CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

RELAZIONE SUL RENDICONTO DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2019

VOLUME II

Palermo, 18 giugno 2021

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

RELAZIONE SUL RENDICONTO DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2019

VOLUME II

Presidente: Salvatore PILATO

Relatori: Adriana LA PORTA
Luciano ABBONATO

Palermo, 18 Giugno 2021

INDICE

9. IL SISTEMA SANITARIO REGIONALE (CONS. ADRIANA LA PORTA) 5

9.1 Considerazioni generali 5
9.2 Attività Istruttoria 7
9.3 Il finanziamento del SSR 9
9.4 Gli enti del S.S.R. e l'assegnazione delle risorse 71
9.5 Aspetti peculiari del contenzioso pendente afferente al SSR 98
9.6 I controlli interni sulla gestione del Servizio sanitario regionale 107
9.7 La spesa per investimenti 121

10. LA SPESA PER IL PERSONALE (CONS. ADRIANA PARLATO E REF. ANTONINO CATANZARO) 132

10.1 Quadro normativo riguardante l'assetto organizzativo e relativa applicazione 132
10.2 Dotazione organica 135
10.3 Dirigenza regionale – Consistenza ed evoluzione - Normativa regionale e prospettive di riforma – giurisprudenza costituzionale 139
10.4 Piano Triennale dei fabbisogni 2018 -2021 e sua integrazione - Piano Triennale del Fabbisogni 2019 -2021 142
10.5 Stabilizzazioni e assunzioni effettuate nell'esercizio 2019 150
10.6 Stabilizzazioni ex lege – giurisprudenza costituzionale 151
10.7 La dinamica della spesa riguardante il personale regionale. 154
10.8 L'andamento della spesa per il personale impiegato presso società partecipate 162
10.9 Il costo del personale impiegato presso gli enti Regionali 171
10.10 Il Corpo Forestale della Regione siciliana; variazioni della dotazione organica e prospettive conseguenti all'adozione della L.L.R.R 20 luglio 2020, n. 16 e 3 dicembre 2020, n. 29 174
10.11 Il personale operaio impiegato dall'amministrazione forestale: normativa, giurisprudenza costituzionale, consistenza e costi. 179

11. LA SPESA PREVIDENZIALE (CONS. ADRIANA PARLATO E REF. ANTONINO CATANZARO) 186

1. Principali novità normative 186

12. L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA (REF. ANTONIO TEA) 230

12.1 Il debito di finanziamento della Regione siciliana 230
12.2 Le anticipazioni di liquidità 245
12.3 L'evoluzione e la struttura del debito al netto dell'anticipazione di liquidità 245
12.4 Le anticipazioni di cassa 251
12.5 La ristrutturazione del debito e i contratti "derivati" 251
12.6 L'osservanza del limite d'indebitamento 258
12.7 Il rating della Regione siciliana e le refluenze sui contratti "derivati" 261

13. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI: PROFILI PROGRAMMATICI, FINANZIARI, GESTIONALI E DI CONTROLLO DEI PROGRAMMI OPERATIVI (REF. TATIANA CALVITTO) 266

13.1 I fondi comunitari tra programmazione e rendicontazione: considerazioni introduttive 266
13.2 La Politica di coesione 2014-2020 271
13.3 Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020 273
13.4 Il Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2020 285
13.5 Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 291
13.6 Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (FEAMP) 2014-2020 296
13.7 L'attività di audit 302

14. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (CONS. ADRIANA PARLATO) .. 312

14.1 Il sistema dei controlli interni 312
14.2 Il ciclo e la valutazione della performance 314
14.3 Il controllo di gestione 321
14.4 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile 323
14.5 l controllo sulle società partecipate 326
14.6 Il controllo sugli enti ed organismi vigilati 343
14.7 La prevenzione della corruzione e la trasparenza nell'organizzazione dell'Amministrazione regionale 370

15. LA FINANZA LOCALE IN SICILIA (CONS. ADRIANA LA PORTA E REF. MASSIMO URSO) 378

15.1 Premessa 378
15.2 La giurisprudenza della Corte Costituzionale 381
15.3 Enti locali che hanno adottato il Piano di riequilibrio o deliberato il dissesto finanziario 386
15.4 Interventi a favore degli enti locali nel Rendiconto generale della Regione Siciliana – Esercizio 2019 397

16. RISCOSSIONE SICILIA (CONS. ALESSANDRO SPERANDEO) 414

9. IL SISTEMA SANITARIO REGIONALE

Sommario 1.Considerazioni generali; 2.Attività Istruttoria; 3. Il finanziamento del SSR; 4 Gli enti del S.S.R. e l'assegnazione delle risorse; 5. Aspetti peculiari del contenzioso pendente afferente al SSR; 6. I controlli interni sulla gestione del Servizio sanitario regionale; 7.La spesa per investimenti.

9.1 Considerazioni generali

L'emergenza sanitaria mondiale, che anche il nostro Paese sta affrontando, ha reso più evidente l'importanza di poter contare su una assistenza sanitaria efficiente e in grado di rispondere alle esigenze di cura e assistenza che possono manifestarsi in modo improvviso e repentino. La pandemia in atto ha messo in rilievo i punti di forza, ma forse ancor di più, le debolezze dei sistemi sanitari, rendendo evidente l'importanza di un valido sistema sanitario, in grado di affrontare anche momenti di crisi emergenziale, fornendo a tutti i cittadini l'assistenza sanitaria, garantita a livello costituzionale. L'articolo 32 della Costituzione, infatti, individua la salute quale diritto fondamentale della persona e interesse della collettività, precetto che è stato attuato, dal punto di vista organizzativo e sostanziale, con la legge n. 833 del 1978, istitutiva del servizio sanitario nazionale, nonché dal successivo decreto legislativo n. 502 del 1992, di riordino della disciplina in materia sanitaria.

L'attuale emergenza sanitaria ha messo in luce l'importanza di adeguate strutture territoriali perché, come affermato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte: "*Se aveva sicuramente una sua giustificazione a tutela della salute dei cittadini la concentrazione delle cure ospedaliere in grandi strutture specializzate riducendo quelle minori che per numero di casi e per disponibilità di tecnologie, non garantivano adeguati risultati di cura (la banca dati Esiti da questo punto di vista ne forniva una chiara evidenza), la mancanza di un efficace sistema di assistenza sul territorio ha lasciato la popolazione senza protezioni adeguate*"[1]. Carenza che ha rappresentato una debolezza dal punto di vista della tenuta complessiva del sistema quando si è presentata una sfida nuova e sconosciuta, rappresentando l'unico strumento di difesa per affrontare e contenere con rapidità fenomeni come pandemici.

Ed ancora "Una attenzione a questi temi si è vista nell'ultima legge di bilancio statale con la previsione di fondi per l'acquisto di attrezzature per gli ambulatori di medicina generale (art. 1 comma

[1] Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020, Corte dei conti, SS RR. in sede di controllo (pag. 286).

449-450), ma essa dovrà essere comunque implementata superata la crisi, così come risorse saranno necessarie per gli investimenti diretti a riportare le strutture sanitarie ad efficienza. Una esigenza che richiede sia mantenuta una attenta verifica sulla qualità della spesa"[2].

Su tale percorso si muove anche il Patto della salute per il triennio 2019-2021, sottoscritto il 18 dicembre 2019, dalla Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome.

Premesso che detto Patto è stato definito prima dell'emergenza sanitaria da Covid-19, si evidenziano tra gli elementi più significativi, innanzitutto, le misure poste a rafforzamento della qualità dei LEA e la previsione, in caso di criticità, di un percorso per molti versi simile a quello dei Piani di rientro attualmente previsti in presenza di squilibri economico-finanziari. Contestualmente viene rafforzato il Comitato LEA, di cui si prevede l'aggiornamento della composizione, regole di funzionamento e strumenti a disposizione.

Il Patto interviene, quindi, in materia di personale del SSN in termini di allentamento delle regole sui tetti di spesa, assunzioni, immissioni in ruolo e formazione, prevedendo al contempo una metodologia condivisa per la determinazione del fabbisogno.

Particolare attenzione viene posta al settore degli investimenti evidenziandosi la necessità di procedere ad interventi infrastrutturali per complessivi 32 miliardi, cui si aggiunge la somma di circa 1,5 miliardi destinata all'ammodernamento tecnologico delle attrezzature, incrementando conseguentemente, in relazione alle disponibilità di bilancio, le risorse a disposizione dell'edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988.

Ai fini della velocizzazione degli interventi il Patto prevede l'opportunità di supportare, tramite il Ministero della salute, le regioni che hanno spazi finanziari, semplificando l'iter amministrativo e normativo per l'ammissione agli accordi di programma e l'ammissione al finanziamento; di valutare, in relazione all'esigenze straordinarie e/o alla situazione di emergenza di alcune aree soggette a calamità naturali, il superamento della legislazione ordinaria, per consentire interventi urgenti di edilizia sanitaria e per l'ammodernamento tecnologico.

Si conviene sulla necessità di revisione del decreto 70 del 2015 che definisce gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, aggiornandone i contenuti sulla base delle evidenze e delle criticità di implementazione

[2] Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020, Corte dei conti, SS RR. in sede di controllo (pag. 286).

individuate dalle diverse regioni, nonché integrandolo con indirizzi specifici per alcune tipologie di ambiti assistenziali.

Particolare attenzione al tema della tutela della salute è posta anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che nella "Missione 6" illustra i punti di criticità necessari di adeguato potenziamento assegnando al settore, a livello nazionale, risorse per 15,63 Mld, di cui 7,00 Mld destinati al potenziamento delle reti di prossimità e delle strutture di telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale e 8,63 Mld all'innovazione, alla ricerca e alla digitalizzazione del SSN. Le due componenti della Missione 6, infatti, alla luce dell'esperienza maturata con la pandemia da Covid-19, mirano a migliorare la capacità di erogazione dei LEA, allineando i servizi sanitari ai bisogni di cura dei pazienti in ogni area geografica del Paese. A tal fine larga parte delle risorse è destinata al miglioramento delle dotazioni infrastrutturali e tecnologiche, ed alla promozione, al contempo, della ricerca e dell'innovazione, unitamente allo sviluppo di competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali del personale.

9.2 Attività Istruttoria

Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio 2019 queste Sezioni Riunite hanno approfondito, in sede istruttoria, diversi aspetti della gestione della spesa sanitaria e del suo finanziamento, che costituisce una parte preponderante del bilancio regionale.

I dati a supporto dell'analisi sono stati inizialmente desunti dallo schema di rendiconto, approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 356 del 13/08/2020, trasmesso con nota del Ragioniere generale della Regione n. 50800 dell'11/08/2020, successivamente ritirato per effetto della deliberazione di Giunta regionale n. 39 del 26/01/2021.

Lo schema di rendiconto è stato, quindi, successivamente riproposto a seguito di deliberazione di Giunta regionale n. 121 del 4/3/2021, e trasmesso a queste Sezioni Riunite con nota della Ragioneria Generale della Regione n. 22259 del 10/03/2021.

In sede istruttoria sono stati, altresì, utilizzati i dati esposti nei verbali delle riunioni congiunte del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza.

A seguito dell'esame del Rendiconto e della relazione ad esso allegata, sono state, quindi, formulate ulteriori richieste istruttorie, richiedendo espressamente la conferma dei dati già comunicati, nella fase di avvio dell'esame del rendiconto poi ritirato[3].

I quesiti proposti hanno investito i seguenti aspetti di indagine:

- organizzazione del sistema sanitario regionale;
- perimetro sanitario 2019 e relativi aspetti contabili (competenza e residui);
- residui perenti afferenti al perimetro sanitario e fondo residui perenti accantonato nel risultato di amministrazione;
- adempimento ex art. 22 del D.lgs. n. 118/2011 relativo alla riconciliazione fra le poste di contabilità finanziaria del bilancio regionale originate dal perimetro sanitario e i crediti e debiti del bilancio della Gestione sanitaria accentrata, redatto secondo la contabilità economico patrimoniale;
- risultato di amministrazione vincolato originato dalle entrate e spese destinate a finanziare il SSR e relativa rappresentazione nella quota vincolata del risultato di amministrazione del rendiconto 2019;
- residui passivi delle partite di giro originati dai sottoconti regionali derivanti da somme depositate in favore degli enti del SSR, re introitate per effetto dell'abolizione della tesoreria unica regionale (ex art. 21 c.1 e c.2 l.r. n. 6/1997) ad opera dell'art. 21 della legge regionale 8 maggio 2018, n.8;
- cassa vincolata della gestione sanitaria al 31/12/2019 e relativi utilizzi
- distribuzione delle risorse disponibili per l'esercizio 2019 fra gli enti del servizio sanitario regionale;
- stato di approvazione dei bilanci 2018 e 2019 del bilancio della GSA e degli enti del SSR, del consolidato del SSR o eventuali documenti provvisori;
- relazione del terzo certificatore ai sensi dell'art. 22 del D.lgs. n. 118/2011 della regolare tenuta delle scritture contabili;

[3] Con note n. 37 e n. 38 del 15 settembre 2020 è stata avviata l'attività istruttoria in relazione alla quale sono state trasmesse, a cura dell'Assessorato della salute, le note di riscontro n. 42787 e n. 42797 dell'8 ottobre 2020, e, a cura della Ragioneria generale per l'Assessorato dell'Economia, la nota di riscontro n. 80312 del 22 ottobre 2020.
Successivamente, con nota n. 179 del 18 novembre 2020 è stata inviata un ulteriore richiesta di chiarimenti, evasa dall'amministrazione regionale con note n. 51221 del 26 novembre 2020 dell'Assessorato della Salute e n. 104772 dell'Assessorato dell'Economia.
Con nota n. 228 del 7 dicembre 2020 è stata inviata un'ulteriore richiesta di integrazione istruttoria, riscontrata dall'Assessorato della salute con nota n. 54193 del 15 dicembre 2020 e dall'Assessorato dell'economia con nota n. 115873 del 17 dicembre 2020.
Infine, alla luce del nuovo schema di rendiconto approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 121 del 4/03/2021, sono stati richiesti ulteriori chiarimenti con nota n. 96 del 6/04/2021 riscontrata con note prot. n. 19888 del 20.04.2021 dell'Assessorato alla Salute - Dip. Pianificazione Strategica, e n. 34764 del 22.04.2021 e n. 35092 del 23.04.2021 della Ragioneria Generale della Regione.

- rappresentazione del complesso sistema dei rischi specifici a carico della regione, afferenti alla gestione sanitaria, evidenziato nei vincoli e negli accantonamenti del risultato di amministrazione del 2019;
- risultato di esercizio 2019 degli enti del SSR (importo originariamente negoziato, e risultato raggiunto;
- atti di copertura delle perdite degli enti del SSR;
- indicatori relativi alla tempestività dei pagamenti, interessi passivi da ritardi nelle transazioni commerciali, procedure esecutive in corso, cessione di crediti, oneri assicurativi, accantonamenti per oneri di auto autoassicurazione e risarcimento danni liquidati direttamente;
- tetti di spesa regionale per i dispositivi medici e direttive regionali impartite alle aziende per la razionalizzazione della spesa;
- notizie circa il contenzioso legale pendente presso l'assessorato alla Salute e relativa copertura finanziaria nel bilancio regionale e relazione sugli accantonamenti nei fondi rischi e oneri del bilancio della Gestione Sanitaria Accentrata;
- oneri originati dalle gestioni liquidatorie e delle gestioni stralcio delle ex UU.SS.LL. e relativi crediti vantati nei confronti della Regione da parte degli enti del SSR;
- stato della procedura di nomina dei componenti dei collegi sindacali delle singole aziende del SSR.

9.3 Il finanziamento del SSR

3.1 Le risorse correnti destinate al servizio sanitario regionale: il fondo sanitario

Nell'ordinamento italiano, la tutela della salute rientra fra le materie a legislazione concorrente per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato (art. 117 Cost.). L'entità delle risorse da destinare al suo finanziamento, derivanti dalla fiscalità generale, è stabilita a livello nazionale con accordo Stato-Regioni.

La legge statale determina annualmente il fabbisogno sanitario nazionale standard, cioè il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN) al cui finanziamento concorre lo Stato.

Il fabbisogno sanitario nazionale standard nella sua componente cosiddetta indistinta (una quota del finanziamento è vincolata al perseguimento di determinati obiettivi sanitari) è finanziato:

• dalla fiscalità generale delle regioni: IRAP, nella componente di gettito destinata alla sanità, addizionale regionale all'IRPEF. Entrambe le imposte sono quantificate nella misura dei gettiti determinati dall'applicazione delle aliquote base nazionali, quindi non tenendo conto dei maggiori gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali eventualmente attivati dalle singole Regioni;

• dalle entrate proprie degli enti del SSN (ticket e ricavi derivanti dall'attività intramoenia dei propri dipendenti) in un importo definito e cristallizzato in seguito ad un'intesa fra lo Stato e le Regioni;

• compartecipazione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano: tali enti compartecipano al finanziamento sanitario fino a concorrenza del fabbisogno non soddisfatto dalle fonti descritte nei punti precedenti, tranne la Regione siciliana, per la quale l'aliquota di compartecipazione è fissata dal 2009 nella misura del 49,11% del suo fabbisogno sanitario (legge n. 296/2006 art. 1, comma 830);

• dal bilancio dello Stato: finanzia il fabbisogno sanitario non coperto dalle altre fonti di finanziamento essenzialmente attraverso la compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto - IVA (destinata alle Regioni a statuto ordinario), le accise sui carburanti, e attraverso il Fondo sanitario nazionale (una quota è destinata alla Regione siciliana, mentre il resto finanzia anche le spese sanitarie vincolate a determinati obiettivi).

Per il 2019 il livello del finanziamento del SSN è stato determinato dall'art. 1, comma 514, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 in 114.439 milioni di euro.

In seno alla Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, con l'Intesa del 6/06/2019 rep. n. 88/2019, ai sensi dell'art. 115 comma 1 lettera a) del D.lgs. n. 112/1998, è stato definitivamente quantificato l'importo e la destinazione complessiva delle risorse come di seguito rappresentato:

Tabella n. 1 Finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale anno 2019

Finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale 2019 (Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano Rep. 88/2019)	FSN 2019 (dati in €/mln)
dall'art. 1, comma 514, 518 e 526 della legge 30 dicembre 2018, n. 145	€ 114.439,00
dell'art. 1, commi 518 e comma 526 della legge 30 dicembre 2018, n. 145-interventi destinati all'incremento delle borse di studio per medici di medicina generale che partecipano ai corsi di formazione ex d.lgs. n. 368/1999	€ 10,00
dell'art. 1, commi 518 e comma 526 della legge 30 dicembre 2018, n. 145-all'attività di compilazione e trasmissione per via telematica, da parte dei medici e delle strutture sanitarie competenti del S.S.N., dei certificati medici di infortunio e malattia professionale.	€ 25,00
TOTALE FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	€ 114.474,00
Art. 1, comma 400, legge 11 dicembre 2016, 232, per il finanziamento del Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	-€ 164,00
Art. 1, comma 401, legge 11 dicembre 2016, n. 232 per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali oncologici innovativi	-€ 500,00
TOTALE RISORSE DA RIPARTIRE PER IL 2019	€ 113.810,00
di cui	
FSN INDISTINTO	€ 111.079,47
FSN VINCOLATO E PROGRAMMATO PER REGIONI E P.A.	€ 1.814,72
FSN VINCOLATO PER ALTRI ENTI	€ 629,63
FSN ACCANTONATO 0,25% QUOTA PREMIALE (ART. 2 COMMA 67 BIS l. 191/2009).	€ 286,19

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sito Ministero della Salute

Con riferimento alla Regione Siciliana, la citata Intesa n. 88/2019 ha determinato l'importo del Fondo Sanitario Regionale per il finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza in € 9.089.750.439,00, al lordo delle entrate proprie stimate (€ 128.084.893,00) e dei saldi di mobilità extraregionale (€ 236.881.650,50) ed internazionale (€ 18.561.918,00), pari all'8,18% del livello di finanziamento complessivo (€ 111.079.467.50,00).

Le previsioni sono state definite calcolando il Fondo Sanitario Regionale, al netto delle entrate proprie stimate, per complessive € 8.961.665.546,00, applicando la stessa percentuale di accesso al Fondo per l'anno 2018 e confermando anche la medesima percentuale di compartecipazione regionale al 49,11%, corrispondente in valore assoluto all'importo di € 4.463.976.441,00 (come previsto dall'art. 1, comma 830, della L. n. 296/2006 e dall'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 26/2012), contro un importo di quota di finanziamento a carico dello Stato per complessive € 4.497.689.105,00.

L'Intesa Stato-Regioni n. 192/CSR del 28 novembre 2019, ai sensi dell'articolo 1, comma 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, articolo 38, comma 1-novies, sulla proposta del Ministero della salute di deliberazione del CIPE relativa all'aggiornamento della ripartizione alle Regioni delle quote vincolate alla realizzazione degli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale per l'anno 2019 (Atto Rep. n. 89/CSR del 6 giugno 2019), ha ripartito le somme vincolate per la realizzazione di Progetti Obiettivi di rilevanza per il Piano Sanitario Nazionale, pari a complessive € 96.208.925,94 individuando la quota di compartecipazione a carico della Regione Siciliana in € 47.248.203,94.

Sono state, quindi, successivamente determinate le ulteriori quote del fondo sanitario vincolato assegnate per specifiche finalità in € 104.244.363,55.

Le risorse finalizzate complessivamente disponibili per il finanziamento della spesa sanitaria a valere sul Fondo sanitario nazionale, per l'esercizio 2019, al netto delle entrate proprie stimate e al lordo delle dei saldi di mobilità extra regione e internazionale, risultano pertanto complessivamente pari ad € 9.185.348.906,47, di cui 8.961.665.546,00 da assegnare a titolo di fondo sanitario indistinto ed € 223.683.360,47 a titolo di fondo sanitario vincolato di cui alle specifiche intese, come di seguito rappresentato:

Tabella n. 2 Contributi Indistinti e vincolati del Fondo sanitario regionale

FONDO SANITARIO NAZIONALE ANNO 2019		
1-Fabisogno indistinto FS Rep. CSR/88 del 06/07/2019	FS - Quota Stato	2.784.535.518,00
	Quota IRAP e IRPEF	1.713.153.587,00
	FSR- quota regione	4.463.976.441,00
	Stima Entrate Proprie	128.084.893,00
	TOTALE	**9.089.750.439,00**
2-Progetti Obiettivo Rep 192/CSR del 28/11/2019	P.O. Quota STATO	48.960.722,41
	P.O. Quota REGIONE	47.248.203,53
	TOTALE	**96.208.925,94**
3-Altre quote vincolate FSN per specifiche finalità	Farmaci innovativi oncologici e non	74.589.512,62
	Medicina penitenziaria	434.000,00
	Sanità penitenziaria	17.463.676,00
	Superamento OPG	4.508.584,83
	Borse di studio MMG	4.845.975,60
	Corsi di formazione MMG	105.105,11
	Prestazioni e funzioni assistenziali erogate dalle farmacie	2.297.509,39
	Finanziamento istituto Zooprofilattico della Sicilia	23.230.070,98
	TOTALE	127.474.434,53
Totale risorse destinate al finanziamento della sanità		9.313.433.799,47
Totale risorse Fondo sanitario al netto delle entrate proprie stimate		9.185.348.906,47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto della Regione esercizio 2019

Per l'anno 2019 il riparto del FSN, per la parte relativa ai contributi indistinti destinato al finanziamento della spesa sanitaria corrente finalizzata all'erogazione dei LEA, ha previsto per la Regione Siciliana un incremento nominale di circa € 61,2 milioni rispetto al precedente esercizio, incremento per lo più riassorbito dal peggioramento dei saldi di mobilità extra regione e internazionale che, di fatto, hanno ridotto tale incremento a soli € 49,1 milioni come rappresentato nella tabella che segue:

Tabella n. 3 - Fondo sanitario regionale 2018-2019

Principali aggregati della quota di riparto FSN	2018	2019	variazioni 2019-2018
spettante alla Regione Sici liana per l	*9.022.385.072,00*	*9.089.750.439,00*	*67.365.367,00*
quota premiale	*6.164.941,00*	*0*	*-6.164.941,00*
entrate proprie stimate	*-128.084.893,00*	*-128.084.893,00*	*0*
Variazione al lordo dei saldi di mobilità	***8.900.465.120,00***	***8.961.665.546,00***	***61.200.426,00***
saldo mobilità extra regione	*-234.957.872,00*	*-236.881.650,50*	*-1.923.778,50*
saldo mobilità internazionale	*-8.445.098,00*	*-18.561.918,00*	*-10.116.820,00*
Variazione dei saldi di mobilità	***-243.402.970,00***	***-255.443.568,50***	***-12.040.598,50***
TOTALE NETTO	***8.657.062.150,00***	***8.706.221.977,50***	***49.159.827,50***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati schema di rendiconto 2019

Si evidenzia come circa il 3% fondo sanitario disponibile viene eroso dal saldo negativo della mobilità complessiva.

La seguente tabella rappresenta l'ammontare delle risorse da assegnare ed il riparto del relativo onere a titolo di contributi di fondo sanitario indistinto, al lordo dei saldi di mobilità extra regione ed internazionale e al netto delle entrate proprie stimate, e le somme vincolate del FSN di cui alle specifiche Intese relative all'anno 2019.

Tabella n. 4 – Contributi indistinti e vincolati del Fondo sanitario regionale

Principali Aggregati di Contributi Indistinti e Vincolati del Fondo Sanitario Regionale	Importi da Intese	Quota STATO	Quota REGIONE
Fondo Sanitario Regionale al lordo della mobilità	*8.961.665.546,00*	*4.497.689.105,00*	*4.463.976.441,00*
sub totale contributi indistinti	***8.961.665.546,00***	***4.497.689.105,00***	***4.463.976.441,00***
Progetti Obiettivo di PSN (Rep. Atti n.192/CSR del 28/11/2019)	*96.208.925,94*	*48.960.722,41*	*47.248.203,53*
Farmaci innovativi oncologici e non	*74.589.512,62*	*35.188.491,24*	*39.401.021,38*
Medicina penitenziaria (Rep.Atti n.88/CSR del 06/06/2019)	*434.000,00*	*434.000,00*	
Sanità penitenziaria (Rep. Atti n.123/CU del 28/11/2019)	*17.463.676,00*	*17.463.676,00*	
Superamento OPG (Rep. Atti n.124/CU del 28/11/2019)	*4.508.584,83*	*4.508.584,83*	
Borse Studio MMG (Rep. Atti n.185/CSR del 7/11/2019)	*4.845.975,60*	*2.466.116,98*	*2.379.858,62*
integrazione spese corsi di formazione MMG	*105.105,11*	*53.487,99*	*51.617,12*
Funzioni assistenziali erogate dalle farmacie (Rep. Atti n.33/CSR del 7/3/2019)	*2.297.509,39*	*1.169.202,53*	*1.128.306,86*
Finanz.to Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia	*23.230.070,98*	*23.230.070,98*	
sub totale contributi vincolati	***223.683.360,47***	***133.474.352,96***	***90.209.007,51***
Totale complessivo contributi indistinti e vincolati	***9.185.348.906,47***	***4.631.163.457,96***	***4.554.185.448,51***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati schema di rendiconto 2019

Per effetto di quanto previsto all'articolo 1, comma 546, della Legge 30 dicembre 2018, n.145 sono confluiti nella quota indistinta del fabbisogno sanitario nazionale standard per l'anno 2019, anche le "Spese destinate a finanziare la compartecipazione regionale delle quote a destinazione vincolata relative all'assistenza sanitaria degli extracomunitari irregolari" e le "Spese destinate a finanziare la compartecipazione regionale delle quote a destinazione vincolata relativa al fondo per l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo sanitario che hanno optato per l'esercizio della libera professione intramuraria", in precedenza oggetto di specifiche assegnazione tra le altre quote vincolate.

3.2 La rappresentazione in bilancio delle entrate e spese destinate al servizio sanitario: il perimetro sanitario.

La trasparenza dei conti del bilancio sanitario viene assicurata mediante la chiara e specifica individuazione, all'interno del bilancio regionale, delle relative entrate e spese finalizzate.

A tal fine, l'art. 20, comma 1, del D.lgs. n. 118/2011 dispone che: " *Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso*".

Della perimetrazione deve essere data adeguata evidenza nei bilanci degli enti dei quali costituisce parte integrante.

Infatti, ai sensi dell'art. 39, comma 13, del D.lgs. n. 118/2011 il prospetto contenente le previsioni di entrata e spesa, di competenza e di cassa, del perimetro sanitario deve essere allegato al bilancio di previsione articolato in capitoli con relativa classificazione di bilancio. Il successivo art. 63, comma 4, parimenti, ne prescrive l'allegazione al rendiconto.

Il secondo periodo, dell'articolo 20, c. 1, individua le seguenti tipologie di entrate che compongono il perimetro sanitario:

a) finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio;

b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da *pay back* e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale;

c) finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;

d) finanziamento per investimenti in ambito sanitario;

Con riferimento alla spesa vengono altresì identificate le seguenti fattispecie:

a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il *pay back*;

b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;

c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso.

Per definizione il perimetro sanitario risulta pertanto in pareggio sia a livello previsionale che a rendiconto. Dal punto di vista contabile, l'assunzione dei relativi impegni ed accertamenti, ai sensi dell'art. 20 c. 2 avviene a seguito dell'identificazione certa delle risorse e della relativa finalizzazione, essendo sottratta al principio della contabilità finanziaria potenziata.

Ove, in seguito, in sede di consuntivazione dei gettiti fiscali si verifichi un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale rispetto all'importo che ha formato oggetto di accertamento ed impegno, ovvero la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, le cancellazioni sono effettuate nell'esercizio in cui si accertano le relative circostanze, ossia nel quale la perdita si determina, come cancellazione di residui attivi.

La originaria "perimetrazione" delle entrate e delle spese rientranti nel perimetro sanitario è stata approvata dalla Giunta regionale con delibera n. 201 del 10/8/2015. Con decreti del Ragioniere Generale la Regione siciliana ha provveduto ad integrare i capitoli della "perimetrazione sanitaria", inserendo i capitoli di entrata e di spesa istituiti successivamente alla data della suindicata delibera n. 201/2015. Tale procedura non prevedeva il coinvolgimento diretto del competente Assessorato alla Salute.

A seguito della direttiva del 16 febbraio 2018 (prot. n. 8055) della Ragioneria Generale, la Regione siciliana ha avviato un nuovo percorso che prevede una valutazione preventiva, da parte del responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata, sui capitoli di nuova istituzione da inserite nel perimetro sanitario.

Da ultimo, come illustrato nella relazione allo schema di rendiconto, ai fini dell'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come individuati dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017, e dell'adeguamento alle osservazioni formulate da queste Sezioni Riunite in sede di giudizio di parificazione del rendiconto

generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2018, la Ragioneria Generale ed il Responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata hanno provveduto ad un riesame dei capitoli inseriti nel suddetto "Perimetro".

Con la deliberazione di Giunta regionale n. 204 del 28 maggio 2020 sono stati, pertanto, approvati i nuovi elenchi di entrate e di spesa del perimetro sanitario istituzionalizzando la procedura "concertata" per l'istituzione dei nuovi capitoli fra Ragioneria Generale, responsabile GSA e dipartimenti dell'Amministrazione regionale responsabili della gestione finanziaria del SSR.

Con memoria prot. n. 51332 del 27 maggio 2021, depositata per l'udienza di preparifica del 3 giugno 2021, la Regione siciliana ha, quindi, comunicato che *"sulle criticità ancora rilevate sui capitoli rientranti nel perimetro sanitario si rende noto che sono in corso nuove attività di ricognizione tendenti a definire nuovi elenchi di entrate e di spesa del perimetro sanitario più aderenti ai dettami dell'art.20 del D. Lgs. n.118/2011"*, con ciò evidenziandosi che l' attività di revisione del perimetro sanitario è ancora in corso.

Sul punto, queste Sezioni Riunite ritengono utile rappresentare come sul tema dell'esatta perimetrazione dei capitoli dell'area sanitaria e sul suo livello di rappresentatività e diretto collegamento con i LEA si è pronunciata la Corte Costituzionale con sentenza n. 62 del 10 aprile 2020, in sede di ricorso avverso diverse norme della legge di stabilità regionale n. 8 dell'8 maggio 2018.

Le problematiche applicative riscontrate in Sicilia sono state oggetto di approfondimento da parte del Giudice delle leggi, il quale, conclusivamente afferma che *" la perimetrazione dei LEA nelle forme tassativamente previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 non è stata correttamente effettuata in sede di legge finanziaria e di bilancio di previsione 2018" e che " non è stato assicurato il completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata"*. Argomenta, quindi, che *"Le poste di entrata e di spesa sono state aggregate dalla Regione secondo prospetti macroeconomici attendibili ma privi della catalogazione giuridica e finalistica prevista dalla citata norma attuativa dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost." Inoltre, alla quantificazione dei LEA trasmessa dalla Regione – effettuata secondo criteri convenzionali successivamente meglio descritti – non corrispondono, per difetto, le relative certificazioni dei flussi finanziari (...). Dalle complesse certificazioni delle transazioni finanziarie in entrata e in uscita emerge che non vi è mai stata una predeterminazione delle risorse da destinare ai*

LEA e delle relative spese finalizzate. In particolare, non è stata iscritta in bilancio alcuna somma destinata alla regolarizzazione delle predette gravi criticità.

In tale contesto privo di una quantificazione preventiva comprensiva di tutte le categorie LEA, attraverso le quali è articolato il nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), l'attestazione prodotta dalla Regione Siciliana ha dovuto limitarsi ad esporre in modo analitico le rimesse periodiche da parte dello Stato e gli impegni e i pagamenti relativi a spese sanitarie assunti nel corso dell'esercizio finanziario.

In sostanza, le somme gestite nell'ambito del bilancio regionale non sono mai state fissate preventivamente né in sede di legge finanziaria, né in sede di legge di bilancio ma sono state determinate solo in base ai flussi risultanti dalla sommatoria delle rimesse statali in corso d'anno e in base agli impegni di spesa attestati dalla Regione.

Se, da un lato, risulta dalle certificazioni la mancata copertura di parte della spesa impegnata dalla Regione Siciliana, dall'altro, risulta altresì una serie di inadempimenti di prestazioni indefettibili come emerge dai richiamati verbali del Tavolo di verifica; prestazioni che già risultavano carenti o assenti nel precedente esercizio finanziario.

Tutto ciò conferma le doglianze dello Stato evidenziando pregiudizi sia per l'equilibrio di bilancio, sia per l'erogazione di alcune prestazioni inerenti ai LEA.

Le transazioni finanziarie afferenti ai LEA, indicate analiticamente in entrata e in uscita, non vengono rapportate a poste di bilancio, quantificate e "perimetrate" secondo i canoni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011".

La Corte costituzionale, conclude, quindi, richiamando precedenti pronunce in materia, sentenza n. 169 del 2017, laddove già aveva ribadito che "*È bene ricordare che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività*".

L'allegato 41 allo schema di rendiconto approvato con deliberazione n. 121 del 4 marzo 2021 fornisce il dato riepilogativo di competenza del perimetro sanitario raggruppato per fonti di finanziamento come di seguito rappresentato:

Tabella n. 5 – Prospetto perimetro sanitario allegato 41 allo schema di rendiconto

Riepilogo capitoli entrata e spesa del perimetro sanitario competenza a consuntivo 2019					
TIPOLOGIA FONDI	ACCERTAMENTI		IMPEGNI		DIFFERENZE
FONDI ORDINARI DELLA REGIONE	Accertamenti (Natura fondi 1 - liberi) - con utilizzo cap.1023 art.3 per euro 882.968.697,70	6.268.700.824,19	Impegni (Natura fondi 1 – liberi) -	6.268.700.824,19	-
FONDI ORDINARI DELLA REGIONE	Accertamenti (Natura fondi 1 - Vincolati)	135.884.658,81	Impegni (Natura fondi 1 - Vincolati)	110.477.327,16	25.407.331,65
FONDI EXTRAREGIONALI	Accertamenti (Natura fondi 2 – Vincolati Assegnazioni extraregionali)	41.782.002,34	Impegni (Natura fondi 2 – Vincolati Assegnazioni extraregionali)	11.690.147,89	30.091.854,45
FONDO SANITARIO - INDISTINTO	Accertamenti (Natura fondi 3 – FSN Indistinto - Capitoli 3415 e 3358)	2.872.100.927,13	Impegni (Natura fondi 3 – FSN Indistinto)	2.872.068.927,13	32.000,00
FONDO SANITARIO - VINCOLATO	Accertamenti (Natura fondi 3 – capitolo 3365 Farmaci Innovativi)	35.188.491,24	Impegni (Natura fondi 3 – capitolo 413373 Farmaci Innovativi)	35.188.491,24	
FONDO SANITARIO – VINCOLATO	Accertamenti (Natura fondi 3 – capitoli 3684 e 3685 altre quote vincolate)	119.805.287,59	Impegni (Natura fondi 3 – capitoli collegati al cap.3684 e 3685 altre quote vincolate	99.360.680,59	20.444.607,00
FONDO SOLIDARIETA' NAZIONALE	Accertamenti (Natura fondi 4)	20.000.000,00	Impegni nf.4	-	20.000.000,00
ALTRI INTERVENTI COMUNITARI	Accertamenti (Natura fondi 7)	1.464.600,30	Impegni (Natura fondi 7)	1.464.600,30	-
	Sub totale 1	**9.494.926.791,60**		**9.398.950.998,50**	**95.975.793,10**
PARTITE DI GIRO	Accertamenti nf.3 capitolo 4219	2.626.809.889,66	Impegni sul cap.215217 - Partite di giro	2.626.809.889,66	-
	Accertamenti nf.1 capitolo - 7596 - Partite di giro	100.000.000,00	Impegni sul cap.900710 - Partite di giro	100.000.000,00	-
	sub totale 2 (A)	**12.221.736.681,26**		**12.125.760.888,16**	**95.975.793,10**
	Utilizzo avanzo e fondi a pareggio (B)	265.476.993,14	Impegni corrispondenti a utilizzo avanzo per regolazioni contabili (capitolo 215760), riproduzioni di economie e perenzioni, e altre iscrizioni di somme con utilizzo fondi **(B)**	265.476.993,14	-
	TOTALE (A + B)	**12.487.213.674,40**	**(A+B) Totale impegnato**	**12.391.237.881,30**	**95.975.793,10**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati schema di rendiconto 2019

Secondo tale rappresentazione le risorse complessivamente destinate alla salute, comprensive degli importi necessari al funzionamento del relativo apparato burocratico regionale (missione 13), costituite per il 99,9% dal perimetro sanitario, assorbono oltre il 55% della spesa del bilancio regionale che raggiunge il 61% se consideriamo i capitoli delle uscite del conto terzi che movimentano fondi della sanità.

Tabella n 6 - Incidenza delle spese sanitarie sul bilancio regionale

Titolo	Descrizione	Totale impegni rendiconto 2019	Missione 13	Perimetro sanitario
1	Spese correnti	15.417.575.649,54	9.612.659.535,12	9.601.979.899,18
2	Spese in conto capitale	1.164.988.734,71	10.878.998,96	10.453.621,03
3	Spese per incremento di attività finanziarie	710.712.112,18		
4	Rimborso prestiti	220.373.655,76	51.994.471,43	51.994.471,43
		17.513.650.152,19	**9.675.533.005,51**	**9.664.427.991,64**
7	Uscite per conto terzi e partite di giro	2.930.830.488,85	2.726.809.889,66	2.726.809.889,66
Totale complessivo		**20.444.480.641,04**	**12.402.342.895,17**	**12.391.237.881,30**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati schema di rendiconto 2019

La gestione di competenza dei capitoli inseriti nel "Perimetro Sanitario" nell'anno 2019 ha registrato, così come evidenziato nell'allegato 41 al Rendiconto, nell'entrata un ammontare complessivo di accertamenti pari ad € 9.494.926.791,60 e nei correlati capitoli di spesa impegni per un ammontare complessivo di € 9.398.950.998,50.

A tali importi si aggiungono:

- gli importi delle partite di giro che nei capitoli 4219-215217 (Anticipazioni di tesoreria Sanità) e 7596-900710 (Disponibilità Conto Sanità) hanno registrato accertamenti ed impegni per un ammontare rispettivamente di € 2.626.809.889,66 ed € 100.000.000,00;

- dell'ulteriore spesa di complessivi euro 265.476.993,14 corrispondente ad impegni relativi ad iscrizione di somme con utilizzo avanzo per regolarizzazioni contabili per € 242.220.371,47 (Capitolo 215760), riproduzioni di economie per € 7.539.001,85, reiscrizioni di somme perente per € 6.743.570,10 e utilizzo fondi per € 8.821.521,80 (capitoli 215734-215773-215776-215741).

Il collegamento delle diverse tipologie di risorse destinate e la relativa spesa finanziata ha evidenziato un disallineamento tra accertamenti ed impegni per complessivi € 95.975.793,10.

Tale disallineamento contabile tra impegni ed accertamenti di competenza dei capitoli del perimetro sanitario ha di fatto determinato un "avanzo" di competenza.

Nel contesto della relazione al rendiconto, rispetto al contenuto dell'allegato 41, viene fornito il dettaglio dei singoli capitoli di spesa.

Ai fini della verifica degli adempimenti prescritti dall'art. 20 del D.lgs. n. 118/2011, in sede istruttoria è stato, quindi, richiesto di fornire il dettaglio dei capitoli di entrata e i

relativi movimenti contabili di cassa, competenza e residui per l'esercizio 2019, nella considerazione di quanto previsto dall'art. 39, comma 13, del D.lgs. n. 118/2011 in merito al bilancio gestionale.

Ai fini delle relative verifiche è stato, altresì, richiesto il prospetto di raccordo fra i capitoli del perimetro sanitario e le diverse risorse messe in campo di cui all'art. 20 del D.lgs. n. 118 del 2011.

E' stata, inoltre, richiesta la quantificazione e il dettaglio dei residui perenti originati nel tempo dal perimetro sanitario e dalla finalizzazione delle risorse derivante dagli esercizi antecedenti il 2014.

Ulteriore approfondimento è stato effettuato circa l'avanzo di gestione 2019 originato dal perimetro sanitario (eccedenza accertamenti su impegni del perimetro sanitario) di € 95.975.793,10, in contrasto con il generale principio del pareggio di cui all'art. 20.

Sono stati, altresì, richiesti ulteriori chiarimenti in merito all'avanzo complessivamente applicato, per complessivi € 265.476.993,14.

A seguito dell'analisi dei dati da rendiconto e della documentazione successivamente acquisita a seguito di attività istruttoria si rappresenta quanto segue.

3.3 Accertamenti e impegni del finanziamento sanitario corrente

Ai sensi dell'art. 20, comma 2, le regioni, al fine di garantire l'effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria:

a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate.

b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso.

Con il D.lgs n. 126 del 2014 sono stati successivamente introdotti i commi 2 bis e 2 ter.

Ai sensi del comma 2 bis i gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi.

Il comma 2 ter riguarda le regioni in piano di rientro e prevede l'iscrizione obbligatoria nel bilancio regionale triennale, nell'esercizio di competenza dei tributi, della quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali, destinata obbligatoriamente al

finanziamento del SSR. Detta iscrizione comporta l'automatico accertamento e impegno dell'importo nel bilancio regionale e la regione non può disimpegnare tali somme se non a seguito di espressa autorizzazione da parte dei Tavoli di verifica.

In sede istruttoria si è provveduto a richiedere evidenza dei capitoli dell'integrale accertamento ed impegno delle risorse del fondo sanitario indistinto e vincolato e delle altre quote destinate al finanziamento sanitario corrente, nonché le modalità di contabilizzazione delle altre entrate e spese vincolate o finalizzate riscontrate nel perimetro sanitario.

Dai dati trasmessi dal punto di vista strettamente finanziario sono emerse le considerazioni che seguono.

Con riferimento all'analisi degli aspetti strettamente contenutistici della spesa, della finalizzazione delle risorse ed il relativo collegamento con l'erogazione dei LEA si rinvia al paragrafo relativo alla distribuzione delle risorse.

a) Fondo sanitario indistinto al netto delle entrate proprie stimate.

La regione ha provveduto a fornire, tra gli altri, il prospetto degli accertamenti e degli impegni per capitoli inclusi nel perimetro sanitario relativi alla quota del fondo sanitario indistinto, al netto delle entrate proprie stimate, pari a complessivi € 8.961.665.546,00.

Con riferimento alla quota di finanziamento statale, pari ad € 4.497.689.105,00, il relativo importo risulta accertato come da Intese, ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. n. 118/2011, comprensivo dei capitoli nei quali confluiscono risorse da gettito fiscale e tributario (1608-*IRAP* e 1609-*addizionale regionale IRPEF*)[4].

[4] L'art. 39, comma l, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, demanda al CIPE, su proposta del Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, l'assegnazione annuale delle quote del Fondo sanitario nazionale di parte corrente alle regioni e province autonome tenuto conto dell'importo complessivo presunto del gettito dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della quota del gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive stimati per ciascuna regione; Alla copertura dell'eventuale differenza tra l'ammontare dei gettiti previsti in sede di riparto del fondo Sanitario Nazionale e quello effettivamente riscosso dalle regioni si provvede mediante specifica integrazione del Fondo sanitario nazionale quantificata dalla legge finanziaria. L'articolo 77 - quater del decreto legge 112/2008 stabilisce che: *"Le somme che affluiscono mensilmente a titolo di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ai conti correnti infruttiferi, istituiti presso la tesoreria centrale dello Stato, e intestati alle regioni e alle provincie autonome di Trento e Bolzano, sono accreditate, entro il quinto giorno lavorativo del mese successivo, presso il tesoriere regionale o provinciale. Resta ferma per le regioni a statuto ordinario, fino alla determinazione definitiva della quota di compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto (IVA), il meccanismo di garanzia per compensare le regioni a statuto ordinario delle eventuali minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF (meccanismo di garanzia di cui all' articolo 13, comma 3 del D.Lgs. n. 56/2000). Conseguentemente le eventuali eccedenze di gettito IRAP e addizionale regionale all'IRPEF - con esclusione degli effetti derivanti dalle manovre eventualmente disposte dalla regione - rispetto alle previsioni delle imposte medesime effettuate ai fini del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato, sono riversate all'entrata statale in sede di conguaglio".*

L'importo impegnato nei corrispondenti capitoli di spesa collegati risulta inferiore, pari ad € 4.497.657.105,00, con una differenza di € 32.000,00, corrispondente ad un minore impegno, rispetto all'importo stanziato, sul capitolo 416526.

Tale ingiustificata eccedenza è stata già oggetto di rilievi in sede di riunione congiunta del tavolo tecnico e del comitato, in cui la Regione ha dichiarato di aver provveduto a seguito di DD n. 413 del 20/05/2020 ed impegnare il corrispondente importo sull'esercizio 2020.

Si evidenzia, inoltre, una maggior impegno di € 362,12 sul capitolo 413301 corrispondente ad una "*riproduzione di economie*" finanziata con avanzo vincolato.

La tabella che segue restituisce l'impianto contabile dei capitoli del perimetro sanitario corrispondenti all'accertamento ed impegno del fondo sanitario indistinto - finanziamento statale. Per migliorare la capacità rappresentativa la mobilità è espressa a saldo fra gli impegni di spesa.

Tabella n 7 - Perimetro sanitario: entrate e spese F.S.I. quota Stato

capitoli entrata	descrizione	Accertamenti	capitoli spesa	descrizione	Impegni finanziamento sanitario corrente
1608	Imposta regionale sulle attivita' produttive - irap - sanita'.	1.215.898.740,00	413301	Fondo Sanitario – quota STATO	2.250.124.476,08
1609	Addizionale regionale all' imposta sul reddito delle persone fisiche - sanita'.	497.254.847,00	413307	Quota IRAP E IRPEF	1.713.153.587,00
3415	Fondo sanitario regionale destinato al finanziamento delle spese correnti. (ex cap.3222)	2.784.535.518,00	215204	Mobilità passiva	343.008.977,63
3358	Mobilità attiva				-87.565.409,13
			412519	Spese connesse al funzionamento ed alla gestione del SIS	35.631,32
			412549	Spese per l'acquisto di beni di consumo connesse al funzionamento ed alla gestione del SIS	3.180,49
			812023	Spese per l'acquisto di beni e di attrezzature informatiche connesse al funzionamento del SIS	439,20
			812024	Spese per l'acquisto di macchinari connesse al funzionamento ed alla gestione del SIS	-
			412522	Spese generali connesse con la gestione del FSR	208.278,40
			412525	Spesa per il Servizio Sanitario di Emergenza	138.142.144,85
			412545	Spesa per i servizi connessi al Servizio Sanitario di Emergenza	-
			412547	Spesa per il Servizio Sanitario di Emergenza - Servizi rete telefonica 118, manutenzione, ecc	1.366.750,92
			412548	Spesa per il Servizio Sanitario di Emergenza - Attuazione del numero unico europeo 112	1.087.855,15
			413324	Finanziamento CEFPAS	5.430.000,00
			413715	Indennità di residenza … farmacie rurali	1.220.000,00
			900023	quota capitale sul prestito ai sensi del Piano di Rientro del 31/07/2007	51.994.471,43
			214918	quota interessi sul prestito ai sensi del Piano di Rientro del 31/07/2007	75.854.456,47
			212538	CUC - acquisto beni e servizi	-
			212543	CUC - noleggio apparati informatici	672,52
			212544	CUC - pubblicazione bandi gara	29.775,17
			212545	CUC - manutenzione ordinaria locali CUC	-
			212546	CUC - incarichi libero professionali e di consulenza	69.519,51
			212547	CUC - formazione specialistica al personale	87.840,00
			212548	CUC - altre spese servizi amministrativi	20.480,00
			612024	CUC - acquisto mobili e arredi	-
			612025	CUC - postazione di lavoro personale CUC	-
			612026	CUC - piattaforma informatica e gestione software/dati	115.168,00
			413720	Spese per il potenziamento ed il funzionamento della banca del sangue cordonale	517.000,00
			416519	Spese per il funzionamento del sistema di identificazione …ecc.	2.283.809,99
			416526	Spese per l'educazione alla salute	468.000,00
TOTALE ACCERTATO IN BILANCIO AL NETTO DELLA MOBILITA' IN ENTRATA		***4.497.689.105,00***	***TOTALE***		***4.497.657.105,00***
UTILIZZO AVANZO FONDO SANITARIO INDISTINTO QUOTA STATO - CAP 2		***362,12***	413301	Fondo Sanitario – quota STATO	***362,12***
TOTALE RISORSE ISCRITTE NEL PERIMETRO SANITARIO		***4.497.689.467,12***	***TOTALE IMPEGNATO IN BILANCIO AL NETTO DEI SALDI DI MOBILITA'***		***4.497.657.467,12***
			DIFFERENZA		***-32.000,00***

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Sulla scorta delle osservazioni formulate in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2018, di cui alla deliberazione n. 6/2019[5] l'Amministrazione ha provveduto a

5 Deliberazione 6/2019/PARI SS.RR. Corte dei conti Regione Sicilia *"relativamente alle entrate regionali destinate al finanziamento del SSR, come rilevato anche dal Tavolo Tecnico nella seduta del 4/4/2019, sussiste l'esigenza di dare separata evidenza, in bilancio, ai capitoli nei quali confluiscono risorse da gettito fiscale e tributario, parte delle quali destinate al finanziamento della sanità. In particolare trattasi dei capitoli 1608 (IRAP), 1609 (addizionale regionale IRPEF), 1615 e 1616 (manovre fiscali regionali su IRAP e Addizionale Regionale IRPEF) per i quali è necessario, come da normativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili dare*

dare separata evidenza in bilancio, mediante capitoli distinti, delle somme relative ai gettiti fiscali eccedenti rispetto agli importi destinati al finanziamento della sanità stimate dal MEF[6].

Per i capitoli 1608 (IRAP), 1609 (addizionale regionale IRPEF), 1615 e 1616 (manovre fiscali regionali su IRAP e Addizionale Regionale IRPEF) si è, infatti, reso necessario, come da normativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dare evidenza delle relative grandezze al fine di rilevare quelle destinate al finanziamento della sanità.

Per esigenze di trasparenza contabile, al fine di separare le entrate destinate alla sanità, con decreto n. 2272 del 27/ 7/2019 sono stati istituiti, pertanto, i nuovi capitoli 7717, 7718, 7720 e 7722, non rientranti nel perimetro sanitario.

Considerato che le somme relative al gettito dell'Addizionale Regionale all'IRPEF e dell'IRAP così come stimate dal competente Ministero dell'Economia e delle Finanze in sede di riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario Nazionale sono accertate rispettivamente nei capitoli 1609 e 1608 del Bilancio della Regione Siciliana, Assessorato Economia -Rubrica 3 - Dipartimento Regionale delle Finanze e del Credito - Capo 9 Finanze, con il suddetto decreto sono stati istituiti i capitoli:

- 7717 " *Imposta Regionale sulle attività produttive (IRAP) Sanità: eccedenza gettito rispetto al gettito stimato nell'Intesa CSR di riparto del Fondo Sanitario Nazionale*" e 7718 " *Addizionale Regionale all'IRPEF Sanità: eccedenza gettito rispetto al gettito stimato nell'Intesa CSR di riparto del Fondo Sanitario Nazionale*" destinati ad accogliere, rispettivamente, gli accrediti delle somme relative all'IRAP e all'Addizionale Regionale all'IRPEF in eccesso rispetto agli importi delle medesime imposte spettanti a titolo di finanziamento del fabbisogno sanitario dell'anno quale risulta dall'Intesa espressa in sede di Conferenza Stato Regione;
- 7720 "*Addizionale Regionale all'Imposta sul reddito delle persone fisiche non sanità Rimesse dirette*" ed il capitolo 7722 "*Imposta Regionale sulle attività produttive (IRAP) non sanità Rimesse dirette e regolarizzazioni contabili per oneri di gestione*" da destinare

evidenza delle relative grandezze al fine di rilevare quelle destinate al finanziamento della sanità tenuto, anche, conto di quanto previsto dall'art. 77 quater, c. 6, del d. l. 112 del 2008, sulle maggiori somme eccedenti e al fine di dare separata evidenza in bilancio delle somme relative al gettito dell'addizionale regionale IRPEF da destinare al finanziamento della sanità, stimate dal MEF. Detta problematica collide con l'esigenza di una esatta perimetrazione delle risorse destinate all'area sanitaria, come richiesto dall'art. 20 d.lgs. 118 del 2011. La presenza, infatti, di c.d. "capitoli promiscui" nei quali sono presenti accertamenti riferiti a finalità diverse dalla tutela della salute, non consente la confrontabilità tra le entrate iscritte in bilancio e le risorse destinate a soddisfare il fabbisogno sanitario regionale standard, nonché ulteriori eventuali risorse disponibili."

6 Pag. 34 e seguenti relazione allo schema di rendiconto

all'Addizionale Regionale all'IRPEF e all'IRAP non sanità riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione.

Su tali capitoli, per l'esercizio 2019, risultano registrati accertamenti per complessivi € 8.497.629,47, di cui € 7.829.119,38 sul capitolo 7718 il cui importo risulta iscritto fra i fondi accantonati nel risultato di amministrazione di cui all'allegato a. 1) al rendiconto.

L'accertamento complessivo sul capitolo 1608, per l'esercizio finanziario 2019, è stato effettuato contestualmente alle riscossioni regolarizzate con decreto dirigenziale per complessive € 451.774.876,18. Con DDS n. 1208 del 26/10/2019 è stato accertato l'importo di € 764.123.863,82, pari alla differenza tra l'importo assegnato da Intesa verbale Rep. Atti n. 88 del 6 agosto 2019 della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e la somma già accertata, riscossa e versata. Al 31.12.2019 permane un residuo di € 240.477.553,04.

Sull'importo complessivamente accertato sul capitolo 3415 (quota di finanziamento Statale) con D.D. 2474 del 21.10.2019 della Ragioneria generale della Regione siciliana, per complessive € 2.784.535.518,00 a lordo dei saldi di mobilità, residua un importo complessivo di € 134.930.857,50.

Relativamente ai capitoli 1615 "Manovre fiscali- Irap e 1616 "Manovre fiscali - Addizionale Regionale all'Irpef", nell'esercizio 2019, non è stata effettuata alcuna previsione in bilancio essendo stati gli stessi interessati dalla modifica legislativa di cui alla legge regionale 19 maggio 2017, n. 8 che all'art. 3, comma 16, e successive modifiche ed integrazioni[7].

Le somme incassate sul capitolo 1616 sono state imputate a residui in quanto corrispondenti ad accertamenti assunti nell'esercizio 2018[8].

Al 31/12/2019 la Regione siciliana risulta creditrice nei confronti dello Stato, relativamente alla quota di fondo sanitario indistinta per complessivi € 649.670.393,65, pari ai residui attivi contabilizzati nel capitolo 3415, per le somme evidenziate nella seguente tabella:

[7] Art. 3 comma 16 L.r. 8/2017: "*A decorrere dall'anno 2018 è confermato l'azzeramento della maggiorazione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive. Sempre a decorrere dall'anno 2018 la maggiorazione dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF è ridotta dallo 0,5 per cento allo 0,27 per cento".*

[8] Pag 37 Relazione allo schema di rendiconto.

Tabella n. 8 - Crediti della Regione verso lo Stato per Fondo sanitario indistinto

DESCRIZIONE	IMPORTO
Quote premiali 2012-2013	*4.922.603,00*
Quota premiale 2014	*59.666.060,00*
FSN 2016	*127.993.766,00*
FSN 2017	*168.174.156,49*
FSN 2018	*153.982.950,66*
FSN 2019	*134.930.857,50*
TOTALE	*649.670.393,65*

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Per i crediti relativi alle quote premiali 2012-2013 e 2014 la Ragioneria Generale, ai fini del mantenimento dei corrispondenti residui, in sede istruttoria ha comunicato di aver inviato ai Ministeri competenti diverse richieste interlocutorie relative alla mancata erogazione, rimaste tuttora inevase.

A seguito della positiva verifica da parte dei competenti tavoli ministeriali sono state riscosse nell'esercizio finanziario 2020 le quote di FSN relative agli esercizi finanziari 2017 e 2018. Le altre partite, riferite agli stessi esercizi finanziari, nonché, all'anno 2016, che ha parimente superato la verifica del Tavolo Ministeriale, che risultano a credito, saranno regolarizzate a seguito delle necessarie informazioni ministeriali relative alla chiusura delle anticipazioni di tesoreria relative agli esercizi di riferimento.

Per quanto riguarda il FSN 2019 nel corso dell'esercizio finanziario 2020 è stata erogata quota parte della corrispondente quota premiale per effetto dell'articolo 117 del DL n. 34/2020.

Con riferimento alla quota di finanziamento del fondo sanitario indistinto a carico della Regione, pari ad € 4.463.976.441,00, la relativa quota risulta accertata ed impegnata.

Si evidenzia come ai fini del finanziamento della compartecipazione regionale l'ente colleghi al perimetro numerosi capitoli riferiti alle entrate proprie, imputando i relativi accertamenti pro quota (nello specifico € 4.463.976.441) su un totale complessivo di finanziamento destinato alla sanità di € 4.555.570.036,12, quota parte degli accertamenti complessivi per € 9.396.584.767,3, e riscossioni in competenza per € 9.211.935.654,88 (nelle risposte istruttorie la Regione chiarisce che gli accertamenti sul capitolo 1023 sono considerati imputabili alla sanità per € 882.968.697,70, corrispondenti all'articolo 3).

Tale circostanza, già rilevata in precedenti giudizi di parificazione del rendiconto, oltre che rendere poco chiara la rappresentazione in bilancio delle risorse, ha notevoli implicazioni nella corretta gestione del "conto sanità" gestito dall'Istituto cassiere, ai sensi dell'art. 21 del D.lgs. n. 118/2011, disciplinato dalla circolare n. 12617 del 29/2/2012 della Ragioneria Generale della Regione.

La Regione siciliana ha ritenuto, inoltre, opportuno escludere tali capitoli dal riaccertamento ordinario dei residui, ex art. 3 comma 4 del D.lgs. n. 118/2011, includendoli nell'operazione di riaccertamento specifico dei residui del perimetro sanitario.

Su tale operato si evidenziano forti perplessità nella considerazione che una quota degli accertamenti correlati e dei relativi residui eccedono il finanziamento della spesa sanitaria.

Tale "promiscuità", eccepita anche in sede di parifica del rendiconto 2018, è stata oggetto di intervento correttivo a partire dal 2020 sulla base dei nuovi prospetti approvati con la citata deliberazione di Giunta Regionale n. 204 del 28 maggio 2020 mediante la specificazione dell'articolo del capitolo 1023 (art. 3) onde identificare meglio la quota di gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche destinata alla sanità.

