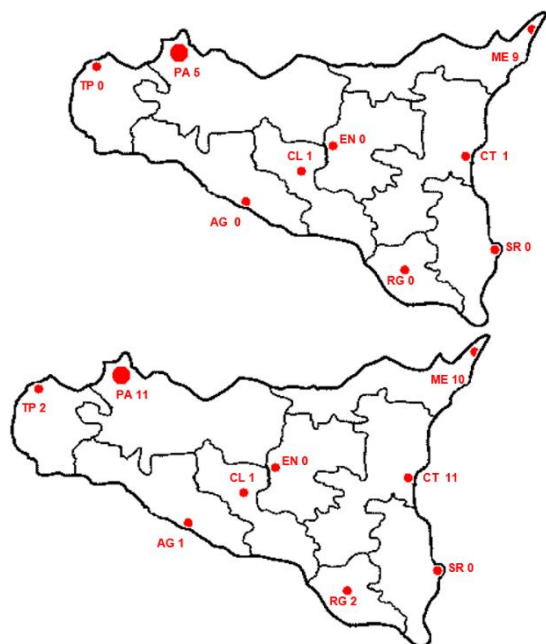


Figura 1 - Soggetti in via provvisoria ai controlli ex art 243 c.6 del TUEL

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dal Ministero dell'Interno

Aumenta costantemente, invece, il numero di enti in condizione di squilibrio strutturale di bilancio, che, al fine di evitare il dissesto finanziario, hanno avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Allo stato, in base alla documentazione in atti della Sezione, gli enti che hanno in corso la procedura di cui all'art. 243 bis del Tuel sono trenta, prevalentemente concentrati nelle

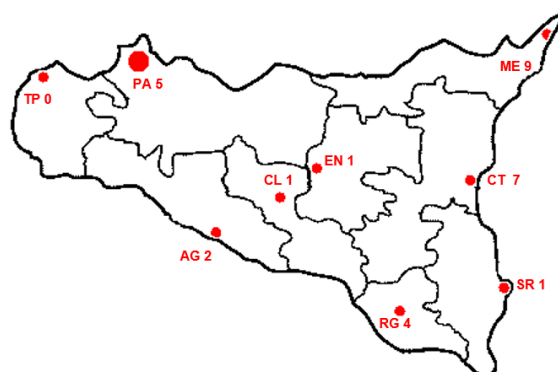
⁵⁰⁵ Cfr., *ex multis.*, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 14/2017/PRSP.

province di Messina (nove) e di Catania (sette). Nessun ente della provincia di Trapani ha avviato tale procedura.

Il grafico seguente ne evidenzia la dislocazione territoriale.

Figura 11. 3 – Enti in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

(art. 243- bis del Tuel)



Fonte: Elaborazioni su dati Corte dei conti

La situazione risulta in costante evoluzione, anche per via di reiterati e recenti interventi legislativi - ispirati più alla necessità di trovare soluzioni a fattispecie concrete che ad esigenze di coerenza con la logica di sistema – i quali hanno consentito la rimodulazione dei piani in presenza di determinati presupposti. La tabella seguente fornisce un’eloquente sintesi dell’elevata frequenza delle rimodulazioni in atto, per effetto delle sempre più eterogenee casistiche via via introdotte per legge.

Tabella 11.9 – Enti in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale

Nome Ente	Pr.	Avvio procedura	Presentazione piano	Riformulazione/rimodulazione		Stato attuale						
		(estremi delibera CC)	(estremi delibera CC)	(estremi deliberazione)	Riferimento normativo	Istrutt. Mia.	Approvazione piano (estremi deliberazione)	Mancata approvazione (estremi deliberazione)	Appello SS RR (ricorso/estremi giudizio/dispositivo/sentenza)	Ordinanze (estremi ordinanza)	Monitoraggio (estremi deliberazione)	Grave e reiterato inadempimento obiettivi riequilibrio (estremi deliberazione)
CAMPOBELLO DI LICATA	AG	C.C. n. 48 del 31/12/2014	C.C. n. 34 del 26/03/2015				n. 83/2017/PRSP					
RACALMUTO	AG	Comm. Straord. n. 45 del 27/11/2012	Comm. Straord. n. 1 del 24/01/2013				n. 184/2014/PRSP				n. 191/2015/PRSP n. 359/2015/PRSP n. 100/2016/PRSP n. 213/2016/PRSP	
SAN CATALDO	CL	C.C. n. 15 del 23/01/2017	C.C. n. 50 del 4/05/2018			1						
ADRANO	CT	C.C. n. 50 del 3/09/2016	C.C. n. 61 del 15/12/2016			1						
CATANIA	CT	C.C. n. 53 del 6/12/2012	C.C. n. 14 del 2/02/2013	C.C. n. 135 del 29/12/2014	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013		n. 269/2013/PRSP			n. 339/2015/PRSP n. 75/2016/PRSP	n. 154/2013/PRSP n. 8/2015/PRSP n. 200/2015/PRSP	
				C.C. n. 40 del 29/09/2016	art. 1, co. 714, 714-bis e 715, della L. n. 208/2015	1						
				C.C. n. 18 del 1°/06/2017	art. 1, co. 434, della L. n. 232/2016							
GIARRE	CT	C.C. n. 116 DEL28/12/2013	C.C. n. 17 del 25.02.2013	C.C. n. 7 del 27/01/2014	art. 49 quinquies della L. n. 98/2013		n. 185/2014/PRSP				n. 195/2015/PRSP n. 344/2015/PRSP n. 66/2016/PRSP	
				C.C. n. 58 del 29/09/2016	art. 1, co. 714, 714-bis e 715, della L. n. 208/2015	1						
MAZZARRONE	CT	C.C. n. 24 dell'8/07/2016	C.C. n. 32 del 9/11/2016			1						
RANDAZZO	CT	C.C. n. 22 dell'8/08/2016	C.C. n. 40 del 18/11/2016			1						
RIPOSTO	CT	Comm. ad acta n. 1 del 30/01/2013	Comm. Straord. n. 66 del 26/03/2013	Comm. Straord. n.77 del 19/07/2013	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013							
				C.C. n.14 del 28/01/2014	art. 49 quinquies della L. n. 98/2013	1						
				C.C. n.122 del 22/12/2014	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013							
				C.C. n. 107 del 29/09/2016	art. 1, co. 714, 714-bis e 715, della L. n. 208/2015							
TREMESTIERI ETNEO	CT	C.C. n. 15 del 01/02/2013	C.C. n. 63 del 19/04/2013	C.C. n. 92 del 10/07/2013	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013		n. 57/2014/PRSP				n. 5/2015/PRSP n. 196/2015/PRSP n. 348/2015/PRSP n. 76/2016/PRSP n. 17/2017/PRSP n. 89/2017/PRSP	
LEONFORTE	EN	C.C. n. 127 del 9/10/2014	C.C. n. 185 del 22/12/2014				n. 250/2015/PRSP				n. 269/2016/PRSP n. 79/2017/PRSP	
FICARRA	ME	C.C. n. 30 del 30/12/2016	C.C. n. 4 del 29/03/2017			1						
GALATI MAMERTINO	ME	C.C. n. 2 del 16/03/2017										
GIARDINI NAXOS	ME	C.C. n. 71 del 21/12/2013	C.C. n.14 del 17/04/2014	C.C. n.112 del 22/12/2014	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013		n. 92/2016/PRSP				n. 82/2017/PRSP	
ITALIA	ME	C.C. n. 5 del 28/01/2013	C.C. n.13 del 29/03/2013	C.C. n.21 del 29/07/2013	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013	1				n. 304/2015/PRSP n. 68/2016/PRSP		
				C.C. n.9 del 12/09/2016	art. 1, co. 714, 714-bis e 715, della L. n. 208/2015					n. 152/2016/PRSP		
MESSINA	ME	C.C. n. 101 del 13/12/2012	C.C. n. 11 dell'11/02/2013	C.C. n. 01/C del 29/01/2014	art. 49 quinquies della L. n. 98/2013	1						
				C.C. n. 23/C del 2/09/2014	D.L. n. 16 del 06/03/2014 conv. L. n. 68 del 2/05/2014							
				C.C. n. 6/C del 28/02/2015	art. 43 del D.L. n. 133/2014							
				C.C. n. 56/C del 30/09/2016	art. 1, co. 714, 714-bis e 715, della L. n. 208/2015							

| Relazione sul rendiconto della Regione siciliana esercizio 2016

Nome Ente	Pr.	Avvio procedura	Presentazione piano	Riformulazione/rimodulazione		Stato attuale						
		(estremi delibera CC)	(estremi delibera CC)	(estremi deliberazione)	Riferimento normativo	Istrutt. Min.	Approvazione piano (estremi deliberazione)	Mancata approvazione (estremi deliberazione)	Appello SS RR (ricorso/estremi giudizio/dispositi vo/sentenza)	Ordinanze (estremi ordinanza)	Monitoraggio (estremi deliberazione)	Grave e reiterato inadempimento obiettivi riequilibrio (estremi deliberazione)
MOTTA CAMASTRA	ME	C.C. n. 12 del 30/05/2013	C.C. n. 39 del 29/07/2013	C.C. n. 61 del 21/12/2013	Integr. a seguito istrutt. Min.		n. 145/2014/PRSP				n. 252/2015/PRSP n. 01/2016/PRSP n. 79/2016/PRSP n. 245/2016/PRSP n. 78/2017/PRSP	
S.ALESSIO SICULO	ME	C.C. n. 28 del 27/09/2016	C.C. n. 14 del 10/01/2017			1						
TAORMINA	ME	C.C. n. 95 del 29/12/2012										
		C.C. n. 64 del 15/12/2013	C.C. n. 11 del 13/02/2014					n. 280/2015/PRSP	Giudizio n.498/SR/EL Dispositivo n.100/2017 Sentenza n. 17/2017/EL			
		C.C. n. 9 del 4/03/2016	C.C. n. 35 del 1°/06/2016			1						
TERME VIGLIATORE	ME	C.C. n. 24 del 31/08/2016	C.C. n. 44 del 13/12/2017			1						
BELMONTE MEZZAGNO	PA	C.C. n. 54 del 26/12/2011		C.C. n. 65 del 18/12/2014	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013	1						
		C.C. n. 14 del 30/06/2014	C.C. n. 38 del 1°/09/2014	C.C. n. 44 del 21/07/2016	art. 1, co. 714, 714-bis e 715, della L. n. 208/2015							
BORGETTO	PA	Comm. Straord. n. 1 del 21/06/2016	Comm. Straord. n. 14 del 14/10/2016			1						
CACCAMO	PA	C.C. n. 36 del 23/10/2012	C.C. n. 64 del 21/12/2013					n. 62/PRSP/2014				
		C.C. n. 48 del 28/07/2015	C.C. n. 58 del 1°/09/2014	C.C. n. 94 del 19/11/2014	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013	n. 183/2016/PRSP						
MONREALE	PA	C.C. n. 128 del 27/12/2012	C.C. n. 11 del 22/02/2013	C.C. n. 45 del 30/07/2013	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013	n. 182/2015/PRSP			ricorso SS RR del 9/06/2017	n. 165/2015/IADC	n. 84/2016/PRSP n. 190/2016/PRSP	n. 92/2017/PRSP
				C.C. n. 16 del 11/02/2014	Integraz. a seguito istrutt. Min.							
PIANA DEGLI ALBANESI	PA	C.C. n. 17 del 25/03/2015	C.C. n. 58 del 16/07/2015	C.C. n. 41 del 30/09/2016	art. 1, co. 714, 714-bis e 715, della L. n. 208/2015	1						
MODICA	RG	C.C. n. 120 del 31/10/2012	C.C. n. 143 del 30/12/2012	C.C. n. 58 del 4/07/2013	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013	n. 311/2015/PRSP				n. 244/2015/PRSP	n. 175/2016/PRSP	
				C.C. n. 7 del 24/01/2014	art. 49 quiquies della L. n. 98/2013					n. 202/2016/PRSP		
				C.C. n. 86 del 1°/09/2014	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013							
				G.C. n. 198 del 27/09/2016	art. 1, co. 714, 714-bis e 715, della L. n. 208/2015			n. 70/2016/PRSP	Giudizio n.561/SR/EL Dispositivo n.103/2017	n. 215/2016/PRSP		
				C.C. n. 154 del 28/12/2016								
SCICLI	RG	C.C. n. 92 del 14/12/2012	C.C. n. 5 del 9/02/2013	C.C. n. 41 del 16/07/2014	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013	1		n.98/2014/PRSP				
				Comm. Straord. n. 16 del 6/10/2015	art. 1, co. 573- bis , L. n. 147/2013							
AVOLA	SR	C.C. n. 1 del 17/01/2013	C.C. n. 7 del 17/03/2013	C.C. n. 25 del 11/07/2013	art. 1 co. 15 del D.L. 35/2013			n. 41/2014/PRSP				
		C.C. n. 12 del 9/04/2014	C.C. n. 47 del 27/08/2014			n. 281/2015/PRSP				n. 233/2015/ORD.	n. 207/2016/PRSP n. 60/2017/PRSP	
MONTEROSSO ALMO	RG	Comm. Straord. n. 2 del 17/05/2017										
POZZALLO	RG	C.C. n. 50 del 24/07/2014	C.C. n. 119 del 30/12/2014	C.C. n. 25 del 10/06/2016	art. 1, co. 714 della L. n. 208/2016			n. 59/2016/PRSP	Giudizio n. 511/SR/EL Sentenza n. 12/2016/EL			
		C.C. n. 8 del 21/03/2017	C.C. n. 23 del 26/04/2017		D.L. n. 244/2016 conv. in L. n. 19/2017	1						

Fonte: Elaborazioni su dati Corte dei conti

Limitando l'attenzione agli interventi legislativi più recenti, si segnala l'art. 1, comma 714-bis, nella versione introdotta dall'art. 15 del decreto legge n. 113/2016⁵⁰⁶, che ha consentito agli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-bis del Tuel, di rimodulare o riformulare il piano stesso, fermo restando la sua durata originaria, per tenere conto dell'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato o dei debiti fuori bilancio, anche in deroga agli articoli 188 e 194 del Tuel⁵⁰⁷. Il termine perentorio di scadenza per tale operazione, da attuare con delibera del Consiglio dell'ente, è stato fissato entro il 30 settembre 2016.

Con riferimento alla problematica applicazione di questa norma, la Sezione delle autonomie, pronunciandosi su una questione di massima rimessa dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana⁵⁰⁸, con deliberazione n. 9/2017/QMIG ha avuto modo di chiarire *“non è ammissibile la successiva inclusione nel piano originario di quote di disavanzo o di debiti fuori bilancio già esistenti e conoscibili dall'Ente alla data di presentazione o approvazione del piano, in violazione dei principi di veridicità, trasparenza ed attendibilità”*.

Da ultimo, l'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 ha riformulato l'articolo 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, prevedendo per gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'articolo 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015.

⁵⁰⁶ Convertito dalla legge 7/08/2016 n. 160.

⁵⁰⁷ La disciplina delineata dal citato comma 714-bis appare nettamente distinta dalla normativa contenuta nel comma 714 dell'art. 1 della medesima l. n. 208/2015 e sul cui ambito applicativo è intervenuta la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 13/SEZAUT/2016/QMIG. Infatti, il comma 714, nel testo previgente alle modifiche intervenute dapprima con l'art. 15 del d.l. 24/06/2016 n. 113 e poi con l'art. 1, comma 434, della l. 11/12/2016 n. 232, consentiva agli enti locali che, nel corso del 2013 o del 2014, avevano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne avevano conseguito l'approvazione di ripianare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio, secondo le modalità previste dal Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 2 aprile 2015, mediante la rimodulazione o riformulazione del precedente piano in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Tale disposizione, come chiarito dalla Sezione delle autonomie, con la citata deliberazione n. 13/SEZAUT/2016/QMIG, interveniva sul tema del coordinamento tra gli originari contenuti del piano di riequilibrio e gli eventuali effetti peggiorativi derivanti dall'adozione degli adempimenti previsti *ex lege* per il passaggio al sistema di contabilità armonizzata ed andava a colmare un vuoto normativo al quale, nelle more dell'intervento normativo, la Sezione delle autonomie aveva già cercato di ovviare in via interpretativa, con le deliberazioni n. 4/SEZAUT/2015/INPR e n. 32/SEZAUT/2015/INPR.

⁵⁰⁸ Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. delibera n. 259/2016/QMIG.

Tale quota può essere ripianata secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, purché alla data della presentazione o dell'approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale gli enti che si avvalgono di tale facoltà non abbiano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118/2011.

L'attuazione di questa disposizione, che consente, nella sostanza, l'estensione del ripiano trentennale per la copertura di una tipologia di *deficit* non assimilabile al maggior disavanzo da riaccertamento straordinario, presenta rilevanti problematiche applicative⁵⁰⁹.

A riguardo, meritano particolare attenzione i principi affermati dalla Corte costituzionale, da ultimo, con la sentenza n. 6/2017, in ordine all'eccezionalità e alla tassatività delle ipotesi di ripiano dei disavanzi⁵¹⁰, onde evitare “un indebito allargamento – in contrasto con l'art. 81 Cost. – della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi”.

Ferma restando, infatti, la discrezionalità del legislatore in materia, risulta evidente la delicatezza di “*soluzioni normative, mutevoli e variegate, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale*”⁵¹¹.

⁵⁰⁹ Al di là di una fuorviante omonimia con le procedure prodromiche al varo della procedura di riequilibrio, il maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui discende da una diversa modalità di contabilizzazione di obbligazioni alla luce del principio di competenza finanziaria potenziata. Sulla necessaria distinzione tra le varie tipologie di disavanzo ai fini del relativo ripiano del deficit, vedasi l'art. 4 del D.M. 2 aprile 2014.

⁵¹⁰ A riguardo, la Consulta, nella citata sentenza afferma che “il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, è un vero e proprio disavanzo e – senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato – risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale.

La norma sul disavanzo tecnico deve essere pertanto interpretata in modo costituzionalmente orientato, dal momento che «per i principi contabili vale la regola dell'interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali» (sentenza n. 279 del 2016). Ove fosse possibile solo l'ipotesi ermeneutica estensiva della regola adottata dalla Regione autonoma Sardegna, ciò determinerebbe l'illegittimità costituzionale dello stesso principio contabile, dal momento che, così interpretato, esso diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento – in contrasto con l'art. 81 Cost. – della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi (in tal senso, sentenza n. 279 del 2016). In quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, la disciplina del disavanzo tecnico è comunque di stretta interpretazione e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali”.