Nella memoria di cui alla nota prot. n. 52881 dell' 1 giugno 2021 è stato ribadito quanto sopra circa il capitolo 1023, ma non è stata formulata alcuna considerazione in merito agli ulteriori capitoli che costituiscono la compartecipazione regionale.

Anche se questi ultimi sembrerebbero essere stati accertati per cassa ad eccezione di un residuo di competenza di € 64.645.351,44 sul cap. 1205 - *Imposta di Bollo*, di fatto le perplessità sono riferite alla circostanza che tali capitoli costituiscono entrate senza vincolo di destinazione "funzionalmente" destinate alla sanità, da contabilizzare e sottoporre a verifica sulla base degli stessi criteri degli ulteriori residui attivi sottoposti al riaccertamento ordinario.

Rispetto all'importo definito dell'Intesa si evidenzia, inoltre, una maggior impegno di € 2.201.975,00 sul capitolo 413302, corrispondente alla reiscrizione di somme in perenzione finanziata con avanzo vincolato.

Nella memoria per l'udienza di preparifica (prot. n. 51332 del 27 maggio 2021), l'Amministrazione ha illustrato che tale maggiore impegno si riferisce ai saldi corrisposti per le prestazioni sanitarie rese dalla ex fondazione San Raffaele G. Giglio di Cefalù nell'anno 2010, per euro 903.373,00 e nell'anno 2011 per euro 1.298.602,00, a seguito della

definizione dei controlli sanitari sulle prestazioni di ricovero e ambulatoriale da parte dell'ASP di Palermo.

La tabella che segue restituisce l'impianto contabile dei capitoli del perimetro sanitario corrispondenti all'accertamento ed impegno del fondo sanitario indistinto- finanziamento statale.

Tabella n. 9 - Perimetro sanitario: entrate e spese F.S.I. quota Regione

capitoli	descrizione	Accertamenti di bilancio	capitoli	descrizione	Impegni finanziamento sanitario corrente 2019
1007	quota del 35 per cento dell'imposta unica sui giuochi di abilita' e sui concorsi pronostici	9.240.374,33	413302	FSR - compartecipazione Aziende Sanitarie	4.184.187.589,78
1008	quota del 12,25 per cento dell'incasso lordo dei proventi derivanti dall'esercizio dei giuochi di abilita' e dei concorsi pronostici	11.542.837,03	413372	FSR - Finanziamento ARPA	29.000.000,00
1023	imposta sui redditi gia' imposta sul reddito delle persone fisiche	5.723.983.428,90	413375	FSR - Acquisto servizi di consulenza n.a.c.	3.306.090,50
1024	imposta sul reddito delle societa', gia' imposta sul reddito delle persone giuridiche.	451.125.859,18	413376	FSR - Acquisto prestazioni sanitarie da erogatori privati	245.000.000,00
1026	imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonche' ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale	74.557.048,68	412020	FSR - Rimborso alle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere per il personale comandato ai sensi art.1, co. 10, L.R. 5/11/2004, n.15	107.500,00
1027	ritenute di acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche	22.162.484,85	413005	FSR - IRAP per il personale comandato ai sensi art.1, co. 10, L.R. 5/11/2004, n.15	7.500,00
1201	imposta di registro	208.942.855,00	413381	FSR - Canone locazione immobili	1.140.000,00
1203	imposta sul valore aggiunto	2.000.853.478,59	413382	FSR - Contributo a IZS della Sicilia e ARAN	1.178.223,59
1205	imposta di bollo	233.011.987,34	413384	FSR - Oneri da contenzioso per controversie	31.050,33
1210	tasse ed imposte ipotecarie.	75.561.565,64	413385	FSR - Fondo incentivi per funzioni tecniche	18.486,80
1217	tasse sulle concessioni governative escluse quelle per la licenza di porto d'armi anche per uso di caccia, di cui all'art. 23, primo comma, della legge 27 dicembre 1977, n. 968	20.032.364,57			
1218	tasse automobilistiche	335.046.765,62			
1239	imposta sulle successioni e donazioni	19.947.654,22			
1243	diritti catastali e di scritturato	32.919.447,07			
1400	entrate eventuali diverse concernenti le tasse e le imposte indirette sugli affari	31.902.019,28			
1751	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte e 1759)	70.369,54			
1753	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte e 1753)	5.290,00			
1922	somme dovute dai responsabili dei centri e degli stabilimenti per le spese relative al riconoscimento dei centri e degli stabilimenti medesimi.	520,00			
3321	contributo unificato di iscrizione a ruolo nei procedimenti giurisdizionali. (ex cap. 1207)	25.674.656,48			
7003	imposta regionale sulle attivita' produttive - irap - non sanita'.	120.003.761,00			
TOTALE ACCERTATO IN BILANCIO		***9.396.584.767,32***			
DI CUI QUOTA INSERITA NEL PERIMETRO SANITARIO PER FINANZIAMENTO FSI QUOTA REGIONE		***4.463.976.441,00***	***TOTALE***		4.463.976.441,00
UTILIZZO AVANZO FONDO SANITARIO INDISTINTO FONDI REGIONALI - CAP 7		***2.201.975,00***	413302	FSR - compartecipazione Aziende Sanitarie	2.201.975,00
TOTALE RISORSE ISCRITTE NEL PERIMETRO SANITARIO		***4.466.178.416,00***	***TOTALE IMPEGNATO IN BILANCIO***		4.466.178.416,00

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

L'importo complessivo del fondo sanitario indistinto, quota Stato e quota Regione, risulta contabilizzato per l'importo complessivo di € 8.961.666,00 come da intese Rep. Atti n

88/CSR del 6/06/2019, alla voce AA030 (contributi da Regione per fondo sanitario indistinto) del conto economico consolidato del SSR esercizio 2019 relativo al IV trimestre trasmessi al N.S.I.S., in atto non ancora approvato, comunicati in allegato alla nota prot. n. 42630 del 7/10/2020 del dipartimento Pianificazione Strategica.

Relativamente ai trasferimenti statali destinati al finanziamento della spesa sanitaria (cap. 3415), nel corso dell'anno 2019 sono state trasferite anticipazioni di tesoreria per complessivi € 2.626.809.889,66 (cap. 4219) di cui € 2.394.161.092,00 ripianate con quote di FSN (cap. spesa 215217) sul quale permane un residuo complessivo di importi da compensare per complessive € 714.712.436,53 di cui € 232.648.797,66 riferito all'esercizio 2019 ed € 482.063.638,87 riferite al FS 2016-2018.

L'importo residuo da riscuotere per l'esercizio 2019 del FSI statale, di cui la Regione risulta ancora creditrice risulta pari a € 134.930.857,50.

Gli importi complessivamente incassati in conto competenza per IRAP sanità (cap. n. 1608) e addizionale IRPEF (cap. 1609) risultano complessivamente pari ad € 1.472.676.033,96, con un residuo di competenza di € 240.477.553,04

La quota di compartecipazione regionale, pari ad € 4.463.976.441,00 è da considerarsi integralmente incassata.

Le somme relative al fondo sanitario indistinto erogate al SSN risultano complessivamente pari ad € 8.201.578.338,00 di cui € 7.690.954.691,00 erogati alle Aziende ed € 510.626.647, erogati alla GSA per i pagamenti a carico della stessa[9].

b) Progetti obiettivo

Con riferimento ai fondi attribuiti per i Progetti Obiettivo di PSN anno 2019, di cui all'Accordo della Conferenza Stato-Regioni Rep. Atti n. 191/CSR del 28/11/2019 e all'Intesa della Conferenza Stato-Regioni Rep. Atti n.192/CSR del 28/11/2019, i relativi importi pari a quota Regione per € 47.248.203,53 (quote entrate proprie) e quota Stato per euro 48.960.722,41 (riscossa per € 34.526.396,00) risultano accertati e impegnati sui pertinenti capitoli del perimetro sanitario.

L'importo complessivamente pagato risulta pari ad € 869.011,97 che corrisponde al maggior impegno sul capitolo 413322, rispetto agli importi definiti da Intese, corrispondente

[9] Tabelle pag. 10 verbale riunione tavolo tecnico e comitato dell'8 ottobre 2020.

alla reiscrizione di somme in perenzione (impegno 2495/2013) relative alla liquidazione di prestazioni 2013.

Con la memoria per l'udienza di preparifica della Ragioneria Generale, in merito all'importo complessivamente pagato di euro 869.011,97, l' Amministrazione ha comunicato che *"esso corrisponde a richieste di reiscrizione in bilancio di somme in perenzione sull'impegno assunto con DDS n. 2495/2013 per il pagamento di fatture emesse da Enti attuatori di azioni correlate ai Progetti Obiettivo di PSN anno 2013 per le quali l'Amministrazione ha stipulato specifiche convenzioni. Le convenzioni prevedono step di pagamento progressivi riferiti agli stati di avanzamento dello svolgimento dei progetti. Nel dettaglio:*

- *euro 50.217,00 all'ASL TO3 per l'azione progettuale 6.2 (prima tranche)*
- *euro 108.306,37 all'AGENAS per l'azione progettuale 2.5 (Saldo)*
- *euro 608.700,00 all'ASP di Siracusa per l'azione progettuale 16.5 (seconda tranche)*
- *euro 20.088,00 all'ASL TO3 per l'azione progettuale 6.2 (seconda tranche)*
- *euro 21.215,53 all'IBIM CNR per l'azione progettuale 9.7 (Saldo)*
- *euro 21.000,00 all'Ospedale Buccheri La Ferla per l'azione progettuale 1.7 (prima tranche)*
    - *euro 10.000,00 (8.196,72 + IVA 1.803,28) all'Università di Palermo per l'azione progettuale 6.2 (prima tranche)*
- *euro 29.485,07 all'ASL TO3 per l'azione progettuale 6.2 (Saldo)".*

Queste Sezioni Riunite, sul punto, prendono atto di quanto comunicato.

Tabella n. 10 - Impegni da reiscrizione residui perenti esercizio 2019 cap. 413322

Imp	oggetto	importo
1	FATT. N. FV 2019000000040 ASL TO3 1^tranche PROGETTO 6.2	50.217,00
2	NOTA DI DEBITO N.14496 PROGETTI OBIETTIVO DI PSN 2013 AGENAS	108.306,37
3	P.O. 2013 ASP SIRACUSA AZIONE PROG. 16.5	608.700,00
4	FATT. N. FV2019000006490 PROGETTI OBIETTIVO DI P.S.N. 2013 2^ tranche ASL TO3	20.088,00
5	PROGETTO OBIETTIVO LINEA PROG.9.7 ANNO 2013 IBIM-CNR CODICE CUP B72F17000350002	21.215,53
7	PROGETTI OBIETTIVO DI P.S.N. ANNO 2013 LIQUID. 70% AZIONE 1.7	21.000,00
9	FATT. N. FAE2-1 P.O. DI P.S.N. ANNO 2013 1^TRANCHE UNIPA CODICE CUP E74H00001900002	8.196,72
10	FATT. N. FAE2-1 P.O. DI P.S.N. ANNO 2013 1^ TRANCHE UNIPA COD.CUP E74H00001900002 - I.V.A. VERSAMENTO	1.803,28
11	FATT. N. FV2019000001585 P.O. 2013 ASL A.TO 3 COD. CUP H25C17000020005	29.485,07
Totale		869.011,97

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Secondo quanto riferito dal Dipartimento della Pianificazione Strategica nel riscontro fornito con nota prot. 1988 del 20/4/2021, l'equivalente della quota Regione è stata assegnata alle Aziende Sanitarie nell'ambito della negoziazione dell'anno 2019 per il raggiungimento delle finalità previste nei predetti atti Stato-Regioni. Tale somma è stata oggetto di distribuzione definitiva con il Decreto Assessoriale n. 554 del 22/6/2020 unitamente al riparto del fondo sanitario indistinto.

Quanto invece alla quota Stato, la stessa è stata, in atto, soltanto parzialmente assegnata, per gli importi ed i beneficiari di seguito indicati:

- nell'anno 2020 la Linea 4 "Piano Nazionale Prevenzione e supporto al Piano nazionale Prevenzione" per complessivi € 10.281.010,00 di cui liquidati € 345.000,00 in favore dell'A.O.U. Policlinico di Catania ed € 340.000,00 in favore dell'ARNAS Garibaldi di Catania;

- nell'anno 2021 la Linea 5 "La tecnologia sanitaria operativa come strumento di integrazione ospedale territorio" per complessivi curo 33.545.958,00, già liquidati, come di seguito specificato:

Tabella n. 11 – Progetti obiettivo - Riparto somme Linea 5 anno 2021

BENEFICIARIO	Importo Assegnato
ASP DI AGRIGENTO	*1.196.870,06*
ASP DI CALTANISSETTA	*2.151.250,00*
ASP DI CATANIA	*949.910,46*
ASP DI ENNA	*1.931.000,00*
ASP DI MESSINA	*246.813,00*
ASP DI PALERMO	*5.383.596,00*
ASP .01 RAGUSA	*1.040.529,00*
ASP DI SIRACUSA	*2.538.668,00*
ASP DI TRAPANI	*3.706.794,00*
AOUP PALERMO	*4.766.490,40*
AOUP CATANIA	*2.741.257,08*
AOUP MESSINA	*2.892.780,00*
CEFPAS	*4.000.000,00*
TOTALE	***33.545.958,00***

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

L'importo complessivo del fondo sanitario vincolato destinato ai progetti obiettivo (€ 96.208.925,94) risulta interamente contabilizzato alla voce AA040 - contributi da regione per fondo sanitario vincolato del CE consolidato IV trimestre esercizio 2019.

La tabella che segue restituisce l'impianto contabile dei capitoli del perimetro sanitario corrispondenti all'accertamento ed impegno del fondo sanitario vincolato destinato al finanziamento dei progetti obiettivo.

Tabella n.12 - Perimetro sanitario: entrate e spese F.S.V. progetti obiettivo

capitoli	descrizione	Accertamenti di bilancio	capitoli	descrizione	Impegni finanziamento sanitario corrente 2019
3684	FONDO SANITARIO NAZIONALE DESTINATO AL FINANZIAMENTO DELLE SPESE CORRENTI - QUOTE A DESTINAZIONE VINCOLATA - (accertamento n. 31/2019 - Progetto Obiettivo di PSN 2019)	48.960.722,41	413322	Spese per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale indicati dal piano sanitario nazionale. (ex cap.42889 - 433301)	48.960.722,41
capp. 1007-1008-1023-1024-1026-1027-1201-1203-1205-1210-1217-1218-1239-1243-1400-1751-1753-1922-3321-7003 (Progetto Obiettivo di PSN 2019)		47.248.203,53	413363	Quota a carico della regione delle spese per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale indicati dal piano sanitario nazionale	47.248.203,53
TOTALE ACCERTATO IN BILANCIO DESTINATO AI P.O.		*96.208.925,94*	*TOTALE*		**96.208.925,94**
UTILIZZO AVANZO FONDO SANITARIO VINCOLATO QUOTA STATO - CAP 2		869.011,97	413322	Spese per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale indicati dal piano sanitario nazionale. (ex cap.42889 - 433301)	869.011,97
TOTALE RISORSE ISCRITTE NEL PERIMETRO SANITARIO		*97.077.937,91*	*TOTALE IMPEGNATO IN BILANCIO*		97.077.937,91

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Sul capitolo di entrata 3684 le Regione contabilizza tutti gli accertamenti contabili relativi alla quota vincolata del fondo sanitario di competenza statale.

Nell'esercizio 2019 risulta, altresì, accertato (D.D.S. n. 1813 del 16.9.2019 - Acc. n. 39/2019) ed incassato l'importo di € 20.444.607,00 pari al saldo (30%) dei progetti obiettivo PSN anno 2012 di cui alla delibera CIPE n. 142 del 21.12.2012 portato originariamente in economia con D.D. n. 1547/2013 a seguito dei rilievi in seno alla deliberazione 160/2013/GEST del 26 giugno 2013 della Sezione controllo che aveva qualificato il relativo provvedimento di accertamento DD n. 217/2013 come "non regolare per difetto dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità". La Regione riferisce che tale somma risultava impegnata nell'esercizio finanziario di riferimento 2012 e liquidata e pagata l'anno successivo nel capitolo pertinente (413322).

Nel corso dell'anno 2019 i progetti obiettivo del PSN 2012 sono stati rendicontati ed approvati con erogazione del relativo saldo pari al 30% delle risorse di cui all'Intesa della Conferenza stato - regioni Rep. Atti n. 228/CSR del 22/11/2012.

Secondo quanto riportato a pag. 53 del verbale della riunione congiunta di tavolo tecnico e comitato dell'8/10/2020, nonostante l'avvenuta riscossione, tale somma risulta ricompresa nell'importo complessivo di € 499,2 €/mln iscritto nel bilancio della GSA 2019

fra i debiti del SSR nei confronti della Regione per effetto degli anticipi riversati sulle Aziende Sanitarie e/o strutture a gestione diretta per quote di fondo sanitario regionale. Tale circostanza è stata confermata dall'Amministrazione regionale nella memoria di cui alla nota prot. 51332/2021 che non ha però fornito la motivazione del rinvio della regolarizzazione della partita debitoria nella contabilità della GSA.

In atto tale somma contribuisce alla determinazione dell'avanzo di gestione 2019 originato dal perimetro.

Risulta, inoltre, utilizzato avanzo a seguito di riproduzioni di economie per complessive € 894.691,24.

c) Altre quote vincolate del fondo Sanitario

La tabella riportata a pag. 155 della relazione al rendiconto indica le ulteriori somme vincolate del FSN di cui alle specifiche Intese per l'esercizio 2019.

Tabella n.13 - Contributi vincolati del F.S.R.

Altri contributi vincolati del Fondo Sanitario Regionale	Importi da Intese	Quota STATO	Quota REGIONE
Farmaci innovativi oncologici e non	*74.589.512,62*	*35.188.491,24*	*39.401.021,38*
Medicina penitenziaria (Rep.Atti n.88/CSR del 06/06/2019)	*434.000,00*	*434.000,00*	
Sanità penitenziaria (Rep. Atti n.123/CU del 28/11/2019)	*17.463.676,00*	*17.463.676,00*	
Superamento OPG (Rep. Atti n.124/CU del 28/11/2019)	*4.508.584,83*	*4.508.584,83*	
Borse Studio MMG (Rep. Atti n.185/CSR del 7/11/2019)	*4.845.975,60*	*2.466.116,98*	*2.379.858,62*
Integrazione spese corsi di formazione MMG	*105.105,11*	*53.487,99*	*51.617,12*
Funzioni assistenziali erogate dalle farmacie (Rep. Atti n.33/CSR del 7/3/2019)	*2.297.509,39*	*1.169.202,53*	*1.128.306,86*
Finanz.to Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia	*23.230.070,98*	*23.230.070,98*	
Totale	*127.474.434,53*	*84.513.630,55*	*42.960.803,98*

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Il comma 546 della legge di stabilità 2019 - n. 145/2018 - ha abolito le seguenti quote vincolate di FSN che confluiscono nella quota indistinta del fabbisogno sanitario nazionale standard: a) importo destinato all'assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale, di cui all'articolo 35, comma 6, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (quota stato cap. spesa 413337);

b) importo destinato alla riqualificazione dell'assistenza sanitaria e dell'attività libero-professionale, di cui all'articolo 28, comma 8, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (quota stato capitolo 413336).

Su tali capitoli risultano residui per somme ancora da erogare rispettivamente pari ad € 4.897.667,00 ed € 16.354.989,40 (di cui 11 milioni circa impegnati nel 2015). Dal prospetto di cui alla tabella a pag. 173 della relazione al rendiconto non sembrerebbero emergere crediti per somme ancora da incassare.

Non è dato verificare quale siano le circostanze ostative al trasferimento delle relative somme[10].

Con riferimento alla quota di compartecipazione statale, pari ad € 84.513.630,55, risultano accertate ed impegnate somme per complessive € 85.588.449,42 con una differenza con le intese pari ad € 1.074.818,87.

Tale differenza è dovuta a:

a) integrazione contributi per spese di formazione di MMG non impegnati per € 53.487,99, unitamente alla quota regione per € 51.617,12

b) sul capitolo funzioni assistenziali erogate dalle farmacie (cap. 413397-impegno 1/2019), sembrerebbero sussistere somme impegnate in eccesso per complessive € 1.128.306,86, pari alla corrispondente quota Regione.

Secondo quanto riportato nel verbale del tavolo tecnico e del comitato dell'8 ottobre 2020 la Regione Siciliana ha dichiarato di avere assunto correttamente il relativo impegno per entrambe le fattispecie sull'esercizio 2020.

Con la memoria per l'udienza di preparifica della Ragioneria Generale, in merito all'importo di euro 1.128.306,86, erroneamente accertato ed impegnato sulla quota Stato, si illustra che : *"con l'Intesa Rep. Atti n. 33/CSR del 7 marzo 2019 è stata assegnata alla Regione Sicilia la somma complessiva di euro 3.952.280,39 di cui euro 2.297.509,39 per l'anno 2019 ed euro 1.654.770,61 per l'anno 2020 per il "Finanziamento destinato alla sperimentazione per la remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali previste dall'art. 1 del D. Lgs. 3 ottobre 2009, n. 152 erogate dalle farmacie con oneri a carico del SSN - anni 2019/2020". Conseguentemente, con DDS n. 2075 del 19/11/2019 è stata accertata nello stato di previsione delle entrate del Bilancio di previsione della Regione l'intera somma di euro 3.952.280,39 di cui euro 2.297.509,39 per l'anno*

[10] A pag. 52 del verbale della riunione del tavolo tecnico e del comitato fra i fondi da distribuire accantonati nella GSA vengono indicate anche somme relative al Fondo di esclusività.

2019. Solo a seguito della mail del Ministero della Salute dell'11 febbraio 2020 è stato chiarito che gli importi previsti dall'Intesa della Conferenza Stato-Regioni Rep. Atti n.33/CSR del 7 marzo 2019 includevano per la Regione Sicilia anche la quota di compartecipazione del 49,11%. Pertanto, nel corso dell'anno 2020 si è proceduto ad apportare le opportune rettifiche con DDS n. 81/2020 con il quale è stato disposto, tra l'altro, il minore accertamento di euro 1.128.306,86 per l'anno 2019."

Si evidenzia come le somme risultino integralmente ripartite per il 2019 fra gli enti del SSR per complessive € 2.297.509,39 per effetto del D.A. n. 554/2020.

L'importo del contributo statale relativo ai farmaci innovativi e farmaci innovativi oncologici, a valere sui fondi previsti all'art. 1, commi 400 e 401, della L. n. 232/2016, pari ad € 35.188.491,24, risulta inferiore agli importi originariamente comunicati dal Coordinamento Salute, in quanto successivamente rettificate con D.D.S. n. 2197/2019 per effetto dei conguagli 2018 (- € 5.640.626,62). Alla stessa stregua risultano rideterminate le relative compartecipazioni regionali (€ 39.401.021,38).

L'importo complessivo, ripartito con D.A. n. 554/2020, al 31/12/2019 risulta incassato ma non erogato.

Risulta, altresì, applicato avanzo vincolato per complessivi € 894.691,24 per il finanziamento di "riproduzioni" di economie effettuate sui residui perenti, per le quali la Regione non ha fornito la richiesta relazione, di seguito elencate:

Tabella n. 14 - Utilizzo avanzo di amministrazione vincolato da altre quote vincolate di F.S. quota Stato

Capitolo	Anno Provenienza	Impegno	Descrizione	IMPEGNI C/COMPETENZA
413366	2019	1	finanziamento per regol.ne cittadini extracomunitari anno 2012	813.616,00
416552	2019	1	Rimborso missione 10 aprile 2019 progetto TRAC	448,20
416552	2019	2	Rimborso missione Progetto TRAC	731,90
416552	2019	3	Impegno e liquidazione missione presso ASP Siracusa il 4 novembre 2019	157,80
416552	2019	4	Missione progetto TRAC presso Aziende Sanitarie Provinciali di Catania e Messina il 16/10/19 e il 8/10/19	160,50
417317	2019	1	Progetto ricerca Role of the immunological impairment in progressin from MGUS to Multiple Myeloma - AOU Policlinico di Catania - Saldo	79.576,84
				894.691,24

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Si evidenziano le stesse perplessità già sollevate circa la reiscrizione di somme espunte dallo stock dei residui perenti per insussistenza del titolo giuridico o intervenuti termini di prescrizione.

La tabella che segue restituisce l'impianto contabile dei capitoli del perimetro sanitario corrispondenti all'accertamento ed impegno delle quote fondo sanitario vincolato per altre finalità, relative al finanziamento statale.

Tabella n. 15 - Altre quote vincolate F.S. quota Stato

capitoli	descrizione	Accertamenti di bilancio	capitoli	descrizione	Impegni finanziamento sanitario corrente 2019
3684	Fondo sanitario nazionale destinato al finanziamento delle spese correnti - quote a destinazione vincolata - (accertamento n.n. 15,17,48,51,57,69,70- 2019 quote vincolate 2019)	47.933.841,20	413316	Finanziamento per i servizi gestiti dall'istituto zooprofilattico sperimentale della sicilia (ex cap. 42831)	23.230.070,98
3685	Fondo sanitario nazionale destinato al finanziamento delle spese correnti - quote a destinazione vincolata.	2.466.116,98	413334	Finanziamento delle spese per il personale degli istituti penitenziari, nei settori della prevenzione e dell'assistenza ai detenuti e agli internati tossicodipendenti, trasferiti al servizio sanitario nazionale	434.000,00
3365	Assegnazione quote a destinazione vincolata per il rimborso alle regioni per l'acquisto dei farmaci innovativi.	35.188.491,24	413373	Rimborso alle regioni per l'acquisto di farmaci innovativi	35.188.491,24
			413378	Finanziamento delle spese per l'espletamento delle funzioni sanitarie afferenti alla medicina penitenziaria trasferite al servizio sanitario regionale.	17.463.676,00
			413397	Finanziamento destinato alla sperimentazione dei nuovi servizi nella farmacia di comunita' di cui all'art. 1 del d.lgs. del 3 ottobre 2009, n. 153.	2.297.509,39
			417315	Spese per la formazione in medicina generale (ex cap. 42878)	2.466.116,98
			417352	Quota vincolata per il finanziamento di parte corrente per il superamento degli ospedali pschiatrici giudiziari.	4.508.584,83
TOTALE ACCERTATO IN BILANCIO ALTRE QUOTE VINCOLATE		*85.588.449,42*	*TOTALE*		**85.588.449,42**
UTILIZZO AVANZO FONDO SANITARIO VINCOLATO QUOTA STATO - CAP 2		**894.691,24**	413366	finanziamento dei maggiori oneri connessi alla regolarizzazione dei cittadini extracomunitari occupati	813.616,00
			416552	organizzazione eventi,pubblicita' e servizi per trasferta per l'attuazione della linea progettuale 16.5 psn anno	1.498,40
			417317	contributi per il finanziamento di programmi speciali per ricerche o sperimentazioni attinenti gli aspetti	79.576,84
					894.691,24
TOTALE RISORSE ISCRITTE NEL PERIMETRO SANITARIO		*86.483.140,66*	*TOTALE IMPEGNATO IN BILANCIO*		*86.483.140,66*

Fonte: Elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Al 31/12/2019 la Regione siciliana risulta creditrice nei confronti dello Stato, relativamente alle quote vincolate di fondo sanitario (progetti obiettivo e altre quote vincolate), per complessivi € 82.771.647,53, come di seguito specificato:

Tabella n. 16 - Crediti della Regione verso lo Stato per Fondo sanitario vincolato

DESCRIZIONE	IMPORTO
FSN 2014 – Obiettivi di piano	*19.399.862,00*
FSN 2014 – Fibrosi cistica - Ricerca	*61.025,23*
FSN 2013 – Obiettivi di piano	*5.120.607,00*
FSN 2013 – Fibrosi cistica - Ricerca	*61.023,01*
FSN 2011 – Ass. Isole minori	*808.232,00*
FSN 2017 – Obiettivi di piano	*16.886.946,00*
FSN 2018 – Obiettivi di piano	*15.057.697,00*
FSN 2019 – Obiettivi di piano	*14.434.326,41*
FSN 2019 - IZS	*4.646.014,18*
FSN 2019 – Medicina Penitenziaria	*86.800,00*
FSN 2019 – Prestazioni erogate da farmacie	*1.169.202,53*
FSN 2019 - OPG	*901.716,83*
FSN 2019 – Sanità penitenziaria	*3.492.735,00*
FSN 2015 – Indennità abbattimento animali	*58.607,00*
FSN 2016 – Sindrome depressiva post partum	*28.542,00*
FSN 2019 – Borse di studio MMG	*493.222,98*
Farmaci innovativi	*65.088,77*
TOTALE	*82.771.647,94*

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Nel 2020 risultano riscossi residui per € 64.802.183,52, relativi agli Obiettivi di Piano 2013 e 2014 per superata verifica ministeriale. Inoltre, l'art. 117 del DL n. 34/2020 ha consentito il trasferimento alle regioni, in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 34-bis, della legge 23/12/1996, n. 662, e ferme restando le verifiche del Comitato permanente per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza sui progetti presentati dalle Regioni, anche ai fini dell'eventuale recupero delle somme nel caso di verifica negativa dei medesimi progetti, della quota residua del finanziamento degli obiettivi del piano sanitario nazionale per gli anni 2018 e 2019.

Le quote di compartecipazione regionale al fondo sanitario vincolato per altre finalità risultano accertate ed impegnate per l'importo complessivo di € 41.780.880,00, inferiore a quello definito con le specifiche Intese, con una differenza di € 1.179.923,98, imputabile alle quote non impegnate per l'integrazione spese di formazione MMG (€ 51.617,12) e la quota regionale relativa all'erogazione delle funzioni assistenziali erogate dalle farmacie (€ 1.128.306,86)

La tabella che segue evidenzia i capitoli di entrata e di spesa del perimetro sanitario corrispondenti all'accertamento ed impegno delle quote fondo sanitario vincolato per altre finalità relative alla compartecipazione regionale.

Tabella n. 17 - Altre quote vincolate F.S. quota Regione

capitoli	descrizione	Accertamenti di bilancio	capitoli	descrizione	Impegni finanziamento sanitario corrente 2019
capp. 1007-1008-1023-1024-1026-1027-1201-1203-1205-1210-1217-1218-1239-1243-1400-1751-1753-1922-3321-7003 (altre quote vincolate di PSN 2019)		41.780.880,00	413374	Cofinanziamento regionale farmaci innovativi	39.401.021,38
			416575	Spese per il cofinanziamento di formazione specifica in medicina generale per altri servizi.	120.000,00
			416576	Spese per il cofinanziamento di formazione specifica in medicina generale per altri beni di consumo. (parte del cap. 417341)	5.000,00
			416577	Spese per il cofinanziamento di formazione specifica in medicina generale per rappresentanza, organizzazione eventi pubblicita' e servizi di trasferta. (parte del cap. 417341)	5.000,00
			417341	Spese per il cofinanziamento di formazione specifica in medicina generale trasferimento corrente a amministrazioni locali.	2.224.858,62
			417357	Spese per il cofinanziamento di formazione specifica in medicina generale per trasferimenti correnti a enti previdenziali. (parte del cap. 417341)	20.000,00
			816010	Spese per il cofinanziamento di formazione specifica in medicina generale per macchine d'ufficio. (parte del cap. 417341)	5.000,00
TOTALE ACCERTATO IN BILANCIO ALTRE QUOTE VINCOLATE		*41.780.880,00*	*TOTALE*		*41.780.880,00*

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Gli importi complessivi del fondo sanitario vincolato destinato a specifiche finalità, quota Stato e quota Regione, risultano interamente contabilizzati come da intese, per complessive € 104.244.363,55, alla voce AA040 - contributi da regione per fondo sanitario vincolato del CE consolidato IV trimestre esercizio 2019. Non risulta contabilizzato il contributo destinato all'Istituto Zooprofilattico, pari ad € 23.230.070,98 che l'ente ha scelto di non far transitare nella gestione della GSA.

d) Fondi ordinari della Regione a destinazione vincolata

Nel prospetto di raccordo fra entrate e spese inserite nel perimetro sanitario, trasmesso in allegato alla nota prot. 34764 del 22/4/2021 della Ragioneria generale della Regione, si fornisce il dettaglio dei capitoli del bilancio regionale costituiti da spese finanziate a valere sulle risorse regionali vincolate alla Sanità costituite da

a) *Pay back* farmaceutico
b) Altre entrate finalizzate

Tale parte del perimetro evidenzia un avanzo di gestione pari a complessivi € 25.407.331,65, di cui 24.523.953,71 euro imputabile al maggior accertamento sul capitolo 3665 (*Pay back*) ed 883.377,94 euro riferibile agli ulteriori capitoli dell'aggregato (1779-1921-1923).

Il *Pay back* farmaceutico è la misura introdotta 2008 per arginare l'aumento della spesa pubblica farmaceutica consentendo l'erogazione di risorse economiche alle Regioni a sostegno della spesa farmaceutica[11].

Il payback è a tutti gli effetti, e in via ordinaria, una modalità di finanziamento della spesa farmaceutica ed è espressamente contemplato quale finanziamento sanitario aggiuntivo corrente all'art. 20, comma 1, del D.lgs. n. 118/2011.

L'importo accertato sul capitolo 3665 risulta pari ad € 134.128.523,96 (€ 100.626.173,32 relative al *pay back* 2013-2017) (riscosso € 110.289.031,00), gli impegni sul corrispondente capitolo di spesa 413345 ammontano ad € 110.229.236,88, con una differenza pari ad € 23.899.287,08.

In realtà, la differenza effettiva risulta pari ad € 24.523.954,08 in quanto risulterebbe impegnato l'importo di € 624.667,00 per *pay back* relativo all'esercizio 2019 accertato sul 2018 e non impegnato, pari alla differenza fra stanziamenti di entrata e di spesa, anche se tale importo non viene segnalato dalla regione come utilizzo di avanzo[12].

11 Il *Pay back* 5% disciplinato dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) e ss.mm.ii., relativo alla spesa farmaceutica, consente alle aziende farmaceutiche di chiedere ad AIFA la sospensione della misura di contenimento della spesa farmaceutica pari alla riduzione del prezzo del 5% per i propri farmaci dietro versamento (*pay-back*) del relativo controvalore su appositi conti correnti indicati dalle Regioni.
Il *Pay back* all'1,83 prevede il versamento alle Regioni da parte delle aziende farmaceutiche degli importi corrispondenti ad una quota dell'1,83% del prezzo di vendita al pubblico dei propri medicinali dispensati a carico del Servizio Sanitario Nazionale, erogati in regime di convenzionata (Art. 11 comma 6 dl 78/2010).
La legge di bilancio 2019 ha esteso il meccanismo del payback a parte dei farmaci utilizzati per le cure delle malattie rare. Inoltre, il decreto semplificazioni recepisce l'accordo Regioni-Farmindustria, con cui di fatto si stabilizza il meccanismo del payback e si mette fine al contenzioso tra Regioni e Farmindustria per gli anni dal 2013 al 2018.

12 L'importo delle somme accertate e non impegnate nel 2018 si evincono da pag. nn. 30-33 del verbale della riunione congiunta del tavolo tecnico e del comitato del 20 maggio 2020. Nella stessa sede la regione ha dato atto dell'impegno dell'eccedenza sul bilancio 2020 con i seguenti provvedimenti:

Si evidenzia come gli stanziamenti definitivi dei capitoli di entrata e di spesa risultavano inadeguati rispetto al decreto definitivo di accertamento intervenuto con D.D.S. n. 78 del febbraio 2020, nonostante il riparto delle somme intervenuto con D.M. MEF del 30 ottobre 2019 giusta intesa rep. Atti 162/CSR del 10 ottobre 2019.

Pertanto, l'importo da impegnare nel 2020 risulta pari ad 24,524 milioni di euro.

Nella riunione del tavolo tecnico e del comitato del 20 maggio 2020 risulta inoltre accertato il mancato impegno per complessive € 60.000,00 per restituzione somme indebitamente versate dalle aziende farmaceutiche.

L'importo complessivamente accertato nel 2019 risulta contabilizzato fra i ricavi del consolidato SSR del IV trimestre 2019 alla voce AA0910 (*pay back* superamento tetto di spesa farmaceutica ospedaliera) e AA0920 (ulteriore *pay back*).

Con riferimento agli ulteriori capitoli indicati nell'aggregato non è chiara la relativa finalizzazione. Risulta un'eccedenza fra accertamenti ed impegni per complessive € 1.508.044,57 confluita nell'avanzo di gestione ma non è chiaro a quale spesa sia imputabile né i criteri utilizzati per l'accertamento e l'impegno delle relative somme.

Inoltre, gli stanziamenti fra capitoli di entrata e capitoli di spesa sembrerebbero disallineati già a livello previsionale.

Gli importi sembrerebbero non transitare nel consolidato del SSR.

Si segnala la presenza nel perimetro sanitario del capitolo di spesa 413345, impegnato per complessive € 187.682,84, relativo al pagamento dei debiti pregressi, cancellati ai sensi dell'articolo 2 comma 1 della L.R. 12/2007, e per il pagamento degli oneri delle gestioni liquidatorie la cui tematica sarà successivamente affrontata.

La tabella che segue evidenzia i capitoli di entrata e di spesa del perimetro sanitario corrispondenti all'accertamento ed impegno delle ulteriori risorse regionali vincolate.

- DDS 410 del 19/05/2020 *pay back* 2013-2017 da destinare alle Aziende Sanitarie - € 24.464.159,12 capitolo 413368
- DDS 113 del 15/04/2020 impegno *pay back* 2019 da destinare alle Aziende - € 58.764,69 capitolo 413368.
- DDs 267 del 30/03/2020 restituzione indebitamente versate dalle aziende farmaceutiche a titolo di Pay back- € 1.029,90 capitolo 415208.

Tabella n. 18 - Fondi regionali a destinazione vincolata

CAPITOLO	DESCRIZIONE	ACCERTAMENTI 2019	CAPITOLO	DESCRIZIONE	IMPEGNI 2019
3665	quote a destinazione vincolata degli importi dovuti dalle aziende farmaceutiche che hanno aderito alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 796, lett. g, della legge 296 del 27/12/2006 (pay back).	134.128.523,96	413345	somme da erogare alle aziende del settore sanitario per il recupero della maggiore spesa farmaceutica ai sensi dell'art. 1 comma 796 lett. g della legge 296 del 27/12/2006 (pay back).	110.229.236,88
1779	proventi derivanti da sanzioni amministrative per contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza del lavoro ai sensi dell'art.21, comma 2 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n.758. (ex cap. 2541)	1.639.145,73	413368	fondo per il pagamento dei debiti pregressi delle aziende sanitarie, per il rimborso degli oneri derivanti da eventuali pagamenti sui debiti cancellati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della l.r. 12/2007	187.682,84
1921	proventi per i servizi svolti nell'interesse dei privati. (parte delle entrate trasferite al cap. 1755 e 1755)	80.762,38	416517	spese per il potenziamento delle attivita' di controllo veterinario (ex cap.42152)	45.000,00
1923	sanzioni amministrative irrogate per le violazioni in materia di tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo	36.226,74	416572	altri beni di consumo per il potenziamento dei servizi veterinari regionali. (parte del cap. 416517)	126,00
			416573	acquisti di servizi per il potenziamento dei servizi veterinari regionali. (parte del cap. 416517)	7.000,00
			417327	spese per l'attivita' di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle aa.ss.ll. da finanziare, ai sensi dell'art. 13, comma 6, del d.lgs. 81/2008, con i proventi delle sanzioni amministrative di cui all'art. 21, comma 2, del d.lgs. 758/1994 relative ad acquisto di beni.	0,00
			417361	trasferimenti ai comuni di quota parte dei proventi delle sanzioni amministrative introitate dalla regione ai sensi della l.r.15/2000da destinare alle finalità di cui all'articolo 26 comma 4 della legge regionale n. 15/2000 come modificato dalla legge reg	8.281,44
TOTALE ACCERTATO IN BILANCIO CAPITOLI REGIONALI A DESTINAZIONE VINCOLATA		*135.884.658,81*	*TOTALE IMPEGNATO*		*110.477.327,16*
			AVANZO DI GESTIONE		*25.407.331,65*

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

e) Ulteriore spesa sanitaria finanziata con fondi regionali

La Regione siciliana ha fornito il seguente dettaglio dell'ulteriore spesa sanitaria inserita nel perimetro sanitario finanziata con quota parte dei fondi regionali:

Tabella n. 19 - Ulteriore spesa finanziata con fondi regionali

capitoli	descrizione	Accertamenti di bilancio	capitoli	descrizione	Impegni
capp. 1007-1008-1023-1024-1026-1027-1201-1203-1205-1210-1217-1218-1239-1243-1400-1751-1753-1922-3321-7003 (finanziamento ulteriori spesa)		2.541.712,66	412016	rimborso alle aziende sanitarie ed ospedaliere per il personale comandato ai sensi dell'articolo 1, comma 10, della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15	806.015,00
			413003	imposta regionale sulle attivita' produttive (irap) per il personale comandato ai sensi dell'articolo 1, comma 10, della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15.(parte del capitolo 412016)	53.733,41
			413315	trasferimenti ai comuni per l'erogazione dell'indennita' di residenza in favore dei titolari di farmacie rurali private e sussidiate aventi sede nelle isole minori (ex cap. 42484)	212.554,80
			413333	ripiano dei disavanzi delle aziende sanitarie ed ospedaliere.	21.000,00
			413702	sussidio integrativo a favore degli ammalati affetti dal morbo di hansen. (ex cap. 42463)	48.710,47
			416522	spese per l'osservatorio epidemiologico regionale, ivi compreso l'acquisto di altri beni di consumo.	3.486,15
			416574	spese per l'osservatorio epidemiologico regionale per organizzazione eventi, pubblicità e servizi di trasferta. (parte del capitolo 416522)	3.730,62
			417328	spese per il cofinanziamento di programmi speciali per ricerche o sperimentazioni attinenti gli aspetti gestionali, la valutazione dei servizi, le tematiche della comunicazione e dei rapporti con i cittadini, le tecnologie e biotecnologie sanitarie.	90.000,00
			417349	contributo alle universita' di palermo, catania e messina per assicurare la copertura delle obbligazioni assunte per le finalita' di cui al titolo i della legge regionale 20 agosto 1994, n. 33.	1.300.000,00
			417359	finanziamento finalizzato all'istituzione della biobanca del mediterraneo presso l'istituto zooprofilattico sperimentale della sicilia-	0,00
			816009	spese per l'osservatorio epidemiologico regionale per l'acquisto di hardware.(parte del capitolo 416522)	2.482,21
QUOTA ACCERTAMENTO IMPUTABILE		*2.541.712,66*	*TOTALE*		*2.541.712,66*

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Gli impegni sui capitoli 413333 e 413702 risultano contabilizzati nel Consolidato regionale, rispettivamente alla voce AA080 (risorse aggiuntive da bilancio regionale a titolo di copertura LEA) e AA070 (contributi da regione extrafondo vincolati) del CE IV trimestre 2019.

Il capitolo 413333 da una previsione iniziale di € 131.750.000,00, risulta variato ed impegnato fino a concorrenza dell'importo definitivamente assestato di 21 mila euro con D.D.S. n. 2384 del 30/12/2019 secondo quanto richiesto dal tavolo tecnico nella riunione del 4 aprile 2019 a garanzia dell'equilibrio finanziario del SSR 2019, ai sensi del DL n. 120/2013, art. 6, comma 2.

Si rinvia la trattazione specifica della problematica connessa all'onere della rata del prestito trentennale, pari a 127,85 milioni di euro, gravante sul fondo sanitario indistinto al paragrafo relativo all'analisi della distribuzione e finalizzazione delle risorse.

L'Amministrazione ha, inoltre, comunicato ulteriori impegni assunti a seguito di ripristino autorizzazioni di spesa relativi al riparto in favore delle AA.SS.PP. dell'indennità vitalizia per i soggetti affetti da forme gravi di talassemia, ai sensi della legge regionale 1° agosto 1990, n. 20 e s.m.i. per complessive € 8.670.557,01, pagati per € 5.022.091,60

Tabella n. 20 – Utilizzo Fondi

capitoli	descrizione	Accertamenti di bilancio	capitoli	descrizione	Impegni
215741	Fondo Accantonamento Corrispondente Alle Riduzioni Delle Autorizzazioni Di Spesa Di Cui All'Allegato 2 Della Legge Di Stabilita' 2019.	8.609.299,90	413706	Indennita' Vitalizia A Favore Dei Cittadini Affetti Da Forme Gravi Di Talassemia. (Ex Cap. 42472)	8.609.299,90
215741	Fondo Accantonamento Corrispondente Alle Riduzioni Delle Autorizzazioni Di Spesa Di Cui All'Allegato 2 Della Legge Di Stabilita' 2019.	61.257,11	413707	Indennita' Chilometrica A Favore Dei Cittadini Affetti Da Forme Gravi Di Talassemia. (Ex Cap. 42473)	61.257,11
215734	Fondo Destinato Al Finanziamento Dei Contributi In Favore Di Soggetti Beneficiari Di Un Sostegno Economico.	150.964,79	417713	Somma Da Erogare In Favore Dei Soggetti Beneficiari Di Un Sostegno Economico Di Cui All'Articolo 128 Della Legge Regionale 12 Maggio 2010, N.11.	150.964,79
TOTALE VARIAZIONI DI BILANCIO		*8.821.521,80*	*TOTALE IMPEGNATO*		*8.821.521,80*

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Gli importi del capitolo 413706 e 413707 risultano contabilizzati alla voce AA070 del CE consolidato IV trimestre del SSR.

f) Somme destinate agli investimenti

La Regione ha comunicato un importo complessivo di € 10.316.531,62 impegnato per il finanziamento degli investimenti, finanziato con utilizzo di avanzo come rappresentato nella tabella seguente:

Tabella n. 21 - Spesa per investimenti

capitoli	descrizione	Accertamenti di bilancio	capitoli	descrizione	Impegni	natura
9	Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi regionali - parte conto capitale	6.722.389,59	S12009	quota a carico della regione per il finanziamento del piano di interventi pluriennali di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67. (ex cap. 81360-832008)	138.442,18	riproduzioni
			S12401	contributi ai comuni di catania e palermo per la realizzazione di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria - quota a carico della regione	78.441,10	reiscrizioni
			S12403	contributi per il completamento delle opere edilizie connesse all'ampliamento, rinnovo e restauro delle sedi degli enti ospedalieri e delle istituzioni di assistenza sanitaria, nonche' per provvedere all'accrescimento, al rinnovo ed al miglioramento delle	6.505.506,31	riproduzioni
8	Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi non regionali - parte conto capitale.	3.594.142,03	S12010	finanziamento di progetti relativi al programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio	3.594.142,03	reiscrizioni
TOTALE AVANZO APPLICATO AGLI INVESTIMENTI		*10.316.531,62*	*TOTALE IMPEGNATO*		*10.316.531,62*	

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Gli importi si riferiscono a reiscrizioni di residui perenti per € 3.672.583,13, di cui € 3.594.142,03 relativi a fondi non regionali) ed € 6.643.948,49 riferiti alla riproduzione di economie. A fronte dell'elevato importo delle riproduzioni sono stati chiesti opportuni chiarimenti privi di riscontro. Di seguito le somme impegnate per riproduzioni di residui perenti finanziati con fondi regionali:

Tabella n. 22 - Riproduzioni di residui perenti per spese di investimento esercizio 2019

Anno	Impegno	Descrizione	IMPEGNI C/COMPETENZA	Provvedimento _Numero	Provvedimento_ Data
2019	*5*	*A.S.P. TP - Lav. Realiz. Distretto Socio Sanitario nell'area dell'ex Osp. Psichiatrico di Trapani - Dec. d'imp. e liquidazione*	138.442,18	1650	30/07/2019
2019	*1*	*Imp. e liquid. su DVB N. 110040/19 in favore dell'AOUP Ct x Lav. Costruz. P.O. S. Marco in Librino - Pag. 56° SAL*	1.138.886,89	720	23/04/2019
2019	*2*	*AOU Policl. V. Emanuele di Catania - Lavori P.O. S.Marco in Librino - Liquid. x Pagamento 57° SAL*	2.170.206,30	1631	29/07/2019
2019	*3*	*AOU Polclinico V. Em. di Catania - Lavori P.O. S. Marco in Librino - pagamento attrezz. sanitarie*	59.780,00	1630	29/07/2019
2019	*4*	*AOUP Ct - Realizzazione P.O. S.Marco in Librino - Reimp. Su D.I. N. 110027/19 x Pag. attrezz. Sanitarie*	147.271,08	1716	09/08/2019
2019	*5*	*AOUP Catania - Realizzazione P.O. S.Marco in Librino - Reimp. Su D.I. n. 110031/19 x Pagamento 58° SAL*	2.751.602,34	1714	09/08/2019
2019	*6*	*AOU Policlinico di Catania - Lavori nuovo P.O. S.Marco in Librino - Reimp. Su D.I. N. 110045/19 x Pag. Attrez. San.*	87.309,30	1891	07/10/2019
2019	*7*	*Imp. e liquid. sul DVB.N. 110036/19 AOUP Catania - Lav. nuovo ospedale S. Marco in Librino - Pag.to attrez.*	150.450,40	2002	05/11/2019
			6.643.948,49		

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

g) Contributi extrafondo vincolati

La Ragioneria Generale della Regione ha fornito il dettaglio dell'ulteriore spesa sanitaria finanziata con trasferimenti vincolati.

Si evidenzia come risulti escluso dal perimetro sanitario l'importo di € 148.025.493,02 relativo al fondo per la disabilità e per la non autosufficienza di cui al capitolo 183808 - missione 12, di competenza dell'Assessorato alla Famiglia, contabilizzato alla voce AA070 (contributi da regione extrafondo vincolati) del CE consolidato del SSR IV trimestre 2019, come risulta dal verbale del 8 ottobre 2020 della riunione del Tavolo Tecnico e del Comitato.

Gli elenchi forniti hanno evidenziato numerosi capitoli per i quali sembrerebbe non sussistere una corrispondenza il CE consolidato.

La parte di perimetro esaminato evidenzia un avanzo di gestione per complessive € 30.091.854,45 derivante dalla somma algebrica tra il maggiore accertamento nel capitolo 7743 *"Trasferimento fondi per l'attivazione di interventi volti a ridurre i tempi di attesa nell'erogazione delle prestazioni sanitarie"* per € 30.854.984,93 assunto per l'esercizio finanziario

2019 con D.D.S. n. 91 del 12/2/2020 e impegni per utilizzo avanzo in diversi capitoli di spesa di natura fondi 2 (Assegnazioni Stato).

Nell'esercizio finanziario 2020 l'accertamento in questione è stato ridotto di € 26.644.458,61 e ricondotto alla somma riscossa e versata di € 4.210.526,32. La relativa iscrizione nel correlato capitolo di spesa 812030 *"Spese per l'attivazione di interventi volti a ridurre i tempi di attesa nell'erogazione delle prestazioni sanitarie"* è stata disposta nell'esercizio finanziario 2020 con Decreto n. 2228/2020 con l'utilizzo del relativo avanzo 2019.

Risulta, altresì, applicato avanzo per reiscrizione residui perenti per un importo pari ad € 152.527,92.

Con riferimento al trasferimento del Ministero della Salute per il gioco d'azzardo patologico, ex L. n. 208/2015 (art. 1, comma 946), l'importo di € 4.117.248,00 accertato sul capitolo 7729 e corrispondentemente impegnato si riferisce al piano 2017-2018. Nella riunione dell'8 ottobre 2020 tavolo tecnico e comitato hanno constatato che tale spesa è valorizzata dalla GSA, come a IV trimestre 2019, per 4,106 mln di euro corrispondente alla quota del GAP - prevenzione 2019. Il complessivo valore del contributo è stato oggetto di accantonamento alla voce di CE BA2790. La suddetta somma risulta accertata nel bilancio della Regione per l'anno 2020 con DDS n. 474 del 24/06/2020. In tale sede la Regione ha rappresentato che il ritardo è stato causato da disguidi intercorsi con l'Assessorato Economia deputato ad iscrivere le somme nei correlati capitoli di spesa.

La tabella che segue evidenzia i capitoli di entrata e di spesa del perimetro sanitario corrispondenti all'accertamento ed impegno delle ulteriori risorse vincolate da trasferimenti.

Tabella n. 23 - Ulteriore spesa finanziata con fondi vincolati da trasferimenti

capitoli	descrizione	accertamenti di bilancio	capitoli	descrizione	impegni	consolidato Regione
3359	assegnazioni extraregionali per progetti di sorveglianza epidemiologica e monitoraggio dello stato di salute della popolazione	10.000,00	416038	retribuzione in denaro per l'attuazione del progetto: sistema di monitoraggio dello stato di salute e di assistenza sanitaria alla popolazione immigrata dell'inmp.	6.979,00	
			416039	contributi sociali effettivi a carico dell'ente per l'attuazione del progetto: sistema di monitoraggio dello stato di salute e di assistenza sanitaria alla popolazione immigrata dell'inmp.	1.689,00	
			416040	altre spese al personale per l'attuazione del progetto: sistema di monitoraggio dello stato di salute e di assistenza sanitaria alla popolazione immigrata dell'inmp.	738,00	
			417010	imposte sulle attivita' produttive (irap) per l'attuazione del progetto: sistema di monitoraggio dello stato di salute e di assistenza sanitaria alla popolazione immigrata dell'inmp.	594,00	
3443	assegnazioni varie dello stato e di altri enti per spese correnti da effettuare nel territorio della regione (ex cap. 3214 parte e 3444)	2.000,16	416581	spese per organizzazione eventi, pubblicita' e servizi per trasferta per l'attuazione del progetto "uso di big data in epidemiologia ambientale ed occupazionale: effetti dell'inquinamento atmosferico, delle variabili meteo-climatiche e del rumore sulla sa	3.000,00	
			416582	altri beni di consumo per l'attuazione del progetto:"uso di big data in epidemiologia ambientale ed occupazionale: effetti dell'inquinamento atmosferico, delle variabili meteo-climatiche e del rumore sulla salute della popolazione generale, con particolare attenzione alle aree metropolitane, e sul rischio di incidenti in popolazioni di lavoratori".	0,00	
			417334	contributi relativi alla destinazione del 5 per mille per il finanziamento di progetti di ricerca sanitaria	3.773,75	
3493	assegnazioni dello stato per il finanziamento di iniziative di farmacovigilanza, di informazione degli operatori sociali, nonche' per la campagna di educazione sanitaria nella stessa materia. (ex cap.3605)	647.473,00	413359	somme da trasferire alle aziende sanitarie per il finanziamento di iniziative di farmacovigilanza, di informazione degli operatori sanitari, nonche' per le campagne di educazione sanitaria nella stessa materia. (ex cap.42487 - 421301)	1.580.533,81	AA070
3500	assegnazioni dello stato per oneri di funzionamento delle strutture di coordinamento delle attivita' trasfusionali.	129.793,27	416571	spese per oneri di funzionamento delle strutture di coordinamento delle attivita' trasfusionali connesse alle prestazioni professionali e specialistiche. (parte del cap. 417311).	33.900,00	
			417004	imposta regionale sulle attività produttive (irap) per l'attuazione dei progetti delle strutture di coordinamento delle attività trasfusionali ai sensi della legge n. 219 del 21 ottobre 2005.	9.346,00	
			417311	spese per oneri di funzionamento delle strutture di coordinamento delle attivita' trasfusionali.	268.009,45	
3503	assegnazioni dello stato per interventi diretti alla protezione dei soggetti affetti da celiachia	59.920,34	417326	somme da erogare alle strutture pubbliche, scolastiche ed ospedaliere che nelle mense provvedono alla somministrazione di pasti senza glutine su richiesta degli interessati.	0,00	
			419703	interventi per l'inserimento di appositi moduli informativi sulla celiachia nell'ambito delle attivita' di formazione e aggiornamento professionali rivolte a ristoratori e ad albergatori.	0,00	

capitoli	descrizione	accertamenti di bilancio	capitoli	descrizione	impegni	consolidato Regione
3507	assegnazioni dello stato per l'attuazione dei progetti promossi dal centro nazionale per la prevenzione ed il controllo delle malattie (c.c.m.)"	19.000,00	416026	retribuzione in denaro per l'attuazione dei progetti ai sensi dellla legge 138 del 26 maggio 2004.	3.135,00	
			416027	contributi sociali effettivi a carico dell'ente per l'attuazione dei progetti ccm ai sensi della legge n. 138 del 26 maggio 2004.	756,00	
			416028	altre spese per il personale per l'attuazione dei progetti ccm ai sensi della legge n. 138 del 26 maggio 2004.	343,00	
			416547	spese relative all'attuazione del progetto promosso dal centro per il controllo delle malattie - (c.c.m.): valutazione dei determinanti di ritardo nell'accesso ai servizi sanitari nella diagnosi e nel trattamento della tubercolosi polmonare(ptb) in pop	54.666,90	
			416549	organizzazione eventi, pubblicita' e servizi per trasferta per l'attuazione del progetto ccm"carriage ed infezioni da microrganismi multi resistenti(mdr) nelle unita' di terapia intensiva neonatale: confronto tra contesti epidemiologici ed organizzativi d	0,00	
			416565	spese per organizzazione eventi, pubblicita' e servizi per trasferta per l'attuazione dei progetti ccm ai sensi della legge n. 138 del 26 maggio 2004.	4.580,00	
			416578	spese relative all'affidamento di servizi per l'attuazione dei progetti ccm ai sensi della legge n. 138 del 26 maggio 2004.	13.090,00	
			416583	spese per utenze e canoni da rimborsare alla regione siciliana a seguito assegnazioni extraregionali.	420,00	
			416585	altre spese correnti da rimborsare alla regione siciliana a seguito assegnazioni extraregionali.	910,00	
			417006	imposta sulle attivita' produttive (irap) per l'attuazione dei progetti ccm ai sensi della legge n. 38 del 26 maggio 2004.	260,00	
			417345	spese per la realizzazione del progetto ccm: "centri diurni alzaheimer: approccio di rete, appropriatezza organizzativa e qualita' dei servizi".	20.327,62	
3514	assegnazioni dello stato per la predisposizione di campagne informative dirette alla prevenzione e alla conoscenza tra gli immigrati del divieto delle pratiche di mutilazione genitali femminili nonche' alla formazione di figure professionali tra il pers	33.705,15	413361	spese per la predisposizione di campagne informative dirette alla prevenzione e alla conoscenza tra gli immigrati del divieto delle pratiche di mutilazione genitali femminili nonche' alla formazione di figure professionali tra il personale sanitario.	33.705,15	
3536	assegnazioni dello stato per la prevenzione della cecita' e per la realizzazione e la gestione di centri per l'educazione e la riabilitazione visiva. (ex cap.3260)	61.108,40	413735	interventi per la prevenzione della cecita' e per la realizzazione e la gestione di centri per l'educazione e la riabilitazione visiva. (ex capp.42482 e 42410)	15.860,11	
3539	somme versate, a titolo di contributo alle spese, dai provider per il funzionamento del sistema di educazione continua in medicina (ecm) nella regione siciliana per il tramite dell'age.na.s.	134.339,35	416580	spese per organizzazione eventi, pubblicità e servizi di trasferta per la realizzazione del programma di accreditamento della regione siciliana ecm. (parte del cap. 416536)	3.303,51	
3582	assegnazioni dello stato in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti. (ex cap.3282)	48.440,60	413317	finanziamenti dello stato per interventi in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti. (ex cap. 42489)	48.440,60	
3606	assegnazioni dello stato a favore di cittadini affetti da tubercolosi non assistiti dall'inps.	12.879,28	413708	prestazioni economiche previste dall'art. 5 della legge 4 marzo 1987, n. 88 a favore dei cittadini affetti da tubercolosi non assistiti dall'inps. (ex cap. 42475)	12.879,28	
3610	trasferimenti dello stato per la prevenzione del randagismo. (ex cap.3274)	56.121,50	416532	spese per indennizzare gli allevatori per le perdite zootecniche da cani randagi o inselvatichiti. (ex 42154-416516)	0,00	
			417307	contributi ai comuni ed alle associazioni protezionistiche per rifugi sanitari, nonche' per la realizzazione del piano nazionale di sterilizzazioni di cui all'articolo 4, comma 1 della legge 174/2002 (ex cap.42211)	0,00	

capitoli	descrizione	accertamenti di bilancio	capitoli	descrizione	impegni	consolidato Regione
3668	assegnazioni dello stato per il finanziamento dei centri di riferimento per il riscontro diagnostico della sids.	115,90	417323	finanziamento dei centri di riferimento per il riscontro diagnostico della sids.	0,00	
3911	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da amministrazioni centrali	0	419202	restituzione e rimborsi allo stato ed altri enti extraregionali.	43.376,35	
7554	rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno.	2677411,31	413393	trasferimento alle aziende ed enti del ssr a titolo di rimborso degli oneri per prestazioni sanitarie a favore di stranieri non in regola con le norme di ingresso e soggiorno.	2.677.411,31	AA0100
7628	assegnazioni dello stato destinate a finanziare il progetto "save"(support action for vulnerability emergence.	70329,73	413394	spese di finanziamento del progetto "save" (support action for vulnerability emergence).	70.329,73	
7703	trasferimento ministeriale dal fondo per la riduzione della quota fissa per ricetta di cui all'art. 1, comma 804 e 805, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.	2.248.162,00	413395	finanziamento per la riduzione dell'onere della quota fissa per ricetta di cui all'art. 1, comma 804 e 805, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.	2.248.162,00	AA0150
7729	trasferimenti correnti da ministero per quota fondo g.a.p: gioco d'azzardo patologico.	4.117.248,00	416035	retribuzione in denaro per l'attuazione del progetto:gioco d'azzardo patologico-g.a.p	35.526,05	
			416036	contributi sociali effettivi a carico dell'ente per l'attuazione del progetto:gioco d'azzardo patologico-g.a.p	8.597,34	
			416037	altre spese per il personale per l'attuazione del progetto:gioco d'azzardo patologico-g.a.p .	6.102,00	
			416586	altri beni di consumo per l'attuazione del progetto: gioco d'azzardo patologico-g.a.p .	12.754,87	
			417009	imposte sulle attivita' produttive (irap) per l'attuazione del progetto:gioco d'azzardo patologico-g.a.p .	3.019,74	
			417363	trasferimenti correnti a amministrazioni locali per per garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette dal gioco d'azzardo patologico (gap).	4.037.248,00	
			S16012	hardware per l'attuazione del progetto:gioco d'azzardo patologico-g.a.p	6.000,00	
			S16013	acquisto macchine d'ufficio per l'attuazione del progetto: gioco d'azzardo patologico-g.a.p .	8.000,00	
7737	trasferimento quota fondo unico a sostegno dell'operativita' del numero unico europeo 112.	232.380,32	412554	contributo per il funzionamento del numero unico di emergenza 112 della regione siciliana.	232.380,32	
7739	trasferimento per il finanziamento del progetto :"meglio accogliere,accogliere meglio.qualificare la rete delle strutture residenziali e semi-residenziali per le persone con asd (disturbo dello spettro autistico)".	180.000,00	413398	finanziamento del progetto :"meglio accogliere, accogliere meglio.qualificare la rete delle strutture residenziali e semi-residenziali per le persone con asd(disturbo dello spettro autistico)".	180.000,00	
7742	trasferimenti in conto capitale per la raccolta dei dati dell'anagrafe vaccinale mediante il riuso di sistemi informatici.	145.680,47				
7743	trasferimento fondi per l'attivazione di interventi volti a ridurre i tempi di attesa nell'erogazione delle prestazioni sanitarie	30.854.984,93				
7744	trasferimenti di parte corrente per anagrafe vaccinale.	40.908,63				
	TOTALE ACCERTATO	**41.782.002,34**		*TOTALE IMPEGNATO*	**11.690.147,89**	
				AVANZO DI GESTIONE	**30.091.854,45**	
2	utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi non regionali - parte corrente.	152.527,92	413359	somme da trasferire alle aziende sanitarie per il finanziamento di iniziative di farmacovigilanza, di informazione degli operatori sanitari, nonche' per le campagne di educazione sanitaria nella stessa materia. (ex cap.42487 - 421301)	152.527,92	

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Come rappresentato dalla citata sentenza della Corte Costituzionale n. 62 del 10 aprile 2020, non è sempre immediata la riconducibilità o meno della natura di tali capitoli all'erogazione dei LEA.