⁵¹¹ In tale sentenza, la Consulta afferma che “*Avere riguardo a tale fenomeno patologico e consentire questa ulteriore facoltà di disavanzo – oltre a quelle decennali (art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali») e trentennali (art. 3, comma 16, del*

Alla stregua di queste considerazioni, appare viepiù problematica l'applicazione della norma contenuta, da ultimo, nell'art. 36, comma 4, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, che, ribaltando i principi di diritto affermati in via pretoria dalla Sezione delle autonomie con la citata delibera n. 9/2017/QMIG, depositata il 30 marzo 2017, estende la facoltà di rimodulazione ai debiti *"anche emersi dopo la approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ancorché relativi a obbligazioni sorte antecedentemente alla dichiarazione di predissesto"*.

Tale disposizione, infatti, finisce per consentire l'inclusione nel piano rimodulato di ulteriori passività, relative ad obbligazioni antecedenti che l'ente aveva il preciso obbligo di registrare nelle proprie scritture contabili e di computare preliminarmente alla redazione del piano, in sede di *"puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio"* (art. 243 bis, comma 6, lett. b, del Tuel).

11.2.14 Nell'ultimo anno, hanno formalizzato il dissesto finanziario – spontaneamente o in via commissariale – ben 11 comuni⁵¹², cui vanno aggiunti altri 13⁵¹³ che versano già in dissesto e non hanno ultimato la procedura di risanamento, per un totale di 24.

La maggiore concentrazione si registra nelle province di Catania (n. 6), Palermo (n. 5) e Messina (n. 4).

d.lgs. n. 118 del 2011), nonché alle anticipazioni di liquidità per debiti inevasi (da restituire anch'esse in un trentennio: artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali») – **costituisce certamente una dimostrazione di fiducia del legislatore statale nei confronti degli enti territoriali; dimostrazione di fiducia sicuramente corredata dall'aspettativa che la sua utilizzazione sia una tantum e non ingeneri la convinzione, negli stessi enti destinatari, che possano ripetersi e perpetuarsi le disfunzioni amministrative nella riscossione delle entrate e nella copertura delle spese, magari confidando in nuovi eccezionali provvedimenti legislativi di dilazione delle passività.**

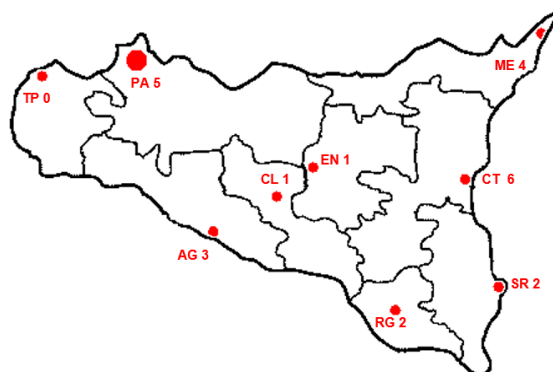
Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)".

⁵¹² Comuni di Casteltermeni (AG), Favara (AG), Porto Empedocle (AG), Mussomeli (CL), Barrafranca (EN), Milazzo (ME), Tortorici (ME), Carini (PA), Casteldaccia (PA), Cerda (PA) e Acate (RG).

⁵¹³ Comuni di Aci Sant'Antonio (CT), Mirabella Imbaccari (CT), Palagonia (CT), S. Maria di Licodia (CT), Santa Venerina (CT), Scordia (CT), Brolo (ME), Milazzo (ME), Scaletta Zanclea (ME), Bagheria (PA), Cefalù (PA), Ispica (RG), Augusta (SR) e Lentini (SR).

Figura 11.4 - Enti in dissesto finanziario

(ex art. 244 del Tuel)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dal Ministero dell'Interno

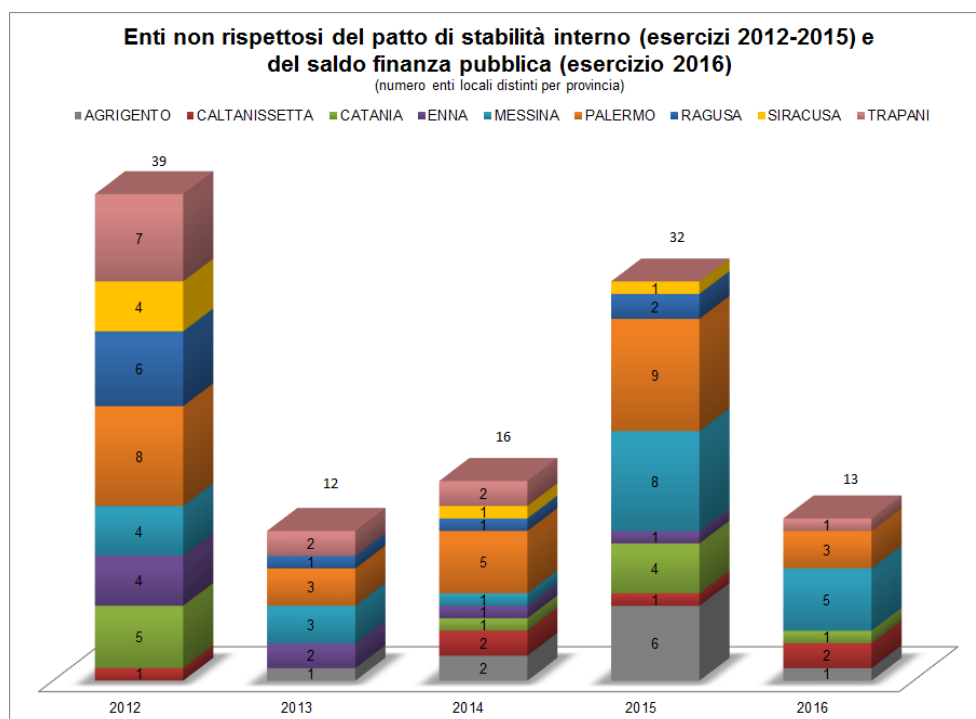
11.2.15 Con riferimento ai vincoli di finanza pubblica, il numero di enti non rispettosi del saldo finale di finanza pubblica, introdotto dall'articolo 1, comma 707 e ss. della legge n. 208 del 2015 - è pari, nel 2016, a sette, cui si aggiungono, come riferito in precedenza, sei liberi Consorzi⁵¹⁴, per un totale di tredici.

Rispetto ai dati del 2015, ultimo anno di vigenza del patto di stabilità interno, in cui il numero di enti non rispettosi era stato di ben 32, appare evidente il miglioramento della *performance* dei comuni siciliani, in costanza del nuovo regime vincolistico, basato su un saldo di competenza.

Il grafico seguente illustra il *trend* degli enti non rispettosi del patto di stabilità interno (2012 - 2015) e del saldo finale di finanza pubblica (2016), dislocati per provincia.

⁵¹⁴ Liberi Consorzi di Agrigento, Caltanissetta, Trapani, Città metropolitane di Catania, Messina, Palermo. Cfr. Sezione di controllo per la regione siciliana, indagine sulla finanza degli enti di area vasta in Sicilia, delibera n. 125/2017/GEST.

**Grafico 31.15 – Enti non rispettosi del patto di stabilità interno – esercizi 2012-2015 e del saldo di
finanza pubblica – esercizio 2016**



Fonte: Ministero dell'Economia

Le sette amministrazioni comunali (Mazzerino, Fiumedinisi, Mazzerà Sant'Andrea, Roccafiorita, San Fratello, Cerda, Piana degli albanesi) inadempienti nel 2016, prevalentemente concentrate in provincia di Messina, sono tutte di piccole dimensioni demografiche e possono aver risentito della ristrettezza di risorse, anche in termini di professionalità disponibili.

Tali enti hanno maturato una differenza tra saldo finanziario ed obiettivo di poco più di tre milioni di euro, per via dell'esubero di spese finali rispetto alle corrispondenti entrate.

Molto più grave appare la situazione degli enti di area vasta, che hanno maturato una differenza tra saldo finanziario ed obiettivo di oltre 90 milioni di euro (ben 40,7 nella sola Città metropolitana di Catania), principalmente per l'incidenza del contributo alla finanza pubblica e per l'ampio utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Tabella 11.10 – Enti non rispettosi del saldo di finanza pubblica 2016**(dati in migliaia di euro)**

ENTE	PR	FPV DI ENTRATA PER SPESE CORRENTI	FPV DI ENTRATA PER SPESE IN CAPITALE AL NETTO DELLA QUOTA FINANZIATA DA DEBITO	ENTRATE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA	SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA	SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA	OBIETTIVO DI SALDO FINALE DI COMPETENZA 2016	DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI E OBIETTIVO DI SALDO FINALE DI COMPETENZA	INADEMPIENTI
MAZZARINO	CL	0,00	0,00	5.240,00	6.477,00	-1.237,00	0,00	-1.237,00	1
FIUMEDINISI	ME	10,00	22,00	3.062,00	3.160,00	-66,00	3,00	-69,00	1
MAZZARRA' SANT'ANDREA	ME	0,00	0,00	1.281,00	1.704,00	-423,00	0,00	-423,00	1
ROCCAFIORITA	ME	3,00	0,00	2.173,00	2.205,00	-29,00	0,00	-29,00	1
SAN FRATELLO	ME	55,00	0,00	3.624,00	4.270,00	-591,00	0,00	-591,00	1
CERDA	PA	329,00	2.857,00	3.742,00	7.267,00	-339,00	8,44	-347,44	1
PIANA DEGLI ALBANESI	PA	242,00	585,00	6.477,00	7.665,00	-361,00	0,00	-361,00	1
TOTALE COMUNI		639,00	3.464,00	25.599,00	32.748,00	-3.046,00	11,44	-3.057,44	7
LIBERO CONSORZIO DI AGRIGENTO	AG	674,00	8.292,00	33.289,00	46.595,00	-4.340,00	810,00	-5.150,00	1
LIBERO CONSORZIO DI CALTANISSETTA	CL	1.220,00	1.680,00	23.793,00	32.796,00	-6.103,00	90,00	-6.193,00	1
CITTA' METROPOLITANA DI CATANIA	CT	1.957,00	1.205,00	81.266,00	125.168,00	-40.740,00	0,00	-40.740,00	1
CITTA' METROPOLITANA DI MESSINA	ME	7.620,00	7.665,00	73.513,00	96.188,00	-7.390,00	900,00	-8.290,00	1
CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO	PA	6.657,00	24.096,00	94.819,00	146.132,00	-20.560,00	900,00	-21.460,00	1
LIBERO CONSORZIO DI TRAPANI	TP	3.569,00	5.460,00	30.446,00	46.035,00	-6.560,00	-900,00	-5.660,00	1
TOTALE ENTI DI AREA VASTA		21.697,00	48.398,00	337.126,00	492.914,00	-85.693,00	1.800,00	-87.493,00	6
TOTALE COMPLESSIVO		22.336,00	51.862,00	362.725,00	525.662,00	-88.739,00	1.811,44	-90.550,44	13

Fonte: Ministero dell'Economia

Il numero di enti inadempienti, tuttavia, va inteso per difetto, avendo questa Sezione più volte accertato, in sede di controllo finanziario, il rispetto solo formale ed apparente degli obiettivi di finanza pubblica, attraverso anomale imputazioni di bilancio od altri *excamotages* contabili⁵¹⁵.

In numerosi casi, è stata attivata la procedura sanzionatoria all'uopo prevista dall'articolo 20, comma 12, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, sostanzialmente riproposta, nel nuovo regime, dall'art. 1, comma 727 della legge n. 208/2015.

La vigenza di tale norma, che sanziona l'artificioso rispetto degli obiettivi di pareggio “*mediante una non corretta applicazione dei principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, o altre forme elusive*”, è stata confermata dall'art. 1, comma 463, della legge n. 232/2016.

⁵¹⁵ Cfr., da ultimo, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 30/2017/PRSP.

11.3 Gli interventi di spesa nei confronti degli enti locali nel Rendiconto generale della Regione – esercizio 2016

Nel presente paragrafo, si passeranno brevemente in rassegna i principali capitoli del rendiconto regionale, ove trovano allocazione, in entrata e in spesa, le movimentazioni contabili relative alla finanza locale.

11.3.1 Sul versante dell'entrata, assumono particolare rilevanza i capitoli 4207 e 4716, collocati nel titolo III, assegnati al Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro – Ragioneria generale della Regione.

Il primo, relativo a recuperi delle anticipazioni di liquidità concesse in favore dei comuni siciliani ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 per la continuità del servizio integrato dei rifiuti, presenta uno stanziamento iniziale pari a 20,34 milioni di euro ed uno assestato di euro 20,72 milioni di euro, quasi interamente accertato. Le riscossioni complessive ammontano a 63.22 milioni di euro e determinano l'azzeramento dei residui attivi.

Analogo andamento presenta il secondo capitolo, identificato al n. 4216, relativo ai recuperi delle anticipazioni concesse in base all'articolo 46 della legge regionale del 12 maggio 2010, n. 11.

A fronte di una previsione iniziale pari a 2,04 milioni di euro, lo stanziamento assestato ammonta a 2, 41 milioni di euro. A fronte di un accertamento di pari importo rispetto alle previsioni definitive, le riscossioni complessive sono pari a 6,6 milioni di euro.

Nei predetti capitoli, la velocità di riscossione, in termini di competenza, è pari al 100% e non vi è, dunque, formazione di nuovi residui attivi.

Tabella 11.11 – Rendiconto della Regione siciliana – Entrate Assessorato Regionale dell'Economia - Dipartimento del Bilancio e del Tesoro - Esercizio 2016
(capitoli 4207 e 4216)

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA DIPARTIMENTO REGIONALE DEL BILANCIO E DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLA REGIONE									
ENTRATE									
	CAPITOLO	DESCRIZIONE	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Accertamento	Versamento		Residui al 31.12	Velocità di riscossione in
						c/competenza	c/residui		
TITOLO III-ENTRATE EXTRATRIBUTARIE TIPOLOGIA 5- RIMBORSI ED ALTRE ENTRATE CORRENTI CATEGORIA 2- RIMBORSI IN ENTRATA	4207	Recupero delle anticipazioni concesse in favore dei comuni siciliani ai sensi dell'articolo 11 della l.r. n. 6/2009	€ 20.344.860,23	€ 20.721.200,37	€ 20.721.199,41	€ 20.721.199,41	€ 42.500.036,79	€ 0,00	100,0%
	4216	Recupero delle anticipazioni concesse in favore degli Enti locali per far fronte ad esigenze straordinarie di tutela della sanità e dell'igiene pubblica, determinate dall'impossibilità per gli enti locali stessi di assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio di gestione integrata dei rifiuti di cui all'art. 46 della l.r. n. 11/2010	€ 2.044.874,58	€ 2.417.474,26	€ 2.417.474,26	€ 2.417.474,26	€ 4.269.720,80	€ 0,00	100,0%
	TOTALE		€ 22.389.734,81	€ 23.138.674,63	€ 23.138.673,67	€ 23.138.673,67	€ 46.769.757,59	€ 0,00	100,0%

Fonte: Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016 – Entrate Assessorato dell'economia

Sempre in materia di recuperi per anticipazioni per il servizio RSU, un andamento non dissimile presenta il capitolo 5414 (entrate da riduzione di attività finanziarie, tipologia 3- riscossione crediti di medio e lungo termine), affidato al Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti, ove confluiscono i recuperi delle anticipazioni di cui all'articolo 19, comma 2 *bis*, della legge regionale 8 aprile 2014, n. 9.

Tabella 11.12 – Rendiconto della Regione siciliana – Entrate Assessorato Regionale dell'Energia e dei servizi di pubblica utilità - Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti - Esercizio 2016
(capitolo 5414)

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA' DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI									
ENTRATE									
	CAPITOLO	DESCRIZIONE	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Accertamento	Versamento		Residui al 31.12	Velocità di riscossione in
						c/competenza	c/residui		
TITOLO V-ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE TIPOLOGIA 3- RISCOSSIONE CREDITI DI MEDIO E LUNGO TERMINE CATEGORIA 5- RISCOSSIONE CREDITI DI MEDIO-LUNGO TERMINE A TASSO AGGIOLATO DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	5414	Recupero delle anticipazioni concesse ai sensi dell'articolo 19, comma 2 <i>bis</i> , della l.r. n. 9/2010 dei debiti connessi alla gestione integrata dei rifiuti	€ 15.858.000,00	€ 15.858.000,00	€ 34.306.660,38	€ 19.011.506,94	€ 3.789.541,74	€ 40.209.858,65	55,4%

Fonte: Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016 – entrate Assessorato energia e servizi di pubblica utilità

A fronte di stanziamenti – iniziali ed assestati – pari a 15,9 milioni di euro, vi è un maggiore accertamento di 34,3 milioni di euro, cui hanno fatto seguito riscossioni in conto competenza per 19 milioni di euro, cui si aggiungono riscossioni a residui per 3,8 milioni di euro.

La velocità di riscossione di competenza, in tale capitolo, è dunque del 55,4 per cento, mentre la quota non riscossa - 15,3 milioni di euro - confluisce tra i residui attivi di nuova formazione.

Il totale dei residui attivi riportati al 31 dicembre è pari a 40,2 milioni di euro⁵¹⁶, di cui 24,9 già esistenti all'1 gennaio, derivanti da crediti pregressi non riscossi negli ultimi anni, a partire dal 2013⁵¹⁷.

L'importo finale risente del maggiore accertamento in corso d'esercizio (+34,3 mln/€), rispetto al quale non risulta adeguato lo stanziamento in fase previsionale.

L'analisi dell'andamento di tali movimentazioni contabili conferma le difficoltà di recupero – da parte della Regione - dei rimborsi delle quote dei piani di rientro che i comuni si erano impegnati a restituire entro i termini contrattualmente convenuti, a seguito delle anticipazioni di liquidità ricevute ex articolo 19, comma 2 *ter*, della legge regionale n. 9/2010.

A fronte di questa situazione, si registra sul versante della correlata spesa un blocco dei pagamenti delle anticipazioni nei confronti degli enti inadempienti, per probabili ragioni di autotutela del credito vantato dalla Regione.

Per effetto delle dinamiche favorevoli registrate ai capitoli 4207 e 4216, la velocità di riscossione complessiva in conto competenza si attesta al 73,4 per cento, in marcato miglioramento rispetto al 2015, in cui il valore si attestava allo 0,8 per cento del 2015.

Anche l'andamento delle riscossioni in conto competenza al capitolo 5414 segna comunque un incremento rispetto all'anno precedente (dal 2,6 al 55,4%).

La velocità di riscossione in conto competenza complessivamente registrata nei capitoli analizzati è pari al 73,4 per cento.