La Regione siciliana, nella memoria di cui alla nota prot. n. 52881 dell'1/6/2021, ha chiarito che anche per le assegnazioni statali a destinazione vincolata, rientranti nel perimetro, gli accertamenti e gli impegni sono stati contabilizzati secondo la disciplina contenuta nell'articolo 20 del D. Lgs n. 118/2011 e che *"Eventuali disallineamenti tra accertamenti ed impegni nel corso dell'esercizio finanziario si possono verificare in corrispondenza di accrediti ministeriali di fine anno relativi ad assegnazioni per le quali non si hanno avuto altri elementi di conoscenza se non l'accredito, e per i quali l'esiguità del tempo disponibile non consente l'iscrizione in bilancio e la conseguente assunzione dell'impegno di spesa da collegare al relativo accertamento di entrata."*

h) Ulteriori capitoli inseriti nel perimetro sanitario

Risultano finalizzate alla sanità risorse comunitarie di cui al capitolo di entrata 7713 *"Trasferimenti correnti dall'unione europea per la realizzazione del progetto i.c.a.r.e. "integration and community care for asylum and refugees in emergency"* accertato per l'importo complessivo di € 1. 464.600,30 impegnato sul capitolo di spesa 413396 *"Trasferimenti correnti alle aziende sanitarie provinciali per la realizzazione del progetto i.c.a.r.e. "integration and community care for asylum and refugees in emergency"*.

Nel perimetro risulta, altresì, ricompreso il capitolo 215760 *"Rimborso allo stato per maggiori gettiti irap e addizionale irpef incassati rispetto ai gettiti effettivamente affluiti e/o spettanti"*. Nel 2019, la Regione siciliana ha impegnato la somma di € 242.220.371,47, a seguito della variazione di bilancio disposta con D.D. n. 3133 del 18/12/2019 che ha provveduto alla corrispondente applicazione dell'avanzo accantonato nel risultato di amministrazione al 31/12/2018 per la restituzione dell'eccedenza di gettito ai sensi dell'articolo 39 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

Infatti, nel Risultato di Amministrazione al 31/12/2018 - Parte Vincolata – Altri Accantonamenti e Vincoli, sono state appostate le seguenti somme riferite a maggiori gettiti riscossi da rimborsare allo Stato, mediante regolarizzazioni contabili, perché eccedenti i gettiti effettivi e/o i gettiti spettanti a seguito delle intese:

- € 2,00 quale integrazione della somma iscritta ed impegnata sul capitolo 215760 di € 10.225.027,00 (maggiore gettito incassato rispetto al gettito effettivo affluito per manovre fiscali erogate nell'anno 2015);

- € 35.082.805,59 (maggiore gettito riscosso rispetto l'importo stimato nell'Intesa di riparto del FSN per l'anno 2017);

- € 56.600.207,10 (maggiore gettito riscosso rispetto l'importo stimato nell'Intesa di riparto del FSN per l'anno 2018);

- € 10.476.250,00 (gettito derivante da manovre fiscali IRAP 2018 non spettanti ai sensi del comma 9 art. 1 della LR n. 4/2015 che azzera l'aliquota per maggiorazioni fiscali IRAP 2018);

- € 29.784.232,00 (gettito derivante da manovre fiscali IRAP 2018 non spettanti ai sensi del comma 9 art. 1 della LR n. 4/2015 che azzera l'aliquota per maggiorazioni fiscali IRAP 2018);

- € 8.795.415,00 (maggiore gettito incassato rispetto al gettito effettivo affluito per manovre fiscali erogate nell'anno 2016);

- € 101.481.459,78 (somme da restituire per maggiore gettito effettivo IRAP (Capitolo 1608) e Addizionale IRPEF (capitolo 1609) per anno 2015;

La Regione siciliana ha incluso nel perimetro sanitario il capitolo di entrata 4753 "Fondo di Solidarietà nazionale di cui all'art.38 dello Statuto della Regione Siciliana" che evidenzia un accertamento nell'esercizio finanziario 2019 pari a € 20.000.000,00, che di fatto non ha finanziato spesa sanitaria.

Nella relazione al rendiconto l'Amministrazione ha specificato che il capitolo in argomento, nella prima stesura del Perimetro sanitario era stato inserito perché correlato al capitolo di spesa 812014 "Finanziamento a carico della Regione di progetti relativi al programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico".

Tuttavia, considerato che il capitolo 4753 non ha più finanziato spesa del settore sanitario con deliberazione n. 204 del 28/5/2020 è stato eliminato dal perimetro a partire dall'anno 2020. L'avanzo che si è determinato nell'esercizio finanziario 2019, per effetto dell'accertamento delle risorse trasferite dallo Stato per le finalità di cui all'art. 38 nel capitolo in argomento, che non finanzia più alcuna nuova spesa di competenza del settore sanitario non può, pertanto, essere utilizzabile nell'ambito degli interventi del predetto settore.

Non risulta chiaro se le relative riscossioni siano state imputate alla cassa sanità e se l'importo complessivo risulti computato nel risultato di amministrazione al 31/12/2019 originato dal perimetro sanitario.

In conclusione, in esito all'esame del perimetro sanitario e del contraddittorio con l'Amministrazione, con particolare riferimento agli adempimenti di cui all'articolo 20, comma 2, del D.lgs. n. 118 del 2011, premesso che, come affermato dalla stessa Amministrazione, è ancora in corso l'attività di revisione complessiva dei capitoli da ricomprendere nel perimetro, è dato evidenziare i seguenti aspetti, determinanti anche profili di criticità:

- l'analisi ha evidenziato un "avanzo" di competenza derivante dall' eccedenza fra accertamenti ed impegni per complessivi € 95.975.793,10 composta da:

  - fondo sanitario indistinto accertato e non impegnato al 31/12/2019 per € 32.000,00 regolarizzato nel 2020 con Decreto n. 303/2020 mediante l'utilizzo del relativo avanzo;
  - maggiori accertamenti sul fondo sanitario vincolato (capitolo 3684) per complessivi € 20.444.607,00 pari al saldo (30%) dei progetti obiettivo PSN anno 2012 quota Stato, impegnati e pagati nell'esercizio 2012 con anticipazione a valere sui fondi regionali, ancora da regolarizzare all'interno del bilancio della GSA e della cassa sanitaria;
  - maggiore accertamento per pay-back farmaceutico per complessive euro 25.407.331,65, accertata per il 2019 nell'esercizio finanziario 2020 con DDS n. 78/2020 e impegnata nell' esercizio finanziario 2020 con Decreto n. 504 del 19/5/2020 con l'utilizzo del relativo avanzo 2019;
  - accertamento pari a € 20.000.000,00 sul capitolo 4753 "Fondo di Solidarietà Nazionale di cui all'art. 38 dello Statuto della Regione Siciliana", interamente riscosso, che non ha finanziato spesa sanitaria erroneamente contemplato nel perimetro sanitario, secondo quanto rilevato dalla regione;
  - Eccedenza fra accertamenti e impegni sui capitoli inseriti nel perimetro riferiti ad altri contributi vincolati per € 30.091.854,45. Tale importo risulta composto dal maggiore accertamento nel capitolo 7743 "Trasferimento fondi per l'attivazione di interventi volti a ridurre i tempi di attesa nell'erogazione delle

prestazioni sanitarie" per € 30.854.984,93 assunto per l'esercizio finanziario 2019 con D.D.S. n. 91 del 12/2/2020. Tale accertamento risulta successivamente ridotto per euro 26.644.458,61 e ricondotto alla somma riscossa e versata di € 4.210.526,32 impegnata, secondo quanto riferito dalla regione nell'esercizio 2020 mediante applicazione del relativo avanzo.

Non è chiaro, alla luce delle risposte parziali fornite dall'Amministrazione, come tali variazioni si riconcilino con le variazioni subite nell'esercizio 2019 delle singole aggregazioni contenute nell'avanzo vincolato, fatta eccezione che per il per il pay back farmaceutico.

Nel corso della disamina sono emersi, inoltre, omessi accertamenti di contributi vincolati, addebitabili, secondo quanto riferito dall'amministrazione, a ritardi nelle relative comunicazioni.

Ulteriori impegni di spesa del perimetro sanitario, per complessivi € 265.476.992,29 risultano finanziati mediante applicazione di avanzo di amministrazione o utilizzo fondi come riportato nella disamina delle singole aggregazioni del perimetro.

In particolare, è stato osservato come l'Amministrazione ha applicato quote di avanzo accantonato per il finanziamento delle riproduzioni di residui perenti (somme espunte dallo stock dei residui perenti per intervenuti termini di prescrizione ovvero per mancanza del relativo titolo giuridico) per complessivi € 7.539.001,85, di cui € 6.643.948,49 originariamente finanziate con fondi regionali la cui natura rimane non chiarita, fermo restando le perplessità circa l'istituto e la relativa fonte di finanziamento (accantonamento residui perenti da fondi regionali).

3.4 Residui originati dal perimetro sanitario e residui perenti

Il Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e s. m. ed i., dispone l'esclusione dal riaccertamento ordinario previsto dall'art. 3, comma 4, dei residui attivi e passivi derivanti dal perimetro sanitario, cui si applica il Titolo II del medesimo decreto.

Ritenendo, tuttavia, necessario sottoporre tali residui ad una ricognizione annuale tendente alla verifica della permanenza delle obbligazioni attive e passive, con decreto del Ragioniere Generale n. 629 del 29 maggio 2020, la Regione siciliana ha preso atto degli esiti

della ricognizione dei residui attivi e passivi al 31/12/2019 effettuata dai competenti Dirigenti regionali e della risultante di tale attività di verifica sui capitoli di entrata e spesa ricompresi nel perimetro sanitario nei seguenti termini: l'ammontare dei residui attivi 2019 del perimetro sanitario è complessivamente pari a euro 1.988.240.963,46; l'ammontare dei residui passivi 2019 del perimetro sanitario è complessivamente pari a euro 2.227.627.025,77.

Preliminarmente si esprimono perplessità in merito allo strumento amministrativo utilizzato ai fini della ricognizione (decreto dirigenziale) in luogo della deliberazione dell'organo esecutivo, in analogia con quanto previsto per il riaccertamento ordinario.

In merito, nella memoria di cui alla nota prot. 52881 dell' 1 giugno 2021 l'Amministrazione ha affermato che *"Il D. Lgs n. 118/2011 e ss.mm. e ii. prevede specificatamente che la procedura del Riaccertamento ordinario debba essere approvata con Delibera di Giunta, mentre non disciplina in alcun modo la ricognizione dei residui non soggetti a riaccertamento e, pertanto, come avvenuto per gli esercizi precedenti, si è proceduto a prendere atto della ricognizione mediante decreto del Ragioniere Generale*", con ciò, di fatto, appellandosi al silenzio della legge.

Pur tuttavia, queste Sezioni Riunite rilevano ancora come detta ricognizione non può comunque essere un atto disgiunto dalla procedura di riconciliazione fra le poste patrimoniali della GSA e residui attivi e passivi del bilancio regionale, ex art. 22 comma 3 lett. c) del D.lgs. n. 118/2011, il cui verbale di approvazione interviene con notevole ritardo rispetto all'approvazione del rendiconto generale della Regione.

Non può non rilevarsi, infatti, come la tempistica con la quale la Regione siciliana procede all'approvazione dei bilanci degli enti del SSR, nonché del bilancio della GSA e del Consolidato del SSR, è oltremodo dilatata, probabilmente anche per i relativi controlli del tavolo tecnico e del comitato. In particolare, il bilancio d'esercizio 2018 della GSA, alla data odierna, risulta adottato con decreto del Ragioniere generale n. 384 dell' 11 maggio2020 ed in attesa dell'approvazione da parte della Giunta Regionale.

In merito, nelle memorie per l'udienza di preparifica della Ragioneria Generale, l'Amministrazione ha comunicato che *"Con riferimento alla riconciliazione del Bilancio della GSA ai sensi dell'art. 22, comma 3, lettera c del DLGS 118/2021 si rappresenta che si è proceduto alla riconciliazione del bilancio GSA relativo all'esercizio 2018, di cui si allega verbale della GSA (all. 2)."*

Invero, l'allegato verbale risulta sottoscritto, riferito al mese di maggio ma non datato, e non contiene la parte sostanziale relativa all'elenco dei residui attivi e passivi del perimetro con evidenza delle corrispondenze/non corrispondenze poste patrimoniali della GSA.

Viene sottolineato, inoltre, come "Il *processo di riconciliazione è abbastanza complesso e necessita la richiesta di diversi chiarimenti al Dipartimento della Pianificazione Strategica; peraltro può essere definito solo dopo che i dati del Rendiconto della Regione sono definitivi.*

Per quanto riguarda la riconciliazione del Rendiconto della GSA dell'esercizio 2019 è stata avviata la fase istruttoria con l'analisi dei dati contabili per giungere al verbale della riconciliazione".

La Regione siciliana ha rappresentato, inoltre, come sia tutt'ora in corso l'attività di approvazione dei bilanci di esercizio 2019 dei seguenti enti del SSR:

- Asp Agrigento
- Asp Caltanissetta
- Asp Messina
- ARNAS Civico Palermo
- IRCSS Bonino Pulejo di Messina

Dall'esame dei residui attivi del perimetro sanitario al 31/12/2019 è dato evidenziare come siano ricomprese integralmente tutte le entrate correnti regionali utilizzate promiscuamente pro-quota per il finanziamento del fondo sanitario indistinto e vincolato a carico della Regione.

Tale commistione rende inattendibile qualunque considerazione circa la determinazione e la composizione del risultato finanziario "vincolato" discendente dal perimetro sanitario quantificato dalla regione in € 458.168.226,13 come da tabella seguente:

Tabella n. 24 - Risultato di amministrazione perimetro sanitario

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DELLA GESTIONE SANITARIA AL 31/12/2019		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
SALDO CASSA AL 31/12/2019 Bankitalia Sanità c/v 306694 – Comunicazione Unicredit 12/10/2020 (*)				**€ 697.554.288,44**
RESIDUI ATTIVI	+	€ 1.438.375.128,51	€ 549.865.834,95	€ 1.988.240.963,46
RESIDUI PASSIVI	-	€ 1.065.868.374,25	€ 1.161.758.651,52	€ 2.227.627.025,77
Fondo Pluriennale	-			€ 0,00
Risultato di Amministrazione gestione sanitaria				**€ 458.168.226,13**

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

L'Amministrazione regionale non ha fornito alcuna informazione in merito alla partizione dell'importo, con riferimento alle diverse aggregazioni delle entrate e spese del

perimetro sanitario, né ha fornito una risposta esaustiva alla richiesta riconciliazione con le singole partite contenute nelle somme vincolate, accantonate e destinate nel risultato di amministrazione, con particolare riferimento alle variazioni 2019 originate dall'avanzo di competenza.

Oltre alle somme da erogare, conservate nei residui passivi del conto del bilancio, si evidenzia come talune somme ancora da erogare al sistema sanitario siano ricomprese nei residui perenti, espunti dal conto del bilancio in ottemperanza alle leggi regionali che disciplinavano la perenzione negli esercizi 2014 ed ante, conservati nello stato patrimoniale fra i debiti, in attesa di reiscrizione ai fini del relativo pagamento.

L'importo complessivo dei residui perenti afferenti al perimetro sanitario al 31.12.2019 ammonta a complessivi € 568.250.317, 40, di cui € 460.387.064,86 riferite alla spesa corrente ed € 107.863.252,54 riferite alla spesa per investimenti, il cui dettaglio risulta contenuto nell'allegato 4.3 trasmesso con nota prot. 80312 del 22.10.2020 della ragioneria Generale della Regione e così riassunto:

Tabella n. 25 - Residui perenti perimetro sanitario al 31.12.2019 - parte corrente

Capitolo	Denominazione	Anno_Impegno	Perenzioni titolo I
412521	SOMMA PER L'ESPLETAMENTO DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI DI CUI ALL'ART.3, COMMA 3, DELLA LEGGE REGIONALE 4 APRILE 1995, N.26 (EX CAP. 42485)	2012	36.000,00
413302	QUOTA INTEGRATIVA, A CARICO DELLA REGIONE, DELLE ASSEGNAZIONI DI PARTE CORRENTE DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE.	2004	5.531.832,16
		2005	14.847.717,23
		2006	7.596.682,62
		2007	239.375,14
		2008	2.850.000,00
		2009	5.704.369,81
		2010	2.001.450,07
		2011	4.545.548,67
		2012	265.553.257,20
		2013	10.901.948,68
413304	INTEGRAZIONE DEL FINANZIAMENTO DEL FONDO SANITARIO RELATIVO AD ANNI PRECEDENTI.	2009	2.847.563,74
413322	SPESE PER IL PERSEGUIMENTO DI OBIETTIVI DI CARATTERE PRIORITARIO E DI RILIEVO NAZIONALE INDICATI DAL PIANO SANITARIO NAZIONALE. (EX CAP .42889 - 433301)	2011	6.277.074,67
		2012	216.920,38
		2013	56.856,43
413333	RIPIANO DEI DISAVANZI DELLE AZIENDE SANITARIE ED OSPEDALIERE.	2008	130.777.000,00
413345	FONDO PER IL PAGAMENTO DEI DEBITI PREGRESSI DELLE AZIENDE SANITARIE, PER IL RIMBORSO DEGLI ONERI DERIVANTI DA EVENTUALI PAGAMENTI SUI DEBITI CANCELLATI AI SENSI DELL'ARTICOLO 2, COMMA 1, DELLA L.R. 12/2007	2011	72.617,50
413359	SOMME DA TRASFERIRE ALLE AZIENDE SANITARIE PER IL FINANZIAMENTO DI INIZIATIVE DI FARMACOVIGILANZA, DI INFORMAZIONE DEGLI OPERATORI SANITARI, NONCHE' PER LE CAMPAGNE DI EDUCAZIONE SANITARIA NELLA STESSA MATERIA. (EX CAP .42487 - 421301)	2009	75.322,08
416523	SPESE RELATIVE AI PROGETTI DI SOSTEGNO ALLE FUNZIONI DI INTERFACCIA TRA LE REGIONI E LE PROVINCIE AUTONOME ED IL C.C.M.: AREA IGIENE PUBBICA MALATTIE INFETTIVE – CAPACITÀ DI RISPOSTA ALLE EMERGENZE DI SALUTE PUBBLICA	2010	12.000,00
417307	CONTRIBUTI AI COMUNI ED ALLE ASSOCIAZIONI PROTEZIONISTICHE PER RIFUGI SANITARI, NONCHE' PER LA REALIZZAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI STERILIZZAZIONI DI CUI ALL'ARTICOLO 4, COMMA 1 DELLA LEGGE 174/2002 (EX CAP .42211)	2010	224.614,26
417320	CONTRIBUTI PER IL FINANZIAMENTO DEI CORSI DI FORMAZIONE E DI AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE PER IL PERSONALE DEI REPARTI DI RICOVERO PER MALATTIE INFETTIVE E PER AMMALATI DI AIDS.(EX CAP. 425309)	2013	18.914,22
	TOTALE COMPLESSIVO		**460.387.064,86**

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Tabella n. 26 - Residui perenti perimetro sanitario - parte capitale

Capitolo	Denominazione	Anno_Impegno	Perenzioni titolo II
812009	QUOTA A CARICO DELLA REGIONE PER IL FINANZIAMENTO DEL PIANO DI INTERVENTI PLURIENNALI DI CUI ALL'ARTICOLO 20 DELLA LEGGE 11 MARZO 1988, N. 67. (EX CAP. 81360-832008)	2001	192227,09
812010	FINANZIAMENTO DI PROGETTI RELATIVI AL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INTERVENTI IN MATERIA DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA E DI AMMODERNAMENTO TECNOLOGICO DEL PATRIMONIO SANITARIO PUBBLICO (EX CAP. 81361- 832009).	1997	8.241.509,73
		2000	58.797,30
		2001	204.806,34
		2002	16.560.420,71
		2003	10.061.721,46
		2004	29.433.917,29
		2007	300.128,66
		2008	37.184.800,40
		2010	911.878,16
812012	INTERVENTI PER LA REALIZZAZIONE DI STRUTTURE DEDICATE ALL'ASSISTENZA PALLIATIVA E DI SUPPORTO PER I PAZIENTI AFFETTI DA PATOLOGIA NEOPLASTICA TERMINALE.(EX CAP. 832011)	2005	67.139,40
		2012	23.016,84
812401	CONTRIBUTI AI COMUNI DI CATANIA E PALERMO PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI PER LA RIQUALIFICAZIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA - QUOTA A CARICO DELLA REGIONE	2007	300.842,54
812410	CONTRIBUTI AI COMUNI DI CATANIA E PALERMO PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI PER LA RIQUALIFICAZIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA.(EX CAP. 832404)	2004	3.091.120,22
		2005	215.515,40
		2007	364.389,32
		2009	101.021,68
816601	SPESE PER LA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO DI RIABILITAZIONE NEURO-MOTORIA MEDIANTE REALTA' VIRTUALE IMMERSIVA.	2012	550000
	TOTALE COMPLESSIVO		107.863.252,54

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

I residui perenti della sanità sono stati oggetto di riaccertamento, unitamente alle partite di competenza di altre amministrazioni, ai sensi dell'art.2 della legge regionale 24 gennaio 2020 n. 1, per effetto del decreto del Ragioniere Generale n. 480 del 6/5/2020. In tale sede sono state individuate e stralciate le partite non sorrette dai necessari presupposti giuridici atti a giustificarne il mantenimento fra i crediti patrimoniali.

Si evidenzia come l'aggregato contiene partite molto vecchie, risalenti al 1997 per gli investimenti ed al 2004 per la spesa corrente.

Il fenomeno dei residui perenti ancora da re iscrivere, se da un lato risulta in qualche modo giustificabile con riferimento alla spesa per investimenti, non lo è certamente per la spesa corrente in quanto la reiscrizione, di norma, interviene in presenza di idoneo titolo giuridico in un contesto di breve periodo a meno che non intervengano circostanze come contenziosi o contestazioni il cui esito sia pregiudiziale al riconoscimento delle somme al creditore.

La maggior parte dei residui perenti originati dal perimetro sanitario è imputabile alle quote del fondo sanitario relativo ad anni pregressi, complessivamente pari ad € 319.772.181,58, da erogare agli enti del SSR.

Con riferimento agli importi riferiti a crediti delle Aziende sanitarie verso la Regione, che compongono l'importo dei residui di parte corrente, nel verbale della riunione congiunta del tavolo tecnico e del comitato del 20/05/2020, la Regione ha precisato che sono riconducibili essenzialmente a:

- euro 263.351.607,00 fondo sanitario 2012, credito certo, liquido ed esigibile nei confronti delle Aziende;

- la somma di euro 33.552.929,95 è relativa ad impegni assunti nei confronti della sperimentazione gestionale ex articolo 9 bis del decreto legislativo n. 502/1992, facente capo alla Fondazione "Istituto San Raffaele Giglio di Cefalù", per prestazioni erogate nel periodo 2003/2009 oggetto di contestazione la cui reiscrizione è subordinata alla definizione del contenzioso in atto;

- circa 150 mln di euro mantenute nelle more del completamento delle procedure di verifica della sussistenza del credito.

La reiscrizione delle somme ancora da erogare a titolo di fondo sanitario indistinto 2012 è stata già oggetto di ripetuti rilievi in sede di monitoraggio dell'equilibrio economico finanziario del sistema sanitario regionale. Precedentemente, in occasione della riunione congiunta del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica dei LEA del 26/11/2019 era stato richiesto alla Regione l'impegno a " *Un conferimento di risorse, da parte del bilancio regionale, annualmente pari ad almeno 50 MLN di euro al fine della completa e celere reiscrizione delle somme perenti afferenti i crediti del SSR nei confronti della Regione, che, con riferimento al periodo 2012 ed ante, come risultante dallo SP 2018 e da quanto comunicato dalla regione, sono pari a circa 451 mln di euro*".

Nella riunione del 20/05/2020 l'Assessorato all'Economia ha prospettato un accantonamento aggiuntivo nel risultato di amministrazione per consentire la reiscrizione delle somme di che trattasi, ritardata per effetto della difficoltà a reperire la relativa copertura finanziaria e le disponibilità di cassa, con conseguente contenimento del disavanzo di amministrazione al 31/12.

A rigore il finanziamento dei residui perenti è garantito dal fondo residui perenti accantonato nel risultato di amministrazione, a ciò deputato ex art. 60 comma 3 del D.lgs. n.

118/2011, ovvero, per le quote vincolate, dagli accantonamenti originati dalle somme vincolate, da stanziare nel bilancio di previsione in entrata come applicazione di quote di avanzo.

Si evidenzia come, al 31.12.2018, i residui perenti facenti capo all'Assessorato Salute (577 milioni di euro), prevalentemente originati dal perimetro sanitario, costituivano circa il 43% del totale dei residui perenti da re iscrivere (1.341 milioni di euro)[13].

La quota relativa alle spese finanziate a valere sui fondi regionali pari ad oltre 454,6 milioni di euro su un totale di residui perenti pari a circa 798,63 milioni di euro, aveva un'incidenza di oltre il 57%.

Ciò significa che dell'importo complessivo di oltre € 140,98 milioni di euro del fondo residui perenti al 31.12.2018, accantonato per il finanziamento delle reiscrizioni da fondi regionali, una quota di circa 80,36 milioni di euro era riferibile a residui del perimetro sanitario.

Come sopra rappresentato, la Regione siciliana ha comunicato l'iscrizione di residui perenti originati dal perimetro sanitario per complessive € 6.973.570,10 e di riproduzioni per € 7.539.001,85.

Tale dato diverge da quanto comunicato in sede di istruttoria sui residui perenti con nota prot. n. 67175 del 25/9/2020 della Ragioneria Generale della Regione, con la quale veniva comunicato l'importo complessivo di reiscrizioni di competenza l'Assessorato Salute nell'esercizio 2019 per complessive € 6.896.098,02, di cui € 2.280.416,10 relativi a fondi regionali.

Fermo restando i chiarimenti sulle divergenze di dati, la Regione non ha fornito le delucidazioni richieste in merito alla natura delle somme riprodotte. L'istituto delle riproduzioni, par la sua natura, è stato considerato dubbio in sede di esame del fondo residui perenti in sede di parifica del rendiconto già da diverse annualità.

In entrambi i casi tali importi risultano ben al di sotto della capienza del fondo.

Con nota prot. n. 115873 del 17/12/2020, acquisita al protocollo SSRR n. 257 del 17/12/2020, la Ragioneria Generale della Regione ha comunicato di aver provveduto ad effettuare un accantonamento aggiuntivo specifico nel risultato di amministrazione per complessive € 45.698.212,86, riportato fra gli "altri accantonamenti" nel risultato di

[13] Deliberazione n.6/2019/PARI, SS.RR per la Regione siciliana.

amministrazione, riscontrabile dall'allegato a/1) al rendiconto in aggiunta al fondo residui perenti complessivamente determinato a fronte dei fondi regionali ed alimentato annualmente ai sensi del citato articolo 60.

Al 31/12/2019 il valore complessivo dell'accantonamento residui perenti originariamente finanziati da fondi regionali nel risultato di amministrazione, riferibile alle passività originate dal perimetro sanitario, comprensivo dell'accantonamento aggiuntivo, ammonterebbe a circa 144,41 milioni di euro come di seguito determinato:

Tabella n. 27 - Incidenza residui perenti da fondi regionali perimetro sanitario su stock residui perenti da fondi regionali al 31/12/2019

Residui perenti fondi regionali da schema di rendiconto 2019 di cui alla GM 356/2020	
Residui perenti da fondi regionali (natura fondi 1 e 3)	€ 769.092.581,77
Residui perimetro sanitario fondi regionali (natura fondi 1 e 3)	€ 461.130.198,15
Incidenza	59,96%

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Tabella n. 28 - Simulazione calcolo quota accantonamento residui perenti da fondi regionali nel risultato di amministrazione al 31/12/2019 riferibili al perimetro sanitario

Accantonamento residui perenti fondi regionali da schema di rendiconto 2019 di cui alla GM 356/2020	Quotas riferibile al perimetro sanitario secondo la relativa incidenza (59,96%)	ALTRI ACCANTONAMENTI nel RISAMM -Maggior accantonamento per reiscrizione perenzioni fondi regionali	Totale somme accantonate nel RISAMM al 31/12/2019 per il finanziamento dei residui perenti originati dal perimetro sanitario
€ 164.643.840,00	98.716.654,36 €	€ 45.698.212,86	144.414.867,22 €

Fonte: elaborazione C.d.c. su dati trasmessi dalla Regione

Come rilevato nella deliberazione n. 137/2020/PRSS della Sezione Controllo " *il notevole ritardo con cui la Regione procede al trasferimento delle risorse del FSR riferito agli esercizi precedenti e le difficoltà nella reiscrizione delle somme in perenzione denota non solo l'inadeguatezza delle risorse accantonate nei fondi del risultato di amministrazione del bilancio regionale per la copertura dei residui perenti, al punto di richiedere un accantonamento aggiuntivo, ma fa emergere sostanzialmente una carenza di liquidità nella cassa della Regione che non è in grado di riversare al servizio sanitario regionale*".

Tale circostanza, come tra l'altro evidenziata anche in sede di tavolo tecnico ministeriale di verifica dei LEA, viene ritenuta grave nella misura in cui continuano a ricrearsi esigenze di cassa per crediti vantati dagli enti del SSR, in considerazione che tali crediti erano stati azzerati mediante l'erogazione di una cospicua anticipazione di liquidità, pari a 2.382 mln di euro, cui la Regione aveva fatto accesso negli esercizi 2014 e 2015 ai sensi del decreto legge n. 35 del 2013 per far fronte ai debiti sanitari pregressi (fondo sanitario 2001-2011 art. 3, comma 2 e 3).

Con D.D.S. n. 409 del 19 maggio 2020 è stata disposta la liquidazione e il pagamento, sull'esercizio 2020, della prima tranche di € 50.000.000,00 di risorse del FSR 2012 mediante la reiscrizione di residui perenti esistenti sul capitolo 413302, rinviando a successivi provvedimenti la liquidazione della restante somma, pari ad euro 213.351.607,00, non appena il risultato di amministrazione della Regione avrebbe consentito di procedere alla relativa reiscrizione.

Si richiama, ancora, la deliberazione n. 137/2020/PRSS della Sezione controllo, sul bilancio di esercizio della GSA, laddove riporta il contenuto della memoria della Ragioneria Generale, che in ordine alla questione della reiscrizione dei residui perenti, ha manifestato l'intendimento di "*proporre, in occasione dell'Accordo da stipulare con lo Stato in attuazione dell'articolo 7 del D.Lgs. n. 158/2019, in considerazione della situazione di crisi economica a seguito della pandemia COVID −19 al fine di garantire gli equilibri di bilancio, una rimodulazione delle somme a carico dei fondi regionali relative ad anni precedenti con lo stanziamento di una somma annua di 45 milioni a decorrere dal 2021 per recuperare i residui passivi perenti ammontanti a complessivi euro 263.351.607,00 con un piano finanziario di rientro distribuito in sei anni*".

Oltre ai debiti relativi alle erogazioni del fondo sanitario nazionale fra i residui perenti al 31.12.2019 riferiti al perimetro sanitario si annovera l'importo di € 130.777.000,00, quale importo residuo dell'impegno di € 250.777.000,00 assunto nel 2008, finanziato da risorse derivanti dal gettito della maggiorazione delle aliquote IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF per l'anno 2007 e contabilmente accantonato nelle riserve del patrimonio netto della GSA. Tali somme alle quali non corrispondono in atto perdite delle aziende da coprire, sono state mantenute prudenzialmente in bilancio a copertura del maggiore disavanzo emerso dalle risultanze della ricognizione della situazione economico patrimoniale pregressa 2001-

2011, per 221 mln di euro, nelle more di definire le risultanze della ricognizione patrimoniale avviata nelle aziende nell'ambito dei Percorsi Attuativi di Certificabilità (PAC) dei bilanci[14].

Tale partita contabile è stata recentemente oggetto di rivisitazione a seguito della nota prot. n. 13743 del 19/3/2020 con la quale il Ragioniere e l'Assessore regionale dell'Economia hanno disposto la verifica di tutte le somme in perenzione, al fine di eliminare, dal conto del patrimonio della Regione, tutte le partite contabili a cui non corrispondono più obbligazioni giuridicamente vincolanti e, nello specifico, debiti verso il SSR.

Tenuto conto che tale somma era stata mantenuta nel conto del patrimonio solo a fini prudenziali, per far fronte ad eventuali disavanzi che si sarebbero manifestati in futuro e considerato che le perdite relative all'anno 2006 erano state interamente ripianate anche grazie al trasferimento da parte dello Stato delle somme residui del Fondo transitorio di accompagnamento, constatate le difficoltà finanziarie della Regione con D.D.G. n. 441/2020 è stata disposta l'eliminazione dei residui perenti esistenti sul capitolo 413333 del bilancio regionale.

Tale operazione di cancellazione suscita non poche perplessità nella considerazione del disposto dell'art. 20, comma 2 ter, secondo cui *"La regione non può disimpegnare tali somme, se non a seguito di espressa autorizzazione da parte del Tavolo di verifica degli adempimenti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191."*

Di tale autorizzazione non si fa menzione nel testo del provvedimento di cancellazione.

Infine, si rileva come l'effettuazione di accantonamenti nel fondo residui perenti per la copertura finanziaria delle reiscrizioni in luogo dell'applicazione dell'avanzo vincolato originato dal perimetro sanitario, come quantificato dalla regione, implica una considerazione di merito sulla circostanza che essi non vi sono ricompresi e pertanto costituiscono a tutti gli effetti un disavanzo occulto.

3.5 La cassa della gestione sanità

Con l'entrata in vigore del Titolo II del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a far data dal 1° gennaio 2012, sono stati introdotti nell'ordinamento giuridico regionale nuovi principi contabili generali e applicati per il settore sanitario.

[14] Come riportato a pag. 50 del verbale della riunione congiunta del Tavolo Tecnico e del Comitato dell'8 ottobre 2020

A tal riguardo, il Ragioniere generale della Regione siciliana con circolare n. 12617 del 29/02/2012 ha impartito le istruzioni operative per l'istituzione e la regolamentazione dei conti di tesoreria intestati alla sanità, secondo quanto previsto dall'art. 21 del Titolo II del D. Lgs. n. 118/2011.

L'art. 21, comma 1, del D. Lgs. n. 118/2011, *"Per garantire trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard"* prevede:

1. l'istituzione di conti di tesoreria unica appositamente istituiti per il finanziamento del servizio sanitario nazionale nei quali far confluire le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard;
2. l'istituzione di appositi conti correnti di tesoreria intestati alla sanità presso i tesorieri delle regioni over far affluire le ulteriori risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale;
3. l'identificazione di distinti codici-ente ai fini della rilevazione SIOPE riguardanti la gestione non sanitaria e la gestione sanitaria.

Relativamente al primo adempimento, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con nota prot. n. 12683 del 23 dicembre 2011, per le finalità previste dal menzionato art. 21, comma 1, lett. a), ha comunicato l'istituzione presso la Banca d'Italia di una nuova contabilità speciale di tesoreria unica denominata: "TU n. 306694 - Sezione 515 Palermo - descrizione conto: Regione Sicilia — Sanità" in cui dovevano affluire le risorse statali relative al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard e le risorse relative alle quote vincolate del F.S.N.

A tal specifico riguardo, è stato allegato alla circolare regionale l'elenco dei capitoli di entrata "fondi statali" collegati al conto di tesoreria unica acceso alla Sanità.

Con riferimento al secondo adempimento, invece, la Regione siciliana, con la sopracitata circolare, ha stabilito che le risorse regionali destinate al finanziamento della sanità, quali IRAP, Addizionale regionale IRPEF, i gettiti derivanti dalle maggiorazioni delle aliquote delle citate imposte (in forza dell'articolo 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, 191 - cosiddette "manovre fiscali") nonché le altre entrate regionali destinate al finanziamento delle spese rientranti nel perimetro sanitario sarebbero state accreditate sul nuovo conto corrente bancario intestato alla sanità già acceso presso la Cassa regionale, rinviando ai capitoli di entrata elencati nell'allegato 2 "fondi regionali" direttamente collegati a detto conto corrente.

Tutti i capitoli di entrata, inclusi negli allegati relativi ai capitoli intestai ai "fondi statali" e ai capitoli intestati ai "fondi regionali" sono correlati a specifici capitoli di spesa in relazione alla fonte di finanziamento (fondi statali o regionali), coerentemente con quanto stabilito dall'art. 20 del medesimo decreto legislativo 118/2011, che ha imposto alle Regioni di individuare l'esatta perimetrazione delle entrate e delle spese relative al proprio finanziamento sanitario regionale.

Nell'ambito della nota n. 126833 del 23/11/2011 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sono state, inoltre, impartite istruzioni in merito alle modalità di gestione dei conti di tesoreria regionale precisando:

a) "*che l'esigenza di separare la gestione sanitaria da quella ordinaria non costituisce un vincolo alla gestione della liquidità delle Regioni che possono disporre l'utilizzo temporaneo delle giacenze depositate nei conti intestati alla sanità per fronteggiare pagamenti della gestione ordinaria e viceversa (a condizione che tutte le movimentazioni siano adeguatamente monitorate e rilevate in contabilità tra le partite di giro)*";

b) che in sede di gestione dei conti di tesoreria è esclusa la possibilità "*che un conto incassi o paghi direttamente per transazioni che non sono sue proprie*" e che le Regioni "*dovranno impartire ai propri tesorieri le direttive necessarie, al fine di evitare l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria nei casi in cui la Regione abbia disponibilità liquide nei propri conti correnti bancari o nella tesoreria statale*".

Tuttavia, la Regione siciliana, in sede di prima applicazione, ha ritenuto di rilevare i movimenti inerenti all'utilizzo temporaneo delle disponibilità liquide presenti nei conti intestati alla sanitò solo nella gestione della Tesoreria, rinviando ad un momento successivo l'istituzione di appositi capitoli in partite di giro, per dare contezza di tali movimentazioni dal conto sanità al conto erario intestato alla regione e viceversa.

A tal riguardo, dall'esame della documentazione acquisita in sede istruttoria e/o consultabile sul sito istituzionale della Regione siciliana, si rileva che l'esigenza di dare evidenza contabile dei prelievi dal conto sanità al conto erario (non sanità) regionale e della relativa ricostituzione, è emersa solo nel mese di giugno 2018 a seguito di specifica richiesta del Servizio Tesoro dell'Assessorato dell'Economia (D.D. n. 1203/2018), mediante l'istituzione di 2 capitoli di entrata (7595 – Reintegro disponibilità dal conto sanità al conto non sanità regione – e 7596 - e Reintegro disponibilità dal conto non sanità regione al conto sanità) e di 2 capitoli di spesa (900710 - Reintegro disponibilità dal conto sanità al conto non

sanità regione – e 900711 - Reintegro disponibilità dal conto non sanità regione al conto sanità) nelle partite di giro, senza dare alcuna evidenza della consistenza iniziale delle somme complessive del conto sanità, ivi comprese quelle prelevate dalla Regione e ancora da costituire.

A fronte di specifico quesito formulato sia in sede istruttoria sul giudizio di parificazione del rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio 2019, l'Assessorato regionale della Salute ha rappresentato di non avere contezza delle somme vincolate prelevate dal conto di tesoreria sanità e temporaneamente utilizzate in termini di cassa da parte della Regione per il finanziamento di altre spese, ai sensi del punto 6.2, ultimo periodo del principio contabile allegato 4/3 al D.lgs. n. 118/2011, comunicando di aver avviato le interlocuzioni con il Servizio Tesoro ed il Tesoriere regionale Unicredit, al fine di riconciliare le suddette partite.

Viceversa, la Ragioneria generale, nella nota n. 115873 del 17/12/ 2020 e nella successiva nota n. 34764 del 22/04/2021, ha fornito le informazioni relative alla movimentazione dei capitoli di entrata ed uscita intestati alla regolazione contabile delle risorse prelevate dal conto sanità al conto erario della Regione e viceversa nel corso dell'esercizio 2019, senza però fornire alcuna informazione in merito alla consistenza iniziale delle risorse di cassa relative alla sanità, nonché delle eventuali somme ancora da ricostituire.

Dalla consultazione della banca dati regionale SIC si rileva, inoltre, che a fine esercizio 2018, la Regione, "per fronteggiare contingenti indisponibilità del Conto Sanità", ha dovuto trasferire la somma complessiva di € 428.377.802,59 sul conto sanità (DDS n. 3753/2018, n. 3797/2018 e n. 3807/2018), recuperate a fine gennaio 2019 sul conto non sanità regione.

Secondo quanto riferito dall'amministrazione regionale in sede di risposta istruttoria, il saldo di cassa del conto corrente della tesoreria intestato alla sanità alla data del 31/12/2019 risulta pari ad € 697.554.288,44 e diverge dal saldo di cassa esposto nel Bilancio della GSA al 31/12/2019 per l'importo di € 17.200.685,22 relativo ai saldi delle giacenze degli originari sottoconti di Tesoreria Unica regionale liquidate agli Enti del SSR, ma che gli stessi enti espongono tuttora tra i crediti verso la Regione, in quanto non sono entrati in possesso di tali risorse, vincolate nei suddetti sottoconti di tesoreria. Tale importo comprende risorse di parte corrente per l'importo di € 13.281.379,10 e risorse di parte capitale pari ad € 3.919.306,12.

Viene riferito, infine, che nel Rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2019 non viene data separata evidenza del conto acceso alla Sanità rispetto al conto Erario e

allo stesso modo i prospetti di bilancio Stato Patrimoniale e Conto Economico non danno specifica evidenza delle distinte rilevazioni del conto di tesoreria ordinaria rispetto a quello destinato alla Sanità.

Sul punto, in sede di memoria per la preparifica il Dirigente generale del Dipartimento della Pianificazione strategica dell'Assessorato regionale della salute ha sostanzialmente confermato quanto rilevato da queste Sezioni Riunite, riferendo quanto segue: "*si conferma che il saldo di cassa esposto nel bilancio della GSA al 31/12/2019 pari a euro 714.754.973,66 comprende le giacenze degli originari sottoconto di Tesoreria Unica regionale pari ad euro 17.200.685,22…….sono in corso interlocuzioni con gli Uffici competenti volte alla riconciliazione delle partite esposte nel conto corrente intestato alla Sanità*".

Conclusivamente, da quanto sopra evidenziato, emergono gravi profili di criticità scaturenti dalla mancata reale conoscenza del saldo di cassa della gestione sanitaria, comprensiva delle somme temporaneamente utilizzate per altre finalità, con sostanziali riflessi sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione vincolato relativo alla gestione sanitaria nel risultato di amministrazione del rendiconto della Regione al 31 dicembre.

Tale circostanza risulta aggravata dal fatto che la Regione non dispone delle informazioni necessarie per quantificare la giacenza di cassa iniziale intestata alla sanità, a causa dei notevoli ritardi con cui ha dato attuazione alle disposizioni emanate con circolare ministeriale in merito alla gestione di cassa intestata alla Sanità, anche in funzione di quanto previsto dalle casistiche applicative del Titolo Il del D.Lgs. n. 118/2011, emanate dal Ministero con D.M. del 17/9/2012 e ss.mm.ii.. Ciò si riflette nell'assenza di una distinta rappresentazione contabile dei due conti intestati rispettivamente alla sanità e alla gestione ordinaria, allo stato esistente solo all'interno del conto giudiziale del Tesorire Unicredit, in contrasto con i principi di trasparenza delle rilevazioni contabili e della corretta rappresentazione in bilancio.

9.4 Gli enti del S.S.R. e l'assegnazione delle risorse

Gli enti che compongono il servizio sanitario regionale[15] sono stati individuati, nell'ambito del processo di riordino del Servizio sanitario regionale, dall'art. 8 della legge regionale n. 5 del 2009, quale punto essenziale per il perseguimento degli obiettivi fondamentali posti dal Piano di rientro, adottato dalla Regione siciliana in data 31 luglio 2007, ai sensi all'art. 1, comma 180, della legge n. 111 del 2004.

Nello specifico, ai sensi del cit. art. 8 della legge regionale n. 5 del 2009, sono state individuate 18 aziende costituenti il SSR, così articolate:

- n. 9 Aziende sanitarie provinciali (ASP)
- n. 3 Aziende Ospedaliere (AO)
- n. 2 Aziende ospedaliere di rilievo nazionale e di alta specializzazione (ARNAS)
- n. 3 Aziende Ospedaliere Universitarie (AOUP)
- n. 1 Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS).

A seguito del recepimento delle disposizioni di cui al Titolo II, del D.lgs n. 118/2011, la Regione siciliana ha operato la scelta, prevista dall'art. 22 del suddetto D.lgs., di gestire una quota di finanziamento del proprio servizio, con l'istituzione di uno specifico centro di responsabilità, denominato Gestione sanitaria accentrata (GSA) che costituisce, anch'essa, ente del SSR, con specifiche attribuzioni e funzioni, come già ampiamente illustrato da queste Sezioni Riunite in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l'esercizio 2018 (deliberazione n. 6/2019/PARI). Si rappresenta, ancora, come sul bilancio d'esercizio della GSA si è pronunciata la Sezione controllo, con la già richiamata deliberazione n. 137/2020/PRSS.

Quindi, il legislatore regionale, con l'art. 54 della legge regionale n. 16 dell'11 agosto 2017, che ha aggiunto il comma 2 *ter* all'art. 90 della legge regionale n. 6 del 2001[16], ha annoverato fra gli enti del SSR anche l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA), destinataria anch'essa di risorse, in sede di riparto del fondo sanitario. Detta disposizione

[15] Gli enti che compongono il servizio sanitario regionale sono qualificati giuridicamente come enti pubblici economici, dotati di personalità giuridica pubblica, autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica,

[16] All'articolo 90 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6 sono aggiunti i seguenti commi: "2-ter. L'Agenzia è definita e qualificata quale ente del settore sanitario di cui al comma 3 dell'articolo 4 della legge regionale 14/5/2009, n. 6 e della legge regionale 29/12/2008, n. 25.

normativa è stata oggetto di impugnativa da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, laddove qualifica l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente quale ente del servizio sanitario, per contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica», sia con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto suscettibile di generare oneri a carico del Servizio sanitario nazionale non quantificati e non coperti, eccedendo le competenze statutarie di cui agli artt. 14 e 17, lettere b) (igiene e sanità pubblica), e c) (assistenza sanitaria), dello statuto della Regione Siciliana.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 172 del 5 giugno 2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detto art. 54 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16, ritenendo la questione fondata con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione. in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte costituzionale, al riguardo, ha argomentato che "*Le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente sono state istituite a seguito del referendum del 18 aprile 1993, che ha abrogato alcune parti della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), eliminando le competenze ambientali della vigilanza e controllo locali del Servizio sanitario nazionale, esercitate tramite i presidi multizonali di prevenzione.*

Tali competenze, a seguito della legge 21 gennaio 1994, n. 61 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), sono state affidate ad apposite agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), istituite assieme all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), divenuta poi APAT e nel 2008 confluita nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Tanto premesso, l'attribuzione all'ARPA siciliana della natura di ente del settore sanitario da parte della norma impugnata viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica, sulla base di quanto già rilevato, in molteplici occasioni, da questa Corte (ex multis, sentenze n. 203 del 2008 e n. 193 del 2007).

Tale conclusione è avvalorata, da un lato, dalla considerazione che le funzioni spettanti all'ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie stricto sensu e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca

ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario; dall'altro, dal fatto che la Regione Siciliana risulta impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, quindi, l'inserimento di un ente, estraneo alle prestazioni di assistenza sanitaria, nel novero degli enti di cui al comma 3 dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2009 e di cui alla legge reg. Siciliana n. 25 del 2008, implicando l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

Tale conclusione risulta, inoltre, convalidata dalla circostanza che la materia dell'assistenza sanitaria rientra tra quelle contemplate dall'art. 17 dello statuto siciliano, rispetto alle quali la Regione può esercitare la propria competenza legislativa solo nei limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione statale".

La questione è stata già oggetto di specifico approfondimento da parte della locale Sezione controllo di questa Corte, pronunciatasi con deliberazione n. 137/2020/PRSS, ove si afferma che "*Alla luce dell'intervenuta declaratoria di incostituzionalità e dei principi in essa ribaditi, questa Sezione controllo rileva l'irregolare inclusione nell'area sanitaria di un ente la cui mission e il cui oggetto sociale è costituito da attività in materia ambientale che esulano dall'erogazione dei LEA e che solo limitatamente a peculiari funzioni potrebbero collegarsi all'area sanitaria*".

Oltretutto, da accertamenti effettuati in sede istruttoria dalla Sezione controllo, è stato rilevato che i contributi a valere sul Fondo sanitario regionale rappresentano circa l'80% del valore della produzione dell'ente. Infatti, il bilancio d'esercizio 2017 dell'ARPA, adottato con Decreto del D.G. n. 326 del 22 giugno 2018, evidenzia un valore della produzione pari a 36,5 milioni di euro, di cui 35 sono costituiti da contributi in conto esercizio. L'ente ha chiuso il bilancio d'esercizio 2017 con un utile di oltre 7 milioni di euro da portare a nuovo, che sommato al contributo di 29 mln di euro proveniente dal FSR corrisponde esattamente all'importo complessivo del valore della produzione. Dato confermato anche per l'esercizio 2019, di cui si riferirà più avanti. Ciò sostanzialmente costituisce integrale finanziamento dell'Agenzia, con le risorse del Fondo sanitario regionale, in palese violazione dei principi enunciati dalla Corte costituzionale. Nel prendere atto che alla luce della intervenuta pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 54 della legge regionale n. 16 dell'11 agosto

2017, l'ARPA è, pertanto, espunta dal novero degli enti del SSR, queste Sezioni Riunite rinviano a successivo paragrafo di questa relazione per gli ulteriori specifici approfondimenti in tema di finanziamento dell'Agenzia.

4.1 L'assegnazione delle risorse del Fondo Sanitario Regionale

Le risorse del fondo sanitario regionale (FSR) relative all'esercizio 2019, destinate alle finalità riconducibili all'erogazione di LEA, sono state assegnate "provvisoriamente", in favore delle strutture sanitarie pubbliche e degli enti a gestione diretta che operano all'interno del territorio siciliano, con decreti dell'Assessorato della Salute n. 101 del 28 gennaio 2019 e n. 990 del 23 maggio 2019, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze[17].

L'assegnazione delle quote mensili da erogare per cassa, nelle more della definizione della quota corrente di Fondo Sanitario indistinto, anno 2019, disponibile per la Regione Siciliana, come da specifica Intesa Comitato Stato-Regioni, è stata determinata, per ciascun ente del SSR, in proporzione all'importo dei contributi di fondo sanitario assegnati alle singole strutture in sede di negoziazione delle risorse finanziarie e degli obiettivi economici per l'anno 2018 (art. 6 L.r. n. 5/2009) e tenuto conto dei correlati saldi provvisori di mobilità disponibili per il medesimo anno.

Con D.A. n. 554 del 22/06/2020 si è proceduto, quindi, a individuare le risorse complessivamente disponibili da riversare al Sistema sanitario regionale per l'anno 2019, quantificate in euro 9.308.495.559,08, e le somme da assegnare agli enti del SSR nell'esercizio 2019, per l'importo complessivo di euro 9.229.878.955,84, al netto della quota di euro 78.616.603,24 correlata a finanziamenti a destinazione vincolata, in quanto oggetto di provvedimenti di assegnazione specifica, ed delle somme destinate al finanziamento statale dell'Istituto Zooprofilattico (23 milioni di euro) che, ai sensi dell'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011, non è annoverato fra gli enti del Servizio sanitario regionale.

Le risorse distribuite con il D.A. n. 554/2020 sono state determinate come segue:

- € 8.961.665.546 per quota fondo sanitario indistinto al netto delle entrate proprie stimate;
- € 47.248.203,53 per quote a carico della regione per progetti obiettivo PPSN 2019;

[17] Nota prot. n. 256627 del 14 dicembre 2018 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dip. Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza Pubblica.

- € 74.859.512,63 per farmaci innovativi e farmaci innovativi oncologici.

- € 146.376.723,59 a titolo di finanziamento sanitario aggiuntivo per *pay back* farmaceutico.

La seguente tabella evidenzia le risorse complessivamente disponibili e le risorse complessivamente ripartite col citato decreto n. 554/2020.

Tabella n 29 - Distribuzione risorse FSR– Esercizio 2019 - D.A. n. 554/2020

Descrizione	Importi disponibili anno 2019	Importi assegnati al SSR con D.A. n.554/2020
Quota di FSN indistinto (Rep. Atti n.88/CSR del 6/06/2019)	*8.961.665.546,00*	*8.961.665.546,00*
Progetti Obiettivo (Rep. Atti n. 192/CSR de 28/11/2019) - Quota Stato	*48960722,41*	
Progetti Obiettivo (Rep. Atti n. 192/CSR de 28/11/2019) - Quota Regione	*47.248.203,53*	*47248203,53*
Farmaci innovativi e farmaci innovativi oncologici	*74.589.512,62*	*74.589.512,62*
Medicina penitenziaria (Rep. Atti n.88/CSR del 6/06/2019)	*434.000,00*	
Sanità penitenziaria (Rep. Atti n. 123/CU deI 28/11/2019)	*17.463.676,00*	
Superamento OPG (Rep. Atti n. 124/CUdel 28/11/2019)	*4.508.584,83*	
Borse Studio MMG (Rep. Atti n. 185/CSR del 7/11/2019)	*4.845.975,60*	
Prestazioni e funzioni assistenziali erogate dalle farmacie (Rep. Atti n. 18/CSR del 20/02/2020)	*2.297.509,39*	
Contributi per spese corsi di formazione di MMG (Rep. Atti n. 18/CSR del 20/02/2020)	*105105,11*	
Payback farmaceutico 2013-2017	*100.626.172,32*	*100626172,3*
Payback farmaceutico 2019	*34.127.018,27*	*34.125.988,37*
Payback farmaceutico 2018 accantonato	*11.623.533,00*	*11.623.533,00*
TOTALE FONDO SANITARIO INDISTINTO E VINCOLATO	***9.308.495.559,08***	***9.229.878.955,84***

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, su dati Regione Sicilia – D.A. n. 554/2020.

La seguente tabella, viceversa, evidenzia la ripartizione del FSN con specifica distinzione delle quote che compongono il FSN indistinto, il FSN vincolato e il fondo sanitario aggiuntivo, nonché la distribuzione delle somme accantonate nel bilancio della GSA.

Tabella n. 30 - Distribuzione quote FSR– Esercizio 2019 - D.A. n. 554/2020

1-Fabbisogno indistinto FS (Rep. Atti n.88/CSR del 6/06/2019)		Entrate proprie stimate	Somme distribuite con il D.A. n. 554/2020
FS - Stato	*2.784.535.518,00*		*2.784.535.518,00*
Quota IRAP e IRPEF	*1.713.153.587,00*		*1.713.153.587,00*
FSR- quota regione	*4.463.976.441,00*		*4.463.976.441,00*
Stima Entrate Proprie	*128.084.893,00*	*-128.084.893,00*	*0,00*
TOTALE	*9.089.750.439,00*	*-128.084.893,00*	*8.961.665.546,00*
2-Progetti Obiettivo (Rep. Atti n. 192/CSR de 28/11/2019)		**Contabilizzati in GSA o erogati alle AS con specifici provvedimenti su impegni nei pertinenti capitoli di bilancio**	**Somme distribuite con il D.A. n. 554/2020**
P.O. STATO	*48.960.722,41*	*-48.960.722,41*	
P.O. REGIONE	*47.248.203,53*		
TOTALE	*96.208.925,94*	*-48.960.722,41*	*47.248.203,53*
3-Altre quote vincolate FSN per specifiche finalità		**Contabilizzati in GSA o erogati alle AS con altri provvedimenti su impegni nei pertinenti capitoli di bilancio**	**Somme distribuite con il D.A. n. 554/2020**
Farmaci innovativi oncologici e non	*74.589.512,62*		*74.589.512,62*
Medicina penitenziaria	*434.000,00*	*-434.000,00*	*0,00*
Sanità penitenziaria	*17.463.676,00*	*-17.463.676,00*	*0,00*
Superamento OPG	*4.508.584,83*	*-4.508.584,83*	*0,00*
Borse di studio MMG	*4.845.975,60*	*-4.845.975,60*	*0,00*
Corsi di formazione MMG	*105.105,11*	*-105.105,11*	*0,00*
Prestazioni e funzioni assistenziali erogate dalle farmacie	*2.297.509,39*	*-2.297.509,39*	*0,00*
Finanziamento Istituto Zooprofilattico della Sicilia	*23.230.070,98*	*-23.230.070,98*	*0,00*
restituzione somme indebitamente versate a titolo pay back		*-1.029,90*	*-1.029,90*
	127.474.434,53	*-52.885.951,81*	*74.588.482,72*
Totale risorse disponibili	***9.313.433.799,47***		
Totale fondo sanitario indistinto e vincolato 2019 al netto delle entrate proprie stimate e del finanziamento statale istituto zooprofilattico	***9.162.118.835,49***	***-101.846.674,22***	***9.083.502.232,25***
Finanziamento sanitario aggiuntivo			**Somme distribuite con il D.A. n. 554/2020**
Pay back farmaceutico 2013-2017	*100.626.172,32*		*100.626.172,32*
Pay back farmaceutico 2019 versamento 1,83 direttamente alla regione (art. 11 comma 6 DL 78/2010)	*34.127.018,27*		*34.127.018,27*
Totale finanziamento sanitario aggiuntivo	***134.753.190,59***		***134.753.190,59***
Utilizzo accantonamenti GSA			**Somme distribuite con il D.A. n. 554/2020**
Svincolo accantonamento rischi GSA CE 2018 superamento del tetto di spesa farmaceutica ospedaliera per l'anno 2016 per cessazione contenzioso	***11.623.533,00***		***11.623.533,00***
Totale somme distribuite	***9.308.495.559,08***		***9.229.878.955,84***

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, su dati Regione Sicilia – D.A. n. 554/2020

In riscontro a richiesta istruttoria di queste Sezioni Riunite[18], l'Assessorato regionale della Salute ha comunicato il dettaglio della distribuzione delle somme fra gli enti del SSR, distinto in funzione degli importi e delle finalità specificatamente individuate dal D.A. n. 554/2020, come di seguito rappresentate:

[18] Richiesta prot. n. 38 del 15/09/2020 e riscontro prot. n. 42787 dell'8/10/2020.