⁵¹⁶ In merito si riporta di seguito il contenuto testuale della nota prot CdC n. 6085 del 16 giugno 2017 del Dipartimento Regionale dell'Acque e Rifiuti, in esito alle richieste istruttorie di cui alla nota prot. CdC n.6030 del 19/06/2017 *“Occorre precisare che non tutti i Comuni hanno rispettato le scadenze previste nei piani di rientro generando un rallentamento delle erogazioni da parte della Regione. Tale rallentamento nel versamento delle rate, ha generato una consistente mole di residui attivi che, al 31/12/2016, ammontavano ad euro 40.209.858,65. Per riallineare le erogazioni della Regione con le connesse riscossioni previste nei piani di rientro a carico dei Comuni, la scrivente ha più volte sollecitato i Comuni stessi ad eseguire i versamenti dovuti al fine di non vanificare lo sforzo finanziario della Regione e le procedure di liquidazione dei Consorzi e Società d'ambito che, allo stato attuale, non essendo liquidate, continuano a produrre oneri a carico dei Comuni e della collettività”*

⁵¹⁷ I residui attivi provenienti dal 2013 ammontano a 3,25 milioni di euro, mentre quelli provenienti dagli esercizi successivi sono pari, rispettivamente, a 6,6 e 15 milioni di euro.

11.3.2 Per quanto concerne la spesa, una voce particolarmente significativa è costituita dai trasferimenti regionali, oggetto di riforma organica a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014, che ha sancito il superamento del Fondo per le autonomie locali di parte corrente e l'istituzione di una serie di istituti compensativi e perequativi.

Al fine di consentire che una parte delle risorse siano destinate alla realizzazione di specifici obiettivi, nonché a scopi di solidarietà intercomunale, è appositamente istituito, nello stato di previsione della spesa del bilancio della Regione, rubrica Dipartimento regionale delle autonomie locali, un Fondo perequativo comunale, che è alimentato con una quota della compartecipazione al gettito dell'IRPEF attribuito a ciascun comune e prelevato alla fonte.

Nel 2016, il sistema dei trasferimenti è regolato dall'articolo 7 della legge regionale n. 3/2016, che, dopo le modifiche introdotte dall'art. 1 della legge regionale n. 8/2017, ha rideterminato le assegnazioni 2016 per i comuni in 340 milioni di euro. Tale importo è confermato per il 2017, mentre le assegnazioni relative al 2018 e 2019 sono state ridotte a 212,15 milioni di euro.

Come già riferito in precedenza, per oltre la metà dell'esercizio finanziario, l'autorizzazione di spesa a valere sul 2016 (art. 7, comma 2) ammontava a soli 85 milioni di euro; analogo importo era previsto per il 2017 in base al combinato disposto di cui al comma 4 dell'art. 4 della legge regionale n. 3/2016 e al comma 1 dell'art. 3 della legge regionale 31 dicembre 2015, n. 32.

Gli effetti di tale misura di salvaguardia sono stati scongiurati solo a seguito della definizione dell'accordo tra lo Stato e la Regione, avvenuto in data 20 giugno 2016, e della conseguente variazione di bilancio, disposta con l'art. 4, comma 2, della legge regionale 14 luglio 2016, n. 14, con la quale è stato disposto l'incremento dello stanziamento iniziale – pari, appunto, ad 85 mln/€ - al capitolo 191301 (destinato all'erogazione ai comuni della compartecipazione al gettito regionale IRPEF) per un importo pari a 154,5 milioni di euro per l'anno 2016.

Un ulteriore rimpinguamento della consistenza del capitolo per complessivi 15,4 milioni di euro è stato disposto, mediante variazione di bilancio, con decreto del Ragioniere generale n. 1431 del 28/9/2016, fino a concorrenza dell'importo di 340 milioni originariamente previsto nella legge di stabilità.

Con variazione di assestamento generale, disposta con l'art. 4 della legge regionale n. 24/2016, il predetto importo è stato ulteriormente incrementato di 1,8 milioni di euro, così suddivisi:

- 1,6 milioni di euro (art 8, comma 2) da destinare alle finalità di cui al comma 8-bis dell'art. 6 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 (contributo per dipendenti in soprannumero negli enti dissestati);
- ulteriori 200 mila euro (art. 10 comma 2) finalizzati alle assegnazioni di parte corrente per i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti.

La tabella seguente riepiloga le movimentazioni contabili al cap. 191301, ai fini della copertura finanziaria delle assegnazioni 2016.

**Tabella 11.13 - Copertura finanziaria trasferimenti art. 6 comma 5 legge regionale n. 5/2014
anno 2016 a valere sul cap 191301**

PROVVEDIMENTO	2016	2017
Stanziamento iniziale - L.r. 3 del 17/03/2016-L.r. 4/2016	85.000.000,00	85.000.000,00
L.r. 14 del 14/07/2016- Art 4 comma 2	154.545.000,00	
DD n. 1431 del 28/9/2016	15.455.000,00	
L.r 24 del 5/12/2016- art 8 c. 4 e 10 c. 37	1.800.000,00	
TOTALE ANNUALITA'	256.800.000,00	85.000.000,00
TOTALE FONDO		341.800.000,00

Fonte: Banca dati bilancio regionale – SIC

La dotazione finanziaria del capitolo 191301, missione 18, programma 1, in gestione al Dipartimento delle autonomie locali, che include tre trimestralità del 2016 e la quarta trimestralità dell'esercizio precedente, subisce la seguente evoluzione: a fronte dell'importo assestato - 344,7 milioni di euro – quasi interamente impegnato (344,2 milioni di euro⁵¹⁸), viene pagato in competenza l'importo di 335 milioni, cui si aggiungono ulteriori 255,9 milioni in conto residui⁵¹⁹, fino al quasi integrale azzeramento degli stessi. Il totale complessivo dei pagamenti ammonta dunque ad 591 milioni di euro.

Art. 7 della legge regionale n. 3/2016 - assegnazioni 2016 a valere sul capitolo 191301 e relative riserve

⁵¹⁸ Al netto delle economie, la differenza, pari ad euro 222.822,18 confluisce in fondo pluriennale vincolato.

⁵¹⁹ Tale importo include il pagamento di residui di assegnazioni 2015 per oltre 201 milioni di euro, che la regione è stata impossibilitata a pagare per l'incidenza dei vincoli del patto di stabilità interno.

Art. 7 della legge regionale n. 3/2016 - assegnazioni 2016 a valere sul capitolo 191301 e relative riserve

A valere sul capitolo 191301, per le riserve previste dall'art. 7, sono stati accantonati 7,4 milioni di euro sul 2016 e 975 mila euro sul 2017, per un totale di 8,4 milioni di euro.

La tabella seguente ne disarticola gli importi per ciascuna delle finalità previste, specificando anche gli importi – per complessivi 3,3 milioni di euro - stornati su altri capitoli con successiva variazione di bilancio.

Tabella 11.14 - Elenco riserve su assegnazioni regionali di parte corrente

RISERVE DEFINITIVE SU ASSEGNAZIONI ART. 7 L.r. 3/2016	2016	2017	Variazioni successive dal capitolo 191301
comma 2-riserva art 19 comma 2 L.r. 34/1985 quartiere Ortigia di Siracusa e centro storico di Agrigento.	€ 750.000,00	€ 250.000,00	storno al capitolo 776404 competenza Beni Culturali
comma 3-enti che hanno dichiarato stato di dissesto negli anni 2011-2014 per dipendenti in soprannumero (art 8-bis c.6 L.r. 9/2015)	€ 1.911.128,60		
comma 4-riserva art.6 ccommal LR 5/2014- collocazione in disponibilità personale in disponibilità enti locali dissestati	€ 250.000,00		
comma 6-contributo 2016 comuni dissestati non beneficiari di altri interventi	€ 1.838.871,40		
comma 8 - elevazione contributo regionale per personale a tempo determinato dei comuni che hanno deliberato dissesto entro il 31/07/2015			
comma 8bis-aggiunto con il comma 1 dell'art. 2 della legge regionale 30 giugno 2016, n. 13: 2.950.0000 (inizialmente 200.000,00 poi 1.350.000,00) euro in favore dei comuni in dissesto e di 400.000,00 euro in favore delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali per la prosecuzione dei rapporti di lavoro del personale con contratto a tempo determinato, ad ulteriore integrazione dei contributi del Fondo straordinario di cui all'articolo 30, comma 7, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5;	€ 1.350.000,00	€ 450.000,00	storno ai capitoli 19315 E 19316
comma 9 -prosecuzione interventi art. 4 comma 10 L.r. 11/2010 (impiego lavoratori ex PUMEX)	€ 500.000,00		
comma 10 - associazioni di comuni ed associazioni di amministratori comunali finalità del comma 8 dell'art. 21 della legge regionale 22 dicembre 2005, n.19, previo parere della Conferenza Regione - Autonomie locali		€ 150.000,00	
comma 11- assegnazione all'ANCI Sicilia per spese di funzionamento e gestione	€ 150.000,00		
comma 12- sostegno delle unioni dei comuni previste dall'art.32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;	€ 375.000,00	€ 125.000,00	storno al capitolo 590404
comma 13- in favore dei comuni di Barcellona Pozzo di Gotto, Milazzo e Antillo, interessati all'alluvione dell'autunno 2015;	€ 300.000,00		
TOTALE RISERVE	€ 7.425.000,00	€ 975.000,00	€ 8.400.000,00
TOTALE RISORSE DESTINATE AD ASSEGNAZIONI REGIONALI DI PARTE CORRENTE AI COMUNI ISCRITTE SU CAPITOLO 191301	€ 249.375.000,00	€ 84.025.000,00	€ 333.400.000,00

Fonte: Assessorato regionale Autonomie locali e Funzione pubblica

Tra le riserve che trovano imputazione al capitolo in esame rientra quella prevista dall'art. 7, comma 9, per l'impiego dei lavoratori "ex Pumex", per gli interventi di cui all'art. 4, comma 10, della legge regionale n. 11/2010, per la quale è impegnato l'importo di 500 mila euro in favore del comune di Lipari.

Si conferma anche lo stanziamento previsto nel 2015 per la copertura degli oneri del personale sovrannumerario, ex articolo 259, comma 10, del Tuel, in favore degli enti locali che hanno dichiarato dissesto per l'anno finanziario 2011 e/o 2012 e/o 2013 e/o 2014. Tale stanziamento è stato successivamente rideterminato in 1,9 milioni di euro.

La riserva di cui all'art. 7, comma 11 autorizza l'assegnazione all'ANCI Sicilia di somme fino a concorrenza di 150 mila euro per spese di funzionamento e gestione, previo accordo fra la predetta associazione e l'URPS per l'effettiva rappresentanza unitaria dei Comuni, Città metropolitane e liberi Consorzi comunali. Con D.D.G 304/2016, sulla base del preventivo di spesa connesso alla realizzazione del processo d'integrazione, risulta disposta la liquidazione dell'importo di euro 146 mila euro, da rendicontare entro il 30/04/2017 sulla base del processo di unificazione della rappresentatività degli enti locali a livello regionale.

All'esito dell'istruttoria, non è pervenuto in atti il preventivo di spesa, priva, allo stato, anche di rendicontazione⁵²⁰.

I restanti importi – in totale, 333, 4 milioni di euro – sono stati assegnati ai vari enti locali secondo il riparto programmatico disposto, per il 2016, con D.A. n. 180 del 10 agosto 2016, come modificato dal DA n. 193/2016.

Il successivo D.A. n. 366 del 29 dicembre 2016 ha ripartito gli ulteriori 200 mila euro riservati ai comuni di minore dimensione demografica.

Merita precisare, a riguardo, che la quota di compartecipazione al gettito IRPEF ammonta nel 2016 a 239,2 milioni di euro, mentre i restanti 93,9 milioni di euro sono stati erogati a valere sul fondo perequativo comunale.

⁵²⁰ Si riporta di seguito il contenuto testuale della risposta del Dipartimento delle autonomie locali con nota prot. CdC n. 5948 del 16 giugno 2017: *"In merito all'attuazione della disposizione di cui al comma 11 dell'art. 7 della legge regionale n.3/2016 si comunica che l'erogazione del contributo ANCI – Sicilia, quantificato in € 146.432,12 ed assegnato con D.D.G. n.304 del 6/12/2016, è stata definita dopo il 2 marzo 2016 (rectius, 2017), e che l'associazione beneficiaria non ha ancora provveduto a fornire il rendiconto del contributo medesimo"*

Nel 2016 risultano erogati importi residui delle assegnazioni 2015, che, benchè impegnati e liquidati in quest'ultimo esercizio sono stati erogati in conto residui nell'anno 2016 "in considerazione degli insufficienti "spazi finanziari" attribuiti allo scrivente Dipartimento ai fini del rispetto del patto di stabilità interno"⁵²¹.

Complessivamente, sono stati disposti pagamenti per 534,3 milioni di euro, 286,7 dei quali a valere sulle assegnazioni relative all'esercizio 2015.

Su tali erogazioni sono state operate ritenute per effetto dei recuperi comunicati dalla Ragioneria generale della Regione, in attuazione delle disposizioni dell'art. 11 comma 1 della legge regionale n. 6/2009, e dal Dipartimento regionale delle acque e rifiuti, per le anticipazioni di cui all'art. 19, comma 2 ter della legge regionale n. 9/2010. In sede istruttoria, non sono emersi riscontri sull'iter di recupero delle anticipazioni di cui all'art. 21, comma 17, legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 per i quali la Sezione di controllo aveva già posto in evidenza la natura datata dei crediti, alcuni dei quali prossimi alla prescrizione⁵²².

⁵²¹ Cfr. nota prot. Cdc n. 4715 del 9/5/2017.

⁵²² Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, indagine sulla finanza locale in Sicilia anno 2015, pag. 85, approvata con delibera n. 131/2016/GEST.

Con richieste istruttoria prot. 8188 del 10/05/2015 sono stati richiesti chiarimenti al Dipartimento delle autonomie locali in ordine ai seguenti aspetti:

- trattenute operate nei confronti di quei comuni le cui assegnazioni sono risultate incapienti, con esplicazione delle modalità e dei tempi di successivo recupero;
- recuperi effettuati nell'esercizio 2016 sulle anticipazioni di cui all'art.21, comma 17 legge regionale n. 19/2005, con specificazione del capitolo di entrata;
- recuperi effettuati nell'esercizio 2016 sulle anticipazioni di cui di cui all'art. 46 legge regionale n. 11/2010, con specificazione del capitolo di entrata.

Con nota prot. 10520 del 15.06.17, il predetto ufficio ha riferito, testualmente, quanto segue:

- “ a) in caso di incapienza, lo scrivente Ufficio provvede a dare apposita comunicazione al Dipartimento regionale competente (Ragioneria Generale e/o Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti) per consentire la rimodulazione del rispettivo piano di rientro;
- b) in merito ai recuperi da operare sulle anticipazioni concesse ai sensi del comma 17 dell'art. 21 della legge regionale n. 19/2005, si evidenzia che - in virtù di quanto disposto dai commi 2 bis e 2 ter dell'art. 19 della legge regionale n. 9/2010 e s.m.i. — la relativa competenza è stata attribuita al Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti che è tenuto a predisposizione piani decennali di recupero sulla base delle certificazioni dei debiti esistenti alla data del 31 dicembre 2011. Al riguardo, si evidenzia inoltre che sul capitolo di entrata 3811 del capo "17" - istituito per i recuperi in argomento - non risulta contabilizzato alcun residuo attivo. Va segnalato, altresì, che nel corso dell'anno 2016 - a causa delle ulteriori attribuzioni che hanno interessato lo scrivente Servizio relative ai molteplici interventi finanziari in favore degli Enti locali introdotti dal legislatore e della grave carenza di personale in forza al Dipartimento - non sono proseguiti i lavori dell'apposito tavolo tecnico interdipartimentale incaricato di effettuare una ricognizione completa e sistematica della posizione creditoria dell'Amministrazione regionale nei confronti degli Enti locali che direttamente e/o indirettamente mediante le società degli A.T.O., hanno beneficiato di anticipazioni finanziarie per far fronte a situazioni di emergenza e di ordine pubblico connesse alla tutela della sanità e dell'igiene pubblica;
- c) i recuperi per le anticipazioni di cui all'art. 46 della legge regionale n. 11/2010, su specifica indicazione della competente Ragioneria Generale della Regione, (sono) effettuati: a) sul capitolo di entrata n. 4216 del capo "10", mediante emissione di mandati da regolare con semplice registrazione sulle scritture contabili (c.d. "mandati verdi"); b) in alcuni casi, mediante mandati emessi con modalità di estinzione "15 versamento nella contabilità provvisoria Ordinativi in conto sospeso in attesa di mandati". Si precisa, inoltre, che le trattenute relative alla quota interessi dei piani di rientro di competenza della Ragioneria Generale vengono versate sul capitolo 2714, anch'esso del capo "10"”.

Con nota prot. n.6030 del 19/06/2017 sono stati richiesti chiarimenti al Dipartimento regionale delle acque e dei rifiuti, il quale, con nota prot Cdc n. 6085 del 22/6/2017, in merito al punto b), ha riferito testualmente quanto segue: “Si premette che il

L'importo complessivo delle ritenute operate ammonta a 63, 9 milioni di euro, comprensivi degli interessi riversati sul capitolo di entrata 2714; di cui 25,5 milioni sulle erogazioni delle spettanze 2016.

Le tabelle seguenti, con riferimento ai comuni raggruppati per province, mettono in raffronto le assegnazioni complessive di parte corrente per l'anno 2016 e le competenze residue del 2015 erogate nell'anno successivo.

In entrambe (Tab. 11.15 e 11.16), vengono specificati gli importi delle liquidazioni, delle ritenute operate, nonché gli importi effettivamente erogati al netto delle ritenute stesse.

Tabella 11.15 - Assegnazioni 2016 - raggruppamento per provincia importi ripartiti liquidati e trattenuti ai comuni

Provincia	Assegnazione complessiva di parte corrente anno 2016	Somme complessivamente liquidate assegnazioni 2016 al lordo delle ritenute	trattenute a vario titolo per crediti vantati dalla Regione nell'anno 2016 con riferimento all'assegnazione 2016	Totale erogazioni riferite ad anno 2016
Agrigento	€ 35.226.267,16	€ 26.226.026,31	€ 2.466.270,27	€ 23.759.756,04
Caltanissetta	€ 17.442.413,76	€ 13.047.731,11	€ 924.887,86	€ 12.122.843,25
Catania	€ 59.798.252,53	€ 44.788.415,37	€ 7.844.721,05	€ 36.943.694,32
Enna	€ 15.859.973,10	€ 11.794.691,11	€ 1.928.255,61	€ 9.866.435,50
Messina	€ 69.922.917,24	€ 51.578.345,11	€ 3.701.244,44	€ 47.877.100,67
Palermo	€ 72.411.607,08	€ 54.033.655,66	€ 6.049.035,62	€ 47.984.620,04
Ragusa	€ 17.197.012,86	€ 12.860.488,92	€ 1.334.458,46	€ 11.526.030,46
Siracusa	€ 20.595.272,35	€ 15.468.481,59	€ 676.951,89	€ 14.791.529,70
Trapani	€ 24.946.284,00	€ 17.847.790,02	€ 587.389,57	€ 17.260.400,45
TOTALE	€ 333.400.000,09	€ 247.645.625,20	€ 25.513.214,77	€ 222.132.410,43