Tabella n. 31 - Distribuzione risorse del F.S.R. fra gli enti del S.S.R.– Esercizio 2019 – D.A. n. 554/2020

Finalità	importo	destinatari
Quota capitaria	*7.771.860.120,06*	aziende
Quota funzioni	*700.399.592,17*	aziende
Personale del SSN che svolge il servizio SUES 118 (incentivazione al personale del SSN)	*37.102.791,29*	aziende
Azienda ospedaliera "Cervello - Villa Sofia" Centro Down	*90.000,00*	aziende
Servizi ausiliari affidati alla Società Servizi Ausiliari Sicilia SAS	*8.122.980,81*	aziende
Copertura costi sostenuti per utilizzo personale Società Servizi Ausiliari Sicilia SAS	*9.343.632,17*	aziende
Policlinico Pa regolarizzazione effetti contabili transazione sottoscritta il 1.08.2014 con UNIPA	*492.041,00*	aziende
AZIENDE costi sostenuti dai centri per la tipizzazione del midollo	*694.673,66*	aziende
Rinnovo licenze d'uso x Centrali Oeprative apparecchiature elettrocardiografiche trasmissione tracciati ambulanze 118	*512.756,24*	aziende
AZIENDE costi farmaci innovativi e farmaci innovativi oncologici	*74.589.512,62*	aziende
Pay back farmaceutico	*146.375.693,69*	aziende
Attività raccolta plasma	*8.853.600,00*	aziende
Arnas Civico finanziamento Centro Regionale di Assegnazione degli Emoderivati quota ditta Kedrion lavorazione plasma	*13.229.554,35*	aziende
Finanziamento ARNAS CIVICO Centro regionale cura fibrosi cistica	*416.770,32*	aziende
Collaborazioni professionali dipendenti ARNAS CIVICO Assessorato salute	*98.823,00*	aziende
Banca dati emocomponenti gruppo raro ASP Ragusa	*399.193,00*	aziende
Rimborso costo sacche di sangue utilizzate ed erogate in regime di day hospital	*10.359.591,45*	aziende
Sostegno costi sostenuti per i lavoratori precari LSU	*4.473.000,00*	aziende
Servizi veterinari art 20 l.r. 20/2016	*3.600.000,00*	aziende
Progetto sul sistema di sorveglianza sugli stili di vita della popolazione e adesione ai programmi di sanità pubblica "PASSI"	*100.000,00*	aziende
Finanziamento registro tumori della Sicilia	*1.917.000,00*	aziende
Assistenza Alzheimer e integrazione retta ricovero anziani	*7.966.200,00*	aziende
Contributo ai soggetti affetti da Morbo di Hansen	*183.614,90*	aziende
Contributo attività Screening neonatale	*817.864,00*	aziende
Assistenza alle comunità alloggio AIDS	*876.000,00*	aziende
CONSULTORI FAMILIARI PRIVATI	*1.750.720,34*	aziende
Prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione gioco d'azzardo patologico	*4.091.619,00*	aziende
SOMME VINCOLATE PER RINNOVI (CCNL)	*95.959.114,39*	aziende
ARNAS CIVICO finanziamento centro regionale trapianti	*2.001.897,00*	aziende
Decurtazione alle A.S. per acquisizione emoderivati in eccesso rispetto al plasma conferito nel 2019 (accantonato in GSA)	*-5.186.980,00*	aziende
Quota per finanziamenti specifici a singole Aziende	*9.181.999,53*	aziende
IRCCS Is.Me.T.T. prestazioni sanitarie erogate per casi di medicina umanitaria	*5.467,44*	GSA
Istituto Zooprofilattico di Palermo per la copertura costi del personale della società consortile regionale SAS	*1.031.715,42*	GSA
Affidamento RTI mandataria KPMG servizi di advizory	*1.145.539,74*	GSA
Affidamento RTI mandataria KPMG servizi di Consulenza Assessorato Salute	*1.984.022,76*	GSA
Riconoscimento funzioni tecniche	*18.486,80*	GSA
Personale in comando presso Assessorato salute	*115.000,00*	GSA
Canone locazione contratto con VILLA SANTA TERESA	*1.140.000,00*	GSA
Contributo ARAN comparto sanità	*146.508,17*	GSA
Piano attuativo assistenza informatica nella gestione dei flusi sanitari ella regione Sicilia	*172.397,50*	GSA
Convenzione AGE.NA.S dds 1859 del 17,10,2018	*176.528,00*	GSA
Accantonamento GSA	*5.302.441,60*	GSA
Somme ripartite a seguito negoziazione	***8.921.911.482,42***	

Finalità	importo	destinatari
Spese connesse al funzionamento ed alla gestione del SIS	*35.631,32*	GSA
Spese per l'acquisto di beni di consumo connesse al funzionamento ed alla gestione del SIS	*3.180,49*	GSA
Spese per l'acquisto di beni e di attrezzature informatiche connesse al funz.to del SIS	*439,20*	GSA
Spese generali connesse con la gestione del FSR	*208.278,40*	GSA
Spesa per il Servizio Sanitario di Emergenza	*138.142.144,85*	GSA
Spesa per il Servizio Sanitario di Emergenza - Servizi rete telefonica 118	*1.366.750,92*	GSA
Spesa per il Servizio Sanitario di Emergenza - Attuazione del numero unico europeo 112	*1.087.855,15*	GSA
Finanziamento CEFPAS	*5.430.000,00*	GSA
ARPA	*29.000.000,00*	GSA
Indennità di residenza...farmacie rurali	*1.220.000,00*	aziende
Spese per il potenziamento...banca del sangue cordonale	*517.000,00*	aziende
Spese per il funzionamento del sistema di identificazione e registrizaione degli animali, ecc.	*2.283.809,99*	aziende
Spese per l'educazione alla salute	*500.000,00*	GSA
Quota capitale sul prestito ai sensi del Piano di Rientro del 31/07/2007	*51.994.471,43*	GSA
Quota interessi sul prestito ai sensi del Piano di Rientro del 31/07/2007	*75.854.456,47*	GSA
CUC - noleggio apparati informatici	*672,52*	GSA
CUC- pubblicazione bandi gara	*29.775,17*	GSA
CUC - incarichi libero professionale e di consulenza	*69.519,51*	GSA
CUC - formazione specialistica al personale	*87.840,00*	GSA
CUC - altre spese servizi amministrativi	*20.480,00*	GSA
CUC - piattaforma informatica e gestione software/dati	*115.168,00*	GSA
Somme correlate a specifici interventi in forza di leggi autorizzative - contratti e convenzioni in essere.	***307.967.473,42***	
TOTALE SOMME RIPARTITE	***9.229.878.955,84***	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione Sicilia – Assessorato della salute – Dipartimento della pianificazione strategica.

Gli importi complessivamente ripartiti, tenuto conto dei saldi di mobilità e degli importi definitivamente erogati per cassa risultano riportati in allegato al decreto come da tabella che segue:

Tabella n. 32 - Distribuzione risorse del FSR per cassa – Esercizio 2019 – D.A. n. 554/2020

ENTI SSR	ASSEGNAZIONE DI COMPETENZA DA N.554 DEL 25/06/2020	SALDO MOBILITA' INTRAREGIONALE	SALDO MOBILITA' EXTRA REGIONALE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE	QUOTA DA EROGARE PER CASSA
ASP di Agrigento	*688.536.168,42*	*-75.755.997,77*	*-30.546.381,23*	*972.246,43*	*583.206.035,85*
ASP di Caltanissetta	*478.859.960,60*	*-54.861.793,38*	*-18.986.345,03*	*-3.047.086,14*	*401.964.736,05*
ASP di Catania	*1.667.964.816,29*	*-396.596.888,63*	*-44.517.512,98*	*-9.460.287,54*	*1.217.390.127,14*
ASP di Enna	*329.209.367,60*	*-28.392.336,16*	*-8.637.850,39*	*295.382,98*	*292.474.564,03*
ASP di Messina	*1.120.531.985,22*	*-243.590.320,09*	*-37.044.060,45*	*-1.726.750,26*	*838.170.854,42*
ASP di Palermo	*1.882.796.424,40*	*-533.615.116,70*	*-55.185.341,60*	*-8.522.630,89*	*1.285.473.335,21*
ASP di Ragusa	*521.647.573,99*	*-28.896.032,41*	*-19.495.645,02*	*216.629,48*	*473.472.526,04*
ASP di Siracusa	*693.630.969,40*	*-63.583.129,58*	*-21.944.024,03*	*-3.182.201,38*	*604.921.614,41*
ASP di Trapani	*718.215.841,94*	*-79.277.575,61*	*-32.836.421,89*	*487.718,41*	*606.589.562,85*
AOE Cannizzaro (CT)	*63.516.523,61*	*124.360.218,96*	*2.423.960,18*	*348.881,41*	*190.649.584,16*
ARNAS Garibaldi (CT)	*80.129.327,19*	*166.253.979,54*	*1.113.288,72*	*354.876,74*	*247.851.472,19*
AOU Policlinico di Catania	*143.332.465,27*	*237.921.588,61*	*2.576.833,34*	*419.677,51*	*384.250.564,73*
AOR Papardo (ME)	*60.849.824,76*	*84.709.770,90*	*4.237.420,83*	*8.154,40*	*149.805.170,89*
AOU Policlinico di Messina	*76.778.026,34*	*135.988.581,46*	*13.173.783,36*	*648.838,57*	*226.589.229,73*
AOR Villa Sofia - Cervello (PA)	*120.896.647,42*	*169.243.521,98*	*1.340.941,05*	*288.402,43*	*291.769.512,88*
ARNAS Civico (PA)	*154.355.343,54*	*156.719.513,60*	*2.004.831,34*	*484.785,48*	*313.564.473,96*
AOU Policlinico di Palermo	*84.118.530,20*	*138.660.647,41*	*1.081.407,04*	*818.440,57*	*224.679.025,22*
IRCCS Bonino Pulejo - Piemonte	*25.303.578,80*	*48.646.950,82*	*1.566.011,07*	*454.593,79*	*75.971.134,48*
GSA	*11.238.107,43*	*242.064.417,05*	*2.793.455,19*	*1.578.410,01*	*257.674.389,68*
ALTRI CAPITOLI	*307.968.503,32*				*307.968.503,32*
TOTALE	***9.229.879.985,74***	*-*	***-236.881.650,50***	***-18.561.918,00***	***8.974.436.417,24***

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, su dati Regione Sicilia – D.A. n. 554/2020

I dati dei conti economici dei singoli enti del SSR relativi al IV trimestre 2019, comunicati dall'Assessorato alla Salute, restituiscono la seguente distribuzione finale, all'interno degli stessi enti, del finanziamento sanitario ordinario corrente e delle somme aggiuntive vincolate relative al payback farmaceutico:

Tabella n. 33 - Distribuzione definitiva del F.S.R. tra gli enti del SSR

Enti del servizio sanitario regionale		A.1.A) Contributi da Regione o Prov. Aut. per quota F.S. regionale		Pay back farmaceutico	Totale
		A.1.A.1) da Regione o Prov. Aut. per quota F.S. regionale indistinto	A.1.A.2) da Regione o Prov. Aut. per quota F.S. regionale vincolato		
190/000	Gestione Sanitaria Accentrata	310.162.581,31	51.847.192,34		362.009.773,65
190/201	Azienda Sanitaria Provinciale di Agrigento	671.905.466,67	8.766.059,10	9.692.467,92	690.363.993,69
190/202	Azienda Sanitaria Provinciale di Caltanissetta	463.988.920,83	9.201.353,92	7.110.177,33	480.300.452,08
190/203	Azienda Sanitaria Provinciale di Catania	1.623.068.246,00	27.028.143,00	26.678.238,16	1.676.774.627,16
190/204	Azienda Sanitaria Provinciale di Enna	321.842.718,00	4.114.598,00	4.177.884,38	330.135.200,38
190/205	Azienda Sanitaria Provinciale di Messina	1.096.565.141,00	13.937.080,00	16.406.251,46	1.126.908.472,46
190/206	Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo	1.837.299.770,39	24.943.834,87	27.190.485,71	1.889.434.090,97
190/207	Azienda Sanitaria Provinciale di Ragusa	508.734.464,17	6.085.710,72	7.476.610,49	522.296.785,38
190/208	Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa	674.963.764,89	9.816.415,81	11.245.271,24	696.025.451,94
190/209	Azienda Sanitaria Provinciale di Trapani	701.788.173,73	9.113.074,01	9.396.285,87	720.297.533,61
190/921	Azienda Ospedaliera per l'Emergenza Cannizzaro di Catania	56.503.151,80	4.671.046,75	2.462.055,06	63.636.253,61
190/922	Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale e di Alta Specializzazione Garibaldi di Catania	77.388.207,17	474.864,73	2.838.715,29	80.701.787,19
190/923	Azienda Ospedaliero Universitaria Policlinico Vittorio Emanuele di Catania	137.428.031,26	647.083,66	6.166.120,35	144.241.235,27
190/924	Azienda Ospedaliera Papardo di Messina	57.447.446,00	2.337.743,00	1.715.966,09	61.501.155,09
190/925	Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico G. Martino di Messina	66.434.092,18	8.042.976,01	3.052.738,15	77.529.806,34
190/926	Azienda Ospedaliera ospedali Riuniti Villa Sofia — Cervello di Palermo	113.300.500,00	4.646.527,00	3.429.650,15	121.376.677,15
190/927	Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale ad Alta Specializzazione Civico di Palermo	140.682.070,00	10.433.110,00	3.526.362,91	154.641.542,91
190/928	Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone di Palermo	77.399.160,00	4.106.345,00	3.510.606,46	85.016.111,46
190/960	Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico Centro Neurolesi Sonino — Pulejo	24.763.640,58	240.131,55	299.806,67	25.303.578,80
TOTALE		8.961.665.545,98	200.453.289,47	146.375.693,69	9.308.494.529,14

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, su dati Regione Sicilia - Assessorato della Salute

Con riferimento alla finalizzazione delle risorse, il fondo sanitario indistinto risulta così distribuito e contabilizzato:

Tabella n. 34 - Distribuzione definitiva del FSR indistinto tra gli enti del SSR

Enti del servizio sanitario regionale		A.1.A.1) da Regione o Prov. Aut. per quota F.S. regionale indistinto				TOTALE
		A.1.A.1.1) Finanziamento indistinto	A.1.A.1.2) Finanziamento indistinto finalizzato da Regione	A.1.A.1.3) Funzioni	A.1.A.1.4) Quota finalizzata per il Piano aziendale di cui all'art. 1, comma 528, L. 208/2015	
190/000	Gestione Sanitaria Accentrata	310.162.581,31	-	-	-	310.162.581,31
190/201	Azienda Sanitaria Provinciale di Agrigento	658.198.437,11	13.707.029,56	-	-	671.905.466,67
190/202	Azienda Sanitaria Provinciale di Caltanissetta	456.490.665,56	7.498.255,27	-	-	463.988.920,83
190/203	Azienda Sanitaria Provinciale di Catania	1.605.116.223,00	17.952.023,00	-	-	1.623.068.246,00
190/204	Azienda Sanitaria Provinciale di Enna	316.497.510,00	5.345.208,00	-	-	321.842.718,00
190/205	Azienda Sanitaria Provinciale di Messina	1.075.336.818,00	21.228.323,00	-	-	1.096.565.141,00
190/206	Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo	1.806.980.530,32	30.319.240,07	-	-	1.837.299.770,39
190/207	Azienda Sanitaria Provinciale di Ragusa	497.070.988,91	11.663.475,26	-	-	508.734.464,17
190/208	Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa	664.510.493,16	10.453.271,73	-	-	674.963.764,89
190/209	Azienda Sanitaria Provinciale di Trapani	691.658.453,16	10.129.720,57	-	-	701.788.173,73
190/921	Azienda Ospedaliera per l'Emergenza Cannizzaro di Catania	-	2.913.440,39	53.589.711,41	-	56.503.151,80
190/922	Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale e di Alta Specializzazione Garibaldi di Catania	-	4.481.738,92	72.906.468,25	-	77.388.207,17
190/923	Azienda Ospedaliero Universitaria Policlinico Vittorio Emanuele di Catania	-	31.915.212,66	105.512.818,60	-	137.428.031,26
190/924	Azienda Ospedaliera Papardo di Messina	-	18.230.271,00	39.217.175,00	-	57.447.446,00
190/925	Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico G. Martino di Messina	-	2.645.617,87	63.788.474,31	-	66.434.092,18
190/926	Azienda Ospedaliera ospedali Riuniti Villa Sofia — Cervello di Palermo	-	5.007.207,00	76.321.477,00	31.971.816,00	113.300.500,00
190/927	Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale ad Alta Specializzazione Civico di Palermo	-	68.406.747,00	72.275.323,00	-	140.682.070,00
190/928	Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Paolo Giaccone di Palermo	-	12.784.797,00	64.614.363,00	-	77.399.160,00
190/960	Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico Centro Neurolesi Sonino — Pulejo	-	2.952.907,50	21.810.733,08	-	24.763.640,58
TOTALE		8.082.022.700,53	277.634.485,80	570.036.543,65	31.971.816,00	8.961.665.545,98

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, su dati Regione Sicilia - Assessorato della Salute

4.2 Osservazioni sul finanziamento di specifici capitoli del bilancio regionale con risorse del Fondo sanitario regionale gestiti per il tramite della Gestione Sanitaria Accentrata.

Si rileva come per alcune spese finanziate sulla quota del F.S.R. indistinto gestito dalla G.S.A., evidenziate nella tabella 31, risulta dubbio il relativo collegamento diretto con l'erogazione dei LEA.

Talune sono state, nel tempo, oggetto di rilievi in seno alle riunioni del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, in quanto reputate non direttamente riconducibili all'erogazione dei LEA.

Osservazioni sono state altresì mosse da queste Sezioni Riunite in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio 2018 e, da ultimo, da parte della Sezione Controllo, come da deliberazione n. 137/2020/PRSS, emanata in sede di esame del bilancio d'esercizio 2017 della Gestione Sanitaria Accentrata.

Si illustrano di seguito i punti oggetto di osservazioni:

a) Finanziamento dell'ARPA

L'art. 58, comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9[19], al fine di far fronte agli oneri derivanti dal passaggio del personale dai laboratori di igiene e profilassi e agli oneri inerenti alle spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente (ARPA), assegna alla stessa una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del fondo sanitario regionale pari a 29 milioni di euro (capitolo di bilancio 413372) per svolgere attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie.

Invero, l'ARPA è stata istituita con legge regionale n. 6 del 3 maggio 2001, la quale all'art. 90, I c., recita che: "*Per l'esercizio delle funzioni in materia di prevenzione e tutela ambientale, di cui al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni dalla*

[19] "All'articolo 90 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, il comma 10 è così sostituito: "10. Al fine di far fronte agli oneri derivanti dal passaggio del personale dai laboratori di igiene e profilassi e agli oneri inerenti le spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all'Agenzia, alla stessa è assegnata una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale pari 29 milioni di euro per svolgere le attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie per gli anni 2016 e per quelli successivi, nonché una quota di finanziamento annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale proporzionale al piano della *perfomance* da negoziare anno per anno con l'Assessorato regionale della salute".

legge 21 gennaio 1994, n. 61 e successive modifiche ed integrazioni, da esercitarsi nel rispetto del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni è istituita l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente in sigla (A.R.P.A) ente strumentale della Regione e di seguito denominata "Agenzia" con sede in Palermo". Il comma 2 di detto art. 90 riconosce all'Agenzia la personalità giuridica pubblica, l'autonomia tecnica, gestionale, amministrativa e contabile e la sottopone alla vigilanza dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, da cui promanano gli indirizzi programmatici. Il Legislatore regionale è, quindi, più volte intervenuto in materia, e precisamente con la legge regionale n. 5 del 14 aprile 2009 (art. 6), con la legge regionale n. 9 del 7 maggio 2015 (art. 58) e, infine, con la legge regionale n. 16 dell'11 agosto 2017 (art 54).

Detta ultima norma, come già illustrato in precedenza, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte Costituzionale n. 172 del 5 giugno 2018, che ha travolto l'art. 54 della legge della regionale 11 agosto 2017, n. 16.

L'ARPA, pertanto, non risulta annoverabile fra gli enti del SSR e, parimenti, ad avviso di queste Sezioni Riunite, risulta irregolare l'erogazione delle somme disposta a valere sulle disponibilità del FSR.

Per le motivazioni espresse nella sentenza n. 172/2018 della Corte Costituzionale e ampiamente richiamate in precedenza, non risulta conforme alle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 118 del 2011, in tema di erogazione dei LEA e del correlato obbligo di una corretta perimetrazione dei capitoli dell'area sanitaria, l'assegnazione dell'importo di 29 milioni di euro (impegnato e pagato nell'esercizio 2019 sul capitolo 413372 a valere sul fondo sanitario regionale indistinto), ancorché previsto dalla richiamata normativa regionale, antecedente la sentenza n. 172 della Corte Costituzionale.

Come già rilevato dalla Sezione Controllo nella richiamata deliberazione n.137/2020/PRSS, oltretutto, da accertamenti effettuati in sede istruttoria in quella sede, è stato rilevato che i contributi a valere sul Fondo sanitario regionale rappresentano circa l'80% del valore della produzione dell'Agenzia. Tale dato risulta confermato anche con riferimento anche al bilancio d'esercizio 2019 dell'ARPA, adottato con D.D.G. 334 del 30 giugno 2020, ove si evidenzia un valore della produzione pari a 36,4 milioni di euro, di cui 35 milioni sono costituiti da contributi in conto esercizio. L'Agenzia ha chiuso il bilancio d'esercizio 2019 con un utile di oltre 7 milioni di euro da portare a nuovo, che

sommato al contributo di 29 mln di euro proveniente dal FSR, corrisponde esattamente all'importo complessivo del valore della produzione.

La tabella che segue evidenzia i singoli impegni assunti nell'esercizio 2019 e i relativi pagamenti ai fini dell'erogazione delle somme attribuite all'ARPA da considerarsi irregolarmente attribuite:

Tabella n.35 - Somme attribuite all'ARPA – Esercizio 2019

Anno	Capitolo	Natura Fondi	Vincolato	Anno Provenienza	Impegno	Comp / Res	Descrizione	IMPEGNI C/COMPETENZA	Pagato totale	Provvedimento Numero	Provvedimento Data
2019	413372	1	N	2019	1	C	ARPA SICILIA impegno liquid. GENNAIO 2019	2.400.000,00	2.400.000,00	114	29/01/2019
2019	413372	1	N	2019	2	C	ARPA SICILIA impegno liquid. FEBBRAIO 2019	2.400.000,00	2.400.000,00	272	01/03/2019
2019	413372	1	N	2019	3	C	ARPA SICILIA impegno liquid. MARZO 2019	2.400.000,00	2.400.000,00	373	12/03/2019
2019	413372	1	N	2019	4	C	ARPA SICILIA FSR APRILE 2019	2.400.000,00	2.400.000,00	647	15/04/2019
2019	413372	1	N	2019	5	C	FSR ARPA SICILIA MAGGIO 2019	2.400.000,00	2.400.000,00	864	13/05/2019
2019	413372	1	N	2019	6	C	ARPA SICILIA FSR QUOTA GIUGNO 2019	2.400.000,00	2.400.000,00	1225	17/06/2019
2019	413372	1	N	2019	7	C	FINANZIAMENTO ARPA SICILIA LUGLIO 2019	2.400.000,00	2.400.000,00	1389	02/07/2019
2019	413372	1	N	2019	8	C	ARPA SICILIA AGOSTO 2019	2.400.000,00	2.400.000,00	1693	02/08/2019
2019	413372	1	N	2019	9	C	ARPA SICILIA SETTEMBRE 2019	2.400.000,00	2.400.000,00	1797	10/09/2019
2019	413372	1	N	2019	10	C	ARPA SICILIA OTTOBRE 2019	2.400.000,00	2.400.000,00	1897	08/10/2019
2019	413372	1	N	2019	11	C	ARPA SICILIA FSR NOVEMBRE 2019	2.400.000,00	2.400.000,00	2027	11/11/2019
2019	413372	1	N	2019	12	C	ARPA SICILIA QUOTA DICEMBRE 2019	2.600.000,00	2.600.000,00	2162	04/12/2019
							TOTALE	29.000.000,00			

Fonte: Elaborazione Sezioni Riunite- Corte dei conti, su dati Regione Sicilia

Per quanto esposto tali risorse, afferenti al FSR, risultano irregolarmente assegnate ed erogate per finalità non riconducibili all'erogazione dei LEA, in assenza di una qualsivoglia precisa destinazione delle stesse per specifiche finalità afferenti all'erogazione dei LEA.

b) Spesa per advisor contabile e consulenze

A carico del fondo sanitario indistinto 2019, sul capitolo 413375 - *quota integrativa a carico della Regione, delle assegnazioni di parte corrente del fondo sanitario nazionale per effettuare i pagamenti di altri servizi* – risulta impegnata la somma di € 1.145.539,74 (impegno n. 7/2019) per l'affidamento a RTI Mandataria KPMG *Advisory* S.p.a., individuata dal MEF in ottemperanza dell'art. 180 della L. n. 311/2004 e dell'art. 2, comma 88, della L. n. 191/2009, per i servizi di *advisory* contabile per le regioni sottoposte a piano di rientro di cui al D.D.S. n. 2510 del 18/12/2018.

Risulta altresì impegnata l'ulteriore somma di € 1.984.022,76 (impegni n. 4 e n. 5 del 2019) per "*Acquisizione di servizi di consulenza direzionale per il supporto all'assessorato Regionale della salute nelle attività connesse al mantenimento, alla gestione e all'evoluzione del modello di monitoraggio del sistema sanitario regionale ed al consolidamento delle attività e dei processi per il*

controllo di gestione" giusto D.D.S. n. 2677 del 21.12.2017 e D.D.S. n. 2279 del 13.12.2019 a seguito procedura di gara aperta ex art. 60 del D.lgs. n. 50/2016.

In merito si effettuano le seguenti osservazioni.

A seguito della gara indetta da Consip, su delega Ministeriale, in data 24.11.2016 per l'affidamento dei servizi di *Advisory* contabile delle Regioni in piano di rientro, l'Amministrazione regionale, in data 12.10.2018, ha stipulato con la società KPMG *Advisory* S.p.a., nella qualità di mandataria del RTI comprendente l'università Commerciale Luigi Bocconi, il contratto, avente durata 30 mesi con scadenza 11 aprile 2021 e approvato con D.D.G. 2473 del 14.12.2018, per l'importo complessivo di € 2.790.486,48.

Il servizio di *advisoring* era stato precedentemente acquistato con analogo contratto stipulato per lo stesso periodo, in data 27/02/2014, con successivo ricorso alla ripetizione per servizi analoghi per successivi 12 mesi.

La problematica dei contratti di che trattasi è stata oggetto della recente deliberazione n. 2/2021/G del 12 gennaio 2021 della Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, la quale ha preso in esame la natura di tali servizi professionali, diretti a supportare le regioni in piano di rientro nelle attività connesse al raggiungimento degli obiettivi di risanamento dei conti, riorganizzazione e riqualificazione dei servizi sanitari regionali interessati, ed il relativo onere, sulla base dei loro contenuti essenziali:

–miglioramento contabile, anche in applicazione delle disposizioni recate dal d. lgs. n. 118/2011, dal dm. 17 settembre 2012, dal dm 1° marzo 2013, nonché da ulteriori atti normativi che dovessero intervenire in materia contabile;

–controllo della gestione del piano;

–formazione del personale della struttura amministrativa regionale;

–implementazione di un modello di governo degli enti del Servizio Sanitario Regionale (SSR) da parte della struttura amministrativa regionale.

Nello specifico *l'advisor* si è assunto *"il compito di supportare la Regione nell'identificazione di alternative e/o metodi di lavoro, progettazione di soluzioni organizzative e gestionali da applicare uniformemente agli enti del Servizio sanitario regionale (Ssr), al fine di consentire il corretto sviluppo delle azioni del Piano di rientro da parte della regione attraverso il coordinamento e l'integrazione delle funzioni di programmazione, attuazione e controllo e dei correlati procedimenti amministrativi, gestionali e contabili del SSR, sia a livello regionale, sia a livello di singoli enti", n*onché di

"accompagnare la regione ai tavoli di verifica degli adempimenti regionali e alle eventuali riunioni, presso i Ministeri affiancanti, propedeutiche alla verifica degli adempimenti regionali, al fine di consentire ai ministeri affiancanti e ai Tavoli di verifica suddetti di svolgere in modo corretto la propria funzione di esame dello stato dei conti e di andamento dei Piani di rientro dai disavanzi"[20].

La stessa deliberazione, in merito, conclude come, analizzando in concreto la tipologia di servizi offerti, essi siano in qualche modo sovrapponibili a quelli offerti dall'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali, istituita con l'art. 5 del D.Lgs. n. 266/93 e secondo le previsioni del Ministro della Salute del 18 maggio 2018, che ne ha approvato lo statuto, ritenendo pertanto, il ricorso facoltativo ai servizi di *advisoring "inutile esborso di denaro pubblico"* a favore di soggetti privati.

Tale considerazione, nel caso della Regione Sicilia, subisce l'aggravante che lo stesso soggetto risulterebbe affidatario di ulteriori servizi di consulenza, seppur a seguito di procedura ad evidenza pubblica, per effetto del contratto triennale stipulato in data 11/09/2017 per l'importo complessivo di € 3.611.284,72 e di ulteriori attività aggiuntive, nei limiti di cui all'art. 106, comma 12, del D.Lgs. n. 50/2016, per un importo complessivo di €945.500,00.

Analoghi servizi di consulenza risultino affidati almeno a far data dal 2014.

Senza entrare nel merito delle procedure, si evidenzia come tali servizi siano potenzialmente sovrapponibili a quelli già erogati nel servizio di *advisoring*, almeno nella misura in cui le relative caratteristiche, esplicitate nel capitolato della gara indetta dalla Regione, presentino analogie con l'offerta tecnica presentate dall'affidataria in sede di gara Consip ed in occasione della gara regionale.

Per cui, se da un lato, potrebbe risultare discutibile l'affidamento del servizio di *advisoring* ed il relativo finanziamento a carico delle risorse destinate al SSR, a maggior ragione lo è l'affidamento di servizi di consulenza simili per aspetto contenutistico. A ciò si aggiunga la potenziale sussistenza di fenomeni di "interferenza" fra le attività svolte nei confronti della Regione nel caso di identità del soggetto affidatario, nella considerazione che *l'advisor* affianca la Regione nei tavoli tecnici.

Considerato, inoltre, che il ricorso all'ulteriore attività di consulenza, lungi dal costituire un evento eccezionale, è diventato nel tempo la regola, ci si interroga sull'efficacia

[20] Deliberazione n. 2/2021/G - Corte dei conti, Sez. Controllo Gestione Amministrazioni dello Stato.

dell'attività del trasferimento di competenze e di *know how* verso le amministrazioni regionali in difficoltà il cui compito "formativo" è previsto all'interno degli stessi contratti, a maggior ragione che il relativo onere è posto a carico del SSR.

c) Finanziamento a valere sul FSR degli oneri del prestito trentennale stipulato dalla Regione Siciliana con il Ministero dell'Economia, a titolo di anticipazione, per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31.12.2005 ai fini del risanamento strutturale dei servizi sanitari regionali ai sensi della L. 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 2, comma 46.

Con il disposto di cui all'art. 6[21] della legge regionale del 17 marzo 2016, n. 3 (legge di stabilità regionale 2016), a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, viene posto a carico del Fondo Sanitario il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244[22] tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana, per l'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, di cui 50.227 migliaia di euro quale quota capitale e 77.623 migliaia di euro a titolo di interessi (capitoli di bilancio 900023 e 214918).

L'anomalo finanziamento delle rate del mutuo trentennale con le risorse del FSR è stato, nel tempo, oggetto costante di attenzione in sede di riunioni congiunte del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei LEA, ove è stata rappresentata l'esigenza di abrogare la legge regionale che si pone in contrasto sia con l'Accordo per il piano di rientro cui la Regione siciliana ha aderito nel 2005, sia con la legislazione vigente (art. 1, comma 796, lett. B della L. n. 296/2006 e art. 2, comma 80 e ss., della L. n. 191/2009).

Nello specifico, nella riunione del 26 novembre 2019, sia il Tavolo tecnico che il Comitato, in considerazione dell'emersione di un disavanzo dal CE del II e III trimestre 2019, per l'area

[21] Art. 6 l.r. n. 3 del 2016 "A decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario".

[22] Art. 2, c. 46, l. n. 244 del 2007: "In attuazione degli accordi sottoscritti tra lo Stato e le regioni Lazio, Campania , Molise e Sicilia ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, con i quali le regioni interessate si obbligano al risanamento strutturale dei relativi servizi sanitari regionali, anche attraverso la ristrutturazione di debiti contratti, lo Stato è autorizzato ad anticipare alle predette regioni, nei limiti di un ammontare complessivamente non superiore a 9.100 milioni di euro, la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali fino al 31 dicembre 2005, determinata in base ai procedimenti indicati nei singoli piani e comunque al netto delle somme già erogate a titolo di ripiano dei disavanzi".
Art. 2, c. 47 l. 244 del 2007: "Le regioni interessate, in funzione delle risorse trasferite dallo Stato di cui al comma 46, sono tenute a restituire, in un periodo non superiore a trenta anni, le risorse ricevute".

sanitaria, a fronte del quale la Regione siciliana non aveva predisposto alcuna copertura e in considerazione che nel disavanzo era inglobato l'importo di € 127.850,00 milioni di euro, avevano ribadito l'urgenza dell'abrogazione dell'articolo 6 della L.R. n. 3 del 2016, chiedendo espressamente che il relativo costo fosse posto a carico del bilancio regionale.

Quindi, nella riunione del 20 maggio 2020, sulla scorta delle deduzioni presentate dalla Regione e in considerazione dell'emergenza COVID, il Tavolo tecnico concludeva prendendo atto dell'impegno regionale di ricondurre gradualmente a carico del bilancio regionale, nel triennio 2020-2022, la quota di rimborso del prestito trentennale (40 mln nel 2020 e 2021 e 47 mln nel 2022).

Nella riunione dell'8 ottobre 2020, tuttavia, la Regione ha fatto presente che la critica condizione finanziaria regionale, aggravata dalla situazione emergenziale da Covid-19, non ha consentito di finanziare gli oneri del mutuo con risorse regionali nell'anno 2020, garantendone l'impegno per gli esercizi finanziari 2021/2022.

Nello specifico, ha precisato che nel Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2020/2022, approvato con legge regionale n. 10 del 2020, le risorse regionali per il finanziamento delle rate del mutuo sono state stanziate in un apposito fondo, nella misura di 80 mln di euro per l'anno 2021 e di 127,849 mln di euro per l'anno 2022.

A riguardo Tavolo e Comitato, pur prendendo atto dell'impegno della Regione, rilevano la gravità del perdurare di tale inadempimento, ribadendo che la copertura di tale onere doveva essere rinvenuta in fonti regionali già in attuazione dell'impegno assunto nell'Accordo per il Piano di rientro sanitario della Regione Sicilia, per coprire il debito residuo al 31/12/2005, a pena di nullità dello stesso.

In seno alla medesima riunione, peraltro, i Tavoli dichiarano di non accogliere le giustificazioni addotte dalla Regione legate all'attuale emergenza sanitaria in considerazione del fatto che la Regione Sicilia è stata beneficiaria, nell'esercizio 2020, di un incremento del proprio finanziamento del SSN a carico dello Stato, al fine di disporre di risorse aggiuntive per garantire le cure sanitarie.

I Tavoli tecnici concludono, pertanto, che "*il continuare a porre a carico del FSR l'onere di 127,850 mln di euro nell'esercizio 2020 è suscettibile di compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, oltre che costituire un grave inadempimento dell'Accordo per il Piano di rientro*".

Queste Sezioni Riunite, al riguardo, già in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio 2018, hanno rilevato che "*i capitoli di spesa relativi al rimborso della quota di ammortamento del prestito pluriennale (900023 e 214918) devono essere esclusi dal perimetro sanitario poiché non strettamente correlati al finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza*".

L'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, infatti, stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni statuendo che: "*Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso*".

Conseguentemente, il continuare a porre a carico del Fondo sanitario spese non correlate direttamente all'erogazione di servizi sanitari costituisce palese distrazione di risorse destinate a finanziare il sistema sanitario regionale.

Si richiama, sul punto, la deliberazione n. 137/2020/PRSS della Sezione Controllo, sul bilancio di esercizio della GSA, laddove riporta quanto comunicato dall'Assessorato Salute in proposito: "*in applicazione dell'articolo 42, comma 1, del Decreto Legge 14/08/2020, n. 104 che ha esteso anche alle Regioni a statuto speciale le disposizioni di cui all'articolo 111 del Decreto Legge 17/03/2020, n.18, con Decreto n.1490 del 22 ottobre 2020 dell'Assessorato Economia – Servizio Tesoro, è stata disimpegnata per l'anno 2020 la quota capitale di ammortamento del prestito, di cui all'art. 6 della LR n. 3/2016, precedentemente posta a carico del Fondo Sanitario e che con nota del Dipartimento Pianificazione Strategica dell'Assessorato Salute prot. n. 49567 del 18/11/2020, è stata fatta richiesta di variazione dello stanziamento del Bilancio Regionale 2020 per l'importo disimpegnato da destinare ad incremento delle risorse allocate sul capitolo 413301 da destinare all'erogazione dei LEA. Le somme pari a 127.849,00 milioni, relativi al rimborso della quota capitale più interessi, del prestito trentennale stipulato dalla Regione Siciliana con il Ministero dell'Economia, ai fini del rispetto della esatta corrispondenza tra entrate accertate e spese impegnate delle risorse di fondo sanitario di cui all'art.20 del d.lgs n.118/2011, potranno essere spostate dal perimetro sanitario, a seguito dell'approvazione di una norma che ne modifica la copertura finanziaria*

con fondi regionali, altrimenti si genererebbe un disallineamento tra il bilancio della la GSA e quello della Regione".

Tale operazione, tuttavia, costituisce una soluzione eccezionale, strettamente legata alle agevolazioni straordinarie scaturenti dall'emergenza sanitaria, che non può considerarsi risolutiva per la definizione della problematica in questione, tenuto conto della sempre più pressante esigenza, resa evidente dall'esperienza della pandemia da Covid 19, di garantire una migliore e sempre più efficiente erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Infine, con l'art. 6 della legge regionale n. 13 del 12 luglio 2019, la Regione ha delineato un percorso finalizzato alla riduzione dell'impatto finanziario sul sistema sanitario regionale degli oneri del mutuo *de quo* mediante l'attuazione di un piano di valorizzazione e/o dismissione del patrimonio delle Aziende del SSR non strettamente destinata ad attività sanitarie.

Su tale disposizione risulta pendente la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con ricorso n. 99/2019, per la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e per contrasto con l'art. 29, comma 1, lett. c), del D.lgs 118/2011, per effetto del quale, a decorrere dal 1° gennaio 2012, le vendite del patrimonio immobiliare delle aziende del SSR non possono essere portate a copertura dei disavanzi di gestione.

Sempre con riferimento al mutuo trentennale contratto dalla Regione siciliana con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la copertura dei debiti sanitari pregressi, con memoria prot. n. 56444 del 9 giugno 2021, a seguito dell'adunanza di preparifica, il Ragioniere generale ha comunicato quanto segue:

"La Regione Siciliana in data 06/10/2008 ha stipulato con il Ministero dell'Economia e delle Finanze il Contratto di Prestito - ai sensi dell'art. 2 comma 46 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 – per il Piano di rientro del Debito Sanitario, avente durata trentennale ed attivabile fino all'importo complessivo massimo di € 2.800.000.000,00, di cui quota parte destinata all'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005 transatti (debito transatto) e la restante parte destinata all'estinzione dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005 non transatti (debito non transatto).

Il suddetto Prestito è stato effettivamente attivato per l'importo complessivo di € 2.640.805.129,75, al tasso fisso del 4,859%, con prima rata al 15.12.2008 e ultima rata prevista al 15.12.2037.

L'art. 45 del Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ha autorizzato il Ministero dell'Economia e delle Finanze ad effettuare la ristrutturazione dei mutui contratti dalle Regioni con il medesimo Ministero per gli effetti, tra l'altro, dell'art. 2 comma 46, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, aventi vita residua pari o superiore a 5 anni ed importo del debito residuo da ammortizzare superiore a 20 milioni di euro.

In data 5 agosto 2014, pertanto, la Ragioneria Generale della Regione ha stipulato con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro – il Contratto di Rinegoziazione del Prestito originario perfezionato in data 06/10/2008 per l'approvazione del piano di rientro del settore Sanità, destinato all'estinzione dei debiti finanziari e commerciali, transatti e non transatti, con le seguenti caratteristiche:

- *Debito residuo rinegoziato: € 2.345.228.762,46;*
- *Tasso d'interesse fisso: 3,521%;*
- *Rata annua costante (metodo francese) di € 127.848.927,90;*
- *Scadenze rate annue: a partire dal 15.12.2015 (prima rata) fino al 15.12.2044 (ultima rata).*

A margine, si segnala che le rate sono state regolarmente pagate ad ogni scadenza fissata dal Piano di ammortamento del Prestito Rinegoziato, con eccezione della sola quota capitale dell'anno 2020 (€ 53.825.196,77), che ha beneficiato della moratoria prevista dall'art. 42 del Decreto-legge n. 104/2020 – convertito in legge con L. 126/2020 - che ha determinato l'accodamento della stessa alla nuova scadenza del 15/12/2045.

Alla data del 31/12/2020 l'ammontare residuo del debito rinegoziato ammonta a € 2.102.349.648,85 e nell'ultimo trimestre è stato oggetto di simulazioni con la CDP ai fini del rifinanziamento previsto con Circolare n. 1298/2019 ed istruzioni operative del maggio 2021 che hanno consentito alla Regione Siciliana di incardinare, già nel corso del 2021 con regolazione delle operazioni al 15 maggio 2021, una prima tranche di rifinanziamento con CDP in assoluta invarianza di durata e importo che ha consentito un primo rilevante risultato limitatamente ad un primo stock di euro 1.5 mld.

Nel corso del 2022 si provvederà, in analogia a quanto già perfezionato nel 2021, a completare l'operazione di totale rifinanziamento CDP del Prestito MEF anche per la tranche di oltre 600 milioni di euro.

Pertanto, attualmente risulta avviato il piano d'ammortamento con CDP per l'importo di euro 1,5 milioni e prosegue il piano di ammortamento MEF per la restante parte per tutto il 2021. Il risultato atteso entro i primissimi mesi del 2022 è procedere anche al rifinanziamento CDP per la quota di euro

600 milioni e consolidare il risparmio complessivo che, nella sua interezza, non può essere espresso, posto che le condizioni di negoziazione della seconda tranche saranno ovviamente note solo nel 2022.

Questa circostanza è stata imposta dalle policies CDP che non consentono in ragione d'anno erogazioni superiori a 1,5 mld per singolo ente.

Per una dettagliata disamina del quadro di convenienza economica si rinvia alla relazione riepilogativa del ns. advisor Finance Active che cura le elaborazioni e simulazioni per lo stock di debito della Ragioneria Generale (all. 4)".

Queste Sezioni Riunite prendono atto di quanto comunicato, i cui effetti sul bilancio regionale si manifesteranno a partire dall'esercizio 2021.

d) Risorse destinate al Finanziamento aggiuntivo LEA

Con riferimento agli effetti distorsivi creati dalla norma contenuta nell'art. 6 della legge regionale n. 3/2016, che ha posto a carico del FSR il rimborso della quota capitale ed interessi della rata del mutuo trentennale per il Piano di rientro dei debiti sanitari di cui all'art. 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, la medesima legge di stabilità regionale 2016, in ottemperanza a quanto reiteratamente richiesto dai tavoli tecnici, ha previsto, all'art. 4, uno specifico finanziamento a titolo di risorse aggiuntive LEA da iscriversi al capitolo 413333 del bilancio di previsione al fine di neutralizzarne gli effetti generati dall'art. 6 della stessa legge regionale.

In particolare, la disposizione normativa contenuta nell'art. 4, comma 7, dispone: "*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, commi 80 e 86, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nel caso in cui il risultato di gestione del sistema sanitario regionale relativo ai conti consuntivi degli anni 2016, 2017 e 2018, accertato in sede di verifica annuale da parte dei competenti tavoli tecnici, derivante anche dall'ulteriore onere posto a carico del fondo sanitario in applicazione dell'articolo 6, sia negativo, la Regione assicura la copertura del relativo disavanzo. Per le finalità del presente comma è incrementata di 127.850 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019 la dotazione finanziaria della Missione 13 - Programma 4 - capitolo 413333*".

Il successivo comma 8 dell'art. 4, come modificato dall'art. 1, comma 11, della l.r. n. 27/2016, stabilisce, inoltre, che: "*A seguito delle verifiche dei competenti tavoli tecnici, le risorse non utilizzate per le finalità di cui al comma 7 sono destinate, per ciascuno degli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019, per l'importo di 115.000 migliaia di euro annui al finanziamento del Fondo per gli investimenti dei comuni di cui al comma 5 dell'articolo 6 della legge regionale 28 gennaio 2014,*

n. 5 e successive modifiche ed integrazioni, da ripartire con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, di concerto con l'Assessore per l'economia, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali, e per l'importo di 12.850 migliaia di euro annui, da iscrivere in uno specifico accantonamento positivo dei fondi globali, al finanziamento di funzioni dei liberi Consorzi comunali da attrarre alle competenze della Regione. Con decreto del Ragioniere generale, previa delibera della Giunta regionale sono operate le conseguenti variazioni di bilancio per gli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019. In caso di disponibilità parziale delle risorse non utilizzate per le finalità di cui al comma 7, le autorizzazioni di spesa di cui al presente comma sono proporzionalmente ridotte".

Allo stesso modo l'art. 1, comma 1, della l.r. n. 16/2017, relativamente al finanziamento dell'Irsap (Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive)[23], statuisce che: "*L'autorizzazione di spesa per le finalità degli articoli 2 e 4 della legge regionale 12 gennaio 2012, n. 8 (Missione 14, Programma 1, capitolo 243301) è incrementata, per il triennio 2017-2019, dell'importo annuo di 3.900 migliaia di euro. Al relativo onere si provvede mediante riduzione di pari importo delle disponibilità della Missione 13, Programma 4, capitolo 413333 per il triennio 2017-2019. L'autorizzazione di spesa di cui al presente articolo è subordinata all'accertamento da parte dei competenti tavoli tecnici del risultato di gestione del servizio sanitario regionale relativo ai conti consuntivi degli anni 2016, 2017 e 2018. Qualora si accerti un risultato di gestione negativo l'autorizzazione di spesa è ripristinata, con decreto del Ragioniere generale, previa delibera della Giunta regionale, in misura pari alla residua disponibilità della Missione 13, Programma 4, capitolo 413333*".

Per effetto di tali disposizioni normative, fra le spese del perimetro sanitario dell'esercizio 2019 si rinviene uno stanziamento iniziale € 131.750.000,00, sul capitolo 413333[24], a titolo di finanziamento aggiuntivo LEA, inizialmente impegnato, e poi progressivamente disimpegnato e stornato con successive variazioni di bilancio per finanziare *ex lege* altre spese del bilancio regionale, ad eccezione del residuo importo di € 21.000,00, destinato a copertura dell'eventuale disavanzo economico 2019 del SSR.

[23] L.R. 12/01/2012, n. 8, art. 1:"Nel quadro degli indirizzi strategici di programmazione, promozione, valorizzazione ed incremento delle attività produttive, in attuazione dell'articolo 14, lettere d) ed e), dello Statuto della Regione siciliana e, altresì, dell'articolo 26 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, al fine di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative nell'intero territorio regionale in ossequio ai predetti indirizzi strategici, la Regione svolge la propria attività di regolamentazione, gestione ed intervento nell'ambito delle aree destinate allo svolgimento di attività produttive attraverso l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (IRSAP), con sede in Palermo, costituito e disciplinato dalla presente legge. L'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive è ente pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza, indirizzo, controllo e tutela della Regione per il tramite dell'Assessorato regionale delle attività produttive, che la esercita ai sensi della presente legge".

[24] € 3.900.000,00 quali risorse aggiuntive regionali a copertura dei LEA, in attuazione dell'art. 2, comma 6, del D.L. n. 120/2013; € 127.850.000,00 quali risorse aggiuntive regionali a copertura dei LEA, in attuazione dell'art.3 della l.r. n. 3/2016;

A tal riguardo, va precisato che l'impegno di € 131.750.000,00, assunto sul capitolo 413333 con DDS n. 50 del 17/01/2019, è stato successivamente disimpegnato nel modo seguente:

- € 51.467.000,00 con DDS n. 1049 del 31/05/2019 con destinazione: € 44.923.757,12 al capitolo 590402 "Fondo per investimenti dei comuni"; € 5.019.741,55 al capitolo 183355 "Trasferimenti per l'attività di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali con particolare riguardo ai servizi di trasporto, di convitto o semi convitto, ai servizi negli ambiti igienico-personale, comunicazione extra scolastica e autonomia e comunicazione"; € 1.523.501,33 sul capitolo 243301 "Contributi all'IRSAP per la realizzazione delle finalità istituzionali previste dall'art. 2 della l.r. n. 8/2012, nonché per le spese di funzionamento ed organizzazione" (Delibera di Giunta regionale n. 265 del 18/07/2019);
- € 12.000.000,00 con DDS n. 2373 del 27/12/2019 con destinazione: € 10.474.380,00 al capitolo 590402 "Fondo per investimenti dei comuni"; € 1.170.400,00 al capitolo 183355 "Trasferimenti per l'attività di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali con particolare riguardo ai servizi di trasporto, di convitto o semi convitto, ai servizi negli ambiti igienico-personale, comunicazione extra scolastica e autonomia e comunicazione"; € 355.220,00 sul capitolo 243301 "Contributi all'IRSAP per la realizzazione delle finalità istituzionali previste dall'art. 2 della l.r. n. 8/2012, nonché per le spese di funzionamento ed organizzazione" (Delibera di Giunta regionale n. 484 del 27/12/2019);
- € 68.283.000,00 con DDS n. 2375 del 27/12/2019 con destinazione: € 59.583.532,71 al capitolo 590402 "Fondo per investimenti dei comuni"; € 6.657.810,25 al capitolo 183355 "Trasferimenti per l'attività di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali con particolare riguardo ai servizi di trasporto, di convitto o semi convitto, ai servizi negli ambiti igienico-personale, comunicazione extra scolastica e autonomia e comunicazione"; € 2.020.657,04 sul capitolo 243301 "Contributi all'IRSAP per la realizzazione delle finalità istituzionali previste dall'art. 2 della l.r. n. 8/2012, nonché per le spese di funzionamento ed organizzazione" (Delibera di Giunta regionale n. 485 del 27/12/2019) e € 21.000,00 sul capitolo 413333 a garanzia dell'equilibrio finanziario del SSR 2019, in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, comma 6, del D.L. n. 12/2013 (DDS 2384 del 30/12/2019).

Le somme liberate con i sopra menzionati decreti sono state impegnate nei rispettivi capitoli di spesa con decreti del Ragioniere Generale D.D. n.2133 del 13/07/2019 e D.D. n. 3204 del 31/12/2019.

Tanto premesso, appare evidente come le disposizioni introdotte con la legge regionale n. 3/2016, oltre che autorizzare l'utilizzazione di risorse finanziarie destinate all'erogazione dei LEA e/o ad una maggiore efficienza nell'erogazione dei LEA esistenti, possa costituire anche un espediente normativo per aggirare le reiterate richieste dei tavoli tecnici ministeriali di escludere dal finanziamento con le risorse del FSR le rate di rimborso del mutuo trentennale che, a pena di nullità dell'Accordo sul Piano di rientro della Regione Sicilia, dovevano essere necessariamente poste a carico del bilancio regionale con risorse proprie, costituendo condizione necessaria per l'accesso a tale tipologia di finanziamento.

L'introduzione di tale normativa, che costituisce una sorta di "*clausola di salvaguardia*" per far fronte al possibile disavanzo economico generato dall'impropria destinazione delle risorse del FSR prevista dall'art. 6 della legge regionale n. 3/2017, tra l'altro, presuppone, per lo svincolo delle risorse stanziate ed impegnate ai fini sanitari per essere destinate *ex lege* al finanziamento di altre spese del bilancio regionale, la specifica autorizzazione da parte dei competenti tavoli tecnici ministeriali a seguito dell'accertamento di un risultato economico positivo del SSR per l'esercizio precedente.

A tal riguardo, va rilevato che da quanto emerso dagli esiti delle riunioni congiunte, tenutesi in data 20 maggio 2020 e da ultimo in data 8 ottobre 2020, tra il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza e il Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti previsti dal Piano di rientro della Regione siciliana, è stato autorizzato lo svincolo di risorse per € 51.467.000,00 ed € 12.000.000,00 di cui alle delibere di Giunta regionale n. 265 del 18/07/2019 e n. 484 del 27/12/2019, mentre non sono state liberate le disponibilità di cui alla delibera di Giunta n. 485 del 27/12/2019 per l'importo di € 68.283.000,00.

Nello specifico, è stato rilevato che la Regione ha proceduto arbitrariamente a liberare tali risorse, anticipando gli esiti delle riunioni dei competenti tavoli tecnici in sede di monitoraggio, impegnandosi a ricondurre nel bilancio regionale per il triennio 2020-2022 l'importo di euro 127 milioni, precisamente euro 40 mln nel 2020, euro 40 mln nel 2021 ed euro 47 mln nel 2022. A supporto di tale impegno la Regione asserisce di aver dato mandato all'Assessore regionale per la salute e all'Assessore regionale per l'economia di effettuare gli

adempimenti finalizzati ad anticipare gli effetti del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali al fine di sbloccare le risorse per gli enti locali.

Alla luce di quanto esposto, Tavolo e Comitato hanno rilevato che il disimpegno di tali risorse non è stato assentito dai Tavoli che avevano esplicitamente e ripetutamente richiesto alla Regione di impegnarsi al conferimento delle risorse proprie del SSR siciliano e che in mancanza delle stesse, vi sarebbero stati seri rischi nell'erogazione dei LEA, riservandosi di effettuare nuove valutazioni in merito nelle riunioni successive. A sostegno di ciò la Regione ha confermato la difficoltà nel rispettare gli impegni assunti con i tavoli ministeriali, procrastinandoli negli esercizi successivi in ragione dell'emergenza Covid-19.

Pur rilevando la presenza dello stato di emergenza, infatti, Tavolo tecnico e Comitato hanno ribadito il notevole ritardo con cui la Regione sta procedendo ad onorare gli impegni presi su argomenti che prescindono dall'emergenza Covid, in quanto oggetto di plurime e reiterate richieste nel corso delle precedenti riunioni di verifica.

Rilevano la gravità da parte della Regione di aver assunto atti "anticipando" le decisioni dei Tavoli di monitoraggio, che peraltro non sono intervenute.

Tale situazione risulta aggravata dal fatto che le somme precedentemente liberate in esito alla riunione del 26 novembre 2019, per l'importo di € 12.000.000,00, sono state destinate a finalità diverse rispetto a quelle per le quali i tavoli tecnici avevano autorizzato lo svincolo.

Nello specifico nella riunione del 26 novembre 2019 i Tavoli avevano sbloccato l'importo di 12 mln di euro per far fronte all'urgenza segnalata dalla Regione con riferimento ai disabili gravissimi, mentre diversamente da quanto richiesto, nella successiva riunione del 20 maggio 2020 è stato rilevato che tale importo era stato destinato in parte ad altre finalità, quali il finanziamento degli investimenti degli enti locali e dell'Irsap.

Sulla base di quanto comunicato dalla Regione, pertanto, nella riunione dell'8 ottobre 2020 dei tavoli tecnici è stato rilevato che la Regione stessa è rientrata nella disponibilità di complessivi 80,283 mln di euro, destinandoli a finalità extra sanitarie.

Con riferimento all'utilizzo di risorse destinate a finalità differenti all'erogazione dei LEA, in sede di memoria a seguito dell'adunanza di preparifica, il Dirigente del Dipartimento della Pianificazione strategica dell'Assessorato della salute ha comunicato quanto segue:

"Le risorse destinate a finalità differenti all'erogazione dei LEA con il Fondo Sanitario sono complessivamente pari ad euro 156.850.000,00 di cui euro 29.000.000,00 assegnate all'ARPA Sicilia,

per effetto dell'art.58, comma 2, l.r. n.9/2015, ed euro 127.850.000,00 assegnate per la copertura del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, comma 46, della Legge n.244/2007, per effetto dell'art. 6 della l.r. n. 3/2016.

I finanziamenti per investimenti degli Enti locali, dell'IRSAP e della disabilità discendono, invece, da risorse Regionali per effetto dello svincolo delle somme preliminarmente stanziate sul capitolo 413333 "Ripiano dei disavanzi delle aziende sanitarie ed ospedaliere".

In particolare, si rappresenta che le risorse stanziate sul capitolo di spesa 413333 di euro 131.750.000,00 sono risorse regionali non finanziate da fondo sanitario destinate alla copertura dell'eventuale disavanzo della sanità, ai sensi del comma 7 dell'art. 4 della legge regionale n. 3 del 17 marzo 2016, nonché del comma 6 dell'art.2 del DL 15 ottobre 2013, n. 120.

Tale capitolo rientra nel perimetro sanitario ed è stato impegnato per l'intero importo, ai sensi dell'art. 20 del Dlgs. n.118/2011, con DDS n. 50 del 17 gennaio 2019 quale copertura dell'eventuale disavanzo del sistema sanitario dell'anno 2018.

In assenza di disavanzi del sistema sanitario nell'anno 2018, con successivi provvedimenti (DDS n. 1049 del 31/05/2019, DDS n. 2373 del 27/12/2019 e DDS n. 2375 del 27/12/2019) si è proceduto a disimpegnare risorse pari ad euro 131.729.000,00 che rientrano, pertanto, nella disponibilità del Bilancio della Regione.

Tale disimpegno si è attuato sulla base delle determinazioni assunte dal Tavolo ministeriale per la verifica dei livelli essenziali di assistenza con il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti, previsti dagli art. 9 e 12 dell'Intesa della Conferenza Stato-Regione del 23 marzo 2005, e/o delle Delibere della Giunta Regionale n. 484 e 485 del 27/12/2019.

Le restanti somme pari ad euro 21.000,00 (131.750.000,00 – 131.729.000,00) sono state impegnate, giusto DDS n. 2384 del 30/12/2019, nel rispetto delle indicazioni del Tavolo di verifica e riportate nel verbale del 4 aprile 2019, finalizzate alla copertura dell'eventuale disavanzo dell'anno 2019".