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della Funzione pubblica - riscontro a richieste istruttorie

Tabella 11.16- Assegnazioni 2015 - raggruppamento per provincia importi ripartiti liquidati e trattenuti ai comuni nell'esercizio 2016

Provincia	Somme complessivamente liquidate assegnazioni 2015 al lordo delle ritenute	Somme trattenute a vario titolo per crediti vantati dalla Regione nell'anno 2016 con riferimento all'assegnazione 2015	Totale erogazioni riferite ad anno 2015
Agrigento	€ 30.153.390,56	€ 3.682.238,05	€ 26.471.152,51
Caltanissetta	€ 14.964.460,73	€ 1.369.056,69	€ 13.595.404,04
Catania	€ 51.718.964,39	€ 11.383.406,40	€ 40.335.557,99
Enna	€ 13.529.810,67	€ 2.949.994,48	€ 10.579.816,19
Messina	€ 59.446.455,11	€ 5.691.131,31	€ 53.755.323,80
Palermo	€ 62.393.264,04	€ 9.245.482,79	€ 53.147.781,25
Ragusa	€ 14.946.581,38	€ 2.182.409,45	€ 12.764.171,93
Siracusa	€ 17.929.236,93	€ 1.038.953,75	€ 16.890.283,18
Trapani	€ 21.579.848,05	€ 941.195,25	€ 20.638.652,80
TOTALE	€ 286.662.011,86	€ 38.483.868,17	€ 248.178.143,69

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della Funzione pubblica - riscontro a richieste istruttorie

Dipartimento scrivente ha competenza in ordine alle anticipazioni erogate sulla base del comma 2 bis dell'articolo 19 della legge regionale 09/2010 nonché per le procedure di recupero delle citate anticipazioni unitamente al recupero delle somme erogate dal Commissario delegato per l'emergenza rifiuti in Sicilia negli anni 2011 e 2012 (comma 2 ter dell'articolo 19). Per quanto riguarda il recupero delle somme anticipate ai sensi dell'art. 21 della legge regionale n. 19/2005 si rappresenta che dette anticipazioni sono state erogate dal Dipartimento delle Autonomie Locali”.

11.3.3 La tabella seguente fornisce un quadro generale dei principali capitoli di competenza dell'Assessorato regionale degli enti locali e della funzione pubblica (missione 18, Programma 1), con relativi stanziamenti e movimentazione finanziaria.

In aggiunta al cap. 191301, di cui si è riferito in precedenza, è da segnalare che ai capitoli 191312 e 191313 sono state stanziati le risorse previste dall'art. 6, comma 10, della legge regionale n. 5/2014, quale contribuzione decennale per gli enti in dissesto (su un *plafond* di un milione di euro) e in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (su un *plafond* di quattro milioni di euro).

A tali risorse si aggiungono quelle provenienti da precedenti esercizi e reimputate al 2016 (3,4 milioni di euro).

Complessivamente, sul primo capitolo è stato impegnato e pagato l'intero importo, cui si aggiungono ulteriori 2 milioni di euro in conto residui, con azzeramento degli stessi.

Sul secondo capitolo, n. 191313, alla dotazione iniziale di 4 milioni di euro si aggiungono ulteriori 3,4 milioni di euro reimputati nel 2016. Dei complessivi 7,4 milioni stanziati ne sono stati impegnati 4, mentre 3 milioni, riguardanti situazioni *medio tempore* evolute, risultano confluiti nel FPV.

Tabella 11.17 – Rendiconto della Regione siciliana – Spese Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica - Dipartimento regionale delle autonomie locali - Esercizio 2016 (capitoli 19301, 190302,19307, 19310, 19312, 19313,19315-19319, 590402, 590403, 590407)

ASSESSORATO REGIONALE PER LE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI										
MISSIONE 18: RELAZIONE CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI PROGRAMMA 1: RELAZIONE FINANZIARIE CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI										
SPESE										
		CAPITOLO	DESCRIZIONE	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegni	Fondo pluriennale vincolato	Pagamenti		Residui al 31.12
								c/competenza	c/residui	
TITOLO II - SPESE IN CAPITALE	MACROAGGREGATO : 1.04 TRASFERIMENTI CORRENTI	191301	Compartecipazione al gettito regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) in favore dei Comuni	€ 172.175.000,00	€ 344.670.147,81	€ 344.250.283,30	€ 222.822,18	€ 335.061.975,18	€ 255.943.598,58	€ 9.224.007,17
		191302	Contributo di parte corrente in favore dei Liberi Consorzi Comunali	€ 9.244.000,00	€ 53.050.000,00	€ 53.050.000,00	€ 0,00	€ 51.550.000,00	€ 19.150.000,00	€ 1.500.000,00
		191307	Fondo per garantire agli Enti locali il reintegro del minor gettito derivante dall'abrogazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica	€ 116.984.000,00	€ 116.984.000,00	€ 116.984.000,00		€ 116.984.000,00	€ 0,00	€ 0,00
		191310	Fondo straordinario per compensare gli squilibri finanziari delle autonomie locali derivanti dall'abrogazione delle norme recanti misure in favore dei lavoratori socialmente utili	€ 87.802.000,00	€ 302.958.570,02	€ 302.958.570,02		€ 168.891.237,74	€ 5.085.736,81	€ 136.271.252,78
		191312	Contributo ai Comuni dichiarati in dissesto finanziario	€ 1.000.000,00	€ 1.000.000,00	€ 1.000.000,00		€ 1.000.000,00	€ 2.000.000,00	€ 0,00
		191313	Contributo ai Comuni che attivano procedure di riequilibrio economico-finanziario	€ 4.000.000,00	€ 7.420.396,06	€ 4.014.925,42	€ 3.154.370,40	€ 4.014.925,42	€ 4.579.603,94	€ 0,00
		191315	Contributo in favore dei Comuni dichiarati dissestati per far fronte agli oneri derivanti da contratti di lavoro a tempo determinato disciplinati dalle leggi regionali indicati all'art.30, comma 6, della l.r. n. 5/2014	€ 0,00	€ 1.050.000,00	€ 1.050.000,00		€ 1.050.000,00	€ 1.000.000,00	€ 0,00
		191316	Contributi in favore delle città metropolitane e dei liberi consorzi comunali per far fronte agli oneri derivanti dai contratti di lavoro a tempo determinato disciplinati dalle leggi regionali indicate all'articolo 30 comma 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n.5.			€ 300.000,00	€ 300.000,00			
		19317	Contributo straordinario ai comuni per compensare gli effetti finanziari determinati dalla riduzione dei proventi derivanti dall'articolo 13, comma 4, della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9	€ 0,00	€ 1.595.000,00	€ 1.595.000,00				
		19318	Contributo straordinario al comune di Lampedusa e Linosa	€ 0,00	€ 300.000,00	€ 300.000,00				
		191319	Anticipazione straordinaria ai comuni che, nell'arco del primo semestre 2016, hanno subito trattenute statali dal gettito imu ai sensi dell'art. 1 commi 7 e 8 del d.l. 24.1.2015, n. 4 convertito con modificazioni dalla l. 24.3.2015, n. 34	€ 0,00	€ 1.000.000,00		€ 1.000.000,00			
TITOLO II - SPESE IN CAPITALE	MACROAGGREGATO: 2.03 CONTRIBUTI AGLI	590402	Fondo per investimento dei comuni	€ 50.000.000,00	€ 115.111.138,44	€ 115.111.138,44		€ 50.111.138,44	€ 114.350.000,00	€ 65.000.000,00
		590403	Contributo in conto capitale in favore delle province	€ 9.000.000,00	€ 0,00	€ 0,00		€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
		590407	Spese per l'attuazione di un programma straordinario di interventi sulle infrastrutture stradali di viabilità secondaria	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00		€ 0,00	€ 30.000.000,00	
TOTALE				€ 450.205.000,00	€ 945.139.252,33	€ 940.613.917,18	€ 4.677.192,58	€ 728.663.276,78	€ 432.108.939,33	€ 211.995.259,95

Fonte: Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016 – Spese Assessorato autonomie locali e Funzione pubblica

Un'altra significativa voce di finanziamento di parte corrente è costituita dal “Fondo per garantire il minor gettito derivante dall'abrogazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica”, allocato al capitolo 191307, destinato ai comuni e ai liberi consorzi comunali, rispettivamente, per 66,9 e 50,1 milioni di euro, interamente impegnati e pagati in corso d'anno.

Per quanto concerne i trasferimenti in conto capitale, l'art. 7, comma 20, della legge regionale n. 3/2016, come modificato dall'art. 6, comma 1, lett. e) della legge regionale n. 20/2016, aveva previsto inizialmente, per il 2016, l'importo di 50 milioni di euro, cui si è aggiunta l'ulteriore

dotazione finanziaria di 65 milioni di euro prevista dall'art. 8, comma 7, della legge regionale n. 24/2016.

L'importo complessivo, pari a 115 milioni di euro, è stato interamente impegnato sul capitolo 590402, ove sono stati disposti pagamenti in competenza per 50 milioni di euro⁵²³.

Al medesimo capitolo è confluito l'ulteriore importo di 114,3 milioni di euro, proveniente dalla gestione 2015, interamente pagato.

La tabella seguente, redatta sulla base dei dati forniti dall'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, riepiloga le assegnazioni complessivamente disposte nel 2016 in favore dei comuni siciliani⁵²⁴.