Sull'argomento in questione, tenuto conto di quanto asserito dall'Amministrazione regionale in sede di memoria, si confermano i rilievi sollevati nella parte motiva della presente relazione, che, con riguardo specifico alle risorse destinate al rimborso delle rate del mutuo e del finanziamento dell'Arpa Sicilia, trovano conferma nelle controdeduzioni trasmesse dall'Assessorato regionale della salute.

Relativamente alle risorse impegnate sul capitolo 413333 e poi progressivamente disimpegnate nell'esercizio 2019 per il finanziamento di spese non afferenti al Sistema sanitario regionale, invece, differentemente da quanto affermato dall'Amministrazione regionale, si conferma il rilievo per il quale dette somme risultano essere state liberate in assenza di preventiva autorizzazione da parte dei competenti tavoli tecnici ministeriali per l'importo di € 68.283.000,00 e per essere destinate a finalità differenti rispetto a quelle per le quali erano state autorizzate per l'importo di € 12.000.000,00. Si rimanda, sul punto, a quanto rilevato nel verbale della riunione dell'8 ottobre 2020 in sede di riunione congiunta tra il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza.

9.5 Aspetti peculiari del contenzioso pendente afferente al SSR

Ulteriori rilevanti criticità sono emerse in merito al contenzioso legale pendente in cui l'Assessorato regionale della salute risulta legittimato passivo, con particolare riguardo al contenzioso esistente nei confronti delle gestioni liquidatorie e delle gestioni stralcio relative alle ex UU.SS.LL.

In generale, dall'esame della documentazione acquisita in sede istruttoria, in merito agli aspetti quali-quantitativi del contenzioso pendente inerente alla Sanità, sono emerse difficoltà circa la relativa quantificazione, nonché l'assenza di informazioni in merito alla percentuale di soccombenza per ciascun giudizio, ai fini di una corretta valutazione dei rischi e di un'adeguata stima del fondo contenzioso.

A tal riguardo, si rileva che a seguito di specifica richiesta, l'area Affari giuridici del Dipartimento della Pianificazione strategica ha fornito una relazione sul contenzioso legale in cui l'Assessorato della salute è legittimato passivo, allegando l'elenco dei giudizi pendenti, inerenti alla giurisdizione amministrativa e civile e i rapporti informativi relativi a diverse cause in corso, senza tuttavia fornire gli importi relativi a ciascun giudizio, né alcuna valutazione dei rischi di soccombenza.

Più specificatamente, a seguito di reiterata richiesta istruttoria, l'Amministrazione regionale, con note prot. n. 5439 del 14/12/2020 e n. 54193 del 15/12/2020, ha precisato che la quasi totalità delle controversie esistenti è di importo indeterminato o indeterminabile,

attribuendole un rischio di soccombenza remota o comunque bassa, fatta eccezione, nell'ambito della giurisdizione ordinaria, delle cause relative alle gestioni liquidatorie delle pregresse UU.SS.LL., per lo più di natura risarcitoria, per le quali il rischio di soccombenza viene considerato probabile. Con successiva nota n. 19658 del 19/4/2021, il Dipartimento Affari giuridici ha attestato che l'Avvocatura dello Stato di Palermo, all'uopo interpellata, ha osservato che nel settore sanità il rischio di soccombenza si aggira, mediamente, per ogni singola causa, intorno al 40 per cento.

Dal punto di vista finanziario, per la regolazione delle cause definite, nel perimetro sanitario sono individuabili due capitoli di spesa:

- il capitolo 413384: "Quota integrativa a carico della Regione, delle assegnazioni di parte corrente del Fondo sanitario nazionale per oneri da contenzioso per controversie (parte del capitolo 413302)";
- il capitolo 413345: "Fondo per il pagamento dei debiti pregressi delle aziende sanitarie per il pagamento degli oneri derivanti da eventuali pagamenti sui debiti cancellati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della L.R. 12/2007".

Le somme pagate sul capitolo 413384 afferiscono alle cause in cui le debitrici principali sono le Aziende sanitarie ed Ospedaliere mentre l'Amministrazione regionale riveste la qualità di terzo pignorato, così come Unicredit nella qualità di cassa regionale, chiamato a rendere la dichiarazione del terzo ex art. 547 c.p.c., a seguito di notifica di pignoramento.

Dette somme vengono recuperate e detratte all'Azienda interessata dalla quota mensile di Fondo sanitario ad essa attribuita in sede di riparto.

Le somme pagate sul capitolo 413345, invece, fanno riferimento ai debiti scaturenti dalle sentenze esecutive di condanna relative alle gestioni liquidatorie delle ex UU.SS.LL., alle quali l'Assessorato regionale della salute è subentrato *ex lege* a seguito della chiusura delle stesse per effetto dell'art. 24 della legge regionale n. 2/2007.

A tal riguardo, per comprendere meglio la problematica in questione, si rivela opportuno ripercorrere brevemente l'iter normativo che ha portato alla soppressione delle ex UU.SS.LL. e le disposizioni per i rapporti ancora in essere.

L' art. 24, comma 21, della L.R. n. 2 del 2007 ha determinato la cessazione a far data dal 1° gennaio 2007 delle gestioni liquidatorie delle vecchie UU.SS.LL., con il trasferimento delle situazioni debitorie residue sulla contabilità ordinaria delle Aziende e con separazione della relativa contabilità mediante distinte voci di bilancio.

Con D.A. 8 maggio 2007, l'Assessorato alla Salute si impegnava a dare separata copertura finanziaria ai relativi debiti per garantire l'equilibrio economico delle gestioni correnti dei bilanci aziendali. L'art. 7 autorizzava, altresì, il Direttore generale dell'Azienda Sanitaria Locale, al fine di evitare un incremento delle spese giudiziarie - nei limiti della disponibilità del bilancio corrente - a procedere al pagamento delle pratiche di pronta liquidazione.

A tal riguardo, con legge regionale del 2 maggio 2007, n. 12 è stata disposta la cancellazione di tutti i debiti delle aziende sanitarie della Regione derivanti dalla contabilità finanziaria, comprese le esposizioni debitorie nei confronti delle gestioni liquidatorie ancora in essere al 31/12/2006 e alla contestuale istituzione, nel bilancio della Regione siciliana, di un apposito Fondo a destinazione vincolata per il pagamento dei debiti pregressi delle Aziende sanitarie e per il rimborso alle stesse degli oneri finanziari derivanti da eventuali pagamenti sui debiti cancellati (art. 2 della L.r. n. 12 del 2007).

Per le finalità sopra descritte, la citata legge regionale, all'articolo 3, ha autorizzato per l'esercizio 2007 una spesa pari a € 15.000.000,00 finanziata con le economie del fondo sanitario regionale e contabilizzata al capitolo 413345 del bilancio della Regione di cui sopra.

Con circolare n. 8 del 2007 il Dipartimento regionale per l'assistenza sanitaria ed ospedaliera e la programmazione e la gestione delle risorse del fondo sanitario regionale, di concerto con la Ragioneria generale della Regione, ha stabilito le modalità di utilizzazione di detto fondo.

La finalità principale della norma di cui sopra è stata quella di definire le modalità di redazione del bilancio delle aziende sanitarie regionali al 31/12/2006 e, in via straordinaria, quella di rilevare una insussistenza del passivo collegata alla cancellazione di debiti e degli accantonamenti esistenti a fondo rischi sorti prima del 31 dicembre 2001, privi del titolo di pagamento, opportunamente censiti a seguito della richiesta di stratificazione dello stock di debiti al 31 dicembre 2005.

La fattispecie più rilevante ha riguardato la cancellazione di debiti nei confronti delle gestioni stralcio derivanti da prelevamenti di liquidità in esubero dalle suddette gestioni per far fronte alle esigenze di pagamento ordinarie delle aziende, come immediata conseguenza della chiusura delle suddette gestioni al 31 dicembre 2006.

Altra fattispecie altrettanto rilevante ha riguardato la cancellazione di tutte le somme accantonate nei fondi rischi relativi a residui passivi derivanti dalla contabilità finanziaria, per i quali al momento del passaggio alla contabilità economica non era specificatamente

individuato il debitore principale. Tale importo è stato stimato in circa € 200.000.000,00, (lettera E) dell'Accordo sul Piano di rientro della Regione anni 2007-2009.

Tali risorse accantonate, tenuto conto del tempo intercorso e dell'avvenuta estinzione della fase transitoria che ne giustificava l'iscrizione in qualità di passività potenziali, sono state cancellate con conseguente rilevazione della componente positiva straordinaria.

Per gli altri debiti con controparti pubbliche (altre aziende sanitarie o altre amministrazioni), nell'ipotesi in cui erano vigenti anche rapporti di credito, è stato disposto che la cancellazione del pregresso può essere preceduta da compensazione concordata con le controparti.

La circolare n. 8 del 2007, di cui sopra, ha espressamente chiarito che qualora, a seguito della cancellazione, si fosse verificata la sussistenza del debito per la definizione di un procedimento pendente (di esecuzione o di merito), le Aziende avrebbero potuto accedere al fondo specificatamente stanziato dalla citata legge n. 12 del 2007 previo pagamento da imputare agli oneri straordinari di gestione.

L'erogazione del relativo contributo straordinario da parte dell'Assessorato Sanità sarebbe avvenuta solo a seguito di apposta richiesta, controfirmata dal collegio sindacale, entro la chiusura dell'esercizio in cui sarebbe avvenuto il relativo pagamento.

Per la regolazione delle sentenze esecutive riferite alle gestioni liquidatorie delle vecchie UU.SS.LL., con legge regionale 9 maggio 2018, n. 9, art. 16, comma 2, è stata stanziata, per gli esercizi 2016 e 2017, una quota annua pari ad € 5.000.000,00 sul capitolo 413345, rientrante nel perimetro sanitario.

Dall'anno 2018 la legge regionale n. 2/2007, art. 2, non è stata più oggetto di rifinanziamento nonostante sia stata più volte proposta dall'Assessorato della salute, in sede di disegno di legge stabilità regionale.

In assenza di specifica autorizzazione di spesa a valere sul capitolo 413345, negli esercizi 2018 e 2019, non è stato possibile attivare la procedura di rimborso alle Aziende sanitarie interessate, che anticipavano le somme scaturenti dalle sentenze di condanna in cui l'Assessorato della salute è individuato come legittimato passivo, alimentando nel tempo le posizioni creditorie delle singole aziende.

L'elevato importo delle posizioni debitorie/creditorie pendenti, riferite alle gestioni liquidatorie delle vecchie UU.SS.LL., è stato oggetto di attenzione da parte del Tavolo tecnico ministeriale per la verifica dei LEA nel corso del tempo, e da ultimo nelle riunioni

del 20 maggio e 8 ottobre 2020 in cui i tavoli tecnici ministeriali hanno rilevato l'esistenza di Crediti v/gestioni liquidatorie al 31 dicembre 2019 pari ad € 66.112.147,70, cui corrispondono Debiti v/gestioni liquidatorie pari ad € 20.575.574,96, con un saldo netto della posizione creditoria pari ad € 45.536.572,74, in aumento di circa 1 milione di euro rispetto all'esercizio 2018.

Tabella n. 36 - Posizione debitorie e creditorie v/gestioni liquidatorie ex UU.SS.LL. – Esercizio 2019

Aziende		Crediti v/gestioni liquidatorie	Debiti v/gestioni liquidatorie
Ente: 201	*ASP di Agrigento*	*8.431.059,69*	*7.283.994,51*
Ente: 202	*ASP di Caltanissetta*	*8.124.002,10*	-
Ente: 203	*ASP di Catania*	*10.050.778,00*	-
Ente: 204	*ASP di Enna*	*31.506,00*	*1.424.983,00*
Ente: 205	*ASP di Messina*	*9.854.844,00*	-
Ente: 206	*ASP di Palermo*	*7.083.909,02*	-
Ente: 207	*ASP di Ragusa*	*12.596.392,99*	*10.360.811,82*
Ente: 208	*ASP di Siracusa*	*9.939.655,90*	-
Ente: 209	*ASP di Trapani*	-	*1.505.785,63*
	Totale ASP	***66.112.147,70***	***20.575.574,96***

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, su dati Regione Sicilia – Assessorato regionale della Salute – CE CNS 2019 allegato alla nota prot. n. 42630 del 7/10/2020.

A tal riguardo, Tavolo Tecnico e Comitato hanno più volte sollecitato la Regione a stanziare adeguate risorse nel bilancio regionale al fine di definire le posizioni creditorie/debitorie nei confronti delle Aziende per le gestioni liquidatorie, rilevando l'inadeguatezza dell'importo del finanziamento di 5 mln di euro precedentemente autorizzato.

A tal proposito, nella riunione del 20 maggio 2020, la Regione siciliana ha fatto presente che *"il disegno di legge "Bilancio di previsione della Regione Siciliana per il triennio 2020/2022", approvato dalla Giunta di Governo con deliberazione n. 62 del 16/02/2020, include tra le somme che concorrono a determinare il "Fondo rischi contenzioso spese legali" l'importo di 15 mln di euro destinato a fronteggiare gli oneri derivanti da contenziosi legali di cui è legittimato passivo l'Assessorato alla Salute, Dipartimento Pianificazione strategica".*

La suddetta somma, secondo quanto riferito dalla Regione, *"sarà utilizzata per il pagamento dei debiti della gestione liquidatoria derivanti da sentenze esecutive nei confronti della Regione, che perverranno nel corso dell'anno 2020 o in anni successivi e sarà annualmente incrementata, con legge*

di bilancio, sulla base della valutazione del rischio di soccombenza, ai sensi del punto 2.2 dell'Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2011, nonché del livello di utilizzo della stessa".

Per quanto riguarda, invece, i crediti delle Aziende sanitarie per somme anticipate per i debiti della gestione stralcio, la Regione, in tale sede, aveva manifestato l'intenzione di presentare un emendamento al disegno di legge di stabilità regionale 2020, al fine di destinare i risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale al pagamento dei debiti della Regione nei confronti delle Aziende sanitarie, derivanti dalle disposizioni di cui all'art. 2, comma 2, della legge regionale 2 maggio 2007, n. 12 e ss.mm.ii., richiamando all'uopo quanto previsto dall'articolo 30 del decreto legislativo n. 118 del 2011, nella parte in cui dispone che: "*Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle regioni rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie*".

A tal riguardo, Tavolo e Comitato hanno espressamente richiamato la Regione affermando che la proposta normativa si pone in netto contrasto con la normativa nazionale in quanto pone a carico del Fondo sanitario corrente ulteriori oneri non funzionali alla garanzia dei Livelli essenziali di assistenza, da destinare alla copertura di oneri pregressi derivanti dalle gestioni liquidatorie di cui la Regione, in ossequio alle intese Stato-Regioni e alle leggi a suo tempo intervenute, deve farsi carico con risorse proprie del bilancio regionale.

Tale specifico rilievo mette in luce l'inappropriato finanziamento, anche negli esercizi precedenti, del "Fondo per il pagamento dei debiti pregressi delle aziende sanitarie per il pagamento degli oneri derivanti da eventuali pagamenti sui debiti cancellati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della L.R. 12/2007", in quanto effettuato con le risorse del FSR per il tramite del capitolo 413345, inserito nel perimetro sanitario.

Da quanto emerso in sede istruttoria in merito, la proposta normativa inserita come emendamento al disegno di legge di stabilità regionale 2020 al fine di autorizzare il rifinanziamento del fondo di cui all'art. 2 della L.r. n. 12/2007 non è stata approvata dall'Assemblea della Regione siciliana per assenza di risorse finanziarie.

La mancata previsione nel bilancio regionale 2018 e 2019 di adeguate risorse finanziarie per far fronte al pagamento delle somme scaturenti dal contenzioso definito dalle gestioni liquidatorie, tuttavia, si rileva particolarmente grave non solo con riferimento all'aumento dell'esposizione debitoria nei confronti delle AA.SS.PP., denotando le difficoltà sia in

termini di bilancio che di cassa della Regione, ma anche con riferimento alla procedura di regolazione delle somme scaturenti dal contenzioso oggetto di provvedimenti giudiziari esecutivi nei confronti delle aziende a seguito di atto di pignoramento presso la Regione.

Nello specifico, da quanto emerso in sede istruttoria, il mancato rifinanziamento del fondo ex art. 16 della l.r. n. 9/2015, ha costretto l'Amministrazione regionale a fare ricorso al mandato in conto sospeso per l'incapienza dei relativi capitoli di bilancio, attingendo le risorse dal Fondo rischi contenzioso (capitolo 215740) per il relativo pagamento.

I mandati in conto sospeso per l'esercizio 2019, secondo quanto riferito in sede istruttoria, risultano complessivamente pari ad € 1.731.944,57, di cui € 876.865,21 risultano regolarizzate mediante specifica imputazione contabile ai capitoli di bilancio 413345, per la parte capitale, e 412505, per la parte relativa agli interessi, rivalutazioni e spese legali; ed € 855.133,36 risultano regolarizzate mediante specifica imputazione contabile al capitolo 888811 delle partite sospese intestato all'Assessorato della salute, in quanto relativi a pagamenti effettuati dal tesoriere a seguito di azioni esecutive a carico della Regione e contestuale riconoscimento del relativo debito fuori bilancio nell'esercizio 2020, secondo la procedura di cui al punto 6.3 dell'Allegato 4/2 del D. Lgs. n- 118/2011 e ss.mm.ii.[25]

In sede di risposta istruttoria (nota prot. 35092 del 23/4/2021 dell'Assessorato della salute) è stato chiarito che di tale importo pari ad € 855.133,36, solo € 576.642,25 sono stati effettivamente impegnati nel 2019, mentre le partite contabili pari ad € 278.437,11, seppur inserite nell'elenco dei mandati in conto sospeso esercizio 2019, sono stati regolarizzate negli esercizi 2017 e 2018.

In entrambe le circostanze, i capitoli di bilancio sono stati finanziati mediante l'utilizzo del Fondo rischi contenzioso, effettuando apposite variazioni di bilancio dal capitolo 215740.

A tal riguardo, l'amministrazione regionale non ha chiarito le ragioni di detto utilizzo in considerazione del fatto che l'Assessorato della salute ha più volte dichiarato di non avere

[25]Punto 6.3, dell'Allegato 4/2 del D. Lgs. n. 118/2011: A tal fine, nel corso dell'esercizio in cui i pagamenti sono stati effettuati, l'amministrazione provvede tempestivamente alle eventuali variazioni di bilancio necessarie per la regolarizzazione del pagamento effettuato dal tesoriere, in particolare in occasione delle verifiche relative al controllo a salvaguardia degli equilibri di bilancio e della variazione generale di assestamento. Nel caso in cui non sia stato seguito tale principio e, 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 rendiconto, registrare l'impegno ed emettere il relativo mandato a regolarizzazione del sospeso, anche in assenza del relativo stanziamento. In tal modo, nel conto del bilancio, si rende evidente che la spesa è stata effettuata senza la necessaria autorizzazione. Contestualmente all'approvazione del rendiconto, si chiede al Consiglio 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. Al fine di consentire la procedura contabile descritta, è necessario che, nel sistema informativo contabile dell'ente, sia introdotta un'apposita procedura contabile che consente la registrazione dell'impegno e del pagamento per azioni esecutive, ai fini del riconoscimento dei debiti fuori bilancio già pagati, da effettuarsi in assenza di stanziamento

contezza di tale tipologia di contenzioso, incardinato presso le gestioni liquidatorie delle ex UU.SS.LL., venendone a conoscenza solo a sentenza definita, e atteso che non è stata fornita in sede di risposta istruttoria la quantificazione del contenzioso pendente relativo alle gestioni stralcio e liquidatorie, con relativa percentuale di soccombenza in giudizio, che costituirebbe la base per la quantificazione del relativo fondo di accantonamento nel risultato di amministrazione.

Con nota n. 19658 del 19/4/2021, al riguardo, l'Area Affari giuridici del Dipartimento della Pianificazione strategica ha riferito di aver inviato alle AA.SS.PP. una specifica richiesta volta a rilevare una ricognizione aggiornata del contenzioso pendente relativo alle gestioni liquidatorie delle ex UU.SS.LL. delle rispettive province, con contestuale indicazione delle controversie e della percentuale di rischio di soccombenza.

A tal specifico riguardo, in sede di memoria per l'adunanza di preparifica, il Ragioniere Generale della Regione ha riferito quanto segue:

"Come rappresentato dal Dipartimento regionale per la Pianificazione Strategica con nota prot. n. 26339 del 26/05/2021: "Le AA.SS.PP. di Caltanissetta, Enna e Siracusa hanno comunicato di non aver contenziosi pendenti relativi alla gestione stralcio; le AA.SS.PP. di Ragusa e di Trapani hanno quantificato, rispettivamente, in € 6.382.598,11 e 979.168,00 le loro eventuali esposizioni debitorie per un totale di € 7.361.766,11; le aziende di Agrigento e di Messina, seppure sollecitate, non hanno ancora fornito riscontro.

I servizi legali delle AA.SS.PP. di Palermo e di Catania hanno sostenuto di non avere piena contezza del contenzioso pendente relativo alle gestioni stralcio, avuto riguardo alla sopravvenuta carenza di legittimazione passiva delle rispettive aziende, sebbene con il decreto assessoriale dell'8 maggio 2007 n. 773 (G.U.R.S. 27 luglio 2007 n. 33), quest'Amministrazione avesse dato precise disposizioni alle Aziende sulle modalità di chiusura delle contabilità delle gestioni liquidatorie.

In particolare, il citato decreto, al fine di evitare un incremento delle spese giudiziarie, ha previsto una pronta liquidazione dei contenziosi già definibili, nei limiti della disponibilità del bilancio corrente, tramite adozione di atto deliberativo e fermo il preventivo controllo da parte del collegio sindacale sul singolo atto (art. 7) e la definizione dei procedimenti ancora pendenti per i quali – ai sensi dell'art. 6 – le Aziende avrebbero dovuto individuare a stima il relativo presunto debito, valutando, altresì, la possibilità di definire transattivamente le liti avvalendosi dell'apporto delle Avvocature distrettuali dello Stato.

Il successivo art. 9, per i procedimenti oggetto di giudizio sia pendenti che attivati a decorrere dal 1° gennaio 2007, ha stabilito l'obbligo per le Aziende di fornire alle Avvocature tutti gli atti ed i documenti necessari a consentire una compiuta difesa nel merito dell'Amministrazione, atteso che la legittimazione passiva rimaneva intestata alla Regione.

Per quanto sopra l'ASP di Palermo ha formalizzato una specifica richiesta all'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, recentemente sollecitata anche da questo Assessorato; analoga richiesta è stata rivolta all'Ufficio distrettuale di Catania".

In tal modo si confida di poter avere un quadro più dettagliato delle controversie ancora pendenti. Si allega il relativo carteggio (all. 1)".

Conclusivamente, da quanto emerso all'esito dell'esame degli atti istruttori in merito al contenzioso passivo pendente afferente al SSR, si rileva la sostanziale assenza di una precisa e puntuale attività di monitoraggio circa lo stato del contenzioso in essere presso le aziende del SSR e presso lo stesso Assessorato regionale salute, fenomeno che interessa, peraltro, l'intera Amministrazione regionale, come evidenziato da queste Sezioni riunite , in apposito capitolo della presente relazione sul Fondo contenzioso.

Per quanto riguarda l'area sanitaria, la Regione siciliana viene a conoscenza dell'ammontare dei debiti nei confronti delle Asp solo al momento della conclusione del giudizio pendente con l'emissione del provvedimento definitivo di condanna al pagamento .

Tale circostanza risulta aggravata dal fatto che non tutte le Asp hanno contezza del contenzioso pendente relativo alle gestioni stralcio, non avendo recepito le disposizioni emanate con il decreto assessoriale n. 773/2007 in merito alle modalità di chiusura delle contabilità relative alle gestioni liquidatorie.

La mancata quantificazione di tale tipologia di contenzioso impedisce la previsione di adeguati stanziamenti a titolo di fondo rischi sul bilancio di previsione della Regione, alimentando l'esposizione debitoria nei confronti delle Aziende, nonché le procedure esecutive nei confronti della Regione, per le quali si procede annualmente alla relativa regolarizzazione attingendo alle risorse del Fondo rischi contenzioso, che non contempla al suo interno specifici accantonamenti relativi alle gestioni stralcio e liquidatorie delle ex UU.SS.LL.

L'assenza di adeguati stanziamenti in bilancio costituisce, infine, un grave inadempimento alle reiterate richieste del Tavolo tecnico, impedendo l'accesso a risorse

sanitarie vincolate, tra cui prevalentemente la possibilità di utilizzo degli utili portati a nuovo nel bilancio delle aziende per le finalità di cui all'art. 30 del Titolo II del D. lgs. n. 118/2011.

9.6 I controlli interni sulla gestione del Servizio sanitario regionale

Le relazioni annuali sul sistema dei controlli che i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sono tenuti a redigere, sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti[26], ed a trasmettere alle competenti Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come novellato dall'art. 33, comma 2, lett. a), del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, prevedono un'apposita Sezione per i controlli sulla gestione del Servizio sanitario regionale.

Come affermato dalla Sezione Autonomie le relazioni annuali sul sistema dei controlli dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome "*costituiscono il necessario punto di raccordo tra i controlli interni, affidati all'autonomia normativa ed amministrativa regionale, e quelli esterni esercitati, in modo neutrale ed indipendente, dalla magistratura contabile. In tale prospettiva ordinamentale, l'onere posto in capo ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di riferire in ordine ai più significativi aspetti gestionali, organizzativi ed attuativi dei controlli, anche con riguardo (…) agli enti del servizio sanitario le cui gestioni hanno rilevanti effetti sui rispettivi bilanci, rappresenta un ausilio informativo per verificare l'attuazione della sana gestione finanziaria ed il rispetto del principio del buon andamento nel governo dei territori (artt. 97, 28, 81 e 119 Cost.), mettendo in luce la capacità del singolo Ente di realizzare i programmi utilizzando correttamente ed in modo economico ed efficiente le risorse pubbliche. La concretizzazione di tali obiettivi è resa possibile dalla presenza di un sistema di controlli interni in grado di monitorare le attività, di supportare le scelte decisionali e programmatiche, nonché di fornire, in tempo utile, le informazioni necessarie per l'adozione di eventuali misure correttive*" (del. n. 5/SEZAUT/2020/INPR).

Detta Sezione IV è articolata in aree tematiche che riguardano:

- la verifica degli obiettivi dei Direttori Generali;

[26] Per l'anno 2019, le Linee guida in tema di controlli interni sono state adottate dalla Sezione Autonomie con deliberazione n. 5/SEZAUT/2020/INPR e recepite dalla Sezione Controllo per la Regione siciliana, con deliberazione n. 104/2020/INPR.

- il Documento di programmazione dei fabbisogni sanitari;
- la verifica dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie;
- le aziende in Piano di rientro;
- l'acquisizione di beni e servizi;
- il disavanzo sanitario pregresso.

Per l'anno 2019 il questionario/relazione prevede un nuovo quesito (punto 4.5) inerente all'adozione, da parte della Regione, di un piano di indicatori che misuri anche l'*outcome*, ossia l'impatto che i servizi sanitari erogati hanno sul miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini.

Come può evincersi i quesiti formulati sono diretti ad evidenziare eventuali criticità presenti nell'assetto organizzativo dei controlli del Servizio sanitario regionale e le misure correttive adottate[27].

Passando all'analisi dei vari punti oggetto del questionario–relazione, in ordine alla valutazione dei Direttori Generali degli enti del SSR, nella Relazione annuale per l'anno 2019[28] si comunicava che la Regione siciliana verifica annualmente il raggiungimento degli obiettivi assegnati ai Direttori generali, secondo la procedura prevista dalla legge regionale n. 5 del 14 aprile 2009[29] che, all'art. 16, comma 6, dispone: "*L'Assessore regionale per la sanità:*

a) *verifica, attraverso la relazione sanitaria aziendale di cui all'articolo 5, comma 7, la corrispondenza dei risultati raggiunti dalle Aziende del Servizio sanitario regionale con quelli attesi individuati negli atti di programmazione locale di cui all'articolo 5;*
b) *adotta le procedure e le modalità di valutazione della qualità delle prestazioni e dei percorsi assistenziali;*
c) *assicura il controllo, anche attraverso verifiche trimestrali effettuate dal dipartimento regionale per la pianificazione strategica, sui risultati conseguiti dai direttori generali in relazione agli obiettivi programmatici assegnati;*

[27] Lo schema istruttorio delle Linee guida per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019, è stato trasmesso alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, le quali hanno comunicato di non avere osservazioni sullo schema trasmesso.

[28] Trasmessa con nota prot. n. 20904/GAB del 18 settembre 2020.

[29] La richiamata normativa, recante disposizioni per il riordino del Servizio sanitario regionale, pone negli articoli da 16 a 22, una serie di disposizioni in materia di vigilanza, valutazione e controllo dell'attività delle aziende del SSR, di valutazione dei direttori generali e di interventi sostitutivi e sanzioni a carico del direttore generale.

d) procede, in base alle risultanze delle verifiche di cui alla lettera c) e per il tramite dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, alla valutazione delle attività dei direttori generali assumendo le conseguenti determinazioni sulla base delle vigenti disposizioni di legge."

Tuttavia, con riferimento all'avvenuta conclusione dei procedimenti di valutazione nella Relazione si precisa che: "*sono state definite le valutazioni con riguardo all'anno 2016, mentre quelle relative all'anno 2017 sono prossime alla definizione*".

Per l'anno 2018, si illustra che: "*alle Aziende del SSR sono stati preposti Commissari Straordinari, ai quali non sono stati attribuiti obiettivi attesa la temporaneità dell'incarico, conferito non tramite contratto, ma con decreto assessoriale*".

Quanto, infine, alle valutazioni relative all'anno 2019, si illustra che: "*è stata avviata la procedura di rendicontazione dell'attività svolta in attuazione degli obiettivi assegnati, come definiti con deliberazione di Giunta regionale n. 96 del 13 marzo 2019*[30]".

Sul punto, queste Sezioni Riunite, rilevano che l'ultimo anno per il quale si sono concluse le valutazioni è il 2016, dato che evidenzia un significativo scostamento temporale tra l'attività gestionale svolta e la valutazione della stessa.

Con riguardo alle valutazioni dell'anno 2016, quindi, è dato evidenziare il mancato raggiungimento degli obiettivi di salute e funzionamento presso l'ASP di Enna; criticità che, come comunicato, ha costituito oggetto di interlocuzione con la stessa Azienda sanitaria provinciale e le strutture dipartimentali dell'Assessorato della Salute, al fine di definire percorsi di miglioramento e contestuale verifica dei risultati conseguiti.

Ulteriore quesito, strettamente collegato alla valutazione dei Direttori Generali, riguarda eventuali anomalie e/o rilievi riscontrati dai Collegi sindacali degli enti sanitari. Nella relazione sui controlli interni si illustra che dette anomalie sono evidenziate, di volta in volta, nelle relazioni semestrali dei Collegi sindacali, previste dall'art. 48 della L.R. n. 17/2004, a seguito delle quali viene avviata, di concerto con l'Ispettorato generale di finanza, una costante attività di monitoraggio attraverso l'esame delle misure correttive dagli stessi enti intraprese. Ed ancora che: "*Relativamente alle aziende sanitarie, la verifica ed il monitoraggio del rispetto delle norme in materia di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica (Spending Review) sono, infatti, rappresentati nella relazione semestrale che i Collegi Sindacali sono obbligati a redigere e trasmettere all'Assessorato regionale della Salute in qualità di Organo Tutorio. In ogni*

[30] La deliberazione n. 96/2019 approva lo schema tipo del contratto di lavoro per i Direttori generali delle aziende del Servizio sanitario regionale e il documento "Obiettivi di salute e di funzionamento delle Aziende sanitarie siciliane 2019/2020".

esercizio finanziario, dopo la pubblicazione delle leggi di stabilità e/o legge di bilancio nazionale e regionale, si provvede ad aggiornare lo schema di relazione semestrale per adeguare le informazioni richieste alle novità normative introdotte dalla legislazione generale e da quella di settore".

E' stato, altresì, prodotto un prospetto di sintesi recante le principali criticità rilevate in materia di *spending review* presso gli enti e le aziende del Servizio sanitario regionale e, conclusivamente, l'Amministrazione regionale "*segnala la carenza informativa derivante dalla scadenza dei Collegi sindacali, avvenuta in massima parte nei mesi di settembre e ottobre 2019, che ha comportato l'impossibilità di aggiornare l'attività di controllo della stessa*".

Invero, queste Sezioni Riunite, in sede istruttoria, hanno richiesto al competente Assessorato Salute, notizie sullo stato delle procedure di rinnovo dei Collegi sindacali, richiesta, peraltro, già inoltrata anche dalla Sezione controllo.

L'Assessore della salute, in riscontro a detta richiesta, ha comunicato "*di aver evidenziato, già nel mese di ottobre 2019, il quadro complessivo delle scadenze dei Collegi sindacali delle varie Aziende, al Presidente della Regione, al Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Ministro della Salute, che, ai sensi dell'art. 3 ter, comma 3, del D. Lgs. n. 502/1992 sono titolari del potere di designazione dei componenti dei Collegi.*

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha progressivamente trasmesso le comunicazioni per le designazioni di propria competenza, nel periodo dal 30 ottobre 2019 all'8 gennaio 2020, il Ministro della Salute ha ultimato le proprie designazioni, avviate l'8 gennaio 2020, soltanto il 7 luglio 2020.

Nelle more del perfezionamento dell'acquisizione delle designazioni ordinarie, pertanto, già a fine febbraio 2020 l'Assessore della salute, in qualità di "Amministrazione vigilante", ha avviato il procedimento di nomina dei cc.dd. "Collegi straordinari" a norma dell'art. 19, comma 2, del D. Lgs. n. 123/2011[31]*, al fine di garantire il regolare svolgimento dell'attività amministrativa e gestionale delle Aziende del S.S.R.*

Quindi, a causa della sopraggiunta emergenza epidemiologica, si è determinata una formale sospensione dei termini del procedimento di integrale costituzione dei Collegi sindacali ordinari, come si evince dal combinato disposto degli intervenuti provvedimenti legislativi e governativi [32]*. Da*

[31] L'art. 19 del D. Lgs. n. 123/2011, al comma 1, stabilisce che "*I collegi dei revisori dei conti e sindacali degli enti ed organismi pubblici, escluse le società, sono costituiti con la nomina disposta da parte dell'Amministrazione vigilante ovvero mediante deliberazioni dei competenti organi degli enti ed organismi ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, statutarie e regolamentari".*

[32] Con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, è stato dichiarato per il periodo di mesi sei lo stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, successivamente prorogato. Nell'ambito della decretazione governativa di cui al suddetto stato di emergenza, l'art. 103 del D.L. n. 18/2020 e, successivamente, l'art, 37 del D.L. n. 23/2020 hanno introdotto un'ipotesi di sospensione legale - dal 23 febbraio 2020 al 15 maggio 2020 - di tutti i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi e di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo, nonché gli effetti degli atti amministrativi in scadenza. L'art. 33 co. 1 della l. n. 40 del 8 giugno 2020, di conversione del d.l. n. 23/2020, ha disposto che "in considerazione della situazione straordinaria di

ultimo, l'art. 33 della legge n. 40 dell'8 giugno 2020 ha disposto, tra l'altro, che "fino al termine dello stato di emergenza, gli enti e organismi pubblici a base associativa che, in tale periodo, sono tenuti al rinnovo degli organi di amministrazione e controllo possono sospendere le procedure di rinnovo elettorali, anche in corso, con contestuale proroga degli organi".

Tutto ciò considerato, queste Sezioni Riunite non possono non rilevare come l'assenza degli organi di controllo costituisca grave impedimento al regolare svolgimento dell'attività amministrativa e gestionale delle strutture interessate, operanti in un settore particolarmente sensibile quale quello della salute. Problematica ancor più rilevante, oggi, alla luce della grave pandemia da Covid-19. Sul tema, si ricorda la recente deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR della Sezione delle Autonomie recante "Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19". Dette Linee Giuda nascono dall'esigenza di fornire "*agli enti territoriali e a quelli del Servizio Sanitario Nazionale utili indicazioni di principio e operative su alcuni profili di particolare rilevanza per la corretta attuazione dei controlli interni durante l'emergenza da Covid-19*". Per quanto specificamente riguarda l'attività dei Collegi sindacali delle aziende sanitarie, la Sezione Autonomie, nella richiamata deliberazione, afferma che: "*Il collegio, anche nella attuale situazione emergenziale, deve comunque procedere ad operare in ossequio all'art.3-ter del decreto legislativo n. 502/1992. La vigilanza sull'osservanza della legge rimane, pertanto, un'attività ineludibile del collegio, che dovrà attivarsi, quindi, anche per verificare il rispetto della disciplina dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che si sono succeduti in questo periodo per la gestione della pandemia*". Ed ancora*: "Altro aspetto di rilievo è quello relativo alla verifica da parte del collegio che gli atti di spesa, adottati in deroga alle ordinarie procedure amministrativo-contabili (specialmente con riguardo agli acquisti di beni e servizi), siano conformi alle fattispecie previste dalla legislazione emergenziale".*

La citata deliberazione della Sezione Autonomie, quindi, si sofferma specificatamente sul tema della gestione del rischio sanitario (*risk management*) in conseguenza del Covid-19, affermando che: "*La comparsa e la diffusione del Coronavirus hanno prodotto nuove sfide per le aziende sanitarie in termini di raccolta, gestione e analisi delle variabili riguardanti il rischio*

emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia COVID-19, per gli enti e organismi pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con esclusione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, delle Città metropolitane, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane e dei loro consorzi e associazioni, ed altresì con esclusione delle Società, che, nel periodo dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, sono tenuti al rinnovo degli organi ordinari e straordinari di amministrazione e controllo, i termini di cui all'articolo 3, comma l, del decreto-legge 16 magio 1994, n. 293, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444, sono ulteriormente prorogati fino al termine dello stato dì emergenza e, comunque, fino alla loro ricomposizione. Fino al termine dello stato di emergenza, gli enti e organismi pubblici a base associativa che, in tale periodo, sono tenuti al rinnovo degli organi di amministrazione e controllo possono sospendere le procedure di rinnovo elettorali, anche in corso, con contestuale proroga degli organi".

sanitario". Aziende e strutture sanitarie che si troveranno a fronteggiare ulteriori fattori, quali:

- l'analisi dei rischi specifici derivanti dalla pandemia;
- l'aggravamento dei rischi a seguito dell'organizzazione di nuovi servizi e attività;
- l'eventuale possibile aumento di richieste di risarcimento.

Si rileva, infatti, come le singole strutture del servizio sanitario regionale, ai sensi dell'art. 1, c. 539, della legge n. 208 del 2015, effettuano un'attività sistematica al fine di monitorare, prevenire e gestire il rischio sanitario[33], attività che, a seguito della pandemia in atto, assume portata sicuramente maggiore e, in ordine alla quale la Sezione Autonomie afferma che: "*Assume rilievo, in quest'ambito, la struttura deputata alla gestione del rischio sanitario, che dovrebbe adeguare i propri modelli di monitoraggio al mutato quadro di riferimento, sia per quanto riguarda l'individuazione delle aree critiche che possono generare conseguenze nocive per gli utenti, sia per i possibili esiti legati a tali situazioni*", specificando che "*spetta al Collegio sindacale delle aziende verificare che detta struttura abbia proceduto ad attivare misure funzionali alla riduzione dei rischi conseguenti alla pandemia*".

Altro quesito del questionario riguarda l'adozione e l'aggiornamento del documento di programmazione dei fabbisogni sanitari in ambito regionale e la verifica che non siano stati concessi accreditamenti agli erogatori privati[34], al di fuori dei fabbisogni rilevati nel documento di programmazione, ai sensi dell'art. 8-quater, del decreto legislativo n. 502 del 1992.

A tal riguardo l'Amministrazione ha comunicato che "*Il documento di programmazione dei fabbisogni sanitari relativi all'ambito territoriale in ambito regionale, è in corso di definizione. Anche per tale motivo non vengono concessi nuovi accreditamenti istituzionali, eccezion fatta per i casi in cui vengono applicate le sentenze degli organi di giustizia*".

Il successivo punto del questionario riguarda l'adozione, da parte della Regione, di un piano di indicatori che misuri anche l'*outcome*, ossia l'impatto che i servizi sanitari erogati hanno sul miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini. La relazione del Presidente della regione illustra che i percorsi assistenziali relativi a specifiche condizioni cliniche (ad

[33] Tale aspetto è evidenziato nei questionari che gli enti del SSR compilano ai fini del monitoraggio effettuato dalla Sezione Controllo, ex art. 1, comma 170, legge n. 266/2005.
[34]Le procedure per l'accreditamento sono state definite con DA n. 890 del 17 giugno 2002, recante "Disposizioni per l'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie nella Regione siciliana", come modificato e integrato con decreti n. 463 del 17/4/2003, n. 3928 del 9/8/2004 e decreto assessoriale dell'11/9/2009.

esempio BPCO, diabete mellito, trattamenti con anticoagulanti, fibrillazione atriale) precedono specifici indicatori di processo o di esito, monitorati alle aziende. La Regione siciliana ha partecipato, altresì, anche al monitoraggio degli indicatori relativi al Piano nazionale esiti.

Circa la verifica dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, ai sensi dell'art. 8-octies, comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992, a noma del quale l'amministrazione regionale deve programmare ed effettuare controlli sistematici sulla qualità ed appropriatezza[35] delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture sanitarie accreditate, la relazione del Presidente della Regione illustra gli esiti delle verifiche effettuate, con riferimento all'ultimo anno disponibile – 2018- come riportati nella seguente tabella:

Tabella n. 37 - verifica dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie anno 2018

Tipologia strutture	Anno	Numero totale cartelle cliniche	Numero cartelle cliniche monitorate	Percentuale di cartelle monitorate sul totale	Numero prestazioni risultate inappropriate	Percentuale di prestazioni erogate in condizioni di inappropriatezza
Strutture private	2018	132.576	22.949	17,0%	3.473	15,0%
Strutture pubbliche		464.652	62.005	13,0%	13.896	22,0%

Fonte: Relazione del Presidente della Regione sul funz. dei controlli interni - prot. n. 20904/GAB del 18/9/ 2020

L'Amministrazione, inoltre, a fronte delle prestazioni previste dagli accordi contrattuali con le strutture sanitarie accreditate, comunica di aver adottato controlli sistematici a consuntivo dei volumi e del *budget* economico concordato a preventivo, illustrando brevemente la tipologia e gli esiti dei controlli effettuati: "*Sotto il profilo economico, per l'assistenza ospedaliera e per la specialistica ambulatoriale da privato, la Regione, con proprio provvedimento, determina l'aggregato regionale e gli aggregati provinciali e i criteri di assegnazione dei budget.*

La contrattazione dei volumi di prestazioni e dei budget con gli erogatori privati, nell'ambito del rispettivo aggregato provinciale, così come i controlli sulle prestazioni sanitarie rese, spetta alle singole A.S.P. territorialmente competenti.

[35] Relativamente alla voce "Percentuale di prestazioni erogate in condizioni di inappropriatezza" si precisa che una cartella clinica viene considerata come "erogata in condizioni di inappropriatezza" quando, dal controllo analitico, emerge la non conformità di almeno 1 criterio (rispetto ai 112 item di controllo previsti da Piano Annuale dei Controlli Analitici dell'anno di riferimento).

Per gli Enti a gestione diretta regionale, di cui all'art.24, comma 3, della L.R. n.2/2007, il budget viene contrattualizzato dalla Regione. La regione, a seguito degli esiti dei controlli di appropriatezza effettuati dalle A.S.P. territorialmente competenti riconosce, in sede di conguaglio finale, il valore delle prestazioni validate dall'ASP, entro, in ogni caso, al budget contrattualizzato, che rappresenta il tetto massimo di spesa riconoscibile, ad eccezione dei costi per l'acquisto di farmaci in file F e T, che vengano addebitati all'ASP di residenza del paziente".

Ai fini di una adeguata pianificazione e del controllo strategico degli obiettivi del SSR, l'amministrazione regionale ha comunicato di aver adottato delle batterie di indicatori:

- un piano di indicatori misura anche *l'outcome*, ossia l'impatto che i servizi sanitari erogati hanno sul miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini;
- indicatori di processo o di esito;
- indicatori relativi ai percorsi assistenziali, posti in essere dalle Aziende, per specifiche condizioni cliniche (ad esempio BPCO, Diabete mellito, trattamento anticoagulanti, Fibrillazione atriale).

L'Amministrazione ha, quindi, comunicato di monitorare, anche, l'organizzazione delle attività relative all'assistenza sociosanitaria, al fine di garantire uniformità sul territorio ed accesso unitario a tali servizi, sanitari e sociali, quando posti dal legislatore in tutto o in parte a carico del servizio sanitario nazionale (art. 21, co. 2, d.P.C.M. 12 gennaio 2017).

Nella relazione sui controlli interni, l'Amministrazione regionale ha comunicato di aver adeguato il proprio sistema di monitoraggio ai criteri di controllo della qualità e appropriatezza delle prestazioni sanitarie stabiliti dal d.P.C.M. 12/1/2017, capo V, indicando le misure adottate:

- l'esecuzione in regime di ricovero diurno delle classi di ricovero elencate nell'allegato 6A del DPCM 12 /1/2017 - DRG da alto rischio di inappropriatezza in regime di degenza ordinaria;

- il trasferimento dal regime di *day surgery* al regime ambulatoriale degli interventi chirurgici elencati nell'allegato 6B del DPCM 12/1/2017 - Prestazioni ad alto rischio di non appropriatezza in regime di day surgery, trasferibili in ambiente ambulatoriale.

[36] La legge 28 dicembre 2015, n. 208[36] (Legge di stabilità 2016) che ha introdotto i cd. "Piani di Rientro aziendali", da redigersi da parte delle Aziende Ospedaliere (AO), Aziende Ospedaliere Universitarie (AOU) e Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico pubblici (IRCCS), quali strumenti per il perseguimento dell'efficienza gestionale delle aziende stesse

La relazione dell'Amministrazione ricostruisce ampiamente i provvedimenti adottati e le iniziative intraprese dalla Regione in materia[37] ed in ordine al quesito formulato nel questionario, quindi, l'Amministrazione illustra che successivamente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 197 del 2017, previo aggiornamento del calcolo dei parametri, effettuato sulla base dei dati economici di riferimento e relativi al IV trimestre dell'anno 2018 (dati di Pre-consuntivo), con D.A. n. 786 del 2 maggio 2019, sono state individuate le Aziende da assoggettare ai Piani di Efficientamento e, al contempo, sono state adottate le "Linee Guida Regionali per la rimodulazione dei Piani di Efficientamento Aziendali", indicando nel triennio 2019/2021 il periodo di vigenza dei Piani da redigersi e, altresì, determinando, per le sole Aziende che evidenziano uno scostamento ai sensi della lett. a) del suddetto art.1, comma 524, della L. n.208/2015 e s.m.i., gli obiettivi economici da conseguire annualmente e al termine del triennio, utilizzando un razionale di calcolo e di risultato basato sullo scostamento percentuale previsto dall'Allegato Tecnico al D.M. 21/06/2016:

Tabella n. 38 - Aziende che evidenziano uno scostamento ai sensi della lett. a) del suddetto art.1, comma 524, della L. n.208/2015 anno 2018

COD STR	Azienda	da fonte dati : CE IV Trim anno 2018 (anno T_0 del triennio T_1,T_2 e T_3)			Target di Scostamento (%) dei Piani		
		Scostamento Assoluto €. Mgl	Scostamento %	Risultato CE IV Trimestre 2018	scost (%) Target dopo 1°(T_1) anno del triennio 2019/2021	scost(%) Target dopo 2° (T_2) anno del triennio 2019/2021	scost(%) Target dopo 3°(T_3) anno del triennio 2019/2021
190923	Azienda Ospedaliera Universitaria "Policlinico- V.Emanuele"- Catania	15.061	4,3%	-21.225	3,5%	2,0%	0,0%
190924	Azienda Ospedaliera Papardo di Messina	24.858	20,4%	-24.179	19,0%	16,0%	13,0%
190926	Azienda Ospedaliera Villa Sofia - Cervello Palermo	32.926	13,0%	-39.353	12,0%	9,0%	6,0%
190927	Azienda ARNAS Civico, Di Cristina e Benfratelli di Palermo	58.035	23,5%	-61.009	22,0%	19,0%	15,0%
190928	Azienda Ospedaliera Policlinico "Paolo Giaccone di Palermo"	4.385	1,9%	-8.766	1,3%	0,6%	0,0%

Fonte: Relazione del Presidente della Regione sul funz. dei controlli interni- prot. n. 20904/GAB del 18/09/2020.

Con successivo decreto assessoriale n. 1709 del 7 agosto 2019, sono state, quindi, individuate le Aziende ospedaliere per le quali ricorrono le condizioni di cui all'art.1, comma 524, lett. b) della legge 28 dicembre 2015, n.204, ovvero le aziende nelle quali è stato

[37] L'argomento è stato ampiamente trattato anche nella Relazione di queste Sezioni Riunite relativa al giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Siciliana, per l'esercizio finanziario 2018, cui si rinvia.

rilevato il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, valutato secondo la metodologia prevista dall'allegato tecnico approvato con D.M. 21/06/2016 e dalla circolare ministeriale del 2 novembre 2016:

- Azienda Ospedaliera Cannizzaro di Catania;
- Azienda Ospedaliera Papardo di Messina;
- Azienda Universitaria Policlinico di Messina.

In considerazione di quanto stabilito con il D.A. n. 786 del 2 maggio 2019 e nelle relative linee guida, le Aziende ospedaliere e le AOUP hanno predisposto i Piani di Efficientamento avvalendosi del supporto metodologico on-site di professionisti dell'AGENAS, in attuazione delle specifiche convenzioni senza oneri a carico della Regione e delle Aziende sanitarie.

A seguito dell'istruttoria condotta dall'amministrazione sui Piani di Efficientamento presentati dalle Aziende e delle conseguenti osservazioni avanzate, è stata richiesta la rimodulazione dei Piani, le cui azioni di efficientamento dalle stesse previste, a seguito di quanto riportato nelle Linee Guida allegate al D.A. n.786/2019, parte integrante dello stesso, dovranno comunque essere ritenute pienamente operative per l'Azienda a decorrere dal 01/09/2019, ancorché intervenga un provvedimento di approvazione regionale, riservandosi la Regione di richiedere correttivi ed integrazioni in corso di attuazione degli stessi.

Nell'ambito della Negoziazione delle risorse di FSR assegnate a ciascuna Azienda per l'anno 2019 e dei correlati obiettivi economici da conseguire in applicazione a quanto disposto dalla L.R. n. 5/2009 si è proceduto a recepire gli obiettivi economici formulati dalle Aziende "Villa Sofia-Cervello" di Palermo, "ARNAS Civico" di Palermo, "Papardo" di Messina e dal Policlinico di Palermo per l'anno 2019 nei propri elaborati di Piano di Rientro presentati, determinando per ciascuna azienda un risultato economico che, ove conseguito, fosse stato congruo al target fissato per ciascuna azienda per l'anno 2019 del citato DA 786/2019.

Per quanto attiene il Piano presentato dall'AOUP V.E. di Catania, nel corso dell'istruttoria sono tuttavia emerse delle criticità, successivamente confermate in sede di negoziazione delle risorse anno 2019. In particolare, la struttura ha rappresentato la difficoltà di potere redigere un piano secondo i target previsti dal D.A. n.786/2019, in quanto, nel corso dell'anno 2019, è intervenuta, ed è tutt'ora in corso, l'attivazione del nuovo Presidio

Ospedaliero San Marco, il quale benché preveda il riassorbimento delle attività sanitarie di 5 presidi ospedalieri con il consolidamento in due, comporta altresì che il fabbisogno di servizi in fase di start-up assorbiti dal nuovo P.O. San Marco è più che proporzionale rispetto ai costi cessanti per la dismissione degli altri presidi. Il che comporterà significativi costi sorgenti rispetto ai valori rilevati complessivamente dall'AOUP V.E. di Catania al Consuntivo 2018, valore assunto dal decreto quale base di calcolo per la determinazione dei target economici assegnati col medesimo provvedimento alle aziende. Poiché il Piano presentato dall'Azienda non conteneva sufficienti elementi a supporto delle criticità dalla stessa rappresentate, è stata richiesta la formulazione di una specifica relazione tecnico-economica che evidenzi gli eventi gestionali di cui sopra con separata evidenza degli incrementi di costo rilevati nell'anno 2019 rispetto all'anno precedente, correlati all'attivazione del nuovo Presidio Ospedaliero.

In considerazione del contenuto della relazione integrativa al Piano presentata dall'AOUP V.E. di Catania, acquisita nel mese di febbraio 2020, e del CE tendenziale e programmatico rideterminato per il triennio 2019-2021, la Regione ha ritenuto di dovere rivalutare il target di scostamento percentuale da assegnare all'Azienda e l'arco temporale di programmazione in relazione ai valori certificati dalla stessa con il Modello CE del IV trimestre dell'anno 2019 "pre-consuntivo", e gli obiettivi intermedi e di fine Piano proposti.

Tale rivalutazione avrebbe dovuto essere formalizzata mediante l'emanazione di un provvedimento assessoriale di rettifica del citato D.A. n.786/2019: "*tuttavia, che l'emanazione dei provvedimenti emergenziali adottati dal Governo Nazionale, susseguenti la Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31/01/2020 che ha dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da COVID-19, i quali hanno previsto misure per la cura dei pazienti e per il contenimento della diffusione epidemica, nonché le conseguenti direttive applicative regionali finalizzate alla sospensione delle attività ambulatoriali e di ricovero non urgenti e differibili, al potenziamento dei posti letto della rete ospedaliera per le discipline di Rianimazione (T.I.), di Pneumologia e infettivologia nonché all'acquisizione, a carattere emergenziale, di apparecchiature sanitarie, in particolare per la Terapia Intensiva e di dispositivi di sicurezza individuali (DPI) degli operatori sanitari, hanno comportato una profonda riorganizzazione delle risorse finanziarie, professionali e strutturali da parte delle Aziende Sanitarie ed in particolare di quelle individuate ai sensi del D.A. n.786/2019, con conseguente rideterminazione*

delle priorità gestionali per il periodo di emergenza sanitaria, diversamente da quanto inizialmente programmato per l'anno 2020 dalle stesse Aziende nell'ambito dei propri Piani di Efficientamento.

Tale situazione ha comportato che in atto, non risultando possibile determinare quando l'emergenza sanitaria potrà intendersi superata, non si è nelle condizioni di prevedere quando possano tornare in applicazione ed, in tal caso, in quale misura, i modelli organizzativi ed erogativi di prestazioni sanitarie adottati dalle Aziende nel periodo antecedente l'inizio dell'emergenza sanitaria.

Alla luce dello scenario sopra esposto, con D.A. n. 479 del 4 giugno 2020 si è ritenuto opportuno sospendere, per l'anno 2020, l'applicazione delle disposizioni di cui al D.A. n. 786 del 2019 e del DA n. 1709 del 7 agosto 2019, nelle more che sia possibile alle Aziende Ospedaliere individuate nel medesimo provvedimento, riprogrammare i propri "assets organizzativi ed erogativi" e conseguentemente attuare strategie gestionali volte esclusivamente ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, propri di una gestione post-emergenza epidemiologica da diffusione del COVID-19, determinando per il medesimo anno 2020, quale obiettivo economico da conseguire per ciascuna Azienda ospedaliera, il risultato che verrà assunto nella relativa negoziazione che andrà a definirsi con l'Amministrazione regionale in applicazione a quanto previsto dall'art.6 della l.r. n. 5 del 2009".

Specifico quesito del questionario riguarda l'attività di monitoraggio che l'acquisto di beni non sanitari, di importo superiore a 1.000 euro, da parte degli enti del servizio sanitario regionale, sia effettuato tramite gli strumenti di negoziazione telematica messi a disposizione da Consip o dalla Centrale di committenza regionale (CUC) (d.l. 95/2012, art. 15 comma 13 lett. d).

Nella relazione l'Amministrazione illustra di aver controllato che ciò sia avvenuto, specificando che: "*Lo strumento adottato per il monitoraggio dell'acquisto di beni non sanitari, di importo superiore a € 1.000,00 è quello di un flusso informativo periodico che tutte le Aziende devono inviare con cadenza trimestrale all'area controllo di gestione. Il contenuto informativo comprende il dettaglio relativo sia alla procedura di acquisizione adottata dall'Azienda (MEPA, Consip, procedura Aziendale, Centrale Unica di Committenza, procedura di bacino) che i dati identificativi del contratto (CIG, CUG, partita IVA fornitore, descrizione bene/servizio, durata, importo). Per quanto riguarda invece le procedure gestite dalla centrale regionale di committenza, per tutte le voci previste dal DPCM, quindi sia beni che servizi, si procede al monitoraggio congiunto (Area 2 DPS e Centrale Unica Committenza) delle attività specifiche poste in essere dalle Aziende del SSR*".

Con riferimento alle forme di gestione accentrata o coordinata adottate dalla Regione per gli acquisti di beni e servizi per il sistema sanitario regionale l'Amministrazione comunica

che le aggregazioni previste sono la Centrale Unica di Committenza per l'acquisizione di beni e servizi, previsti dal DPCM e le Gare di Bacino orientale e occidentale, per l'acquisizione di beni e servizi non previsti dal DPCM e di interesse comune alle Aziende costituenti lo specifico bacino.

Per entrambe le forme di gestione accentrata degli acquisti l'Amministrazione precisa che le criticità emerse sono ricondotte alla mancata piena operatività della Centrale Unica di Committenza.

Invero, la Centrale Unica di Committenza per l'acquisizione di beni e servizi (C.U.C.), istituita con l.r. n. 9 del 7/5/2015 (art. 55) "*al fine di razionalizzare e ridurre la spesa pubblica regionale, per gli acquisti di beni e servizi*", ha avviato la propria attività nel corso del 2016, operando in qualità di soggetto aggregatore unico per la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi" *oltre che dei diversi rami dell'Amministrazione regionale anche per gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale*", in coordinamento con le indicazioni del Tavolo dei Soggetti Aggregatori costituito presso il MEF, ed è ascritta alle competenze del Dipartimento Regionale del Bilancio e Tesoro - Ragioneria Generale.

L'argomento è stato ampiamente già trattato nella Relazione di queste Sezioni Riunite relativa al giudizio di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Siciliana, per l'esercizio finanziario 2018, cui si rinvia[38].

Ciò premesso, queste Sezioni Riunite, rappresentano l'opportunità che siano risolte le criticità ancora presenti nel sistema al fine di giungere alla piena operatività della Centrale Unica di Committenza.

[38] In quella sede venivano, altresì, illustrate, da parte dell'Assessorato della Salute le metodologie di monitoraggio degli acquisti effettuati dalle Aziende del SSR, nell'ambito del Progetto di Consulenza, ex art. 79 della l. 133/08, con specifico riferimento all'area Beni e Servizi. In particolare, si evidenziava che "*con il DDG 914 del 9/6/2014 è stato istituito il "Flusso Informativo per la rilevazione delle movimentazioni dei Beni Sanitari e non Sanitari in uso presso le Aziende, siano essi beni di consumo che beni durevoli", e sono state, altresì, formalizzate le "Schede per la rilevazione dei Servizi non Sanitari appaltati presso le medesime Aziende" (c.d. grandi appalti). A seguito delle nuove disposizioni legislative in materia di contratti pubblici, di cui al d.lgs 56 del 2017, sono state riviste e modificate le specifiche funzionali di detto flusso informativo, anche al fine di migliorare la coerenza tra i dati rilevati con i dati esposti nel Modello CE ministeriale e per disporre di più puntuali prospetti di riconciliazione formalizzati tra i dati contenuti nelle diverse fonti informative, da ultimo approvate con il D.D.G. 1277/2017.* Il programma prevede un set informativo per la rilevazione dei beni, costituito da 4 tracciati che permettono di monitorare:
1) le movimentazioni di tutti i beni acquisiti dall'Azienda in termini di acquisto/consumo/trasferimento (Tracciato M), con corrispondente anagrafica dei prodotti "attivi" presso le aziende del SSR (Tracciato R);
2) i contratti per l'acquisto dei beni di cui al punto precedente (Tracciato C), con corrispondente rilevazione dei prezzi unitari di aggiudicazione (Tracciato P).
Nello specifico la struttura delle rilevazioni al momento prevede:
a) uno apposito flusso informativo attraverso il quale - con cadenza trimestrale e secondo un tracciato standard - le Aziende del SSR trasferiscono all' Assessorato della Salute un dettagliato flusso di dati inerente tutti i prodotti acquistati nel periodo, con indicazione del contratto di riferimento;
b) il monitoraggio di tutte le procedure di approvvigionamento centralizzato che, nell'ambito delle Aziende del SSR, in applicazione della l. r. n. 5 del 14/04/2009, vengono effettuate attraverso l'attività svolta dai "bacini" individuati ai sensi dell'art. 5.

Per una compiuta ricostruzione dell'assetto dei controlli in ambito sanitario, queste Sezioni Riunite hanno formulato una specifica richiesta istruttoria anche in materia di acquisto di dispositivi medici.

In particolare, è stato chiesto[39] di comunicare se fosse stato rispettato il tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici, fissato coerentemente con la composizione pubblico-privata dell'offerta, con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. È stato chiesto, inoltre, di comunicare se, nel triennio 2017-2019, fossero stati assegnati da parte della Regione alle singole aziende obiettivi finalizzati alla razionalizzazione e riduzione della spesa per l'acquisto dei dispositivi medici.

L'Assessorato regionale della Salute ha comunicato che negli anni 2017-2019 non sono stati rispettati i tetti di spesa per l'acquisto di dispositivi medici, fissati dalle Intese Stato-Regioni per gli anni 2017-2018-2019, come si evince dalla tabella di seguito riportata:

Tabella n. 39 – Verifica rispetto tetti di spesa per l'acquisto di dispositivi medici, fissati dalle Intese Stato-Regioni per gli anni 2017-2018-2019

Anno di riferimento	Riferimento tetto	Tetto di spesa	Spesa consuntivata (voce BA0210)	Sforamento tetto di spesa
		A	B	C=B-A
2019	Intesa Rep. Atti n. 182/CSR del 07/11/2019	409.731.472	466.941.648	57.210.176
2018	Intesa Rep. Atti n. 181/CSR del 07/11/2019	407.356.292	447.591.894	40.235.602
2017	Intesa Rep. Atti n. 181/CSR del 07/11/2019	404.642.452	421.085.000	16.442.548

Fonte: dati trasmessi dall'Assessorato della salute con nota prot. n. 42631 del 7/10/2020.

La Regione siciliana ha comunicato, altresì, che non sono stati previsti obiettivi regionali e, conseguentemente aziendali, finalizzati alla razionalizzazione e riduzione della spesa per l'acquisito di dispositivi medici.

A fronte del costante superamento del tetto di spesa fissato, la mancata previsione di obiettivi regionali di contenimento della spesa compromette la realizzazione di una proficua attività di monitoraggio.

[39] Nota istruttoria prot. n. 38 del 15 settembre 2020.

9.7 La spesa per investimenti

Gli investimenti in campo sanitario, come illustrato nella relazione al Rendiconto, hanno ad oggetto programmi pluriennali di interventi sul patrimonio sanitario pubblico, in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico, nonché di interventi mirati per specifici settori o finalità. In particolare, in base alla normativa statale di rifermento detti interventi possono così essere suddivisi:

A) Piano di investimenti ex art. 20 l. 67 del 1988[40];

B) Piano di interventi ex art. 71 l. 448/98 - Contributo ai Comuni di Catania e Palermo per la realizzazione interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria; indicare relazione;

C) Piano di investimenti mediante utilizzazione di risorse di parte corrente accantonate nel bilancio della Gestione Sanitaria Accentrata;

D) Attivazione procedure di programmazione dei fondi comunitari 2014/2020 assegnati sull'OT 9- linea 9.3.8.

Trattasi di piani di investimento oramai avviati da tempo, circostanza che deve essere oggetto di riflessione in ordine ai tempi di completamento delle opere. La tempistica di realizzazione non può, ragionevolmente, essere dilatata oltremodo, per molteplici considerazioni quali l'ottimizzazione delle risorse disponibili, una pronta risposta alle esigenze degli utenti dei servizi, l'eventuale, ma non improbabile, circostanza che dopo un lungo arco temporale, quanto realizzato sia, di fatto, superato e non più rispondente alle mutate esigenze degli assistiti o non più rispondente alle innovazioni tecnologiche intervenute.

Circa l'attuazione di detti programmi e l'impiego delle relative risorse nel corso dell'esercizio 2019, l'attività del competente Dipartimento dell'Assessorato regionale della salute si è estrinsecata nell'erogazione delle risorse relative alla prosecuzione o al

[40]Che si articola nei seguenti interventi:
a1) programma per la realizzazione di strutture sanitarie extra ospedaliere, per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) e degli Investimenti Sanitari in Sicilia, in attuazione dell'art. 3 ter della legge n. 9 del 17/2/2012;
a2) programma di investimenti per l'adeguamento alla normativa antincendio;
a3) Piano di investimenti ex art. 20 l. 67 del 1988 addendum (stralcio);
3. a4) riqualificazione e ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica (art. 5 bis del D.L.243/2016 convertito con modificazioni dalla L. 18/2017).

completamento dei vari interventi, in relazione allo stato di avanzamento degli stessi o all'acquisizione delle attrezzature degli impianti.

Per le finalità di cui sopra, nel corso dell'esercizio finanziario 2019, sono stati emessi n. 48 mandati di pagamento, per un importo complessivo di euro 12.496.493,31**,** distinti secondo le differenti linee di investimenti, come nella tabella sotto riportata:

Tabella n. 40 - Mandati emessi nel 2019 distinti per capitolo e piano di investimenti

Piano di investimenti	Capitolo di spesa	n. mandati	importo complessivo
Art. 20 L. 67/88 quota 5%	812009	1	138.442,18
Art. 20 L. 67/88	812010	23	5.134.145,14
Art. 71 L. 448/98 quota 30% Regione	812401	6	454.185,91
Fondi Bilancio delle Regione	812403	16	6.505.506,31
Art. 71 L. 448/97 quota 70% Stato	812410	1	108.053,77
Fondi PO FESR	812418	1	156.160,00
TOTALE		48	12.496.493,31

Fonte: Relazione al Rendiconto generale della Regione, pag. 195

Si illustrano, di seguito, con riferimento ai quattro settori di intervento indicati, le linee principali degli interventi e gli aggiornamenti intervenuti nel corso dell'anno 2019.

A) Relativamente al Piano di investimenti ex art. 20, legge n. 67 del 1988, nel corso dell'esercizio 2019 è proseguita l'attività inerente agli interventi residuali approvati negli anni precedenti, per ciascuno dei quattro settori di intervento. In particolare:

a1) il piano relativo al programma per la realizzazione di strutture sanitarie extra ospedaliere, per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) e degli Investimenti Sanitari in Sicilia, in attuazione dell'art. 3 ter, della legge n. 9 del 17/2/2012, trova copertura finanziaria nell'ambito del Piano di riparto del 28 dicembre 2012, effettuato dal Ministero della Salute, che assegna alla Regione Siciliana l'importo di euro 18.776.828,84 (95%) quota Stato ed euro 988.254,15 (5%) quota Regionale, per complessivi euro 19.765.082,99.

Nel programma sono inseriti cinque interventi che riguardano l'ASP di Caltanissetta, l'ASP di Catania, l'ASP di Messina, l'ASP di Siracusa e l'ASP di Trapani. Al 31dicembre 2018 risultavano approvati dall'Assessorato tre interventi relativi:

- Lavori di ristrutturazione di parte dell'ex P.O. nel Comune di Naso, da adibire a presidio di accoglienza ex O.P.G. per un importo di euro 4.950.282,83;
- Lavori di recupero e consolidamento del Padiglione n.9 dell'ex O.N.P. di Siracusa, secondo stralcio di completamento per realizzazione C.T.A. per un importo di euro 1.084.500,00;
- Lavori di riorganizzazione e manutenzione straordinaria della Comunità Terapeutica Assistita (CTA) e del Centro Diurno Psichiatrico della Cittadella della Salute di Trapani per un importo di euro 562.108,92.

Nel corso del 2019, è stata definita la gara per la progettazione definitiva ed esecutiva dei lavori di manutenzione straordinaria del P.O. Dubini di Caltanissetta, aggiudicata con deliberazione n. 2323 del 20/1272019. La stessa, tuttavia, è stata annullata successivamente dal TAR di Palermo a seguito di ricorso presentato da ditta esclusa dalla commissione giudicatrice.

Nella relazione al Rendiconto l'Assessorato della Salute illustra, altresì, di aver ricevuto la documentazione relativa ai lavori di rimodulazione e adeguamento funzionale per due strutture del P.O. S. Pietro di Caltagirone, per un importo di euro 8.400.000,00, per la successiva approvazione.

a2) Relativamente al Programma di investimenti per l'adeguamento alla normativa antincendio, con D.A. 1704 del 16/9/2016 è stato approvato, a valere sulle risorse rese disponibili dal CIPE con Deliberazione dell'8/3/2013, il Piano Programmatico degli interventi per l'adeguamento alla normativa antincendio, del complessivo importo di euro 9.157.258,30, così suddiviso: euro 7.367.035,68 a carico dello Stato; euro 387.738,72 a carico della Regione; euro 1.402.483,90 a carico delle singole Aziende.

Detto Piano programmatico è stato, quindi, esitato favorevolmente, con parere n. 0032P del 9/3/2017, dal Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia, e le Aziende interessate sono state invitate, ai fini dell'adozione del provvedimento di approvazione degli interventi, nonché del successivo decreto ministeriale di ammissione finanziamento, a trasmettere gli atti tecnici ed amministrativi relativi agli interventi di propria pertinenza. Risultano inseriti nella programmazione approvata undici interventi, di cui per sei sono stati adottati i provvedimenti di approvazione definitiva e le richieste di ammissione a finanziamento sono state inviate al Ministero della salute. Per altre quattro, le Aziende hanno proceduto con l'affidamento all'esterno della progettazione esecutiva ed

è stata richiesta, al Ministero della Salute, una proroga dei termini per consentire l''affidamento dei lavori.

Infine, relativamente all'A.O.U.P. V. Emanuele di Catania, a seguito di rimodulazione dell'intervento sul solo P.O. Rodolico, nella considerazione che la nuova pianificazione aziendale ha disposto la chiusura dei presidi minori, nel corso dell'anno 2019 è stata inoltrata al Ministero della salute la documentazione relativa all'intervento e l'Azienda, che già aveva acquisito la progettazione esecutiva, ha dato avvio ai lavori.

a3) Relativamente al Piano di investimenti – Addendum (stralcio), a seguito delle intervenute disposizioni in materia di rete ospedaliera regionale di cui al decreto del 31/3/2017- Riorganizzazione della rete ospedaliera si sensi del D.M. 2 aprile 2015 n. 70, approvata in seno al tavolo di verifica ministeriale del 4/4/2017, si è proceduto alla rivisitazione del Piano Programmatico Stralcio e, quindi, è stato adottato il D.A. n. 2038 del 6/11/2018 che, unitamente agli altri atti inerenti la proposta di Accordo Stralcio, è stato oggetto di una prima valutazione da parte del Nucleo di Valutazione del Ministero della Salute. In sede di valutazione, è emerso un maggiore fabbisogno finanziario rispetto a quanto già quantificato, per la realizzazione dei 59 interventi originariamente programmati.

Sulla scorta della documentazione integrativa, e degli elementi di riscontro forniti, il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici sull'Addendum Stralcio del Ministero della Salute, ha reso parere tecnico favorevole, n. 4 del 23/7/2019, con l'indicazione, per la Regione siciliana, di procedere al recepimento del parere e delle relative prescrizioni e raccomandazioni con formale specifico provvedimento, prima della sottoscrizione del relativo Accordo di Programma.

È stato, quindi, adottato il D.A. 1968/19 del 23/10/2019, di recepimento formale del suddetto parere, come da allegata relazione n. 70791 del 17/10/2019, nella quale sono state individuate le misure da intraprendere a garanzia dell'assolvimento delle indicazioni del Nucleo di valutazione.

Il Ministero della Salute ha, quindi, formulato ulteriori osservazioni su detto decreto, con riferimento all'aggiornamento del DUPISS, alla quantificazione del fabbisogno di personale da ricondurre nei relativi piani triennali, ai cronoprogrammi degli interventi in relazione alle previsioni dell'art 1 comma 310 della L. n.266/05 e s.m.i., a quanto previsto dal parere del Consiglio di Stato n. 1637/2010 in relazione ad interventi in favore della

riqualificazione del patrimonio edilizio privato che non si risolvano in un ingiustificato arricchimento dei privati. È stata, altresì, richiesta la revisione di taluni aspetti formali afferenti ad alcuni interventi specificatamente individuati, e l'adozione di un provvedimento di approvazione formale del documento programmatico – *addendum*, con l'elenco degli interventi e le schede intervento modificate in relazione alle indicazioni fornite.

L'Assessorato alla Salute ha, quindi, elaborato l'aggiornamento del DUPISS, nei termini seguenti, come illustrati nella relazione al Rendiconto:

– *aggiornamento e definizione di 42 interventi, esitato favorevolmente dal Nucleo di Valutazione del Ministero, con parere n. 4 del 23 luglio 2019, per l'importo complessivo di €. 249.955.650,49;*

– *aggiornamento e assunzione in programma degli interventi di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 251 dell'8 luglio 2019, come integrata con deliberazione n. 347 del 26 settembre 2019, per l'importo complessivo di € 596.000.000,00, secondo il seguente schema:*

Tabella n. 41 - Programma degli interventi di cui alla deliberazione della G.R. n. 251 dell'8 luglio 2019

INTERVENTI	QUOTA STATO (95%)	QUOTA REGIONE (5%)	TOTALE
Realizzazione del nuovo Ospedale ISMETT di Carini	148.200.000,00	7.800.000,00	156.000.000,00
Realizzazione del Nuovo Ospedale Siracusa	190.000.000,00	10.000.000,00	200.000.000,00
Realizzazione del Nuovo Ospedale Palermo NORD	228.000.000,00	12.000.000,00	240.000.000,00
Totale	566.200.000,00	29.800.000,00	596.000.000,00

Fonte: Relazione al Rendiconto generale della Regione (pag. 183)

– *conferma dell'indicazione di priorità per la destinazione per la destinazione delle somme di cui all'intesa Stato-Regioni del 9 maggio 2019, alla luce dell'intervenuta Deliberazione CIPE n. 52 del 24 luglio 2019 (GURI n. 15 SG del 20/01/2020), alla realizzazione del Nuovo Ospedale Sud/Ovest di Palermo, per un importo massimo programmabile di € 351.882.556,74, di cui € 334.288.428,90 a carico dello stato ed € 17.594.127,84 a carico di questa Regione, precisando che tale intervento è già inserito nel DUPISS con la denominazione "Realizzazione Nuovo Ospedale PoliCivico di Palermo";*

– *esclusione dal programma di investimenti ex Art. 20 di tutti gli ulteriori interventi, così come riportati nel DUPISS, e sottoposizione degli stessi ad un'attenta riconsiderazione e verifica circa la loro attualità e coerenza con la programmazione sanitaria per una loro eventuale riproposizione su altre linee di finanziamento*".

Con deliberazione n. 72 del 27/2/2020 la Giunta Regionale ha apprezzato, ai fini della definitiva sottoscrizione dell'Accordo di programma – Addendum Stralcio, il Documento Unitario di Programmazione degli Investimenti Sanitari in Sicilia (DUPISS), contenente la nuova programmazione delle risorse ex art. 20 L.67/88.

Si è proceduto, altresì, alla revisione dell'elenco dei 42 interventi proposti e alle necessarie modifiche delle schede intervento e quindi all'adozione del DA 369/2020 del 29/04/2020, di approvazione del Programma, che presenta il seguente piano finanziario:

Tabella n. 42 -Piano finanziario risorse ex art.20 L.67/88.

Finanziamento Art. 20 L. 67/88		Finanziamento ex Art. 71 L. 448/98		Totale
Quota 95% Stato	Quota 5% Regione	Quota 70% Stato	Quota 30% Regione	
€ 236.565.404,62	€ 12.450.810,77	***€ 657.604,57***	***€ 281.830,53***	€ 249.955.650,49

Fonte: Relazione al Rendiconto generale della Regione

Il predetto provvedimento è stato inoltrato al Ministero della Salute con relazione n. 20881 del 5/05/2020 e, in pari data, si è data comunicazione alle Aziende Sanitarie beneficiarie dei finanziamenti, richiedendo, nel contempo, le dichiarazioni relative al fabbisogno di personale, al fine di garantire la piena sostenibilità organizzativa delle nuove strutture. Nella Relazione al Rendiconto conclusivamente l'Amministrazione comunica "*di essere in attesa dei riscontri aziendali e degli esiti dell'ulteriore verifica ministeriale, propedeutica alla sottoscrizione dell'accordo di programma*".

a4) Il quarto piano di investimenti rientrante nell'art. 20, legge n. 67 del 1988, riguarda la riqualificazione e l'ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica (art. 5 bis del D.L.243/2016 convertito con modificazioni dalla L. 18/2017).

Al riguardo, con delibera del 21/3/2018 il CIPE ha assegnato alla Regione Siciliana la somma di euro 24.100.000,00 (quota 95% a carico dello Stato), a valere sulle risorse di cui all'art. 20 della L. 67/88, per l'esecuzione del Piano in argomento.

Considerato che la Regione Siciliana deve intervenire con la quota 5% di sua pertinenza, pari ad euro 1.268.421,00, le risorse complessivamente disponibili per detto intervento ammontano ad euro 25.368.421,00.

Il Ministero della Salute, in data 11/6/2018, ha esplicitato le modalità per la redazione degli atti necessari per la presentazione del piano programmatico, fissando il termine di 180 giorni dalla pubblicazione della delibera CIPE di assegnazione delle risorse.

Con decreti assessoriali è stato costituito il Tavolo tecnico finalizzato a porre in essere le attività propedeutiche alla presentazione del Piano di investimenti; gli esiti di detti lavori sono stati sottoposti all'Assessore della Salute per le sue valutazioni e, quindi, inoltrate al Ministro della Salute entro in termini stabiliti. A seguito di interlocuzioni ed integrazioni, nel mese di marzo 2020, il Ministero della salute comunicava l'approvazione del programma. Quindi, con D.A. n. 368 del 29/4/2020 l'Assessore regionale per la salute approvava il Programma di riqualificazione e ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica di ultima generazione, del complessivo importo di € 32.119.075,00, il cui piano finanziario risulta essere il seguente:

Tabella n. 43 - Programma di riqualificazione e ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica di ultima generazione

Costo totale (euro)	Quota 95% a carico dello Stato (euro)	Quota 5% a carico della Regione (euro)	Quota a carico dei bilanci aziendali (Euro)
32.119.075,00	24.100.000,00	1.268.421,00	6.750.654,00

Fonte: Relazione al Rendiconto generale della Regione

B) Il Piano straordinario di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani, previsto dall' art.71, della legge 448 del 1998 è rivolto alla riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria dei grandi centri urbani, riferibili a tutta l'assistenza sanitaria nella sua accezione più ampia (compresi, ad esempio, a corsi di formazione per il personale medico e paramedico), offerta da 20 grandi centri, individuati dalla Conferenza Unificata nella seduta del 5 agosto 1999. Tra gli obiettivi principali della norma vi è il perseguimento di *standard* di salute, di qualità e di efficienza dei servizi da erogare soprattutto nei centri urbani situati nelle aree centro-meridionali che, al riguardo, registrano ancora sensibili ritardi rispetto alle grandi metropoli del settentrione. Per la Sicilia sono state individuate le aree metropolitane di Palermo e Catania.

L'ammontare complessivo del piano, per la Regione siciliana, è pari ad euro 265.527.590,16, di cui euro 185.869.313,11 quale quota del 70% statale ed euro 79.658.277,05 quale quota del 30% a carico della Regione. Inoltre, sul complessivo importo del Piano di

investimenti la somma di euro 137.381.018,00 è assegnata all'Area metropolitana di Palermo e la somma di euro 128.146.572,16 all'Area metropolitana di Catania.

Gli interventi a valere su detto Piano straordinario, ex art. 71, L. 448/98, sono stati oggetto d'esame da parte della Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, pronunciatasi con recente deliberazione n. 2/2021/G del 12 gennaio 2021. L'attività della Sezione ha "*inteso verificare lo stato di attuazione - al 2018 - di tale Piano, con riguardo ai profili finanziari, alla realizzazione delle opere finanziate ed al conseguimento degli obiettivi stabiliti dalla legge, con specifici aggiornamenti al 2020*". Dalla ricognizione effettuata e risultante dalla citata il Piano ha previsto 33 interventi su strutture dell'area metropolitana di Palermo e 27 interventi su strutture dell'area metropolitana di Catania. Di questi, risultano conclusi 20 interventi per le strutture dell'area metropolitana di Palermo e 18 interventi per l'area metropolitana Catania. Sono in corso di esecuzione 3 interventi per la città di Palermo e 5 per la città di Catania.

C) Due piani di investimenti trovano copertura finanziaria nelle somme di parte corrente accantonate nel bilancio della Gestione Sanitaria Accentrata. Trattasi di un Piano di investimenti, per euro 47.603,000,00 (relativi ad un accantonamento in bilancio GSA dell'anno 2016) destinato ad interventi urgenti nelle aziende sanitarie, e di un secondo piano di investimenti per euro 19.730.050,00 (relativi ad un accantonamento in bilancio GSA dell'anno 2017) destinato alle aree emergenza e pronto soccorso.

Relativamente al primo dei suddetti piani di investimento, con A.A. 2726 del 22/12/2017 l'Assessore della salute ha destinato la somma di euro 47.603.000,00 ad interventi urgenti, in materia di investimenti, in favore dei presidi ospedalieri che necessitavano di adeguamenti. Il provvedimento veniva adottato a seguito dell'esito della riunione congiunte del Tavolo ministeriale per la verifica dei livelli essenziali di assistenza con il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'Intesa della Conferenza Stato- Regioni del 23/3/2005, art. 9 e 12, come da verbale del 20/7/2017.

In particolare, in quella sede, "*veniva consentito alla Regione di destinare ad investimenti la quota residua di compartecipazione regionale al finanziamento del SSR, che aveva costituito copertura per il risultato di gestione dell'anno 2015, pari ad euro 47,603 mln iscritta tra i contributi per ripiano perdite GSA*".

Nella fase propedeutica all'emanazione del decreto sono state considerate le istanze già acquisite dall'Amministrazione, fatte pervenire da parte di alcune aziende, non inserite in piani di investimenti già avviati.

Il decreto assessoriale n. 2726/2017, pertanto, individua le nove Aziende sanitarie provinciali nonché l'ARNAS Civico di Palermo, l'AOR Villa Sofia- Cervello di Palermo, l'AOU Policlinico di Palermo, l'AOU Policlinico di Catania, l'ARNAS Garibaldi di Catania e l'AOE Cannizzaro di Catania, come destinatari di finanziamenti, per complessivi euro 43.580.598,89.

Nella relazione al rendiconto l'Amministrazione, in merito allo stato di attuazione degli interventi illustra che l'attività di monitoraggio effettuata presso le Aziende evidenzia che "*sono state definite gran parte delle progettazioni e avviate le procedure di affidamento lavori; alcuni interventi sono conclusi; mentre per quanto riguarda le acquisizioni di apparecchiature, le forniture risultano in gran parte completate*".

Il secondo Piano di investimenti finanziato con accantonamenti della Gestione Sanitaria Accentrata, mediante l'utilizzo della somma di euro 19.730.050,00, relativa ad accantonamento dell'anno 2017, riguarda le aree emergenza e pronto soccorso. Trattasi dell'attività di messa in sicurezza dei presidi sanitari di Continuità Assistenziale (Guardie Mediche) per la quale è stata destinata la somma complessiva di euro 8.411.149,39 in favore delle nove Aziende sanitarie provinciali.

Nel predetto piano sono state previste, inoltre, le risorse per finanziare quegli interventi, già oggetto di richiesta di assegnazione da parte delle Aziende sanitarie, non erano state, tuttavia, inserite nella precedente programmazione per insufficienza di risorse.

Con D.A. n. 1839 del 12/10/2018 sono state individuate le aziende destinatarie del finanziamento, e precisamente le nove aziende sanitarie provinciali, nonché l'AOU Policlinico di Palermo, l'AO Villa Sofia- Cervello di Palermo, l'AO Cannizzaro di Catania e l'AOU Policlinico di Messina, le direttive per l'avvio e l'esecuzione degli interventi, subordinando l'erogazione delle risorse all'acquisizione da parte dell'assessorato della documentazione attestante le obbligazioni maturate. Allo stato attuale, parte degli interventi risultano in fase di esecuzione, altri in fase di gara.

D) Relativamente ai fondi comunitari, nell'ambito del programma Operativo 2014/2020, l'Assessorato alla Salute risulta individuato quale centro di responsabilità dell'Obiettivo Tematico 9- linea 9.3.8 – "Finanziamento investimenti per la riorganizzazione e il potenziamento dei servizi territoriali sociosanitari, di assistenza primaria e sanitari non ospedalieri compresa la implementazione di telemedicina, la riorganizzazione della rete del welfare d'accesso e lo sviluppo di reti tra servizi e risorse del territorio per favorire la non istituzionalizzazione della cura".

La dotazione complessivamente assegnata è pari ad euro 10.449.809,00 e si articola su tre diversi piani attuativi:

I. ITI Aree Interne- Dotazione finanziaria euro 2.164.582,17;

II. Procedure territorializzate ITI Aree Urbane (Agenda Urbana) - Procedura negoziata con valutazione qualità progettuale: dotazione finanziaria euro 4.110.000,00;

III. Azioni rivolte a tutti i beneficiari- operazioni a regia, tramite procedura negoziata con le aziende del SSR; dotazione finanziaria di euro 4.175.226,29.

Come relazionato dall'Amministrazione, i tre piani attuativi dell'intervento seguono diverse modalità operative: la prima -"Azioni rivolte a tutti i beneficiari" (o "Non territorializzate") - è direttamente gestita dal Dipartimento della Pianificazione Strategica, mentre per le altre due azioni - relative all'ITI Aree Interne e all'ITI Aree urbane- il Dipartimento della Programmazione coordina le attività dei Dipartimenti coinvolti e dei soggetti che intervengono nella rispettive strategie (comuni delle Aree Interne e Autorità urbane). Nel corso del 2019, è stato portato avanti l'iter procedurale che, in alcuni casi, si è concluso con emanazione dei decreti di rideterminazione dei finanziamenti e dei mandati di pagamento in favore dei beneficiari.

Sempre nell'ambito della programmazione dei fondi comunitari del ciclo di programmazione 2014/2020, un focus particolare è rivolto dal Programma Operativo alle strategie delle Aree Urbane e alle Strategie delle Aree Interne. Trattasi, infatti, di settori ritenuti strategici per la crescita e lo sviluppo delle aree selezionate, la cui attuazione interessa, oltre che l'Assessorato Salute, anche altri Dipartimenti (ad es. le azioni possono coinvolgere i Dipartimenti energia, famiglia, informatica, protezione civile, territorio e ambiente, beni culturali), sotto il coordinamento del Dipartimento programmazione.

La Regione siciliana ha individuato, per detti interventi, 5 Aree Interne: l'Area Madonie, l'Area Val Simeto, l'Area Interna dei Nebrodi, l'Area Interna del Calatino e l'Area Interna dei Sicani.

Di queste l'Area Madonie e l'Area Val Simeto, sono pervenute alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro, mentre per le altre tre Aree Interne sono in corso di definizione le procedure per l'approvazione della Strategia d'Area da parte della Giunta regionale e, quindi, dello schema di Accordo di Programma Quadro.

Per quanto concerne le Agende Urbane, nella Relazione al rendiconto si illustra che nel corso del 2019 si sono svolte riunioni della Commissione interdipartimentale per la Valutazione delle Agente Territoriali Aree Urbane.

10. LA SPESA PER IL PERSONALE

SOMMARIO ***1.*** *Quadro normativo riguardante l'assetto organizzativo e relativa applicazione* ***2.*** *Dotazione organica - consistenza e distribuzione del personale regionale;* ***3.*** *Dirigenza regionale;* ***4.*** *Piano Triennale dei fabbisogni 2018 -2021 e sua integrazione - Piano Triennale del Fabbisogni 2019 -2021;* ***5.*** *Stabilizzazioni e assunzioni effettuate nell'esercizio 2019;* ***6.*** *Stabilizzazioni ex lege – giurisprudenza costituzionale;* ***7.*** *Contrattazione collettiva e disciplina dei permessi sindacali;* ***8.*** *La dinamica della spesa riguardante il personale regionale;* ***9.*** *L'andamento della spesa per il personale impiegato presso enti e società partecipate;* ***10.*** *Il Corpo Forestale della Regione siciliana: variazioni della dotazione organica e prospettive conseguenti all'adozione della L.R. 20/07/2020, n. 16;* ***11.*** *Il personale operaio impiegato dall'amministrazione forestale: normativa, giurisprudenza costituzionale, consistenza e costi.*

10.1 Quadro normativo riguardante l'assetto organizzativo e relativa applicazione

Prima di esaminare l'andamento della spesa del personale appare opportuno soffermarsi sulle principali disposizioni, riguardanti la riorganizzazione dell'apparato burocratico regionale, volte alla riduzione dei costi in esame, e su quelle, sopravvenute, finalizzate, in modo ancora più incisivo, a garantire, per il futuro, il contenimento e la razionalizzazione della spesa in oggetto.

Si fa riferimento, in particolare, all'art. 49 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale*), il quale, al comma 1[41], ha stabilito che "*ai fini di una razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Amministrazione regionale, con le procedure previste dall'articolo 11 della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20, provvede alla riorganizzazione del proprio apparato amministrativo al fine di conseguire una riduzione delle strutture intermedie e delle 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 di cui al D.P.Reg. 22 ottobre 2014, n. 27*", prevedendo, ai commi 3 e 4, la riduzione della dotazione organica del comparto dirigenziale e di quello non dirigenziale e determinando, mediante la sua applicazione, una riduzione complessiva superiore al trenta per cento delle strutture rilevate al 31 dicembre 2014, passando dalle originarie 2059 alle 1439 previste nel D.P.Reg n.12/2016 (- 620).

[41] Così come modificato dall'art. 1, comma 4, lettera c), L.R. 10 luglio 2015, n. 12, a decorrere dal giorno stesso della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 4, comma 1, della medesima legge).

Successivamente, l'art. 13, comma 3, della L.R. 17 marzo 2016, n. 3 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale*), rubricato "*Norme di contenimento della spesa della Pubblica Amministrazione regionale*", ha così disposto: "*Con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale 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 quello delle strutture dirigenziali rimaste vacanti nel biennio precedente, a seguito dei pensionamenti di cui all'articolo 52 della legge regionale n. 9/2015*". L'attuazione di tale disposizione ha fatto sì che l'assetto organizzativo regionale risultasse interessato da un'ulteriore contrazione del numero delle strutture, passando dalle precedenti 1439 alle 1227 indicate nel D.P. Reg. 12/2019; va specificato, comunque, che si è registrata una diminuzione solo per le U.O.B., eliminate nel numero di 249; le aree e i servizi, invece, sono aumentate rispettivamente di 9 e 28 unità, determinandosi il risultato complessivo sopra indicato (-212)[42].

Quanto descritto suggerisce un triplice ordine di considerazioni.

Si ribadisce, da una parte, l'esigenza, già espressa nella relazione per il rendiconto dell'esercizio 2018, di rimodulare gli assetti amministrativi in esecuzione di un razionale e coordinato disegno di complessiva riorganizzazione e non, invece, esclusivamente in base ad operazioni di mera sottrazione algebrica, dipendenti da circostanze contingenti, quali le vacanze derivanti dai pensionamenti.

D'altra parte, va evidenziato che la *ratio* ispiratrice delle norme riportate, finalizzate a ridimensionare l'ipertrofia degli uffici dirigenziali, rischia di essere frustrata da numerosi interventi di segno opposto, anche essi, peraltro, non riconducibili alla trama di un disegno unitario[43], determinanti il proliferare di nuovi Uffici o Autorità, istituiti ai sensi dell'articolo 4, comma 7, della legge 15 maggio 2000, n.10[44], quali l'"*Ufficio Speciale per la progettazione regionale*", di cui alla delibera della Giunta regionale n. 426 del 4 novembre 2018 e della

[42] *Cfr*. Il piano dei Fabbisogni 2019/2021, nella parte dedicata agli assetti organizzativi.

[43] Si pensi alla breve esistenza dell'"*Ufficio speciale per il settore delle Bonifiche dei siti contaminati*", istituito presso l'Assessorato Regionale Energia – dipartimento Acqua e Rifiuti con deliberazione di Giunta Regionale n. 114 del 6 marzo 2018 e "riassorbito" nelle competenze da parte del 7° Servizio Bonifiche del Dipartimento Acqua e Rifiuti con delibera dell'8 agosto 2019.

[44] Questo il tenore della norma: "*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 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*".

successiva delibera di Giunta n. 477 del 15 novembre 2018[45], che lo ha ridenominato "*Ufficio speciale per la progettazione*"; l'"*Ufficio Speciale immigrazione*", previsto dalla Delibera di Giunta n. 175 del 31 luglio 2015 e prorogato con successiva delibera n. 431 del 5 novembre 2018, per una durata di tre anni; l'"*Ufficio speciale per la chiusura degli interventi a valere sul piano dell'offerta formativa – anni 1987-2011 e sull'obbligo di istruzione e formazione anni 2008 - 2013*", di cui la delibera di Giunta del n. 437 del 6 novembre 2018, che ne ha prefigurato una durata triennale, con assegnazione di 20 dipendenti, e, da ultimo, l'Ufficio speciale "*Recupero crediti derivanti da sentenze della Corte dei Conti*" (con contestuale soppressione dell'U.O.B. 4.2 "*Recupero dei crediti per danno erariale*"), istituito con delibera di giunta 193 del 16 maggio 2019; si segnala, inoltre, la costituzione dell'"*Autorità di bacino*", prevista dall'articolo 3 della legge regionale 8/2018[46], destinataria del regolamento attuativo approvato con delibera di Giunta n. 428 del 5 novembre 2018 e l'"*Autorità Regionale per l'innovazione tecnologica*", di cui all'art. 35 della L.R. della legge regionale 9/2013[47], che arricchiscono il novero delle preesistenti strutture[48].

Si evidenzia, infine, che l'esigenza di un'organica e razionale riorganizzazione delle strutture è divenuta urgente e ineludibile in forza di quanto previsto nel recente "*Accordo*

[45] L'Ufficio istituito, per un periodo di tre anni e posto alle dipendenze del Presidente della Regione, è incaricato dell'attività di progettazione, esecuzione e collaudo dei lavori pubblici oltre che della stipula di convenzioni con Comuni, Liberi Consorzi Comunali e città Metropolitane, per espletare a loro favore le attività di cui all'art.24 del d.lgs. 50/2016 (Progettazione interna e esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici); al Dirigente dell'Ufficio temporaneo, posto a capo di 50 unità da reclutarsi fra le professionalità tecniche alle dipendenze dell'amministrazione, è assicurato il livello massimo di retribuzione, parte variabile previsto dall'art. 54 comma 3 del CCRL per il personale dirigenziale, oltre alla retribuzione di risultato prevista dal successivo art. 65.

[46] Ai sensi del comma 2 della norma l'Autorità di bacino è istituita quale dipartimento della Presidenza della Regione; in base all'articolo 63, comma 2, del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modifiche ed integrazioni; sono organi dell'Autorità di bacino: la conferenza istituzionale permanente, il segretario generale, che è il dirigente generale del dipartimento regionale Autorità di bacino, la conferenza operativa, la segreteria tecnica operativa; l' Autorità si avvale, inoltre, di un comitato tecnico scientifico, costituito da personale di comprovata esperienza tecnico-scientifica, nominato con decreto del Presidente della Regione e, inoltre, ai sensi del D.P.Reg. 12/02/2019, n. 4, è dislocata in due sedi, una centrale a Palermo, presso i locali della Presidenza della Regione, e una sede periferica, a Catania, presso i locali della Presidenza della Regione; gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo sono determinati per ciascun esercizio finanziario in 200 migliaia di euro per il triennio 2018-2020.

[47] La norma istituisce un "*Ufficio per l'attività di coordinamento dei sistemi informativi regionali e l'attività informatica della Regione e delle pubbliche amministrazioni regionali di cui al comma 7 dell'articolo 4 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10*".

[48] Una vicenda particolare ha riguardato l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e della persona con disabilità: l'art. 3, comma 1, della L.R. 6 agosto 2019, n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi), ha sostituito l'art. 10, comma 1 della L.R. 10 agosto 2012, n. 47, al comma 1 il cui previgente contenuto recitava "*il Garante si avvale degli uffici e del personale dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro senza ulteriori e maggiori oneri a carico del bilancio della Regione*", con le parole "*al Garante vengono garantite adeguate risorse umane e finanziarie. A tal fine è istituito un ufficio alle dirette dipendenze del Garante denominato Ufficio del Garante il cui personale è individuato con decreto dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali ed il lavoro nell'ambito delle attuali dotazioni organiche*"; il comma successivo ha autorizzato "*per l'esercizio finanziario 2019, la spesa di 45 migliaia di euro per il funzionamento dell'Ufficio e per ogni altra iniziativa promossa dal Garante nell'ambito delle proprie funzioni. Ai relativi oneri si provvede, per l'esercizio finanziario 2019, mediante riduzione di pari importo delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, Capitolo 215704 – accantonamento 1001*". La novella legislativa non ha superato il vaglio della consulta, che con la recente sentenza n.235/2020, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, osservando che la disposizione censurata ineriva a «spese continuative obbligatorie», fra cui quelle per gli stipendi del personale , per il funzionamento dell'Ufficio e per le iniziative assunte dal Garante, senza quantificarne, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost, l' onere annuale in ciascuno degli esercizi ricompresi nel bilancio di previsione.

tra stato e Regione per il ripiano decennale del disavanzo", stipulato ai sensi dell'art. 7 comma 2 del D.lgs. 27 dicembre 2019, n.158, nell'ambito del quale la Regione si è impegnata ad adottare specifiche misure volte al rientro dal disavanzo e alla riduzione strutturale della spesa corrente, riguardanti, in particolare, "*la riorganizzazione e lo snellimento della struttura amministrativa della Regione, al fine di ottenere una riduzione significativa degli uffici di livello dirigenziale e, in misura proporzionale, delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e del personale del comparto nonché dei contingenti di personale assegnati ad attività strumentali*"; "*il rafforzamento della gestione unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni*" ed "*il riordino degli uffici e organismi al fine di eliminare duplicazione o sovrapposizioni di strutture o funzioni…*" (*cfr*. la lettera e) del punto 2 dell'Accordo Stato- Regione), come ulteriormente specificato nel "*Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021*[49]."

10.2 Dotazione organica

Nel presente paragrafo viene esaminata l'evoluzione della dotazione organica scaturita dall'applicazione della normativa regionale che, in un'ottica di razionalizzazione della spesa, ne ha innescato un meccanismo di progressiva contrazione[50]; quale dato di partenza va considerato quello registrato al momento dell'entrata in vigore del richiamato art. 49 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9, epoca in cui, secondo quanto indicato ai commi 3 e 4 della disposizione, la dotazione organica della dirigenza e del comparto non dirigenziale era rideterminata in un numero di unità rispettivamente pari a 1.736 e a 13.551, destinate a ridursi in funzione del numero di soggetti cessati dal servizio, secondo le percentuali e le modalità ivi chiarite (il totale delle cessazioni a qualsiasi titolo avvenute *ex* art. 52 L.R. 9/2015, nel primo caso, e, nel secondo, il cinquanta per cento delle cessazioni).

[49] A pag. 32 del Piano di Rientro, in particolare si prevede una riorganizzazione degli Uffici speciali equiparati ai dipartimenti e una riduzione non inferiore al 30 per cento delle 1227 strutture indicate nel D.P. Reg. 12/2019.

[50] Nel successivo paragrafo 4 viene approfondito il tema delle assunzioni, correlato alle previsioni del Piano triennale dei fabbisogni, strumento programmatico che, secondo le previsioni degli artt. 6 e 6 *ter* del D.Lgs 165/2001, come novellati dall'art. 4 del D. Lgs. n. 75/2017, attuativo della legge delega n. 124/2015 (c.d. "riforma Madia"), in una visione dinamica e prospettica, si affianca al dato statico e rigido afferente alla dotazione organica, tutt'ora significativo in quanto espressivo del valore finanziario di massima sostenibile, che il Piano non può superare.

L'applicazione del descritto meccanismo riduttivo ha comportato, per il 2019, una modifica della dotazione organica, rappresentata dal Piano triennale dei fabbisogni 2019/2020 approvato con delibera di Giunta n. 422 del 28 novembre 2019: nel dettaglio, la dotazione organica del comparto dirigenziale è diventata pari a n. 1.210 unità (distribuite fra seconda e terza fascia, rispettivamente per 8 e 1.202 unità) a fronte delle 1.327 del 2018, in conseguenza di 117 cancellazioni, avvenute, a qualsiasi titolo, nell'anno 2018; per il comparto non dirigenziale, la dotazione organica corrisponde a 12.748 unità, con una contrazione rapportata al cinquanta per cento del numero dei dipendenti collocati a riposo in virtù dell'applicazione dell'art. 52 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9 (nel 2018 le unità erano pari a 12.970); le categorie più significativamente interessate dai pensionamenti anticipati sono la D e la C, diminuite rispettivamente di 132 e 87 unità, a confronto della riduzione di sole 3 unità per la categoria B e dell'assenza di cessazioni per quella A[51].

La situazione fin qui descritta è destinata ad evolversi nel senso di un'ulteriore contrazione della dotazione organica determinata dai vincoli posti dall'Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il ripiano decennale del disavanzo, in parte recepiti nella L.R. 15/04/2021, n. 9.

In particolare, l'art. 10, al primo comma, stabilisce che "*la dotazione organica del personale dell'amministrazione regionale, rideterminata per il 2021 in applicazione delle disposizioni dei commi 3 e 4 dell'articolo 49 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 e successive modificazioni, è ulteriormente ridotta, per il triennio 2022-2024, con le seguenti modalità:*

a) per il comparto non dirigenziale, la relativa dotazione organica è ridotta, annualmente, del 100 per cento dei soggetti comunque cessati dal servizio nell'anno precedente per le categorie A e B, del 40 per cento per la categoria C e del 30 per cento per la categoria D;

b) per la dirigenza, la relativa dotazione organica è ridotta, annualmente, del 70 per cento dei soggetti comunque cessati dal servizio nell'anno precedente.

La misura in questione, determinante una stabile riduzione della dotazione organica, unitamente alle altre previste dal Piano di Rientro del disavanzo, quali il significativo blocco del *turn over,* al netto delle spese per i rinnovi contrattuali nei limiti minimi di quelli previsti al livello nazionale e tenendo conto degli oneri per pensioni, dovrebbe generare risparmi

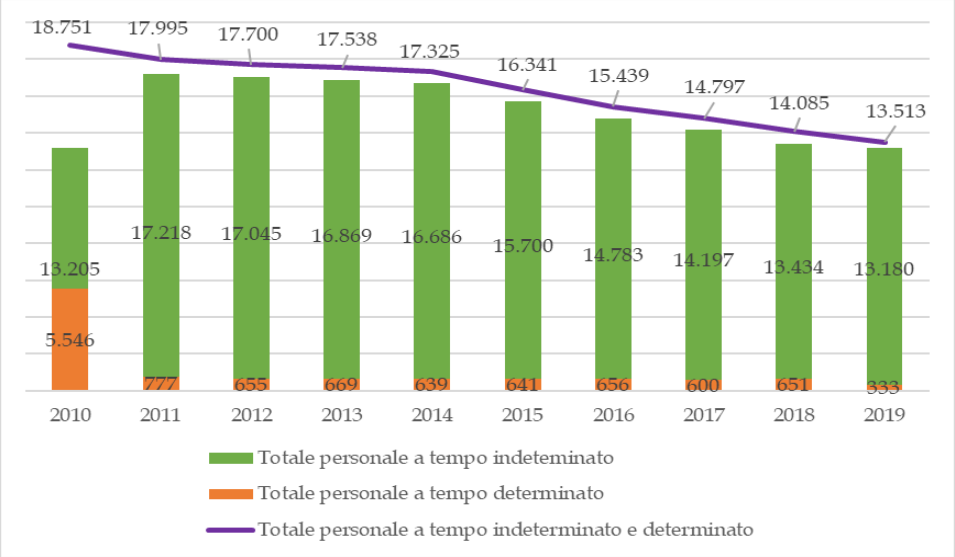
[51] Cfr. la pag. 33 del Piano di Rientro.

sulla spesa del personale nella misura di 2.511.540 per il 2022, rispetto all'esercizio precedente e di 4.935.505, per il 2023, a confronto con il 2022[52].

In occasione dell'udienza di pre – parifica, celebrata in data 3 giugno 2021, il Ragioniere generale, ha rappresentato che l'ulteriore vigenza e il più significativo impulso impresso dal Piano di rientro al blocco del *turn over* (assoluto per le assunzioni del personale dirigenziale e fortemente limitante gli ingressi nei ruoli degli altri profili professionali) avrebbero impedito di reperire le figure professionali, dirigenziali o specialistiche, ormai indispensabili per il funzionamento dell'amministrazione, comunicando di aver programmato interlocuzioni con lo Stato volte a rimeditare le statuizioni in questioni.

Di seguito si illustra, mediante un grafico, l'evoluzione della consistenza del personale regionale, sia a tempo indeterminato che determinato.

Grafico n. 1 - Personale in servizio nel decennio 2010/2019 (al 31.12 di ciascun esercizio)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

Si riportano, inoltre, in continuità dell'esposizione contenuta nella relazione riguardante il rendiconto per il 2018, le elaborazioni grafiche che meglio dettagliano la distinzione del personale, anche a secondo della qualifica, del genere e dell'età anagrafica, tratte dalle indicazioni esposte nel Piano triennale delle azioni positive 2019-2021.

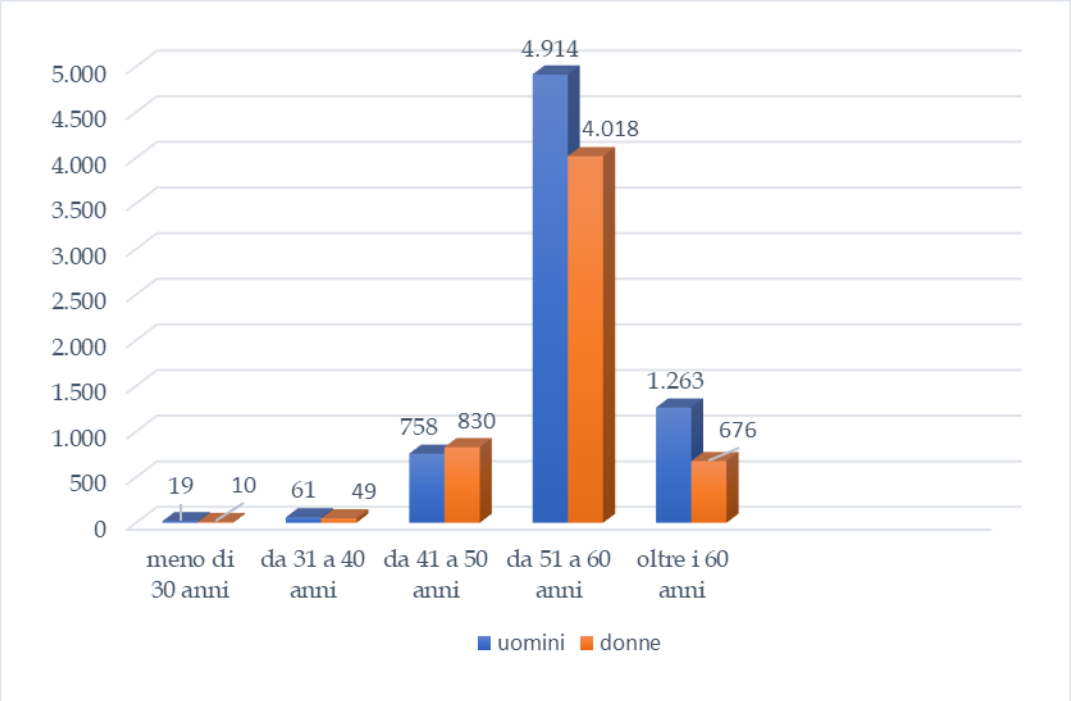
[52] *Cfr*. la tabella a pag. 34 del Piano.

Tabella n. 1 – Personale in servizio distinto per categoria, età e sesso

INQUADRAMENTO	UOMINI							DONNE						
	meno di 30 anni	da 31 a 40 anni	da 41 a 50 anni	da 51 a 60 anni	oltre i 60 anni	TOTALE	incidenza su totale personale	meno di 30 anni	da 31 a 40 anni	da 41 a 50 anni	da 51 a 60 anni	oltre i 60 anni	TOTALE	incidenza su totale personale
D	2	7	90	1.861	607	2.567	20,38%		12	71	702	282	1.067	8,47%
C	15	33	204	1.740	577	2.569	20,39%	9	21	94	837	304	1.265	10,04%
B	1	12	196	522	39	770	6,11%		13	275	1.160	49	1.497	11,88%
A	1	9	268	791	40	1.109	8,80%	1	3	390	1.319	41	1.754	13,92%
Totale	19	61	758	4.914	1.263	**7.015**	55,68%	10	49	830	4.018	676	**5.583**	44,32%
Totale personale	**12.598**													

Fonte: Assessorato delle autonomie locali e della funzione pubblica - Piano triennale delle azioni positive 2019-2021

Grafico n. 2 - Personale regionale in servizio distinto per sesso e fasce di età



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato delle autonomie locali e della funzione pubblica - Piano triennale delle azioni positive 2019-2021

Le riflessioni che scaturiscono con maggiore evidenza dall'analisi dei superiori prospetti riguardano, in primo luogo, l'età elevata del personale in servizio, innalzatasi in ragione del sostanziale blocco del *turn over*, e, in secondo luogo, la minor rappresentanza percentuale del genere femminile nella fascia dirigenziale.

10.3 Dirigenza regionale – Consistenza ed evoluzione - Normativa regionale e prospettive di riforma – giurisprudenza costituzionale

L'evoluzione nel quinquennio della consistenza e della distribuzione dei dirigenti fra gli assessorati è raffigurata nella sottostante tabella[53].

Tabella n. 2 - Distribuzione dirigenti con contratto a tempo indeterminato e determinato

ASSESSORATO	2015	2016	2017	2018	2019	var. 2019/2018
Presidenza della Regione	151	145	129	122	135	10,7%
Attività Produttive	18	19	18	14	16	14,3%
Beni Culturali e Identità Siciliana	273	230	205	179	152	-15,1%
Economia	68	78	77	73	67	-8,2%
Energia Servizi Pubblica Utillità	67	57	47	47	34	-27,7%
Famiglia Politiche Sociali Lavoro	74	92	83	84	77	-8,3%
Autonomie Locali Funz.Pubblica	50	40	39	39	41	5,1%
Infrastrutture Mobilità	281	222	208	196	182	-7,1%
Istruzione Formazione	21	28	29	28	33	17,9%
Risorse Agricole/Agricoltura	364	323	315	286	246	-14,0%
Salute	44	40	41	43	36	-16,3%
Territorio e Ambiente	119	112	100	93	88	-5,4%
Turismo Sport Spettacolo	51	48	42	40	36	-10,0%
TOTALI	1.581	1.434	1.333	1.244	1.143	-8,1%

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

Il quadro che delinea lo statuto della dirigenza regionale si compone della L.R. 15 maggio n. 15/2000, che, all'art. 6, primo comma, stabilisce che "*nell'Amministrazione regionale […] la dirigenza è ordinata in un unico ruolo articolato in due fasce, in relazione al livello di professionalità e di responsabilità. La distinzione in fasce ha rilievo agli effetti del trattamento economico ed ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali. Nella prima applicazione della presente legge è altresì istituita una terza fascia in cui è inquadrato il personale con la qualifica di dirigente amministrativo e tecnico o equiparato ai sensi della normativa previgente in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge*", dettando, ai commi seguenti, un articolata disciplina; gli artt. 7 e 8 definiscono rispettivamente le funzioni dei dirigenti di strutture di massima direzione e delle altre strutture.

Il legislatore regionale è successivamente intervenuto, con la L.R. n.20/2003, il cui art.11 è dedicato al tema del conferimento degli incarichi dirigenziali generali; la norma è stata

[53] In merito alla crescita delle figure dirigenziali nel contesto dell'istituzione di Autorità e Uffici e speciali si rimanda al primo paragrafo del presente capitolo.

promulgata con l'eliminazione dell'inciso "appartenenti alle altre due fasce" (diverse dalla prima), quali possibili destinatari degli incarichi, omesso a seguito dell'impugnativa del Commissario dello Stato alla Corte costituzionale[54]."

In base alla normativa vigente, all'incarico di dirigente generale possono quindi accedere solo dirigenti di prima fascia, nonché " *persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione*" che abbiano un'esperienza quinquennale in funzioni dirigenziali o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica; può essere, altresì, conferito a dirigenti dell'amministrazione regionale in possesso di laurea, con una anzianità di servizio di sette anni, con adeguata formazione professionale e attitudini a svolgere funzioni dirigenziali; gli altri incarichi dirigenziali, di carattere generale, sono conferibili ai dirigenti di prima, seconda e terza fascia.

La situazione attuale si caratterizza, da una parte, per il perdurare dell'assetto teoricamente provvisorio ad oltre un ventennio dell'introduzione della normativa che limitava l'operatività della terza fascia alla fase di prima applicazione della legge, e, dall'altra, per lo svuotamento dei ruoli delle altre due fasce, a causa del collocamento in quiescenza di coloro che vi appartenevano in assenza di *turn over*[55].

Il superamento del peculiare paradigma locale, da ultimo, ha acquisito carattere di priorità, dal momento che lo stesso rientra fra gli impegni che la Regione si è assunta a fronte di un più favorevole ripiano del disavanzo: le direttive espresse nel citato accordo Stato Regione, infatti, oltre a tendere all'obiettivo della riduzione del numero complessivo delle posizioni dirigenziali, impongono, in un'ottica di semplificazione ed efficientamento delle modalità di attribuzione degli incarichi, l'accorpamento delle tre fasce in un'unica fascia, da istituirsi, necessariamente a mezzo di un percorso compatibile con i precetti costituzionali con superamento della terza, "*agli esiti di una procedura selettiva…con espresso divieto a regime di inquadramenti automatici o per mezzo di concorsi riservati per l'accesso alla dirigenza*".

Al riguardo, in base ad una prima lettura del contenuto dell'accordo, va ricercato un punto di equilibrio fra la scelta di superare la terza fascia e le limitazioni riportate nel testo,

[54] Come si legge nell'ordinanza n. 131 del 2004 della Corte costituzionale, la disposizione è stata impugnata in quanto avrebbe consentito, in violazione dell'articolo 97 della Costituzione, il conferimento delle funzioni di dirigente generale anche ai dirigenti appartenenti alla terza fascia che, prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2000, svolgevano funzioni direttive e non dirigenziali, "*senza alcuna verifica delle loro capacità professionali ed attitudinali in relazione al nuovo incarico*".

[55] Non è presente nessun dirigente di prima fascia; quelli di seconda fascia in servizio sono solo 8; i restanti sono tutti appartenenti alla 3^ fascia (*cfr*. il punto 5.j del Piano di rientro).

trascritte dallo "S*chema di Accordo tra Stato e Regione Siciliana per il ripiano decennale del disavanzo*" apprezzato con delibera di Giunta n. 3 del 12 gennaio 2021 e la totale sospensione del reclutamento dei profili dirigenziali per il triennio 2021-2023[56] prevista dal punto 5 e) dell'accordo.

Sotto altro profilo, per quanto attiene al trattamento accessorio della dirigenza, deve farsi menzione dell'art. 26, comma 2, della L.R. n. 1 del 2019, il quale ha disposto la soppressione dell'art. 13, comma 1, della L.R. n. 3 del 2016, denominata «*Fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti*», il quale testualmente prevedeva: «1. *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 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*"; il richiamato art. 49, comma 27, a sua volta dispone che, "*a decorrere dal 1°gennaio 2016 e sino al 31 dicembre 2018, 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*".

L'art. 26, comma 2, della L.R. n. 1 del 2019 è stato sottoposto al sindacato di legittimità sotto il profilo del suo asserito contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; la prospettazione impugnatoria non è stata accolta dal giudice costituzionale, che, nella sentenza n. 199/2020, ha evidenziato come dalla contestata abrogazione non sia discesa l'attribuzione di una potestà rivolta al superamento dei limiti di spesa previsti, a decorrere dal 1° gennaio 2017, in via generale, per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Sempre in tema di dirigenza, si segnala la sentenza della Corte Costituzionale n. 16/2020, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 14, della L.R. n. 8 del 2018, il quale prevedeva la corresponsione in favore di alcuni dirigenti regionali (quelli in servizio nei ruoli dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, assunti con il concorso per dirigente tecnico di cui al decreto assessoriale del 29 marzo 2000)

[56] In merito alla compressione delle facoltà assunzionali relative al comparto dirigenziale, si rinvia al paragrafo successivo.

del trattamento corrispondente al livello apicale del comparto non dirigenziale, godendo gli stessi di un trattamento economico inferiore, e del successivo comma 15, contenente la riclassificazione del personale destinatario delle disposizioni di cui al comma precedente, con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della legge regionale.

Il giudice delle leggi - considerato che la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, rientra nella materia "ordinamento civile", spettante in via esclusiva al legislatore nazionale, il quale, agli artt. 2, comma 3 e 45, comma 1, del T.U. sul pubblico impiego, ne ha demandato la definizione alla contrattazione collettiva - ha ritenuto entrambe le disposizioni lesive dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

10.4 Piano Triennale dei fabbisogni 2018 -2021 e sua integrazione - Piano Triennale del Fabbisogni 2019 -2021

L'art. 4 del D.lgs. n. 75/2017, modificando l'art. 6 del D.lgs. n. 165/2001, al fine di adeguare la programmazione all'esigenza di *turn over* derivante dalla cancellazione dai ruoli di lavoratori in precedenza impegnati e alla necessità di avvalersi di nuove figure professionali, coordinandole con eventuali mutamenti normativi e di carattere organizzativo, ha stabilito che il Piano triennale dei fabbisogni sia adottato annualmente.

Nella redazione del "*Piano triennale dei fabbisogni 2018-2020*" (adottato con D.P. Reg. 9198 del 12 dicembre 2018, approvato con delibera di Giunta Regionale n. 516 del 12 dicembre 2018), pur a fronte del crescente fabbisogno di personale, derivante anche dai numerosi prepensionamenti, in vigenza del blocco delle assunzioni disposto dall'art. 1, comma 10, della L.R. 25/2008 e confermato dall'art. 16, comma 3, della L.R. 27/2016, si è ritenuto di poter utilizzare, per la stabilizzazione del cosiddetto "precariato storico" di cui all'art.32 della L.R. 5/2014, le risorse stanziate dall'art. 3, comma 21, della L.R 29 dicembre 2016, n. 27; veniva programmato, in primo luogo, l'avvio dell'*iter* per assumere, a tempo indeterminato, il personale in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, comma 20, del D.lgs. n. 75/2017 (fra i quali l'essere stato reclutato con procedure concorsuali) e, successivamente, quello relativo alle selezioni finalizzate all'assunzione del personale in possesso dei requisiti

di cui al comma 2, art. 20 ed, infine, l'assunzione a tempo determinato del personale, pari a 11 unità, di cui al comma 15 dell'art. 26 della L.R. 8/2018. [57]

In seguito, la Giunta regionale, con deliberazione n. 536 del 20 dicembre 2018, approvava l'integrazione al Piano triennale già adottato e, facendo seguito alla deliberazione n. 519 del 12 dicembre 2018, si determinava nel senso di prevedere nuove assunzioni finalizzate alla ricostituzione dell'"*Ufficio stampa e documentazione della Regione*" di cui all'art. 12 della L.R. 16/2017, recante "*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale*"; lo stesso documento, al contempo, attraeva nell'ambito delle stabilizzazioni le assunzioni a tempo determinato da effettuarsi ai sensi del comma 15 dell'art.26 della L.R. 8/2018.

Nel panorama normativo regionale di riferimento[58], nel frattempo, facevano ingresso le disposizioni contenute nella legge n. 14/2019, recante il "*Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale*", il cui art. 4, rubricato "*Misure per accelerare il ricambio generazionale nell'amministrazione regionale*", ai commi 2 e 3, autorizzava le assunzioni da effettuarsi, a decorrere dal 2019, da parte dell'amministrazione regionale e dagli enti di cui all'art. 1 della legge 15 maggio 2000, n. 10 di nuovo personale appartenente al comparto non dirigenziale e, da parte della sola amministrazione regionale, anche di nuovo personale con qualifica dirigenziale.

Il Piano Triennale 2019/2021 veniva quindi approvato nel contesto di questo mutato sfondo, con delibera di Giunta n. 442 del 28 novembre 2019.