Tabella 11.18 - Assegnazioni regionali 2016 in favore dei Comuni

⁵²³ Gli importi non tempestivamente pagati agli enti beneficiari sono confluiti nei rispettivi avanzi di amministrazione, nella quota vincolata.

⁵²⁴ Per l'articolata ricostruzione delle assegnazioni disposte nel 2016 in favore dei liberi Consorzi, si rinvia all'indagine sulla finanza degli enti di area vasta, approvata con delibera n. 125/2017/GEST, depositata il 15 giugno 2017.

ASSEGNAZIONI IN FAVORE DEI COMUNI - ANNO 2016				
DESTINATARI	NORMATIVA	PROVVEDIMENTO	ASSEGNAZIONE	OGGETTO
N° 390 Comuni	Commi 1 e 2 art. 6 L.r. n.5/2014 e s.m.i. Comma 2 art. 7 L.r. n. 3/2016 (CAP. 191301)	D.A. n. 180 del 10.03.2016, modificato con D.A. n.193/2016; D.D.G. n. 81 del 31.5.2016; D.D.G. n. 120 del 28.6.2016; D.D.G. n. 200 del 21.9.2016; D.D.G. n. 270 del 15.11.2016; D.R.S. n. 335 del 16.12.2016; D.D.G. n. 376 del 30.12.2016.	€ 333.200.000,00	Assegnazione di parte corrente
	Comma 37 art. 10 L.r. n.24/2016 (CAP. 191301)	D.A. n. 366 del 29.12.2016; D.D.G. n. 372 del 30.12.2016.	€ 200.000,00	Integrazione per riequilibrio assegnazione di parte corrente pro capite dei comuni con pop. inferiore a 5.000 ab.
N° 390 Comuni	Comma 5 art. 6 L.r. n. 5/2014 e s.m.i. (CAP. 590402)	D.A. n. 291 del 30.11.2016; D.A. n. 330 del 15.12.2016; D.D.G. n. 294 del 2.12.2016; D.D.G. n. 333 del 15.12.2016.	€ 115.000.000,00	Assegnazione per investimenti
N° 390 Comuni	Comma 10 dell'art. 4 del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 (CAP. 191307)	D.D.G. n. 24 dell'1.04.2016	€ 66.909.388,02	Reintegro dei minori introiti derivanti dall'abrogazione dell'addizionale comunale e provinciale sull'accisa energia elettrica
N° 7 Comuni	Comma 10 dell'art. 6 della legge regionale n. 5/2014 e s.m.i. (CAP. 191312)	D.D.G. n. 371 del 29.12.2015	€ 1.000.000,00	Contributi ai comuni in stato di dissesto
N° 10 Comuni (*)	Comma 10 dell'art. 6 della legge regionale n. 5/2014 e s.m.i. (CAP. 191313)	D.D.G. n. 311 del 25.11.2015	€ 4.000.000,00	Contributo ai comuni che hanno avviato la procedura di riequilibrio economico-finanziario
Comune di LIPARI	Art. 4, comma 10, della L.r. n. 11/2010 Art. 7, comma 9, L.r. n. 3/2016 (CAP. 191301)	D.R.S. n. 76 del 20.03.2016; D.R.S. n. 185 del 5.09.2016 D.R.S. n. 248 del 31.10.2016	€ 500.000,00	Progetto ex lavoratori PUMEX
Comuni di ANTILLO, BARCELLONA P.G. E MILAZZO	Art. 7, comma 13, L.r. n. 3/2016 (CAP. 191301)	D.R.S. n. 277 del 24.11.2016;	€ 300.000,00	Contributo per alluvione
Comune di LAMPEDUSA E LINOSA	Art. 10, comma 40, L.r. n. 3/2016 (cap. 191318)	D.R.S. n. 348 del 27.12.2016;	€ 300.000,00	Contributo per difficoltà finanziarie
N° 23 Comuni	Comma 6 dell'art. 7 L.r. n.3/2016; Comma 3 dell'art. 10 della L.r. n.24/2016 (CAP. 191301)	D.D.G. n. 375 del 30.12.2016	€ 1.838.871,40	Contributi ai comuni in stato di dissesto
(*) Per due Comuni (Messina e Riposto) l'assegnazione deve essere riconsiderata non risulta ancora approvato il relativo del piano di riequilibrio . Per Tortorici va rettificato il provvedimento in quanto il Comune ha dichiarato il dissesto finanziario.				

Per quanto concerne il fondo straordinario per compensare gli squilibri finanziari, introdotto dall'articolo 30 della legge regionale n. 5/2014, il capitolo 191310 presenta uno stanziamento definitivo di 302,9 milioni id euro, impegnato per pari importo. I pagamenti in competenza ammontano ad 168,9 milioni di euro, cui si sommano 5 milioni in conto residui.

I residui finali ammontano a 136,3 milioni di euro; la velocità di pagamento in conto competenza, da cui dipende l'insorgenza di residui di nuova formazione, è pari al 55,7 per cento.

Alle somme impegnate a valere su tale capitolo, pari a 181,9 milioni di euro, si aggiungono ulteriori 121,9 milioni di euro provenienti dagli esercizi precedenti.

Le risorse da erogare in favore dei comuni in dissesto finanziario per la prosecuzione dei contratti dei lavoratori precari in base all'art. 8, comma 1, legge regionale n. 24/2016, ammontano a 1,3 milioni di euro.

Analogamente a quanto già osservato in riferimento al cap. 191301, la tabella seguente illustra l'iter di progressivo incremento, in corso d'esercizio, della consistenza del capitolo 191310.

Tabella 11.19 - Copertura finanziaria trasferimenti art. 30 comma 7 l.r. n. 5/2014 sul cap. 191310

PROVVEDIMENTO	2016
Stanziamiento iniziale - L.r. 3 del 17/03/2016 art 27	87.802.000,00
L.r. 14 del 14/07/2016- Art 4 comma 2	85.544.000,00
DD n. 1431 del 28/9/2016	8.554.000,00
TOTALE FONDO 2016	181.900.000,00

Fonte: Banca dati bilancio regionale – SIC

Un ulteriore importante capitolo di spesa è il 243311, allocato alla missione 9, programma 3 (rifiuti), relativo ad interventi da parte del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti in favore dei comuni per il ripiano dei debiti relativi alla gestione integrata dei RSU.

Tabella 11.20 – Rendiconto della Regione siciliana – Spese Assessorato Regionale dell'Energia e dei servizi di pubblica utilità - Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti - Esercizio 2016
(Missione 9, programma 3, capitolo 243311)

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA' DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI										
MISSIONE 9: SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE PROGRAMMA 3: RIFIUTI										
			SPESE							
TITOLO I - SPESE CORRENTI	MACROAGGREGATO I DA TRASFERIMENTI CORRENTI	CAPITOLO	DESCRIZIONE	Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo	Impegni	Fondo pluriennale vincolato	Pagamenti		Residui al 31.12*
								c/competenza	c/residui	
		243311	Interventi in favore dei comuni per il ripianamento dei debiti relativi al servizio di gestione integrata dei rifiuti	€ 28.045.000,00	€ 53.143.803,39	€ 8.825.453,02	€ 44.317.716,17	€ 3.951.908,83	€ 6.389.027,70	€ 5.875.530,71

Fonte: Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016 – Spese Assessorato energia e servizi di pubblica utilità

A fronte di una previsione assestata di euro 53,1 milioni di euro, risultano impegnati solamente euro 8,8 milioni di euro, di cui pagati in competenza solamente 3,9 mln.

La velocità di pagamento, nella fattispecie, è del 44,8 per cento. L'importo di € 44,3 milioni di euro è confluita al fondo pluriennale vincolato per essere reimputata agli esercizi successivi.

Sempre in materia di trasferimenti per il ripiano dei debiti relativi al servizio di gestione integrata dei rifiuti, ulteriore capitolo di spesa è il n. 215212 (missione 18, programma 1), gestito dal Dipartimento regionale del Bilancio e tesoro.

Tabella 11.21 – Rendiconto della Regione siciliana – Spese Assessorato regionale dell'economia - esercizio 2016
(capitolo 215212)

ASSESSORATO REGIONALE ALL'ECONOMIA DIPARTIMENTO REGIONALE DEL BILANCIO E DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLA REGIONE MISSIONE 18: RELAZIONE CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI PROGRAMMA 1: RELAZIONE FINANZIARIE CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI										
TITOLO 1 - SPESE CORRENTI	MACROAGGREGATO: 1.04-TRASFERIMENTI CORRENTI	CAPITOLO	DESCRIZIONE	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Accertamento	Versamento		Residui al 31.12	Velocità di riscossione in
							c/competenza	c/residui		
		215212	Anticipazioni concesse in favore dei comuni siciliani ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 e dell'articolo 46 della legge regionale 12 maggio 2010, corrispondenti alla quota vincolata del risultato di amministrazione, ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011 e successive modifiche ed integrazioni.	€ 0,00	€ 26.047.879,81	€ 18.793.545,79	€ 0,00	€ 18.793.545,79	€ 0,00	€ 0,00

Fonte: Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016 – Spese Assessorato Energia e servizi di pubblica utilità

A fronte di una previsione assestata di euro 26 milioni di euro, risultano impegnati solamente euro 18,8 milioni di euro, interamente pagati.

La velocità di pagamento in conto competenza complessivamente registrata nei capitoli analizzati è pari al 77,6 per cento.

Anche tale circostanza conferma quanto riferito nel precedente capitolo circa l'estrema problematicità dei recuperi degli importi anticipati dalla Regione, i cui importi risultano difficilmente sostenibili per la finanza comunale.