La ricognizione riportata nel documento programmatico esprimeva i fabbisogni di seguito raffigurati e affiancati al numero delle unità in servizio.

[57] Questo il contenuto della norma "*L'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica - dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale è autorizzato a stipulare contratti a tempo determinato fino al 31 dicembre 2018 con i soggetti di cui all'articolo 32, comma 4, della legge regionale n. 5/2014, per i quali è stata dichiarata con sentenza la illegittimità della risoluzione unilaterale dei contratti. Al relativo onere, quantificato in 120 migliaia di euro, si provvede, per l'esercizio finanziario 2018, con le risorse di cui al capitolo 116012*".

[58] *Vd*. sul fronte della normativa statale, espressivi della medesima tendenza, l'art.22 del D.L. 50/2017, e l'art. 3 della legge n. 56/2019.

	personale in servizio	fabbisogno	differenza personale in servizio-fabbisogno	costo annuo fabbisogno
Segreteria Generale	220	229	9	356.642
Ufficio legislativo e legale	26	45	19	1.021.157
Dipartimento protezione civile	417	738	321	10.839.773
Dipartimento programmazione	102	131	29	987.765
Dipartimento affari extraregionali	31	37	6	230.700
Autorità di bacino	57	475	418	13.712.459
Ufficio speciale autorità di certificazione	12	20	8	304.069
Ufficio speciale aidit	20	40	20	700.895
Ufficio speciale progettazione	23	55	32	1.173.906
Ufficio del garante dei diritti dei detenuti	15	26	11	408.826
Ufficio stampa e documentazione	4	26	22	807.061
Ufficio di rappresentanza e del cerimoniale	27	33	6	220.107
Ufficio segreteria di giunta	15	16	1	41.981
Ufficio di Bruxelles	4	2	-2	-73.369
Dipartimento Agricoltura	1.379	1.143	-236	41.053
Dipartimento sviluppo rurale e territoriale	216	508	292	9.891.821
Dipartimento pesca	51	74	23	848.022
Dipartimento attività produttive	123	240	117	4.193.740
Dipartimento funzione pubblica	505	555	50	1.887.191
Dipartimento autonomie locali	59	100	41	1.437.553
Dipartimento beni culturali	2.284	3.438	1.154	33.422.378
Dipartimento bilancio e tesoro	227	266	39	1.522.511
Dipartimento finanze e credito	82	152	70	2.522.507
Autorità regionale innovazione tecnologica	24	44	20	807.838
Ufficio speciale chiusura liquidazioni	8	12	5	199.311
Dipartimento acqua e rifiuti	428	701	273	7.531.678
Dipartimento energia	107	233	126	4.578.160
Dipartimento famiglia	121	245	124	4.505.151
Dipartimento lavoro	2.305	3.667	1.391	53.236.752
Ufficio speciale immigrazione	0	6	6	190.008
Dipartimento infrastrutture	545	1.084	539	15.540.936
Dipartimento tecnico	785	1.758	983	39.053.285
Dipartimento istruzione	300	511	216	6.776.364
Ufficio speciale chiusura e liquidazione interventi offerta formativa	7	20	13	407.688
Dipartimento pianificazione strategica	121	220	99	3.605.291
Dipartimento attività sanitarie	80	162	82	2.778.575
Dipartimento ambiente	236	451	215	7.116.133
Dipartimento urbanistica	64	159	95	3.210.803
Comando Corpo forestale	146	161	16	586.953
Dipartimento turismo	266	302	46	1.456.731
TOTALE	**11.442**	**18.085**	**6.699**	**238.080.403**

Fonte: Piano triennale di fabbisogni del personale 2019-2021

Si rileva al riguardo che sull'individuazione dei fabbisogni pesa la mancata definizione del "*processo di innovazione del sistema di classificazione professionale del personale*", con individuazione delle "*soluzioni più idonee a garantire l'ottimale bilanciamento delle esigenze organizzative e funzionali dell'Amministrazione con quelle di riconoscimento e valorizzazione della professionalità dei dipendenti*", di cui all' art. 16 del contratto collettivo per il comparto non dirigenziale; restano da valutare le ricadute sull'assetto organizzativo regionale derivanti dell'attuazione del progetto RiformAttiva, rivolto ad un duplice obiettivo: a) la progettazione e lo sviluppo di metodologie per la programmazione dei fabbisogni del personale e dei piani assunzionali; b) lo sviluppo di un nuovo sistema professionale adeguato agli attuali processi organizzativi e gestionali con definizione dei profili professionali[59].

In concreto, in primo luogo, ai sensi dell'art. 1, comma 258, della legge 30 dicembre 2018, n.145, sulla base di quanto indicato nella deliberazione n. 361 del 10 ottobre 2019, recante il "*Piano Triennale del fabbisogno di personale per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro, presentato dall'Assessore per la Famiglia, per le Politiche sociali e per il Lavoro*" (che, a sua volta, richiama il Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 74 del 28 giugno 2019, con cui è stato approvato il "*Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro*"), subordinatamente all'erogazione delle risorse previste a carico del bilancio dello Stato[60], sono state programmate nuove assunzioni volte

[59] Il progetto, finanziato con risorse del PON Governance, che ha subito una interruzione nel corso del 2019 a causa dell'emergenza COVID, è stato avviato alla fine di settembre 2020.
In una prima fase, sono stati monitorati i principali processi al fine di individuare il numero di personale a essi assegnato e di quello ritenuto necessario dai responsabili degli uffici, inoltre, è stata effettuata una prima valutazione delle competenze realmente possedute dai dipendenti e di quelle necessarie per applicare le strategie future dell'Amministrazione, disegnando una mappa dei profili professionali occorrenti.
In una seconda fase si sono tenuti incontri tra i Dirigenti Generali, i responsabili degli Uffici speciali e degli Uffici alle dirette dipendenze del Presidente della Regione con il FormezPA, al fine di formulare le proprie indicazioni, osservazioni e proposte su ulteriori profili professionali emergenti e in merito alla definizione del Dizionario delle competenze.
Il successivo confronto con le organizzazioni sindacali previsto dall'articolo 5, lettera c) del vigente CCRL per il comparto non dirigenziale, propedeutico all'adozione della matrice delle competenze e dei correlati profili si è concluso con l'adozione del documento "*Matrice dei profili professionali e dizionario delle competenze*" che è stato sottoposto alla Giunta regionale, che lo ha approvato con deliberazione n. 481 del 29 ottobre 2020.
[60] Il Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei Servizi e delle Attività formative dell'Assessorato Regionale della Famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, con la nota integrativa n.5303/2020, relativa ai trasferimenti delle risorse assegnate alla Regione siciliana con D.M. del Lavoro n. 74 del 28/06/2019 ha comunicato i seguenti dati: con il DDG n. 4173 del 27/11/2019, è stata accertata in entrata sul Capitolo 7734 Capo XV del Bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2019 la somma di €. 16.175.670,62 e la somma di €.44.088.396,16 per l'esercizio finanziario 2020; con DDG n. 4174 del 27/11/2019 è stata accertata in entrata sul Capitolo 7734 Capo XV del Bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2019 la somma di €.5.539.613,23 e la somma di €. 13.849.033,06 per l'esercizio finanziario 2020; con DDG n. 4175 del 27/11/2019 è stata accertata in entrata sul Capitolo 7734 Capo XV del Bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2020 la somma di €.17.275.167,79 e la somma di €.38.982.065,15 per l'esercizio finanziario 2021; con DDG n. 4271 del 02/12/2019 è stata accertata in entrata sul Capitolo 7734 Capo XV del Bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2019 la somma di €.10.077.181,21 e la somma di 13.849.033,06 per l'esercizio finanziario 2020.

al rafforzamento, finalizzato alla piena efficacia del reddito di cittadinanza, dei Centri per l'Impiego, nella misura di 277 unità per il 2019 e di 429 unità per il 2020[61].

Sorgono al riguardo diverse perplessità.

Da una parte, l'ampliamento del personale dei Centri sembrerebbe fondarsi più sull'opportunità di valersi della disponibilità di risorse nazionali che su di un'analisi di effettive esigenze, emerse, invece, nella fase delle analisi propedeutiche alla redazione del Piano dei fabbisogni, in relazione ad altri settori, interessati da gravi carenze di risorse umane, inficianti la loro piena operatività.[62]

Per altro verso, va evidenziato che il finanziamento offerto per l'implementazione dei Centri per l'impiego copre uno spazio temporale delimitato ed è pari ad euro 32.351.341,24, per l'anno 2019, ad euro 27.912.726,14 per l'anno 2020 e ad euro 38.982.026,15, per l'anno 2021, ricomprendenti sia i costi riguardanti l'assistenza tecnica e strutturale che i finanziamenti delle assunzioni di 277 unità (afferenti all'art. 1, comma 258, della L. 145/2018) per il 2019; 429 (di cui al comma 3 *bis* dell'art. 12 del d.l. 4/2019) per il 2020; 429 (di cui al comma 3 *bis* dell'art. 12 del d.l. 4/2019) per il 2021; oltre ad altre 111 unità, a valere sulle risorse PON SPAO e PON Inclusione, da assumere a tempo determinato o con forme di collaborazione, destinate a sfociare in una futura stabilizzazione, con eventuale assorbimento nel numero di unità da assumere nel 2021.

Tenendo conto di un panorama temporale più ampio di quello interessato dalla contribuzione statale in favore dei dipendenti neoassunti, lo scenario successivo all'utilizzo dei fondi non può non destare preoccupazione, in quanto, per le assunzioni a tempo indeterminato, il costo della dilatazione dei Centri finirebbe con il gravare sulle casse regionali, per la restante carriera dei dipendenti e, dopo il loro collocamento in quiescenza, sul Fondo Pensioni; l'operazione riguardante quelle a tempo determinato (che, comunque, al momento, secondo quanto chiarito in sede istruttoria, non rientra nei programmi attuali

[61] Il Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei Servizi e delle Attività formative dell'Assessorato Regionale della Famiglia, delle politiche sociali e del lavoro, con nota 52866 del 10 dicembre 2020, ha comunicato il numero complessivo dei soggetti impiegati presso i Centri per l'impiego nel 2019, pari a unità 1742, di cui 1736 a tempo indeterminato 6 a tempo determinato, specificando la distinzione in categorie (categoria – A - operatore n. 621 a tempo indeterminato e n. 1 a tempo determinato; categoria B- collaboratore n. 553 a tempo indeterminato; categoria C- istruttore direttivo n. 299 a tempo indeterminato e n.1 a tempo determinato; categoria D – Funzionario direttivo n. 263 a tempo indeterminato e n. 4 a tempo determinato), riferendo anche che non è stata data attuazione all'art. 13 della L.R. 8/2017 (contenente "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale), rubricato "Potenziamento Centri per l'impiego", il quale autorizza l'Assessorato regionale del lavoro, della famiglia e delle politiche sociali ad avvalersi del CIAPI di Priolo, ente in house della Regione, il quale, a sua volta, è autorizzato ad avvalersi, per il tramite di procedure selettive, che ne valorizzino l'esperienza professionale, dei soggetti appartenenti agli ex sportelli multifunzionali di cui all'elenco unico istituito con la legge regionale 17 maggio 2016, n. 8 presso il Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative

[62] Si rinvia alla tabella elaborata nel paragrafo dedicato ai piani di fabbisogno.

dell'amministrazione), invece, finirebbe per creare nuovo precariato, anch'esso aspirante ad essere stabilizzato in via definitiva, attraverso la breccia aperta dalla creazione di rapporti teoricamente nati a termine.

In secondo luogo, veniva progettata la definizione delle procedure volte al superamento del precariato storico, avviando le attività propedeutiche alla stabilizzazione dei lavoratori ricadenti nell'ambito applicativo dell'art. 20, comma 2, del D.lgs. 75/2017, riguardanti 134 posti in categoria D, 135 in categoria C e 8 in categoria B.

Si dava atto, inoltre, del progredire dell'*iter*, avviato con l'integrazione del precedente piano, destinato a concludersi, nel 2020, con l'ingresso di 12 unità di personale nell'Ufficio Stampa e documentazione, al termine dell'espletamento delle prove, ancora in corso di svolgimento.

Ritornando al tema delle stabilizzazioni, alle informazioni di natura programmatica contenute nei piani triennali, occorre aggiungere quelle relative all'attuazione degli stessi, ottenute nel confronto istruttorio con l'amministrazione.

Nel dettaglio, le procedure di reclutamento a tempo indeterminato del personale con contratto a tempo determinato in possesso dei requisiti di cui all'art. 20, comma 1, D. Lgs. n. 75/2017[63] prendevano avvio con la pubblicazione del D.D.G. n. 9289 del 21/12/2018, contenente l'avviso finalizzato alla presentazione delle istanze di stabilizzazione; con il D.D.G. n. 2442 del 23/4/2019 veniva approvato l'elenco degli ammessi, cui faceva seguito la sottoscrizione dei contratti a tempo indeterminato e l'emanazione dei relativi decreti di approvazione, nel corso dell'ultimo trimestre 2019, per un totale di 313 stabilizzazioni, il cui peso economico finisce per acquistare rilevanza a partire dall'esercizio successivo[64].

[63] Si tratta della platea di dipendenti di cui all'art. 32 della L.R. 5/2014, assunti tra il 1998 e il 2005, sulla base di specifiche disposizioni, quali la L.R. 19/2005 art. 7 c.2, in materia di Acqua e Rifiuti, la L.R. 61/98 art. 23 quater, seguita dalle LL.RR. 16/2006 – L.R. 13/2009, riguardanti la Protezione Civile, e l'art. 2 comma 2 D.L. 180/98 e legge 267/98, in tema di Ambiente.

[64] La nota dell'Assessorato Regionale delle Autonomie e della Funzione Pubblica n. prot. n.116042 del 10 dicembre 2020, corredata dei pertinenti allegati, chiarisce che l'ampliamento delle stabilizzazioni *ex* comma 1 rispetto alle originarie previsioni e la complementare riduzione di quelle da effettuarsi, in seguito, ai sensi del comma successivo, costituisce il punto di arrivo di un complesso percorso istruttorio, avviato nel 2017, con l'istituzione di un apposito Tavolo Tecnico Dipartimentale istituito dal Dirigente Generale Dipartimento regionale Funzione Pubblica con nota prot. n. 114074 del 17/10/2017, composto dagli Uffici preposti alla gestione giuridica ed economica del personale titolare di contratto a tempo determinato, ad esito del quale l'amministrazione ha ritenuto configurabile il requisito per ricorrere alle stabilizzazioni dirette in luogo di quelle presupponenti una procedura selettiva in un numero più ampio di ipotesi di quelle inizialmente individuato, in conformità all'orientamento espresso dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio con parere del 23 novembre 2018.
La questione dell'ampliamento del novero dei soggetti ricadenti nell'ambito applicativo del primo comma dell'art. 20 del D.lgs n.75/2020 concerne anche l'art.22, comma 3, della L.R. 1/2019, interessato da una sequenza di modifiche, che si intrecciano a diverse impugnative per la sospettata illegittimità costituzionale del testo originario e di quello variato; da ultimo, la questione di legittimità dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 15, recante l'ultima formulazione della norma, promossa con il ricorso n.110/2019 è stata dichiarata inammissibile con sentenza n. 279/2020.

Le procedure di stabilizzazione del personale di cui all'art 20, comma 2, del D. Lgs. 75/2017, tutt'ora in corso, venivano avviate con l'adozione del D.D.G. n. 7850 del 21 novembre 2019, di approvazione del bando di selezione per titoli e colloquio, e proseguite con il D.D.G. n. 2078 del 19 maggio 2020, recante l'elenco degli ammessi alle prove orali, con successiva contrattualizzazione di 261 dipendenti[65].

Le risorse individuate dall'art. 3, comma 21, della legge 29 dicembre 2016, n. 27[66] destinate ai percorsi di stabilizzazione, da attuarsi sia nell'ambito della regione che degli enti locali, quantificate, per il 2019, in euro 226.700.000,00, sono state interamente utilizzate; secondo quanto chiarito dalla nota dell'Assessorato Economia n. 118736 del 21 dicembre 2020, di riscontro alla richiesta istruttoria in merito ai criteri di riparto delle somme stanziate, la Ragioneria generale provvede, con decreto, ad iscrivere ai pertinenti capitoli le somme che vengono richieste dal competente Dipartimento delle Autonomie Locali, previa verifica della compatibilità finanziaria con le risorse.

Al riguardo, pur non emergendo, allo stato, un difetto di copertura finanziaria delle stabilizzazioni, si esorta l'amministrazione a far precedere la gestione delle risorse da una programmazione meglio definita, osservandosi, peraltro, la commistione fra quanto destinato alle stabilizzazioni in ambito regionale e la contribuzione a supporto di quelle riguardanti gli enti locali[67].

Spingendosi, infine, oltre il traguardo dell'anno corrente, va osservato che le aspirazioni ad un futuro incremento dei ruoli si scontrano con gli stringenti limiti derivanti dall'esigenza di contenimento della spesa del personale, che la Regione si è impegnata ad

[65] Al riguardo va precisato, che, secondo quanto chiarito dall'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica nella nota n.106240 del 17 novembre 2020, l'amministrazione regionale, nel caso di specie, ha ritenuto di non dover sottostare alle prescrizioni contenute nel citato art. 20, comma 2, del D. Lgs. 75/2017 (il quale consente "*procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale*", ferma restando "*la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno*" a causa della presenza di disposizioni regionali, precedenti e successive alla norma nazionale richiamata: si tratta, in particolare, dell'art. 3, comma 21, della L.R. 27/2016, il quale avrebbe anticipato la "legge Madia", ponendosi all'origine delle stabilizzazioni in commento; dell'art. 26, comma, 10, che equipara il regime delle stabilizzazioni *ex* art. art. 32, L.R. 15/2014 a quello stabilito dal precedente comma 1, infine, l'art. 22 della legge 1/2019, di chiusura del sistema, il quale ha stabilito che "le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge regionale n. 27/2016 e di cui all'articolo 26, comma 6, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 sono da intendersi relative a procedure di reclutamento straordinario volte al superamento del precariato storico, che prescindono dalle procedure rivolte all'esterno e sono interamente riservate ai soggetti richiamati nel medesimo articolo 26". La disposizione è stato oggetto di impugnativa statale per sospetta illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 51 e 97; la questione non è stata definita nel merito, in quanto la Corte, pronunciatasi con la sentenza n. 199/2020, ha preso atto della rinuncia dell'impugnativa da parte dell'avvocatura dello Stato, determinata dal mancato inserimento delle disposizioni in questione nella delibera del Consiglio dei Ministri sottostante al ricorso.

[66] Vd. nota del 27 novembre 2018 del Ragioniere generale rivolta al Dipartimento regionale della Funzione Pubblica.

[67] *Cfr*. le note n. 15485 del 10 dicembre 2020 del Dipartimento delle Autonomie Locali e n.118736 del 21 dicembre 2020 del Ragioniere generale.

attuare per mezzo delle misure previste dall'accordo con lo Stato, volto ad ottenere un più favorevole ripiano del disavanzo.

In particolare, il punto e) dell'accordo prevede, fra l'altro, che "*ai fini del computo dei risparmi di spesa derivanti dalla cessazione dal servizio del personale destinabili alle nuove assunzioni, sono esclusi, a decorrere dal 2021 e fino al 2029, i risparmi per cessazioni del personale al quale si applica il cd contratto 1 cessato dal servizio nel medesimo periodo*"; limitazioni ancora più stringenti, seppur temporalmente circoscritte, riguardano le risorse assunzionali riservate alla dirigenza, nella sostanza azzerate per il triennio 2021 -2023, mediante la detrazione de "*l'importo dei trasferimenti al Fondo di quiescenza per il pagamento dell'indennità di buonuscita del personale dirigenziale cessato nel medesimo periodo, con conseguente sospensione del reclutamento di profili dirigenziali per il medesimo triennio*".

Il legislatore regionale, nel contesto della legge di stabilità per il 2021, ha dato attuazione alle superiori previsioni, stabilendo, ai commi 2 e 3 dell'art. 10 che "… A *decorrere dall'anno 2021 e fino all'anno 2029, le facoltà di assunzione previste dai commi 2 e 3 dell'articolo 4 della legge regionale 6 agosto 2019, n. 14 e successive modificazioni sono determinate escludendo dal computo della spesa del personale di ruolo rispettivamente del comparto non dirigenziale e della dirigenza cessato dal servizio nell'anno precedente, anche il personale destinatario delle disposizioni di cui all'articolo 10, secondo e terzo comma, della legge regionale 9 maggio 1986, n. 21 e successive modificazioni*" e che "…*A decorrere dall'anno 2021 e fino al 2023, dalle risorse assunzionali destinate alla dirigenza, determinate dall'amministrazione regionale in applicazione del comma precedente, sono altresì detratte le somme trasferite al Fondo di quiescenza per il pagamento delle indennità di buonuscita del personale dirigenziale cessato nel triennio 2021-2023. È conseguentemente fatto divieto, all'amministrazione regionale di procedere nel triennio 2021/2023 all'assunzione a tempo indeterminato di personale dirigenziale*", con conseguente obbligo dell'amministrazione regionale e gli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, ai sensi del comma 4, di adeguare i rispettivi Piani triennali del personale e dei fabbisogni per il triennio 2020-2022.

Nel descritto contesto, il contemperamento fra l'argine alle nuove assunzioni e la necessità di valersi di professionalità in possesso di specifiche competenze tecniche e progettuali miglior impiego dei fondi comunitari, ivi comprese le risorse del Next generation Eu, è stato individuato, in base all'art. 12 della L.R. 15/04/2021, n. 9 rubricato "*Rigenerazione amministrativa della pubblica amministrazione siciliana*", nella "*facoltà di*

assumere, con procedura selettiva con contratto di lavoro a tempo determinato di durata non superiore a trentasei mesi, personale non dirigenziale in possesso di laurea magistrale o specialistica in materie giuridico-economiche o tecnico-ambientali nei casi in cui tale professionalità sia necessaria anche con riguardo ai progetti da realizzare, nel limite massimo di 300 unità", determinando "*la relativa spesa … in 27 milioni di euro per ciascun anno, a valere sulle risorse destinate ai programmi della politica unitaria di coesione*".

10.5 Stabilizzazioni e assunzioni effettuate nell'esercizio 2019

Nel 2019 sono state effettuate 50 assunzioni a tempo indeterminato, prevalentemente in ottemperanza a sentenze esecutive favorevoli agli aspiranti dipendenti.

Sono stati assunti, in particolare, 8 funzionari, categoria D e 39 istruttori, categoria C, tutti vittoriosi nel contenzioso relativo ai bandi pubblicati nel 2000 dall'Assessorato ai Beni Culturali; 2 istruttori categoria C, all'esito di una controversia riguardante il Dipartimento acqua e rifiuti; 1 istruttore categoria C, *ex* L. 20/99, in qualità di familiare di vittima della mafia.

La sottostante tabella sintetizza le superiori assunzioni con contratto a tempo indeterminato, le stabilizzazioni *ex* art. 20, comma 1, del D. Lgs. n.15/2017, le assunzioni a tempo determinato, afferenti al comparto non dirigenziale e gli incarichi dirigenziali conferiti al personale esterno.

Tabella n. 7 –

ASSESSORATO	2015		2016		2017		2018		2019		stabilizzazioni 2019	totale assunzioni 2019
	Comparto tempo indeterminato	Esterni Ufficio di Gabinetto comparto e dirigenti	Comparto tempo indeterminato	Esterni Ufficio di Gabinetto comparto e dirigenti	Comparto tempo indeterminato	Esterni Ufficio di Gabinetto comparto e dirigenti	Comparto tempo indeterminato	Esterni Ufficio di Gabinetto comparto e dirigenti	Comparto tempo indeterminato	Esterni Ufficio di Gabinetto comparto e dirigenti		
Presidenza della Regione	18	1	1	0	2	0	1	5	6	1	78	85
Attività Produttive	2	2	0	0		0		4		2	0	2
Beni Culturali e Identità Siciliana	1	4	2	1	8	0	3	4	41	1	17	59
Economia	0	0	1	1		0		3		2	0	2
Energia Servizi Pubblica Utillità	0	1	1	0		1	1	5	3	1	158	162
Famiglia Politiche Sociali Lavoro	5	3	1	0		0		4		1	3	4
Autonomie Locali Funz.Pubblica	5	0	1	3	1	1	2	4		1	2	3
Infrastrutture Mobilità	1	1	1	0	1	0		4		0	3	3
Istruzione Formazione		1		1		0	1	4		0	0	0
Risorse Agricole/Agricoltura	2	0	1	1	2	0	2	4		1	7	8
Salute		1		0		0		4		0	0	0
Territorio e Ambiente	0	0		0		1	1	3		0	39	39
Turismo Sport Spettacolo	3	1		0	1	0		4		0	4	4
TOTALI	**37**	**15**	**9**	**7**	**15**	**3**	**11**	**52**	**50**	**10**	**311**	**371**

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

10.6 Stabilizzazioni ex lege – giurisprudenza costituzionale

Altre stabilizzazioni sono state prefigurate dal legislatore regionale, che aveva inteso disporre il definitivo ingresso di lavoratori precari nei ruoli regionali o in quelli di società partecipate, con interventi avulsi da eventuali analisi contenute nei piani di fabbisogno degli enti ed in contrasto con numerosi parametri costituzionali.

In particolare, in ambito regionale, l'art. 14 della L.R. n. 1/2019 aveva stabilito che, «*al fine di garantire la continuità del servizio antincendio boschivo regionale il personale di cui all'articolo 12 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, in ragione dell'elevata esperienza professionale acquisita durante il servizio prestato nel quinquennio 2014-2018 presso le Sale operative provinciali, è mantenuto nelle medesime mansioni senza determinare maggiori oneri a carico del bilancio regionale*»; tale disposizione è stata dichiarata illegittima a causa del suo contrasto, con l'art. 97, quarto comma, della Costituzione, riconosciuto dal giudice delle leggi con la sentenza n. 199/2020[68].

La Corte costituzionale, con sentenza n. 194/2020, ha censurato anche due norme (l'art. 64, comma 1, della L.R. n. 8 del 2018 e l'art. 23 della L.R. n. 1 del 2019, confliggente anche con l'art. 117, terzo comma, Cost) che, se attuate, avrebbero consentito la migrazione di personale precario nei ruoli della partecipata Resais[69].

Altre disposizioni hanno superato i dubbi di legittimità costituzionale in quanto ritenute non determinanti la stabilizzazione dei soggetti cui erano rivolte.

Si fa riferimento, in primo luogo, all'art. 11 della L.R. n. 1 del 2019, rubricato "*Personale ASU Assessorato Beni Culturali*", il quale stabilisce che "*al fine di garantire la continuità dei servizi prestati presso gli uffici dell'assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana i soggetti di cui all'articolo 1 della legge regionale 5 novembre 2001, n. 17 e successive modifiche ed integrazioni, utilizzati fino alla data di entrata in vigore della presente legge in tali uffici, transitano in utilizzazione presso gli stessi*", ha superato il vaglio della Consulta, non realizzando un'ipotesi di stabilizzazione.

Il giudice delle leggi, infatti, ha qualificato il "*transito in utilizzazione*" presso l'Assessorato Regionale dei Beni Culturali di alcuni lavoratori che vi avevano in precedenza prestato servizio in termini di mera sostituzione dell'amministrazione regionale agli

[68] Si rinvia, per un approfondimento dell'argomento, al paragrafo dedicato ai lavoratori forestali, nel cui ambito sono ricompresi i soggetti che avrebbero dovuto beneficiare delle disposizioni caducate.
[69] La sentenza della Corte Costituzionale n.194/2020, è oggetto di esame nel successivo paragrafo 7.

originari enti utilizzatori, con assunzione dei relativi oneri derivanti dall'impiego dei soggetti coinvolti in attività *lato sensu* socialmente utili, e, in assenza del mutamento del rapporto precario sottostante in un rapporto di lavoro subordinato, non è stato ravvisato nessun conflitto con gli artt. 51 e 97.

Anche la questione di legittimità sollevata in merito all'art. 15, commi 2 e 3 (*Provvedimenti a favore dei lavoratori utilizzati in attività socialmente utili*) e all' art.20 ("*Provvedimenti in favore dei lavoratori lsu Almaviva"*) della L.R. 16/10/2019 sono state dichiarate infondate con la sentenza n. 25/2021, in quanto, in entrambe le ipotesi, l'iscrizione nell'elenco regionale di cui all'art. 30 della L.R. n. 5 del 2014, non determina alcuna loro stabilizzazione, ma consente solo che gli interessati (lavoratori già in precedenza stabilizzati presso soggetti privati e beneficiari, a seguito della sopravvenuta perdita del posto di lavoro, della misura di sostegno di cui all'art. 20 della L.R. n. 8 del 2017) possano essere assegnati ad attività socialmente utili.

Gli iscritti al predetto elenco, invece, sono destinatari di una disposizione che sembrerebbe rivolta alla loro stabilizzazione contenuta nella L.R. L.R. 15/04/2021, n. 9 e, precisamente all'art. 36, espressamente rubricato "*Norme in materia di stabilizzazione e fuoriuscita personale ASU*", oggetto, in futuro, di approfondimento.

Contrattazione collettiva e disciplina dei permessi sindacali

Un ulteriore elemento da analizzare, influente sulle dinamiche retributive di seguito esaminate, va rintracciato nell'applicazione dell'accordo riguardante il triennio normativo ed economico 2016 - 2018 per il comparto non dirigenziale, sottoscritto in data 28 gennaio 2019 dall'Aran Sicilia e dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, i cui incrementi sono la causa prevalente della crescita dei capitoli relativi agli arretrati stipendiali, che registrano un ammontare pari a 21.205.772,93, e dell'attenuazione dell'andamento decrementativo della spesa, derivante dalla diminuzione del numero dei dipendenti, conseguente ai pensionamenti in assenza di *turn over*.

La procedura di definizione dell'ipotesi di accordo per il personale dell'area dirigenziale della Regione Siciliana e degli Enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 per il triennio normativo ed economico 2016/2018, sottoscritta in data 30 dicembre 2019, invece, è approdata ad una certificazione negativa da parte della Sezione del controllo, pronunciatasi con deliberazione n. 23/2021/CCR, ravvisando significative lacune informative in ordine agli elementi necessari per l'espressione di un giudizio di attendibilità

dei costi contrattuali ivi illustrati, tanto più in presenza di un quadro finanziario non aggiornato, stante il ritiro del rendiconto generale relativo all'esercizio 2019, avvenuto con la deliberazione di Giunta regionale n. 39 del 26 gennaio 2021 e in assenza di dati di preconsuntivo dell'esercizio 2020.

Si sintetizzano di seguito gli aspetti di maggior rilievo riguardanti la materia dei permessi sindacali.

La normativa regionale di riferimento è contenuta negli artt. 49, comma 22, della L.R. n. 9 del 2015 e 38 della legge regionale n. 16 del 2017[70].

La prima disposizione stabilisce che "*Con apposito accordo quadro sono definite le modalità per ridurre ulteriormente, entro il 2015, il contingente complessivo dei distacchi, aspettative e permessi sindacali spettante nell'Amministrazione regionale e negli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 10/2000 e negli enti e società che applicano il contratto collettivo regionale di lavoro dei dipendenti regionali, al fine di renderlo omogeneo ai contingenti spettanti negli altri comparti del pubblico impiego. In caso di mancato accordo, a decorrere dal 1° gennaio 2016, i contingenti sono rideterminati in applicazione della normativa statale e del contratto collettivo nazionale quadro*" ed è autenticamente interpretata dalla seconda, la quale, al 1° comma, ha chiarito che il citato comma 22 deve essere inteso "*nel senso che, a far data dal 31 dicembre 2015, il contingente complessivo dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali ridotto per effetto dell'accordo quadro regionale del 2011, spettante nell'amministrazione regionale, negli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e negli enti e società che applicano il contratto collettivo regionale di lavoro dei dipendenti regionali, è ridotto del 50 per cento ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 7 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114*", precisando, al secondo comma, che "*Al fine di proseguire il processo di armonizzazione al CCNL quadro del comparto regioni - autonomie locali, il contingente dei permessi, ridotto per effetto del comma 1, a far data dal 1° gennaio 2016, è ulteriormente ridotto del 25 per cento*".

L'ipotesi quadro di cui al citato art. 49 siglata il 3 maggio 2016, positivamente certificata (seppur con avvertenze e osservazioni) con la deliberazione n. 4/2016/SS.RR./CCR delle Sezioni riunite della Corte dei conti, non è giunta alla sua definitiva sottoscrizione.

[70] Entrambe le disposizioni mirano a colmare il significativo divario fra la normativa statale e il più favorevole regime regionale, già evidenziato dalla Corte con le deliberazioni n. 3/2011/SSRR/CCR, n.2/2016/SSRRCCR e n.4/2016/SSRRCCR

La Giunta regionale, con la deliberazione n. 296 dell'8 agosto 2019, apprezzava l'atto di indirizzo dell'Assessore regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica sul tema delle prerogative sindacali, prevedente la riproposizione al tavolo negoziale del testo formulato dall'Aran Sicilia, che accoglieva le osservazioni formulate dalla Corte dei conti sull'ipotesi di accordo già scrutinata, disponendo anche che, a decorrere dal 1° gennaio 2019, il calcolo del contingente complessivo delle prerogative dovesse essere effettuato come negli altri comparti pubblici.

L'Aran-Sicilia, con nota prot. n. 477/2020, rendeva nota la volontà delle OO.SS. di non pervenire ad alcun accordo negoziale e, preso atto dell'esito della trattativa, la Giunta regionale, con la deliberazione n. 336 del 6 agosto 2020, conferiva al Dipartimento Regionale della funzione Pubblica e del Personale l'incarico di dettare le necessarie disposizioni.

Il Dipartimento, quindi, adottava il provvedimento prot. n.88784 del 2 ottobre 2020, in cui, per quanto d'interesse, veniva stabilito che il contingente complessivo dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali dovesse essere reso omogeneo ai contingenti spettanti negli altri comparti del pubblico impiego, individuando il riferimento sul quale orientare il percorso di armonizzazione nel CCNL quadro del comparto Regioni - autonomie locali, secondo quanto stabilito dalla norma di interpretazione autentica dell'art. 49, comma 22, della L.R. n. 9 del 2015 contenuta nell'art. 38 della legge regionale n. 16 del 2017.

10.7 La dinamica della spesa riguardante il personale regionale.

In continuità con la relazione resa per il rendiconto conclusivo dell'esercizio 2018, si raffigurano i prospetti delineanti la spesa in oggetto[71].

[71] Con nota del dipartimento della Funzione Pubblica n. 118193 del 16 gennaio 2020, corredata dei pertinenti prospetti, è stato attestato il rispetto del limite di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, al netto delle esenzioni relative ai rinnovi contrattuali, pari a 17.980.319,50, di cui 17.421.651,07 per il nuovo contratto del comparto e euro 558.668,43 per indennità di vacanza contrattuale per i dirigenti, per gli anni 2016-2018.

Tabella n. 8 - Spesa per le retribuzioni del personale regionale nel quinquennio 2015 – 2019

		2015	2016	2017	2018	2019
EMOLUMENTI FONDAMENTALI	EMOLUMENTI FONDAMENTALI COMPARTO A TEMPO INDETERM.(*)	**485.146**	**443.426**	**418.133**	**394.960**	**391.565**
	DI CUI: - Regione	447.246	406.850	383.728	361.751	359.393
	- strutture reg.li (Aran, Arpa, Fondo Pensioni)	8.455	8.407	6.879	6.987	6.984
	- altri (ex terme, giornalisti, scuole regionali)	26.635	25.248	24.861	23.252	22.219
	- comandati presso uffici giudiziari	2.811	2.921	2.665	2.969	2.969
	EMOLUMENTI FONDAMENTALI DIRIGENTE A TEMPO INDETERM.(*)	**103.416**	**90.219**	**83.706**	**77.531**	**71.906**
	DI CUI: - Regione	101.908	88.314	81.990	75.937	70.185
	- strutture reg.li (Aran, Arpa, Fondo Pensioni)	1.507	1.905	1.716	1.595	1.721
	TOTALE EMOLUMENTI FOND. PERS. A TEMPO INDETERM.	**588.562**	**533.644**	**501.839**	**472.492**	**463.471**
	EMOLUMENTI FOND. PERS. COMPARTO A TEMPO DETERM.	16.363	16.468	16.377	16.344	15.697
	Emolumenti fond. Personale Esterno a T.D. utilizzati presso gli Uffici di Gabinetto	859	910	729	511	617
	Emolumenti fond. Personale a T.D. presso Agenzie reg.li, Aran, Arpa, Fondo Pensioni)	238	26	268	97	71
	Emolumenti fond. Personale a T.D. comandato presso Uffici giudiziari	66	66	66	66	66
	EMOLUMENTI FOND. PERS. DIRIGENTE A TEMPO DETERM.	0	0	0	0	0
	Emolumenti fond. Perso. Dirig. Esterno utilizzato presso gli Uffici di Gabinetto	850	934	861	1.137	1.343
	TOTALE EMOLUMENTI FOND. PERS. A TEMPO DETERM.	**18.376**	**18.404**	**18.300**	**18.154**	**17.793**
	TOTALE EMOLUMENTI FOND. PERS. A TEMPO INDET. E DETERMINATO	**606.937**	**552.048**	**520.139**	**490.646**	**481.263**
TRATTAMENTO ACCESSORIO	TRATTAMENTO ACCESS. PERS. COMPARTO A TEMPO INDETERM. (*)	49.854	45.043	49.226	40.907	33.764
	di cui: - Trattamento accessorio pers. utilizzato presso enti regionali (Agenzie reg.li, Arpa, Aran, Fondo Pensioni)	196	235	966	543	489
	- comandati presso uffici giudiziari	298	305	273	261	192
	TRATTAMENTO ACCESS. PERS. DIRIGENTE A TEMPO INDETERM. (*)	35.109	28.730	29.025	25.202	22.761
	di cui: Trattamento accessorio pers. utilizzato presso enti regionali (Agenzie reg.li, Arpa, Aran, Fondo Pensioni)	223	311	448	200	208
	COMPENSI percepiti dai dirigenti per incarichi conferiti su designazione della Regione	219	607	389	413	476
	TOTALE TRATTAMENTO ACCESS. PERS. A TEMPO INDETERM.	**85.182**	**74.379**	**78.640**	**66.522**	**57.001**
	TRATTAMENTO ACCESS. PERS. COMPARTO A TEMPO DETERMINATO	1.454	887	1.354	1.116	612
	TRATTAMENTO ACCESSORIO DIRIG. A TEMPO DETERMINATO (**)	0	0	0	0	0
	TOTALE TRATTAMENTO ACCESS. PERS. A TEMPO DETERMINATO	**1.454**	**887**	**1.354**	**1.116**	**612**
	INDENNITA' DI PRESENZA	**2.124**	**1.857**	**2.557**	**2.857**	**2.850**
	TOTALE TRATT. ACCESS. PERS. A TEMPO INDET. E DETERMINATO	**88.760**	**77.123**	**82.550**	**70.495**	**60.463**
	MISSIONI	1.907	1.689	1.580	1.698	1.879
	INDENNITA' DI MENSA	2.455	4.156	2.865	4.227	2.910
	SPECIFICHE INDENNITÀ - (i. forestale, i. cuffia, i. servizio all'estero)	12.746	11.067	9.998	9.224	8.219
	TOT. COMPENSI PERSONALE A TEMPO INDET. E DETERM. (AL NETTO DELLE VOCI INFRA RIPORTATE)	**695.697**	**629.172**	**602.689**	**561.142**	**541.727**
	COMPENSI RELATIVI AD ANNI PRECEDENTI	2.547	2.132	1.203	2.699	21.206
	TOTALE COMPENSI PERS. A TEMPO INDET. E DETERMINATO COMPRESI ARRETRATI	**698.244**	**631.303**	**603.893**	**563.840**	**562.932**
	EMOLUMENTI (FOND. E ACCESSORI) PER IL PERS. COMANDATO DA ALTRE AMM.ZIONI A PRESTARE SERVIZIO NELL'INTERESSE DELLA REGIONE	1.351	1.245	1.214	1.286	1.105
	CO.CO.CO.	62	16	0	55	56
	TOTALE	**699.657**	**632.564**	**605.107**	**565.181**	**564.093**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica (Valori espressi in migliaia di euro).

(*) 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.); invece gli emolumenti del personale *ex* terme, giornalisti, scuole materne e istituti paritari e quelli comandati presso gli uffici giudiziari e quello comandato da altre amministrazioni sono computati a parte, in separate voci.

(**) La spesa per emolumenti fondamentali e accessori del personale dirigente a tempo indeterminato e determinato è complessivamente inglobata nei capitoli 100801 e 212019.

Un esame analitico del superiore prospetto evidenzia le seguenti tendenze.

Per il personale a tempo indeterminato, appartenente al comparto non dirigenziale, la spesa per gli emolumenti fondamentali e per il trattamento accessorio si è ridotta rispettivamente del 0,9%, pressoché in linea con la riduzione del personale in servizio (-1,3%) e del 17,5%, dal momento che non sono stati erogati, a differenza che negli esercizi precedenti, acconti su emolumenti connessi con il raggiungimento di obiettivi.

La spesa relativa ai dipendenti a tempo determinato dello stesso comparto, per gli emolumenti fondamentali, si è contratta solo del 4,0%, pur a fronte di una contrazione del numero dei dipendenti in servizio del 50,4% (il fenomeno può essere compreso ove si consideri che le stabilizzazioni sono intervenute a ridosso della conclusione dell'esercizio); la riduzione del trattamento accessorio, pari a - 45,2%, risulta, invece, in linea con la riduzione del personale in servizio.

Per quanto riguarda la dirigenza, si osserva che la spesa complessiva si è contratta sia per il trattamento fondamentale sia per il trattamento accessorio, rispettivamente nella misura del -7,3% e – e del 9,7%, in linea con la riduzione del personale in servizio (-7,9%).

Infine, in particolare, la spesa complessiva per il trattamento fondamentale dei dirigenti esterni[72] utilizzati presso gli uffici di gabinetto è incrementata del 18,1%; per il trattamento accessorio non si dispone del dato disaggregato relativo all'esercizio precedente.

Occorre soffermarsi, in particolare, sulle dinamiche del trattamento accessorio, per poi dar conto del rispetto, secondo quanto emerso in sede istruttoria, dell'osservanza del c.d. "tetto Madia", imposto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017[73], sulle risorse allo stesso destinate.

Va premesso che gli stanziamenti di bilancio sui capitoli relativi al salario accessorio del comparto e dei dirigenti non coincidono con la quantificazione dei fondi, in quanto, fino al 2019, i primi ricomprendevano sia le somme da erogare a saldo dell'esercizio precedente, sia, per quello in corso, quelle che si prevedeva di impegnare.

Nel 2019, al fine di adeguarsi ai principi contabili contenuti nel D. Lgs n. 118/2011 e s.m.i. e, in particolare, alle disposizioni di cui al punto 5.2 lettera a) del "*Principio contabile*

[72] La spesa per il trattamento fondamentale grava sul capitolo 108001 relativo ai dirigenti a tempo indeterminato.

[73] La norma stabilisce che "*l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016*"; per il futuro, la cogenza del tetto in questione è ribadita dalla lettera d) del recente accordo Stato – Regione per il ripiano del disavanzo, il quale impegna quest'ultima anche ad una più efficace utilizzazione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, finalizzandole "*al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi erogati alla collettività*."

applicato concernente la competenza finanziaria" (allegato 4/2), lo stanziamento di bilancio, che originariamente prevedeva solo la copertura della parte variabile 2019 e dell'indennità di risultato 2018, secondo quanto chiarito dalla nota n. 113180 del 14 dicembre 2020 dell'Assessorato Economia, è stato integrato con le somme necessarie per la copertura dell'indennità di risultato 2019; per la finalità in questione e anche per recuperare "… *somme occorrenti al ripristino degli stanziamenti previsti sui fondi destinati al trattamento accessorio per il personale del comparto non dirigenziale e per la dirigenza, nonché alla corresponsione delle indennità di vacanza contrattuale maturate sia per la dirigenza che per il personale del comparto e dei relativi arretrati*…", con le delibere di Giunta n. 411 del 12/11/2019 e n. 424 del 28/11/2019, l'ammontare iniziale degli stanziamenti dei capitoli di bilancio relativi al salario accessorio del comparto e dei dirigenti è stato rimpinguato mediante variazioni compensative tra capitoli appartenenti allo stesso macroaggegato ma a rubriche diverse (a titolo esemplificativo stipendi ed oneri sociali).

Tab. Movimentazione capitoli accessorio comparto tempo indeterminato anno 2019

capitolo	denominazione	stanziamento iniziale	stanziamento definitivo	variazioni	impegni	pagamenti
212015	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.).	44.543.225,95	73.177.365,37	28.634.139,42	25.262.283,24	24.740.368,63
108106	Spesa per la parte variabile della retribuzione del personale a tempo indeterminato con qualifica diversa da quella dirigenziale assegnato presso altre amministrazioni ed uffici giudiziari, destinata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali. (F.A.M.P.)	65.075,52	210.782,02	145.706,50	194.175,00	185.437,04
150011	Spese per la parte variabile della retribuzione del personale, a tempo indeterminato, con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso il comando del corpo forestale destinata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali (F.A.M.P.).	1.032.788,58	8.652.658,19	7.619.869,61	3.823.922,07	3.744.862,65
108165	Spese per la parte variabile della retribuzione del personale a tempo determinato ed 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	0,00	1.153.296,36	1.153.296,36	1.120.799,68	1.119.988,68
	Totale accessorio tempo indeterminato	**45.641.090,05**	**83.194.101,94**	**37.553.011,89**	**30.401.179,99**	**29.790.657,00**

Tab. - Movimentazione capitoli accessorio comparto tempo determinato anno 2019

capitolo	denominazione	stanziamento iniziale	stanziamento definitivo	variazioni	impegni	pagamenti
108134	Spese per la parte variabile della retribuzione del personale in servizio a tempo determinato con qualifica diversa da quella dirigenziale, presso altre amministrazioni ed uffici giudiziari, destinata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali (F.A.M.P.).	0,00	3.225,84	3.225,84	3.152,61	3.152,61
212031	Spese per la parte variabile della retribuzione del personale a tempo determinato 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.)	0,00	2.336.151,80	2.336.151,80	612.162,59	607.013,06
	Totale accessorio tempo determinato	**0,00**	**2.339.377,64**	**2.339.377,64**	**615.315,20**	**610.165,67**

Tab. - **Movimentazione capitoli accessorio dirigenti anno 2019**

capitolo	denominazione	stanziamento iniziale	stanziamento definitivo	variazioni	impegni	pagamenti
150010	Spese per il trattamento accessorio da erogare al personale con qualifica dirigenziale.	0,00	898.331,80	898.331,80	877.331,55	877.331,55
212019	Fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale. (ex cap. 215708).	28.189.241,00	34.330.672,65	6.141.431,65	21.453.524,37	19.193.965,12
108164	Oneri relativi al trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale non erogati nell'esercizio di competenza.	0,00	299.100,72	299.100,72	221.736,29	220.434,91
Totale accessorio dirigenti		**0,00**	**35.528.105,17**	**7.338.864,17**	**22.552.592,21**	**20.291.731,58**

La Regione ha dichiarato l'osservanza del c.d. "tetto Madia", comunicando i seguenti dati, relativi al raffronto fra il 2016, che costituisce il parametro, e gli esercizi successivi, fino al 2019[74]; per il 2016, il fondo era pari a euro 29.940.000 per i dirigenti; ad euro 47.123.750 per il comparto a tempo indeterminato e euro 1.509.000,00 per il comparto a tempo determinato (per un totale di euro 78.572.750,00); per il 2019, ad euro 26.835.060 per i dirigenti; ad euro 48.579.230 per il comparto a tempo indeterminato e ad euro 1.560.000,00 per il comparto a tempo determinato[75] (per complessivi 76.974.290,00).

[74] Dal raffronto vanno esclusi, secondo i principi espressi dalla deliberazione n. 19/SEZAUT/2018/QMIG, gli incrementi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo stipulato in seguito alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 178 del 23 luglio 2015, certificato con delibera n.76/2019; *cfr*. la pagina 9 del rapporto di certificazione dell'accordo riguardante il triennio normativo ed economico 2016-2018 per il comparto non dirigenziale della Regione e degli Enti di cui all'art. 1 della L.R. n. 10/2000, approvato con deliberazione della Sezione di Controllo n. 76/2019.

[75] L'informazione è stata fornita dal Dipartimento della Funzione pubblica nota n. 114664 del 09 dicembre 2020; cfr. anche il punto 1.a della nota 106240 del 17 novembre 2020 e il relativo allegato

L'andamento del fondo e gli impegni, anno per anno, sul salario accessorio, risultano dai seguenti prospetti.

	2016	2017	2018	2019
quantificazione Fondo accessorio dirigenti*	29.940.000,00	28.229.336,00	27.707.861,00	26.835.060,00
stanzaimento definitivo capitoli 108164, 150010 e 212019	34.745.284,12	33.058.681,80	30.043.588,14	35.450.740,74
totale impegni capitoli 108164, 150010 e 212019	28.536.914,81	29.163.481,25	25.002.108,41	22.629.956,64

* v. nota n. 114664 del 09/12/2020 della Funzione pubblica

	2016	2017	2018	2019
quantificazione Fondo accessorio comparto tempo indeterminato*	47.123.750,00	46.899.000,00	46.303.582,00	48.579.230,00
stanziamento definitivo capitoli accessorio personale tempo indeterminato (108106, 150011 e 212015)	58.249.713,00	66.715.476,91	65.509.942,74	82.040.805,58
totale impegni capitoli accessorio personale tempo indeterminato (108106, 150011 e 212015)	39.611.709,71	44.735.580,77	36.256.479,62	29.280.380,31

* v. nota n. 106240 del 1711/2020 della Funzione pubblica

	2016	2017	2018	2019
Quantificazione fondo accessorio comparto tempo determinato*	1.509.000,00	1.560.000,00	1.325.094,00	1.560.000,00
stanziamento definitivo capitoli 108134 e 212031	1.775.131,76	2.394.618,41	2.323.603,35	2.339.377,64
totale impegni capitoli accessorio personale tempo determinato (108134 e 212031)	894.375,22	1.315.582,57	1.120.972,97	615.315,20

*i dati relativi alla quantificazione del fondo sono stati desunti dagli accordi stipulati tra l'Aran e le OO.SS., pubblicati sul sito dell'Agenzia

Si segnala che l'effetto riduttivo sul Fondo per la dirigenza derivante dai numerosi pensionamenti intervenuti è controbilanciato dell'istituzione di nuovi uffici regionali e dell'aumento delle risorse da destinare ai dirigenti impiegati presso gli uffici di gabinetto[76]; la questione riconduce alle osservazioni svolte in merito al proliferare di nuovi uffici, ai connessi costi e alla necessità di provvedere ad una più organica e razionale riorganizzazione.

[76] Cfr. la nota n.87461 del 29 settembre 2020 del Dipartimento della funzione pubblica, la quale fa riferimento alle delibere n.426/2018, riguardante l'Ufficio speciale per la progettazione regionale e 428/2018 di istituzione dell'Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia, per gli Uffici di Gabinetto alla delibera n. 4 del 3 gennaio 2019 che cancella gli effetti riduttivi della deliberazione 417/2012 e successive di pari oggetto.

Inoltre, nel 2019, non sono state applicate le detrazioni di cui agli art. 49, comma 2 della legge Regionale n.9/2015 e all'art. 13, comma 1, della L.R. 3/2016 (la cui operatività avrebbe limitato l'importo del Fondo a 25.864.86) a seguito della loro abrogazione da parte dell'art. 26 della legge 1/2019[77]

Il contestuale operare dei fattori descritti, normativi e gestionali, ha determinato la compressione, sotto il profilo del salario accessorio, della concretizzazione delle prospettive di risparmio attese dai numerosi pensionamenti, anche anticipati, dei dirigenti in servizio.

Si offre, quindi un *focus* specificamente riguardante la spesa per i dirigenti, nel 2019, con una più analitica scomposizione degli emolumenti accessori, riportando le voci relative al compenso per incarichi aggiuntivi e per gli emolumenti arretrati in forma aggregata, con la precisazione che non è stata erogata retribuzione di risultato per il 2019, facendosi riferimento a quella per l'esercizio 2018.

Tabella n. 3 - Emolumenti dirigenti anno 2019

	FONDAMENTALE	ACCESSORIO		ALTRI COMPENSI incarichi aggiuntivi	COMPENSI RELATIVI AD ANNI PRECEDENTI	TOTALE RETRIBUZIONE DIRIGENTI
		VARIABILE	RISULTATO			
Tempo indeterminato Regione	69.160.139,66	13.923.865,34	6.924.722,50			90.008.727,50
Personale dirigente esterno utilizzato presso gli Uffici di Gabinetto	1.342.727,36	580.920,42	123.127,40			2.046.775,18
Corpo forestale	2.746.002,65	614.352,12	262.979,43			3.623.334,20
TOTALE	73.248.869,67	15.119.137,88	7.310.829,33	475.939,58	1.025.063,36	97.179.839,82

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica.

Il fondo per il comparto a tempo indeterminato, invece, inizialmente stimato in euro 56.457.675,78, è stato diminuito rispetto all'originaria previsione per l'esigenza di rientrare nel tetto Madia; la costruzione del Fondo, quindi, è stata effettuata aggiungendo all'importo del Fondo 2016 (tetto Madia), pari a euro 47.123.750,00 le somme in deroga, previste dall'art. 88 del contratto ultimo certificato[78], corrispondenti ad euro 1.455.480,00, per un totale di euro 48.579.230,00.

Sul punto emergono criticità, oggetto di approfondimento in occasione della redazione dei prossimi referti.

In primo luogo, si rileva la mancata adozione di delibere formali per la costituzione dei fondi, richieste dal paragrafo punto 5.2 dell'allegato 4/2 del D.lgs. 118/2011, la cui

[77] Il dato corrisponde l'ammontare del fondo per il 2018 pari a 27.707.861 al quale è stato sottratto l'importo di 1.843.000, che sarebbe stato detratto in applicazione della normativa abrogata.
[78] *Cfr.* La deliberazione della Sezione di Controllo per la Regione siciliana n.76/2019/CCR.

quantificazione secondo quanto emerso dalle informazioni acquisite a seguito dell'istruttoria "*… è elaborata in ragione delle previsioni contrattuali vigenti e tenendo conto del c.d. "tetto Madia" …*"[79].

In secondo luogo, emerge la difficoltà di ottenere dati disaggregati a seconda dell'esercizio di riferimento, tutti ricompresi negli stanziamenti di competenza; tale commistione emerge anche dalle citate delibere di Giunta n. 411 del 12/11/2019 e n. 424 del 28/11/2019.

Guardando agli esercizi successivi a quello oggetto d'interesse, possono essere individuati diversi fattori in grado di influire sul futuro andamento della spesa.

Va evidenziato, in primo luogo, il venir meno dei tetti limitativi del trattamento economico del personale, in assenza di un provvedimento normativo volto alla prosecuzione delle misure transitorie che, fino al 2019, ne avevano imposto l'applicazione.

Si fa riferimento, in particolare, alle previsioni contenute nell'art. 13, comma 3, della L.R. 13/2014, il quale ha previsto che "*lo stesso limite di cui al comma 2*[80] (pari a 160.000,00 euro annui) *si applica al trattamento economico annuo complessivo fiscale dei dipendenti dell'Amministrazione regionale e degli enti del settore sanitario"* stabilendo anche che "*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 della stessa Regione, nonché degli enti che, a qualunque titolo, ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio della Regione, non può essere superiore a 100.000 euro annui lordi"*.

L'efficacia della limitazione, inizialmente circoscritta al triennio 2014-2016, è stata prorogata dall'art. 1, comma 3, L.R. 29/12/2016, n. 28, recante l'"*Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie*", del seguente tenore: "*Le misure per il conseguimento di risparmi di spesa previste dai commi 2 e 3 dell'articolo 13 della legge regionale 11 giugno 2014, n. 13 sono confermate per il triennio 2017-2019, ferme restando le disposizioni previste dai restanti commi del medesimo articolo*": dato lo spirare del

[79] In occasione dell'udienza di pre - parifica il Dirigente Generale del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale ha rappresentato le difficoltà di estrapolare dai sistemi contabili regionali i dati relativi ai cinque anni precedenti, apprezzando le utili indicazioni scaturite dall'interlocuzione con la Corte in merito alla più corretta applicazione del d.lgs.118 con particolare riguardo alla necessità di adottare atti formali per la costituzione dei fondi riguardanti la retribuzione accessoria.

[80] Il secondo comma riguarda i trattamenti pensionistici e prevede che: "*Al fine di conseguire risparmi di spesa attraverso la razionalizzazione della spesa pubblica regionale nonché al fine della salvaguardia degli equilibri di bilancio, per il periodo 1° luglio 2014 - 31 dicembre 2016, i trattamenti onnicomprensivi di pensione, compresi quelli in godimento, in tutto o in parte a carico dell'Amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia, non possono superare il tetto di 160 migliaia di euro annui"*; la norma è stata in seguito prorogata dall'art.1, comma 3, L.R. della 29/12/2016, n. 28.

termine di efficacia della misura, trascorso senza l'introduzione da parte del legislatore regionale di una nuova proroga, è prevedibile la dilatazione della spesa per le retribuzioni del personale apicale regionale e di quello in servizio delle società partecipate e degli enti regionali.

Secondo quanto chiarito dall'amministrazione, nella nota integrativa del n.139 del 19 aprile 2021, in realtà, in considerazione della mancata definizione dell'*iter* per il rinnovo contrattuale della dirigenza per il triennio 2016/2018, gli effetti determinati dallo spirare del predetto termine attualmente sono stati alquanto modesti, riguardando un solo dirigente generale; l'influenza esplicata dal venir meno dei tetti stipendiali sulle dinamiche retributive, anche nel concorso con ulteriori fattori incrementativi del costo complessivo, sarà comunque oggetto di verifiche in occasione dei successivi controlli, anche al fine di assicurare l'osservanza dei vincoli di finanza pubblica.

Dovrebbero, al contrario, esercitare una funzione decrementativa della spesa altri fattori, consistenti nell'attuazione delle misure previste dal Piano di rientro dal disavanzo: si è già fatto riferimento alla stabile riduzione della dotazione organica, alla significativa erosione degli spazi assunzionali e alla prevista riorganizzazione delle strutture amministrative, cui deve aggiungersi la riduzione della spesa dei buoni pasto in conseguenza dell'adozione del "*Piano organizzativo del lavoro agile*", quale sezione del Piano della *performance*, che, implementando le prestazioni da svolgere da remoto, determinerebbe anche significative economie sotto altri profili relativi all'utilizzo di locali e alle spese per utenze.

10.8 L'andamento della spesa per il personale impiegato presso società partecipate

La reale incidenza della spesa per il personale gravante sull'erario regionale esorbita in modo significativo dal quadro descritto, dovendosi considerare anche gli oneri connessi alla retribuzione dei dipendenti delle società partecipate.

Si tratta di una spesa caratterizzata da una sostanziale rigidità e da un rilevante peso economico, sia in sé considerato sia in raffronto dell'impiego di risorse rappresentato nel rendiconto, inerente ad un settore necessitante della messa in opera dei correttivi necessari

a fronteggiare le numerose criticità già emerse e stigmatizzate in precedenti relazioni e deliberazioni[81].

Complessivamente, la spesa per le retribuzioni corrisposte ai dipendenti di società regionali è pari ad euro 272.721.257,78, vale a dire al 48% di quella relativa al personale regionale, pari a euro 564.281.633,32[82].

Nel seguente prospetto si rappresenta l'evoluzione della consistenza del personale alle dipendenze delle 14 società partecipate attive della Regione siciliana, con esclusione di quelle in liquidazione; l'incremento di personale riguarda principalmente la Sas ed è avvenuto per le ragioni di seguito approfondite.

Tabella n. 11- Unità di personale (distinti per categorie) in servizio presso le società partecipate dalla Regione siciliana non in liquidazione (2015-2019)

SOCIETA'	% partecipazione	2015						2016						2017					
		DIRIGENTI	FUNZIONARI QUADRI	IMPIEGATI AMM.TIVI COLLABORATORI	OPERAI	FORME ATIPICHE (contrattisi, interinali, coopro, ecc)	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI QUADRI	IMPIEGATI AMM.TIVI COLLABORATORI	OPERAI	FORME ATIPICHE (contrattisi, interinali, coopro, ecc)	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI QUADRI	IMPIEGATI AMM.TIVI COLLABORATORI	OPERAI	FORME ATIPICHE (contrattisi, interinali, coopro, ecc)	TOTALE
AST S.p.A.	100,0	5	8	131	739		**883**	5	8	130	715	31	**889**	5	12	114	704	38	**873**
Servizi Ausiliari Sicilia S.C.p.A.	82,7	2	199	324	1.423		**1.948**	2	198	326	1.373	0	**1.899**	3	195	233	1.441		**1.872**
IRFIS FinSicilia S.p.A.	100,0	1	31	23			**55**	1	31	22			**54**	1	33	20			**54**
Mercati Agro Alimentari Sicilia S.C.p.A.	95,3		2	7	1		**10**		2	7	1		**10**		2	7	1		**10**
Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia S.C.p.A.	87,9		2	7		17	**26**		2	3			**5**		2	3			**5**
Riscossione Sicilia S.p.A.	99,95	2	68	631			**701**	2	68	631			**701**	2	43	650			**695**
Sicilia Emergenza-Urgenza Sanitaria S.C.p.A.	53,3		2	201	3.066		**3.269**		2	199	3.041		**3.242**		2	197	3.025		**3.224**
Siciliacque S.p.A.	25,0	4	7	71	104		**186**	4	7	71	104	0	**186**	4	7	70	102		**183**
Sicilia Digitale S.p.A.	100,0	5	3	7		73	**88**	4	14	64		27	**109**	4	14	63			**81**
Società Interporti S.p.A.	34,1		2	11			**13**			2	11		**13**		2	11			**13**
Consorzio AgrobioPesca				9			**9**			4			**4**			1			**1**
Consorzio Navtec Scarl				4			**4**			4			**4**			4			**4**
Resais A.p.A.		1		270			**271**	1		225			**226**	1		215			**216**
Airgest S.p.A.	59,7	1	5	40	31	10	**87**	1	5	40	32		**78**	1	5	40	31		**77**
TOTALE							**7.550**						**7.420**						**7.308**

SOCIETA'	% partecipazione	2018						2019					
		DIRIGENTI	FUNZIONARI QUADRI	IMPIEGATI AMM.TIVI COLLABORATORI	OPERAI	FORME ATIPICHE (contrattisi, interinali, coopro, ecc)	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI QUADRI	IMPIEGATI AMM.TIVI COLLABORATORI	OPERAI	FORME ATIPICHE (contrattisi, interinali, coopro, ecc)	TOTALE
AST S.p.A.	100,0	4	12	91	675	71	**853**	4	12	88	586	131	**821**
Servizi Ausiliari Sicilia S.C.p.A.	82,7	3	194	317	1.260		**1.774**	3	262	352	1.237		**1.854**
IRFIS FinSicilia S.p.A.	100,0	1	28	18			**47**	1	28	19			**48**
Mercati Agro Alimentari Sicilia S.C.p.A.	95,3		2	7	1		**10**	1	2	7			**10**
Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia S.C.p.A.	87,9		2	3			**5**		2	3			**5**
Riscossione Sicilia S.p.A.	99,95	3	42	641			**686**		41	645			**686**
Sicilia Emergenza-Urgenza Sanitaria S.C.p.A.	53,3		8	188	2.981		**3.177**		2	197	2.987		**3.186**
Siciliacque S.p.A.	25,0	3	9	68	97		**177**	3	9	69	95		**176**
Sicilia Digitale S.p.A.	100,0	4	13	62	36		**79**	4	12	67			**83**
Società Interporti S.p.A.	34,1		2	11			**13**		2	11			**13**
Consorzio AgrobioPesca				1			**1**			1			**1**
Consorzio Navtec Scarl				4			**4**			4			**4**
Resais A.p.A.				191			**191**			164			**164**
Airgest S.p.A.	59,7		5	70			**75**	1	4	69			**74**
TOTALE							**7.092**						**7.125**

Fonte: Assessorato regionale dell'Economia

[81] Deliberazioni della Sezione di Controllo n.417/2013 GEST, n. 211/2014/GEST e n.62.

[82] Il venire meno dei paletti frapposti alle nuove assunzioni nell'ambito delle partecipate, con conseguente espansione della spesa, è stata scongiurata in seguito alla modifica, ancora prima che vi venisse data applicazione, dell'art. 4 della L.R. 08/05/2018, n. 8, intitolata "Disposizioni a tutela del personale delle società partecipate in liquidazione. Dotazione della società IRFIS Finsicilia Spa".
Questi i passaggi in cui si è sviluppata la vicenda: il citato art. 4, nella sua originaria formulazione (in vigore solo dal 11 maggio 2018 al 12 luglio 2018), ai primi quattro commi, disponeva, fra l'altro che "1. *Il sistema delineato dall'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, e successive modifiche ed integrazioni, cui non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, deve intendersi volto a garantire, a regime, la tutela dei dipendenti delle società partecipate dalla Regione, in servizio nelle stesse, anche in forza di pronunce giudiziali passate in giudicato ovvero di atti di conciliazione regolarmente sottoscritti, al momento della relativa liquidazione, mediante la previsione dell'inserimento nell'albo di cui al comma 1 del medesimo articolo 64*" .
L'inciso relativo all'inapplicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 è stato impugnato in ragione della ritenuta invasione della materia dell'"ordinamento civile" riservata allo Stato, risultante anche dalla conseguente illegittima disapplicazione di altre norme dello stesso D.lgs. 175/2016: gli artt. 20, dedicato alla "razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche", e 25, che, al comma 4 (nella sua versione precedente alle modifiche apportate dal D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8), impediva, fino al 30 giugno 2018, nuove assunzioni a tempo indeterminato da parte delle società a controllo pubblico, se non attingendo dall'elenco dei lavoratori in eccedenza.
La norma impugnata è stata ritoccata, una prima volta, attraverso una modifica introdotta dall'art. 9 della L.R. 10 luglio 2018, n.10, ininfluente ai fini del giudizio costituzionale pendente, e, in seguito, per mezzo dell'art. 1, comma 3, della L.R. n. 16/2018, che ha eliminato l'inciso sospettato di illegittimità costituzionale.
La Corte Costituzionale, quindi, in presenza del duplice requisito della natura satisfattiva delle pretese del ricorrente dello *ius superveniens* e della mancata applicazione della norma impugnata, con sentenza n. 25/2020, ha dichiarato, limitatamente alla questione promossa nei confronti dell'art. 4 della L.R. n. 8/2018, la cessazione della materia del contendere.

Una specifica riflessione deve essere dedicata all'albo di cui all'art. 64 della L.R. 12 agosto 2014, n. 21, la cui iscrizione era originariamente riservata ai dipendenti assunti prima del 31 dicembre 2009, in servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le società in liquidazione; la facoltà di iscrizione all'albo si è successivamente ampliata, fino a ricomprendere, da ultimo, secondo quanto disposto dall'art. 18 della L.R. 16/10/2019, n. 17, recante il "*Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive, lavoro, territorio e ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie*", rubricato "*Personale del soppresso Istituto superiore di giornalismo*", anche il personale in servizio, alla data del 31 dicembre 2018, presso l'Istituto superiore di giornalismo, estinto per sopravvenuta impossibilità del raggiungimento dello scopo sociale.

Sul punto, da ultimo, è intervenuta la L.R. 4 marzo 2021, n. 6, che, all'art. 3, rubricato "*Disposizioni in materia di albo del personale delle società partecipate in liquidazione*" ha concesso a coloro che hanno maturato il requisito per l'iscrizione ai sensi dell'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modificazioni nonché ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 e successive modificazioni e che, per oggettivi impedimenti, non sono stati inseriti nell'albo, la possibilità di esservi immessi su espressa richiesta, da presentarsi entro e non oltre 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

La disposizione, con evidenza ininfluente per il rendiconto in esame, è stata oggetto di impugnativa in via principale a causa del suo asserito contrasto con l'art. 3 e 117 comma 2 Cost. e per violazione dell'art. 14 dello statuto regionale e dell'art. 25 del D.lgs n.175/2016.

Si raffigura, nel seguente prospetto, l'evoluzione dell'albo in questione.

Società di provenienza	numero dipendenti						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Quarit S.C.p.A. in liquidazione	1	1	1	1	1	1	1
Ciem s.p.a. in liquidazione	15	15	14	14	14	14	14
Terme di Sciacca SpA in Liquidazione	4	4	4	4	4	4	4
Lavoro Sicilia SpA in Liquidazione	9	9	8	8	8	8	8
Sicilia e Ricerca S.p.A. in liquidazione			2	2	2	2	2
Sviluppo Italia Sicilia S.p.A. in liquidazione			75	75	75	75	75
CERISDI in liquidazione			28	28	28	28	28
Sicilia Patrimonio Immobiliare S.p.A. in liquidazione				6	10	10	16
Istituto Superiore Giornalismo							6
TOTALE	29	29	132	138	142	142	154

La L.R. n. 3/2016, art. 61, comma 2, prevede l'utilizzabilità dei lavoratori iscritti all'albo da parte della società Servizi ausiliari Sicilia (Sas) per la realizzazione di contratti di servizi aggiuntivi, aventi ad oggetto la valorizzazione del patrimonio immobiliare della Regione, la gestione di servizi di supporto amministrativo ed organizzativo, assistenza tecnica e/o certificazione a valere su fondi o risorse regionali, nazionali ed europei, la promozione di nuove imprese e sviluppo di quelle esistenti.

La deliberazione di Giunta regionale n. 433 del 6 novembre 2018, che costituisce un'ipotesi di applicazione della norma, non si è limitata alla sola approvazione di contratti aggiuntivi di servizio, ma autorizzando l'assunzione di tutti gli iscritti nei ruoli della Sas, di fatto, ha determinato lo svuotamento dell'albo.

Tale delibera, preso atto della presentazione da parte del Dipartimento Bilancio e Tesoro - Ragioneria Centrale, del Dipartimento dell'ambiente e del Fondo Pensioni di progetti, da attuarsi mediante contratti di servizi aggiuntivi, le cui procedure erano in fase avanzata, per un ammontare totale di euro 4.965.754,41, e "*non avendo ragioni per preferire un progetto piuttosto che un altro*", in assenza di "*indicazioni o direttive al riguardo*", in primo luogo, stabiliva di finanziarli tutti e tre, nei limiti della capienza di bilancio del capitolo 216529, quindi nella misura del 40,11% dell'importo previsto per ciascuno, con stanziamento di euro 1.992.701,00 per il 2019 e di euro 1.989.847.00 per il 2020, autorizzando, nei limiti sopra descritti, la Sas e i dipartimenti a sottoscrivere i contratti aggiuntivi.

Lo stesso provvedimento, inoltre, autorizzava la Sas a procedere all'assunzione dei lavoratori iscritti all'albo, ravvisando nell'articolo 64, comma 4, della L.R. 21/2014[83] e nell'art. 4, comma 2, della legge regionale 8/2018[84], la possibilità di derogare al divieto di assunzioni a tempo indeterminato posto dall'art. 1, comma 10, della L.R. 25/2008.

La norma derogatoria, nella versione all'epoca vigente, faceva riferimento ai fabbisogni di personale "*come scaturenti dai contratti di servizio stipulati con gli enti soci committenti*" (contenendo un inciso soppresso dalla L.R. 24/01/2020, n. 1, comma 2, con effetto dal 1° gennaio 2020), già allora, però, subordinava l'assunzione al rispetto dell'analisi del fabbisogno e della sostenibilità finanziaria, di cui la delibera in questione, non fa menzione: in sostanza, secondo quanto accertato in sede istruttoria, le assunzioni in questione risultano essere state effettuate a tempo indeterminato in vista della realizzazione di singoli e definiti progetti e della copertura del relativo costo.[85]

L'incremento del personale impiegato presso la Sas, raffigurato nella seconda riga dalla tabella n. 11 del presente paragrafo, appare quindi da imputare al percorso sopra esposto.

I costi sopportati dalle partecipate sono raffigurati nella tabella sottostante: va evidenziato, anche in questo caso, l'incremento riguardante la Sas, e quello relativo, pure in assenza di variazioni delle unità impiegate, a Riscossione Sicilia.

[83] La norma fa divieto alle società di cui all'articolo 20, comma 1, della legge regionale 12 maggio 2010, fra cui la Sas, di procedere a nuove assunzioni se non attingendo all'albo del personale di cui al comma 1 in deroga, fra l'altro alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25 e successive modifiche e integrazioni.

[84] Al personale iscritto all'albo di cui all'articolo 64 della legge regionale n. 21/2014 e successive modifiche ed integrazioni fino al 31 dicembre 2018 ha trovato applicazione il principio contenuto nell'articolo 25, comma 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, secondo il quale le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo dagli elenchi del personale fuoriuscito dalle altre società per la totalità delle assunzioni; questo il testo dell'art. 25 comma 4, nella versione vigente *ratione temporis* "*fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo, con le modalità definite dal decreto di cui al comma 1, agli elenchi di cui ai commi 2 e 3. Il predetto divieto decorre dalla data di pubblicazione del decreto di cui al comma 1*".

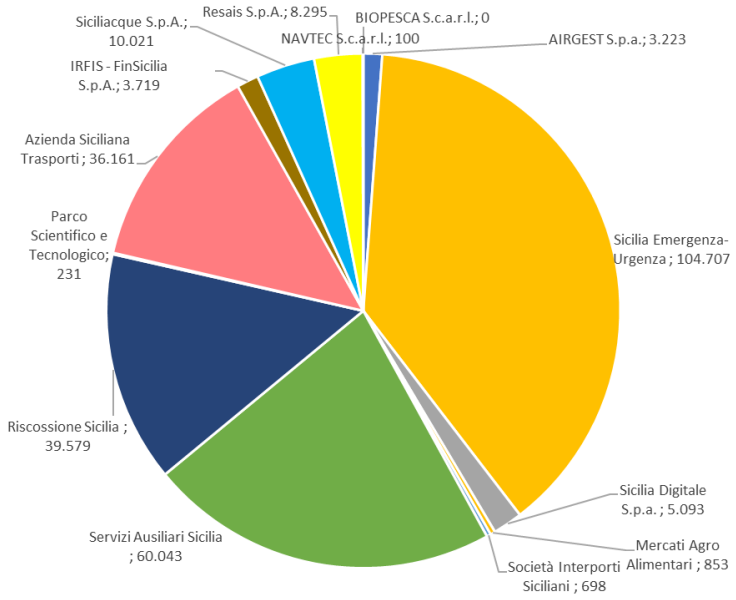
[85] Tale circostanza sembra assumere un rilievo ancora più pregnante ove si considerasse i contratti di servizio fra quelli potenzialmente rivedibili ai sensi dell'art.4, comma 4, della L.R. 9/2021: "*Al fine di contenere le spese a carico del bilancio regionale, l'Assessore regionale per l'economia, d'intesa con l'Assessore regionale competente, provvede alla revisione dei contratti e delle convenzioni in essere all'1° gennaio 2021. Dell'avvenuta revisione l'Assessore regionale per l'economia riferisce alla Commissione Bilancio entro il 31 ottobre 2021"*.

Tabella n. 12 - Costi del personale delle società partecipate dalla Regione siciliana non in liquidazione (2015 – 2019)

SOCIETA'	2015				2016				2017				2018				2019			
	COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	TOTALE	COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	TOTALE	COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	TOTALE	COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	TOTALE	COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	TOTALE
AIRGEST S.p.a.	3.748	781		4.529	3.852	781		4.633	3.484	884		4.368	3.366	182		3.549	3.223			3.223
Sicilia Emergenza-Urgenza Sanitaria S.C.p.A.	105.400			105.400	99.080			99.080	105.027			105.027	104.178			104.178	104.707			104.707
Sicilia Digitale S.p.a. (ex Sicilia e Servizi)	3.173	1.632	91	4.896	2.498	2.858		5.356	4.013	1.237	18	5.268	4.008	1.384	12	5.404	4.291	802		5.093
Mercati Agro Alimentari Sicilia S.C.p.A.	560		216	775	578		264	842	639		316	955	574		323	897	580	92	181	853
Società degli Interporti Siciliani S.c.p.A.	684			684	707			707	647			647	702			702	698			698
Servizi Ausiliari Sicilia S.C.p.A.	61.796		272	62.067	60.471		206	60.676	59.182		256	59.438	57.613			57.613	60.043			60.043
Riscossione Sicilia S.p.A.*	36.353			36.353	36.786			36.786	38.740			38.740	36.594			36.594	39.579			39.579
Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia S.C.p.A.	450			450	211		101	312	267			267	261			261	231			231
Azienda Siciliana Trasporti S.p.A.	40.802			40.802	40.970	377		41.347	40.422	1.482		41.904	39.016	1.604		40.620	35.789	372		36.161
IRFIS - FinSicilia S.p.A.	4.228			4.228	4.102			4.102	4.251		699	4.949	3.986			3.986	3.719			3.719
Siciliacque S.p.A.	10.351			10.351	10.172		803	10.975	10.279			10.279	9.937			9.937	10.021			10.021
Resais S.p.A.	13.634			13.634	11.951			11.951	10.830			10.830	9.586			9.586	8.295			8.295
Consorzio di ricerca per l'innovazione teconologica, Sicilia agrobio e pesca ecocompatibile (BIOPESCA) S.c.a.r.l.	179			179	40			40	25		35	60	26			26				-
Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica Sicilia trasporti navali, commerciali e da diporto (NAVTEC) S.c.a.r.l.	104		440	544	112		15	127	112			112	114			114	100			100
TOTALE	**281.461**	**2.414**	**1.018**	**284.892**	**271.528**	**4.016**	**1.389**	**276.933**	**277.918**	**3.603**	**1.324**	**282.844**	**269.961**	**3.170**	**335**	**273.466**	**271.274**	**1.266**	**181**	**272.721**

Fonte: Assessorato regionale dell'Economia / Importi in migliaia di euro

Grafico n. 3 - Distribuzione costi del personale delle società partecipate dalla Regione siciliana (2019)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale dell'Economia / Importi in migliaia di euro

La razionalizzazione dei costi delle partecipate è ricompresa fra i molteplici impegni assunti dalla Regione nel contesto del "*Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021*", ai punti 5.a), b) e g); alla lettera a), in

particolare, è prevista la riduzione della spesa corrente del 3 per cento rispetto al 2020 e, con particolare riferimento alla gestione del personale, viene stabilita l'integrale attuazione dell'art. 19 del D.lgs. 175/2016.

Il legislatore regionale ha dato in parte attuazione al suddetto programma nella L.R. 15 aprile 2021, n. 9.

In particolare l'art. 4, al secondo comma impone alle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione e gli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 l'obbligo di predisporre entro il 30 aprile 2021 un piano di rientro che preveda una riduzione delle spese correnti pari al 3 per cento rispetto a quelle sostenute nell'anno 2019, sanzionando l'inosservanza della disposizione riportate ed il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro attraverso la revoca degli organi di amministrazione delle società[86].

Si passa quindi ad esaminare la più recente giurisprudenza costituzionale sull'argomento.

La pronuncia della Consulta n. 194/2020, ha impedito la migrazione, altrimenti consentita da due norme regionali dichiarate illegittime, di personale precario nei ruoli della "Resais spa", società a totale partecipazione regionale, costituita, ai sensi dell'articolo 2 della L.R. 11 aprile 1981, n. 54, dall'Ente Siciliano per l'Industria, destinataria, nel tempo, di una pluralità di disposizioni che hanno contribuito a renderla il collettore di categorie di lavoratori impiegati presso enti o società destinati a cessare la propria attività, ovvero esodati o in esubero[87]; da ultimo, l'art. 27 della L.R. n. 17/2019, qualificandola quale "*società di diritto singolare, anche secondo la disciplina dell'articolo 1, comma 4, lettera a) del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175*", le ha affidato "*la gestione dei servizi di interesse generale per la Regione, già individuati dalla predetta legge regionale e dalle altre successive specifiche disposizioni*

[86] La norma prevede anche i settori sui quali incidere in via prioritaria vale a dire le "*spese per sponsorizzazioni, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, consulenze e quant'altro non indispensabile allo svolgimento delle attività sociali".*

[87] Gli articoli 2 e 3 della L.R. 15/05/1991, n. 23, rispettivamente, hanno autorizzato, in presenza di determinate condizioni, il trasferimento alla Resais S.p.A del personale dipendente, alla data del 31 dicembre 1990, dalla società Bacino di carenaggio di Trapani e del personale in esubero *ex* IMER assunto dall'ESPI; in seguito, l'art. 8 della L.R. 20/01/1999, n. 5 disponeva il trasferimento del personale dipendente degli enti economici regionali AZASI, EMS ed ESPI e delle società a totale partecipazione dagli stessi controllate, residuato ed ancora in servizio a seguito dell'applicazione degli articoli precedenti, in apposita area speciale transitoria ad esaurimento, istituita presso la RESAIS S.p.A., alle cui dipendenze sarebbe dovuto permanere in carico fino al conseguimento del diritto a pensione; l'art. 1 della L.R. 28/11/2002, n. 21 ha disposto analogo trasferimento, presso la stessa area speciale, anche dei beneficiari dei provvedimenti di cui all'abrogato articolo 12 della legge regionale 23 maggio 1991, n. 36, vale a dire gli esodati da cooperative agricole, cantine sociali e loro consorzi e dai consorzi agrari provinciali; ancora, *ex* L.R. 09/05/2012, n. 26, art. 11, comma 99, il personale dipendente al 31 dicembre 2010 dell'Ente Fiera del Mediterraneo, posto in liquidazione, privo dei requisiti anagrafici retributivi minimi per il conseguimento del trattamento pensionistico di vecchiaia e anzianità, è stato trasferito, nell'apposita area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la Resais S.p.A., alle cui dipendenze rimarrà in carico fino alla maturazione del diritto a quiescenza.

legislative regionali vigenti"; di fatto, tuttavia, la *mission* affidatale dal legislatore sembra continuare a consistere nel porre rimedio all'annoso e risalente problema del precariato.

La vocazione alla stabilizzazione di personale precario, infatti, è posta alla base di entrambe le diposizioni incorse nella censura del giudice costituzionale, vale a dire il comma 1 dell'art. 64 della L.R. n. 8 del 2018 (ritenuto contrastante con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.) e l'art. 23 della L.R. n. 1 del 2019 (confliggente anche con l'art. 117, terzo comma, Cost.).

Nel dettaglio, l'art. 64, comma 1, della L.R. n. 8 del 2018, rubricato "*Tutela per i soggetti appartenenti al bacino "Emergenza Palermo" (PIP)*", prevedeva il transito, con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la "Resais spa" dei soggetti appartenenti al bacino di cui all'articolo 19 della L.R. 7 agosto 1997, n. 30, recante i Piani per l'inserimento professionale di giovani privi di occupazione (progetti che, nel contesto delle politiche attive del lavoro dell'epoca, prevedevano lo svolgimento di lavori socialmente utili, nonché la partecipazione ad iniziative formative, anche con lo svolgimento di esperienze lavorative) e dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili, previsti dall'art. 2, comma 6, della L.R. n. 4 del 2006, integrata dall'articolo 68 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9.

La Corte ha osservato che, in entrambi i casi, si trattava di rapporti di tipo formativo, piuttosto che lavorativo, intrattenuti con amministrazioni pubbliche della Regione, che, in forza della disposizione censurata, si sarebbero trasformati, secondo non meglio definite "procedure di transito", in contratti a tempo indeterminato, anche parziale, presso la "Resais spa", con l'effetto della loro stabilizzazione *ex lege*.

L'operazione descritta è stata considerata invadente la materia dell'"*ordinamento civile*" e non rispettosa della disciplina delle eccedenze di personale e delle nuove assunzioni dettata per le società a partecipazione pubblica dal d.lgs. n. 175 del 2016, segnatamente agli artt. 19, 20 e 25 e, pertanto, eccedente le competenze legislative della Regione Siciliana, con conseguente declaratoria di illegittimità.

Stessa sorte ha riguardato la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 23 della L.R. n. 1 del 2019, in riferimento all'art. 117 Cost, commi 2 lettera l), e 3, prevedente il transito presso la medesima "Resais spa", con contratto di lavoro a tempo indeterminato, di specifiche categorie di lavoratori, titolari di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, in servizio presso enti in dissesto, enti deficitari con piano di riequilibrio già approvato dall'organo consiliare, liberi consorzi comunali e Città

metropolitane, inseriti nell'elenco regionale di cui all'art. 30, comma 1, della legge della Regione Siciliana 28 gennaio 2014, n. 5, ricomprendente sia titolari di contratto a tempo determinato (cui la norma era rivolta) sia soggetti utilizzati in attività socialmente utili.

Il meccanismo messo a punto dal legislatore regionale consisteva in un intervento sull'art. 3 della L.R. n. 27 del 2016, contemplante varie ipotesi di stabilizzazione del personale precario, fra cui quello impiegato nei comuni e negli enti territoriali compresi nel territorio della Regione, il cui comma 18, nell'originaria formulazione, dettava una regolamentazione transitoria, valevole "*nelle more della stabilizzazione negli enti di provenienza*", che già coinvolgeva la "Resais spa"; la versione di tale disposizione riformulata dal comma 1 dell'art. 23 della L.R. n. 1 del 2019, unitamente all'aggiunta del comma 18-*bis* e ai commi 2 e 3 dell'art. 23, disegnava una disciplina che, perdendo la propria connotazione transitoria, si era trasformata in un una stabilizzazione *ex* lege di personale precario.

Precisamente, il previsto passaggio in un'apposita area speciale transitoria ad esaurimento della "Resais s.p.a" avrebbe comportato la trasformazione di rapporti precari in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, con automatica stabilizzazione di lavoratori a termine già utilizzati presso altre pubbliche amministrazioni, nell'inosservanza delle disposizioni di cui agli artt. 19, 20 e 25 del d.lgs. n. 175 del 2016 (facendo salva, peraltro, la possibilità per tale personale, così transitato e quantunque da considerarsi assunto dalla "Resais spa", di partecipare alle eventuali procedure di stabilizzazione da parte degli enti di originaria provenienza).

La conclusione della Consulta, sulla base di premesse analoghe a quelle inerenti alla precedente questione, è stata del medesimo tenore, con conseguente caducazione della norma[88].

Da ultimo, il legislatore siciliano, nuovamente, con la L.R. 16/10/2019, n. 17 (*Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di attività produttive lavoro, territorio e*

[88] L'art. 23 in commento, inoltre, è incorso in un'ulteriore violazione, ravvisandosi il suo contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175 del 2016 e all'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, i quali, rispettivamente, dispongono che "*le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera*" e che le società a controllo pubblico garantiscono "*il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello*"; tali previsioni, come ribadito dalla Consulta, "*rivestono la natura di princìpi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica*", trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento, in particolare quanto alle assunzioni del personale.

ambiente, istruzione e formazione professionale, attività culturali, sanità. Disposizioni varie), sulla scia, fra l'altro, di numerosi precedenti interventi, all'art. 14, ha prefigurato nuovi incrementi del personale alle dipendenze della Resais spa, disponendo il trasferimento dei lavoratori "*ex* Pumex"[89], impegnati nei "Progetti obiettivo" di cui all'articolo 4, comma 10, della L.R. 12 maggio 2010, n. 11, nell'apposita area speciale transitoria ad esaurimento istituita presso la Resais s.p.a., alle cui dipendenze rimarrebbero in carico fino alla maturazione del diritto a quiescenza.

La norma, seppur modellata sullo schema delle disposizioni prevedenti il transito di lavoratori presso la stessa società, non risulta oggetto di impugnativa, tuttavia, secondo quanto rappresentato dal competente dipartimento con nota n. 42677 del 7 ottobre 2020, non è stata attuata, pertanto, non ha esplicato alcun impatto sul bilancio da parificare.

10.9 Il costo del personale impiegato presso gli enti Regionali

Uno specifico approfondimento istruttorio è stato dedicato alla quantificazione dei costi in questione.

Il sottostante prospetto riguarda il totale dei trasferimenti effettuati dalla Regione nei confronti degli enti indicati, per un totale di euro 194.847.346,00 nel 2019[90].

[89] I lavoratori in precedenza impegnati presso la *Pumex*, società titolare delle cave di pomice site a Lipari, erano stati coinvolti in progetti obiettivo concertati fra l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro e l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, autorizzato dal comma 10 dell'art. 4 L.R. 12/05/2010, n. 11 a trasferire l'importo di 400 migliaia di euro al comune di Lipari a valere sul fondo di cui al comma 1 dello stesso articolo; in seguito, il comma 8 dell'art. 1 della L.R. 29/12/2016, n. 27 disponeva che: "*A valere sulle assegnazioni di cui al comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, per l'anno 2017 la somma di 800 migliaia di euro, da iscrivere in un apposito capitolo di spesa della rubrica del Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative, è destinata a garantire la prosecuzione degli interventi in favore dei lavoratori della ex PUMEX. La riserva di cui al presente comma è assegnata al comune di Lipari, secondo le modalità determinate con decreto dell'Assessore regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro*; analoga disposizione era contenuta nel comma 17 dell'art. 15 della legge L.R. 08/05/2018, n. 8.

[90] La tabella è stata elaborata sulla base dei dati forniti dall'amministrazione con nota n. 36824 del 28 aprile 2021, in riscontro, da ultimo, alla nota del magistrato istruttore n. 143 del 21 aprile 2021,

capitolo	denominazione	2015	2016	2017	2018	2019	numero dipendenti anno 2019
413372	QUOTA DI FONDO SANITARIO REGIONALE DA DESTINARE AL FINANZIAMENTO DELL'ARPA SICILIA.	-	29.000.000,00	29.000.000,00	29.000.000,00	29.000.000,00	314
443308	SPESE PER IL FUNZIONAMENTO DELL'AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE A.R.P.A.	15.090.000,00	-	5.800.000,00	2.900.000,00	2.900.000,00	
109305	CONTRIBUTO ANNUO AL "FONDO PER IL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA E DELL'INDENNITA' DI BUONUSCITA DEL PERSONALE REGIONALE" PER LE SPESE DI FUNZIONAMENTO E DI ORGANIZZAZIONE COMPRESE LE SOMME DOVUTE PER ONERI SOCIALI ED IRAP..	1.107.000,00	1.107.000,00	1.107.000,00	940.306,81	817.007,50	66
343315	CONTRIBUTO ALL'ISTITUTO REGIONALE PER LO SVILUPPO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (IRSAP) PER IL CONCORSO AL PAGAMENTO DEGLI EMOLUMENTI DA CORRISPONDERE AL PERSONALE PROVENIENTE DALL'ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI IN LIQUIDAZIONE.	1.107.000,00	1.107.000,00	1.107.000,00	940.306,81	817.007,50	178
243301	CONTRIBUTI ALL'IR.S.A.P. PER LA REALIZZAZIONE DELLE FINALITA' ISTITUZIONALI PREVISTE ALL'ARTICOLO 2 DELLA LEGGE REGIONALE 12 GENNAIO 2012, N. 8, NONCHE' PER LE SPESE DI FUNZIONAMENTO E DI ORGANIZZAZIONE.	10.122.000,00	17.990.170,48	18.267.870,03	12.159.246,39	5.382.995,52	
143303	CONTRIBUTO ANNUO ALLA STAZIONE SPERIMENTALE CONSORZIALE DI GRANICOLTURA PER LA SICILIA. (EX CAP. 14707).	180.000,00	170.999,00	84.645,00	125.921,50	320.109,64	5
143329	CONTRIBUTO STRAORDINARIO ALL'ISTITUTO REGIONALE DEL VINO E DELL'OLIO - IRVO.				-	3.000.000,00	
147306	CONTRIBUTO ANNUO AD INTEGRAZIONE DEL BILANCIO DELL'ISTITUTO REGIONALE DELLA VITE E DEL VINO, PER L'ATTUAZIONE DEI COMPITI ISTITUZIONALI NONCHE' PER GLI ALTRI INTERVENTI ALLO STESSO ISTITUTO DEMANDATI PER LEGGE. (EX CAP. 15004)	4.958.000,00	4.958.000,00	4.814.953,01	3.976.477,55	7.841.517,36	61
147325	CONTRIBUTO ALL'ISTITUTO DEL VINO E DELL'OLIO PER IL CONCORSO AL PAGAMENTO DEGLI EMOLUMENTI DA CORRISPONDERE AL PERSONALE PROVENIENTE DALL'ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI IN LIQUIDAZIONE.	255.912,48	184.598,96	183.850,80	129.555,45	229.048,04	
143328	CONTRIBUTO ANNUO ALL' ISTITUTO SPERIMENTALE ZOOTECNICO PER LA SICILIA PER LE FINALITÀ DELL'ARTICOLO 17 DELLA LEGGE REGIONALE 9 MAGGIO 2017, N.8 PER LA SELEZIONE DEL BESTIAME, PER I LIBRI GENEALOGICI, I CONTROLLI FUNZIONALI E PER I SERVIZI DI ASSISTENZA				86.008,05	1.869.492,04	42
147704	CONTRIBUTO ALL'ISTITUTO SPERIMENTALE ZOOTECNICO PER LE SPESE DI FUNZIONAMENTO COMPRESE QUELLE RELATIVE AL PERSONALE IMPIEGATO.(COMPRENDE EX CAPITOLO 147703)	2.000.000,00	2.050.000,00	2.968.020,00	2.932.019,05	2.832.255,24	
147701	CONTRIBUTO A FAVORE DELL'ISTITUTO INCREMENTO IPPICO DI CATANIA. (COMPRENDE EX CAP. 147702).	1.865.000,00	2.022.000,00	1.968.408,75	2.602.861,15	2.546.916,80	26
313316	INTERVENTI IN FAVORE DEI CENTRI INTERAZIENDALI PER L'ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE NELL'INDUSTRIA (C.I.A.P.I.) AVENTI SEDE NELL'ISOLA. (EX CAP. 327703).	2.341.000,00	2.341.000,00	2.153.250,00	2.228.521,98	1.445.239,78	42
373304	CONTRIBUTO ALL'ISTITUTO PER CIECHI <OPERE RIUNITE FLORIDO E SALAMONE> DI PALERMO	1.792.000,00	711.050,58	2.245.647,07	1.192.276,84	571.911,99	13
373347	CONTRIBUTO AGLI ENTI REGIONALI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DELLA SICILIA (ERSU) PER IL CONCORSO AL PAGAMENTO DEGLI EMOLUMENTI DA CORRISPONDERE AL PERSONALE PROVENIENTE DALL'ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI IN LIQUIDAZIONE.	2.559.965,98	2.492.398,43	2.456.232,50	2.117.601,53	1.984.634,05	156
372007	ASSEGNAZIONE AGLI ISTITUTI REGIONALI PARITARI PER STIPENDI, INDENNITA' ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE. (SPESE OBBLIGATORIE).	15.213.178,79	14.664.766,00	15.988.346,03	15.988.311,89	15.999.402,00	286
372008	FONDO DELL'ISTITUZIONE SCOLASTICA NEGLI ISTITUTI REGIONALI PARITARI.	168.888,31	168.996,00	291.996,00	263.996,87	281.524,20	
147326	SOMMA DA TRASFERIRE ALL'ENTE DI SVILUPPO AGRICOLO (E.S.A.) PER LA CAMPAGNA DI MECCANIZZAZIONE AGRICOLA.	8.809.000,00	7.760.000,00	7.760.000,00	8.795.000,00	7.985.396,80	
546401	SOMMA DA VERSARE ALL'ENTE DI SVILUPPO AGRICOLO (E.S.A.) PER L'ATTUAZIONE DEI COMPITI ISTITUZIONALI E PER GLI INVESTIMENTI (EX CAP. 56003).	15.126.621,00	17.296.114,82	13.713.430,50	12.529.425,33	34.557.214,17	266
546408	SOMMA DA VERSARE ALL'ENTE DI SVILUPPO AGRICOLO (E.S.A.) IN ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI PROGRAMMA SOTTOSCRITTO FRA L'ENTE E LA REGIONE SICILIANA FINALIZZATA AGLI INVESTIMENTI.	1.200.000,00	800.000,00	-	-	-	
377316	CONTRIBUTO ANNUO A FAVORE DELL'ENTE AUTONOMO REGIONALE TEATRO MASSIMO VINCENZO BELLINI DI CATANIA.	13.090.000,00	12.435.000,00	12.360.150,00	13.481.615,49	12.607.423,50	224
377317	CONTRIBUTO PER L'ATTIVITA' E LA PROGRAMMAZIONE DELLE STAGIONI TEATRALI DELL'ENTE AUTONOMO REGIONALE "TEATRO DI MESSINA, PER LA GESTIONE DELLA STRUTTURA TEATRALE NONCHE' PER LA STABILIZZAZIONE DELL'ORCHESTRA DEL TEATRO VITTORIO EMANUELE DI MESSINA.	3.997.000,00	3.797.000,00	3.759.030,00	4.566.150,00	4.254.711,69	59
147303	CONTRIBUTO AD INTEGRAZIONE DEI BILANCI DEI CONSORZI DI BONIFICA. (EX CAP. 16004)	33.426.216,70	33.374.000,00	37.787.286,29	48.026.354,59	47.121.396,14	1.012
147320	SOMMA DESTINATA AI CONSORZI DI BONIFICA PER LA PROROGA DEI CONTRATTI DI LAVORO E PER LE GARANZIE OCCUPAZIONALI	9.412.036,06	9.573.700,49	9.387.301,24	11.748.016,67	12.312.980,47	
155817	SPESE PER IL CONCORSO AL FINANZIAMENTO DEI BILANCI DEI CONSORZI DI BONIFICA.		6.442.000,00				
473707	CONTRIBUTO ANNUO ALLA FONDAZIONE ORCHESTRA SINFONICA SICILIANA. (EX CAP. 48001).	8.406.000,00	7.985.999,98	8.005.140,00	8.119.671,73	7.649.234,92	112
377762	CONTRIBUTO ALLA" FONDAZIONE THE BRASS GROUP " PER LA GESTIONE ORDINARIA.	450.000,00	-	250.000,00	765.000,00	250.000,00	16
377318	SOMMA DESTINATA ALLA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE SICILIANA ALL'ASSOCIAZIONE TEATRO BIONDO STABILE DI PALERMO, QUALE CONTRIBUTO ALLE SPESE DI GESTIONE.	2.647.000,00	2.515.000,00	2.489.850,00	2.500.000,00	2.415.600,00	42
377314	SOMMA DESTINATA ALLA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE SICILIANA ALL'ASSOCIAZIONE ENTE TEATRO DI SICILIA STABILE DI CATANIA, QUALE CONTRIBUTO ALLE SPESE DI GESTIONE.	1.646.360,00	1.564.000,00	1.548.360,00	1.600.000,00	1.501.830,00	32
473702	CONTRIBUTO ANNUO PER L'ORGANIZZAZIONE, LA PROMOZIONE E LA GESTIONE DELLE MANIFESTAZIONI "TAORMINA ARTE", NONCHE' PER LA PROSECUZIONE DELLE ATTIVITA' DEL COMITATO TAORMINA ARTE. (EX CAP. 47719)	1.038.000,00	750.000,00	816.130,00	1.300.000,00	756.360,00	12
473703	CONTRIBUTO ANNUO PER L'ORGANIZZAZIONE, LA PROMOZIONE E LA GESTIONE DELLE "ORESTIADI DI GIBELLINA" , NONCHE' PER LO SVOLGIMENTO DI TUTTE LE ATTIVITA' PREVISTE DALLO STATUTO DELLA FONDAZIONE "ISTITUTO DI ALTA CULTURA ORESTIADI". (EX CAP. 47721)	377.156,84	268.000,00	265.319,28	270.000,00	257.400,00	8
377328	CONTRIBUTO PER ASSICURARE L'ATTIVITA' DELLA FONDAZIONE TEATRO PIRANDELLO VALLE DEI TEMPLI DI AGRIGENTO				50.000,00	49.500,00	0
473708	CONTRIBUTI DA CORRISPONDERE ALLA FONDAZIONE TEATRO MASSIMO DI PALERMO. (EX CAP P. 48002 E 48008).	7.052.000,00	6.699.000,00	6.632.010,00	6.700.000,00	6.435.000,00	371
377726	CONTRIBUTO ANNUO A FAVORE DELL'ISTITUTO NAZIONALE DEL DRAMMA ANTICO PER LE SPESE DI FUNZIONAMENTO E PER LO SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITA' ISTITUZIONALI.	604.000,00	574.000,00	568.260,00	600.000,00	551.430,00	157
443301	TRASFERIMENTI A FAVORE DEGLI ENTI PARCO PER SPESE DI IMPIANTO E DIGESTIONE E PER IL RAGGIUNGIMENTO DELLE ALTRE FINALITA' ISTITUZIONALI.	1.321.742,13	1.360.882,00	1.274.130,00	1.328.310,92	884.527,04	230
443305	TRASFERIMENTI A FAVORE DEGLI ENTI PARCO E DEGLI ENTI GESTORI DELLE RISERVE NATURALI DESTINATI AL TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE ASSUNTO PER LA GESTIONE E LA VIGILANZA DEI PARCHI E DELLE RISERVE.	14.168.852,58	14.452.105,53	13.340.265,02	14.593.999,55	10.135.287,11	
148102	CONTRIBUTO PER LE SPESE DI FUNZIONAMENTO AI CONSORZI AGRARI FUNZIONANTI IN REGIME ORDINARIO E SPECIFICATAMENTE PER IL CONSORZIO AGRARIO DI PALERMO PER LE FINALITA' DELL'ARTICOLO 29 DEL REG. CE N. 1698/2005 DEL CONSIGLIO DEL 20 SETTEMBRE 2005 SUL SOSTEGNO			200.000,00	303.489,52	181.452,38	3
147314	SOMME DESTINATE AL FUNZIONAMENTO DEI CONSORZI GIA' COSTITUITI AI SENSI DELL'ART.5 DELLA LEGGE REGIONALE 5 AGOSTO 1982, N.88, NONCHE' DEI CONSORZI AGRARI.	790.189,37	204.923,07	1.052.116,81	839.767,59	338.175,12	13
147315	FINANZIAMENTI AL CONSORZIO PER LA RICERCA SULLA FILIERA LATTIERO CASEARIA.	2.354.250,00	1.281.715,33	1.724.917,93	1.285.209,82	1.003.730,99	36
373711	CONTRIBUTO ANNUO ALL'UNIONE ITALIANA CIECHI PER IL FUNZIONAMENTO DELLA STAMPERIA BRAILLE.	1.700.000,00	923.400,00	1.780.600,00	1.764.394,38	1.385.966,51	0
	TOTALE	**186.376.370,24**	**209.024.820,67**	**213.151.516,26**	**218.749.817,46**	**194.847.346,00**	**3.782**

La Regione è stata in grado di offrire una specificazione della parte della contribuzione finalizzata a coprire i costi per il personale solo per gli otto enti raffigurati nel seguente prospetto[91].

capitolo	denominazione	2015	2016	2017	2018	2019	numero dipendenti anno 2019
343315	CONTRIBUTO ALL'ISTITUTO REGIONALE PER LO SVILUPPO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (IRSAP) PER IL CONCORSO AL PAGAMENTO DEGLI EMOLUMENTI DA CORRISPONDERE AL PERSONALE PROVENIENTE DALL'ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI IN LIQUIDAZIONE.	1.107.000,00	1.107.000,00	1.107.000,00	940.306,81	817.007,50	178
147325	CONTRIBUTO ALL'ISTITUTO DEL VINO E DELL'OLIO PER IL CONCORSO AL PAGAMENTO DEGLI EMOLUMENTI DA CORRISPONDERE AL PERSONALE PROVENIENTE DALL'ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI IN LIQUIDAZIONE.	255.912,48	184.598,96	183.850,80	129.555,45	229.048,04	61
147704	CONTRIBUTO ALL'ISTITUTO SPERIMENTALE ZOOTECNICO PER LE SPESE DI FUNZIONAMENTO COMPRESE QUELLE RELATIVE AL PERSONALE IMPIEGATO.(COMPRENDE EX CAPITOLO 147703)	2.000.000,00	2.050.000,00	2.968.020,00	2.932.019,05	2.832.255,24	42
373347	CONTRIBUTO AGLI ENTI REGIONALI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DELLA SICILIA (ERSU) PER IL CONCORSO AL PAGAMENTO DEGLI EMOLUMENTI DA CORRISPONDERE AL PERSONALE PROVENIENTE DALL'ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI IN LIQUIDAZIONE.	2.559.965,98	2.492.398,43	2.456.232,50	2.117.601,53	1.984.634,05	156
372007	ASSEGNAZIONE AGLI ISTITUTI REGIONALI PARITARI PER STIPENDI, INDENNITA' ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE. (SPESE OBBLIGATORIE).	15.213.178,79	14.664.766,00	15.988.346,03	15.988.311,89	15.999.402,00	286
372008	FONDO DELL'ISTITUZIONE SCOLASTICA NEGLI ISTITUTI REGIONALI PARITARI.	168.888,31	168.996,00	291.996,00	263.996,87	281.524,20	
147320	SOMMA DESTINATA AI CONSORZI DI BONIFICA PER LA PROROGA DEI CONTRATTI DI LAVORO E PER LE GARANZIE OCCUPAZIONALI	9.412.036,06	9.573.700,49	9.387.301,24	11.748.016,67	12.312.980,47	1.012
443305	TRASFERIMENTI A FAVORE DEGLI ENTI PARCO E DEGLI ENTI GESTORI DELLE RISERVE NATURALI, DESTINATI AL TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE ASSUNTO PER LA GESTIONE E LA VIGILANZA DEI PARCHI E DELLE RISERVE.	14.168.852,58	14.452.105,53	13.340.265,02	14.593.999,55	10.135.287,11	230
	TOTALE	**44.885.834,20**	**44.693.565,41**	**45.723.011,59**	**48.713.807,82**	**44.592.138,61**	**1.965**

Si impongono al riguardo plurime considerazioni.

In primo luogo, si rileva che, a fronte della ingente mole di risorse destinata agli enti regionali, i controlli cui gli stessi sono sottoposti, anche sotto il profilo del corretto impiego delle contribuzioni erogate, appaiono insufficienti, lacunosi e frammentari[92].

Inoltre, va sottolineato che i versamenti da parte regionale confluiscono in un settore pletorico e da tempo destinato ad un complessivo riordino, secondo quanto stabilito dall'art. 39 della L. R. n. 9/2015, fino ad ora restato privo di concreta attuazione

L'esigenza di un riassetto diviene oggi pressante, alla luce del Piano di Rientro conseguente all'accordo con lo Stato per un più favorevole ripiano dal disavanzo; in particolare, il punto 5.b del Piano impone una ricognizione sullo stato di liquidazione degli enti, in un'ottica di razionalizzazione delle procedure, da centralizzarsi, nella loro totalità, presso un unico ufficio dell'amministrazione regionale[93].

Infine, l'art. 4 della L.R. 15/04/2021, n. 9, al comma 3, obbliga gli enti alla predisposizione di un piano di rientro, che riduca le spese correnti del 3 per cento rispetto al 2019, e al comma 4, li onera della rendicontazione dei contributi regionali entro il primo

[91] La colonna nel prospetto riguardante il numero di dipendenti è stata tratta dalle informazioni fornite dal Presidente della Regione, nella relazione annuale sul funzionamento dei controlli interni.
[92] Si rinvia alle considerazioni formulate nella parte relativa al sistema dei controlli interni.
[93] La riforma dei Consorzi di bonifica, destinatari di un importante quota dei trasferimenti regionali, è prevista nel punto 5.f. del Piano di rientro; inoltre, il punto 5. d. dello stesso Piano prevede che anche gli enti regionali debbano adeguare i piani triennali dei fabbisogni 2020/2021 alle limitazioni degli spazi assunzionali imposte dalle esigenze di contenimento dei costi.

semestre dell'anno successivo dall'erogazione, a pena della mancata contribuzione per il medesimo titolo nell'esercizio successivo.

10.10 Il Corpo Forestale della Regione siciliana; variazioni della dotazione organica e prospettive conseguenti all'adozione della L.L.R.R 20 luglio 2020, n. 16 e 3 dicembre 2020, n. 29

La dotazione organica del Corpo forestale della Regione siciliana,[94] originariamente prevista dal d.P.Reg. 20 aprile 2007, recante "*Competenze, ordinamento professionale, articolazione in posizioni all'interno delle rispettive categorie ed organico del C.F.R.S*", ricomprendeva 3.180 di unità di personale, di cui 1.380 con funzioni di P.S. e P.G. e 1.800 assegnate ai ruoli tecnici e amministrativi; l'art. 49 della L.R. 07 maggio 2015, n. 9 (ora soppresso dall'art. 6, comma 1, L.R. 6 agosto 2019, n. 14), in seguito, aveva rideterminato la dotazione organica del C.F. in 1.250 unità, da ridursi annualmente, in numero pari ai soggetti cessati dal servizio, ai sensi dell'articolo 52, commi 3 e 5, nell'anno precedente; in esito all'applicazione della norma, nel 2019, erano in servizio 475 dipendenti in divisa e 247 con qualifiche tecniche e amministrative.

L'evoluzione della consistenza del personale del Corpo Forestale e della sua anzianità è rappresentata nella seguente tabella, la quale evidenzia, parallelamente al decremento numerico dei dipendenti[95], l'aumento, in assenza di *turn over*, della loro età media, scarsamente compatibile, in particolare, con le funzioni affidate al personale in divisa.

Tabella n. 14 – Età media personale in servizio con funzioni di P.G. e P.S. Corpo forestale

	2015	2016	2017	2018	2019
Personale in servizio	703	634	594	529	475
Età media	54 anni e 3 mesi	55 anni e 1 mesi	56 anni e 3 mesi	57 anni e 0 mesi	58 anni e 0 mesi

[94] Il Corpo Forestale regionale è stato istituito con legge regionale 5 aprile 1972 n. 24; l'art. 65 della L.R. 06/04/1996, n. 16, che ne specifica le competenze, gli ha attribuito, nell'ambito del territorio regionale, le funzioni e i compiti un tempo attribuiti in campo nazionale al Corpo Forestale dello Stato; da ultimo la L.R. 20/07/2020, n. 16, intitolata "*Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie*" ne ha delineato la riforma. Nel frattempo, l'art. 7 decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 , recante *"Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato",* emanato in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera a, della legge 7 agosto 2015, n. 124, contenente "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", sanciva l'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri, processo non riguardante le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, restate titolari dei propri Corpi forestali, non incisi nelle rispettive attribuzioni.

[95] N. 139 unità sarebbero state collocate in pensione entro l'anno 2020.

Fonte: Assessorato regionale del Territorio e dell'ambiente- Comando Corpo forestale

Tabella n. 15 – Età media personale in servizio ruolo tecnico amministrativo Corpo forestale

	2015	2016	2017	2018	2019
Personale in servizio	412	360	319	272	247
Età media	57 anni e 8 mesi	58anni e 0 mesi	58anni e 6 mesi	59 anni e 1 mesi	59 anni e 7 mesi

Fonte: Assessorato regionale del Territorio e dell'ambiente- Comando Corpo forestale

Le dinamiche relative alle spese per la retribuzione sono influenzate dal progressivo svuotamento dei ruoli.

Tabella n. 16 - Oneri finanziari complessivi a carico del bilancio regionale personale del Corpo forestale

	2015	2016	2017	2018	2019
personale con funzioni di PG e PS	50.962,61	45.672,61	42.170,65	39.195,53	36.997,23
Ruolo tecnico amministrativo	29.965,51	25.640,27	22.368,45	19.854,41	17.901,38

Fonte: Assessorato regionale del Territorio e dell'ambiente- Comando Corpo forestale

La L.R. 6 agosto 2019, n. 14, all'art. 6, comma 1, ha disposto la soppressione del richiamato articolo 49, comma 5, della L.R. 7 maggio 2015, n. 9, stabilendo, al comma 2, la reviviscenza della precedente dotazione organica, già determinata, ai sensi della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 4, nella misura prevista dal decreto presidenziale del 20 aprile 2007 (vale a dire 3.180, come sopra suddivise).

La successiva L.R. 20 luglio 2020, n.16 (*Norme per il funzionamento del Corpo Forestale della Regione siciliana. Disposizioni varie*), all'art. 1, comma 1, ha autorizzato l'assunzione, mediante concorso pubblico per esami, a decorrere dall'anno 2020, in deroga alle disposizioni di cui al comma 10 dell'art. 1 della L.R. 29 dicembre 2008, n. 25, di nuovo personale del comparto non dirigenziale a tempo indeterminato, con riferimento alla dotazione organica di cui all'articolo 6, comma 2, della legge regionale 6 agosto 2019, n. 14 (quella vigente nel 2007),

autorizzando, al comma 8, la spesa annua di 2.000 migliaia di euro per il triennio 2020-2022 a valere sulla Missione 9, programma 5, capitolo 1500.

I commi da 2 a 7 del medesimo art. 1, della L.R. 16/2020 delineano le modalità di selezione degli aspiranti forestali[96], consistenti nell'accesso ad un corso di formazione professionale, frequentato da un numero di candidati superiore ai posti disponibili in misura variabile dal 20 al 50 per cento (secondo la percentuale stabilita dal bando di concorso), tutti remunerati con un assegno di studio mensile di importo pari ad un dodicesimo dello stipendio tabellare annuo lordo relativo al livello retributivo nel quale è compresa la qualifica o figura professionale di riferimento; al termine del corso saranno assunti, nel numero di posti disponibili, coloro che lo hanno superato con esito positivo, secondo l'ordine di graduatoria stabilito in base alla valutazione finale riportata negli esami finali teorico-pratici.

I commi 10 e 11 dell'art. 1 della L.R. 16/2020 riguardano rispettivamente l'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile del personale del Corpo forestale della Regione siciliana, da definirsi in sede di contrattazione sindacale, e il trattamento economico fondamentale del personale comandato di cui al comma 1 dell'art. 3 della legge regionale n. 10/2018, che si intendeva far rimanere a carico degli enti di provenienza, senza oneri per la regione.

Entrambe le disposizioni, impugnate in via principale con il ricorso *ex* art. 127 Cost n. 89/2020, sono state incise successive modifiche normative.

La L.R. 03/12/2020, n. 29, che, all'art. 1, ha autorizzato una spesa per finalità assunzionali di 5.000 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2021 e 2022 (a valere sulle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022) con l'art. 2, ha modificato la disposizione riguardante l'indennità mensile pensionabile di cui all'art. 1, comma 10, in seguito inserendo il seguente inciso: "*la spesa occorrente per il pagamento delle differenze retributive fondamentali, quantificata nella misura massima di 505 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2021 e 2022, grava, per il biennio 2021-2022, sulle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001, del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2020*

[96] Il comma 9, dell'art. 1, chiarisce che il riferimento al comma 5 dell'art. 1 della L.R. 4/2007, va interpretato come rivolto alle norme vigenti alla data di entrata in vigore della legge del 2007; questo il testo della norma interpetrata: "*Al fine di far fronte al fabbisogno organico dei ruoli istituiti con la presente legge, il dirigente generale del Dipartimento foreste applica le procedure concorsuali disciplinate dalle norme in atto in vigore per l'assunzione delle analoghe figure professionali del Corpo forestale dello Stato*".

e per il triennio 2020-2022"; sia l'art.1 che l'art.2 della L.R.n.29/2020 sono state oggetto di un nuovo ricorso promosso in via principale, il n. 8/2021, ex 127 Cost. a causa del ravvisato contrasto con l'art. 81, comma 3 Cost.

Riguardo all'aspetto del trattamento economico del personale comandato si rileva che l' art. 1, comma 11, lettera b) della L.R. n.16/2020, nella sua originaria versione, interveniva sull'art. 3, comma 1, della L.R. 10/2018, traslando l'onere del trattamento economico fondamentale del personale comandato a carico degli enti di provenienza che restavano tenuti a remunerare le prestazioni lavorative di cui beneficiava il Corpo forestale regionale; sotto questo profilo è intervenuto l'art. 15 della L.R. n. 9/2021, riportando gli oneri a carico della Regione[97].

I descritti interventi normativi, ancora privi di attuazione, meritano un'attenta riflessione.

In primo luogo, occorre soffermarsi sulla riespansione della dotazione organica del Corpo Forestale, nella significativa percentuale del 340%.

A tale riguardo occorre rammentare che il concetto di dotazione organica, nell'attuale contesto ordinamentale, deve essere inteso come limite finanziario entro il quale possono essere effettuate le assunzioni programmate nel Piano triennale dei fabbisogni e non certo come espressione delle unità che effettivamente devono essere assunte, da determinarsi in seguito all'accertamento della presenza delle risorse e della sostenibilità a regime dei relativi costi sulla base di una valutazione complessiva e comparativa delle necessità di tutti i settori dell'amministrazione, da soddisfare tenendo conto di priorità, urgenze e obiettivi.

Come evidenziato nella nota del Comando del Corpo Forestale n. 48397 del 28 maggio 2021, il Piano Triennale dei Fabbisogni 2020- 2022 prevede, nel 2021, l'ingresso di 170 agenti forestali, coperto dalla disponibilità finanziaria assicurata dalle L.L.R.R. n. 16/2020 e n. 29/20.

Deve osservarsi, tuttavia, che il Piano di rientro dal disavanzo espressamente prevede la rimeditazione dei Piani dei Fabbisogni alla luce delle proprie prescrizioni (*cfr*. il punto 5.e, e, in particolare, la pag. 34) e che sull'art. 1, comma 1, della L.R. 29/20 pende la questione

[97] Il Corpo Forestale, nella nota n. 48397 del 28 maggio 2021, offerta in occasione del contraddittorio di pre - parifica, ha evidenziato il contesto emergenziale che giustifica il ricorso al comando, sottolineando che per il personale dipendente da enti finanziati dalla Regione non si porrebbe un problema di aggravamento dei costi.

di legittimità promossa con il ricorso n.8/2021 per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., a causa dell'asserito difetto di idonea copertura finanziaria.

Va sottolineata, inoltre, la notevole onerosità della descritta procedura selettiva, che prevede la corresponsione di una somma pari a una mensilità retributiva, per un trimestre, oltre che ai futuri assunti, anche di un numero di soggetti superiore fino al 50 per cento al numero degli stessi.

L'esigenza di scongiurare il rischio di dover avviare nuove procedure di reclutamento nel caso in cui gli idonei siano inferiori al numero di vincitori previsto dal bando, evidenziata quale *ratio legis* dal Comando Forestale nella nota n. 48397 del 28 maggio 2021, non sembra del tutto idonea a superare l'osservazione resa in merito ai costi che l'amministrazione sarebbe tenuta a sopportare né a sconfessare la paventata eventualità, prospettata tenendo conto della peculiare realtà siciliana, che i frequentatori del corso non vincitori (collocati o meno in graduatoria) si possano tramutare in altri "*precari*" interessati a far valere la propria esperienza formativa nell'ambito del Comando per rivendicare un'assunzione in pianta stabile, intravedendosi una breccia alla riapertura di una stagione, quella delle stabilizzazioni, destinata, invece ad una definitiva conclusione.

In conclusione, nelle more della definizione del contenzioso costituzionale riguardante l'art. 1, commi 10 e 11, della L.R. n.16/2020 e gli artt. 1 e 2 della L.R. 29/20[98], deve evidenziarsi la necessità di tenere conto delle limitazioni delle facoltà assunzionali previste dall'"*Accordo tra Stato e Regione per il ripiano decennale del disavanzo*", stipulato ai sensi dell'art. 7 comma 2 del D.lgs. 27 dicembre 2019 n. 158 e dell'esigenza di rispettare l'impegno assunto dalla Regione nel "*Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021*" di contenere le spese per il personale in servizio.

[98] Riassumendo le informazioni già fornite nel testo si rammenta che I commi 10 e 11 dell'art.1 della L.R. 16/20 stati oggetto di impugnativa con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 89/2020 (il comma 10, art.1, della L.R. 16 2020, sull'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile omettendo di individuare la copertura finanziaria degli oneri connessi agli aumenti retributivi e pensionistici, avrebbe violato il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, rilevante ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione ed applicabile anche nei confronti delle autonomie speciali, secondo il quale ogni norma che importi nuove o maggiori spese deve inderogabilmente indicare i mezzi ponendosi altresì in contrasto con l'art.81 Cost. e il successivo comma 11 avrebbe accollato in modo illegittimo e arbitrario il costo del personale comandato sugli enti di provenienza; la norma è stata in seguito modificata dall'art. 15 della L.R. n. 9/2021) e che gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della L.R. 29/20 sono stati impugnati con il ricorso n.8/2021 a causa della loro asserita violazione dell'art. 81., terzo comma Cost.

10.11 Il personale operaio impiegato dall'amministrazione forestale: normativa, giurisprudenza costituzionale, consistenza e costi.

Il tema dei lavoratori stagionali impiegati presso il Comando del Corpo Forestale della Regione siciliana e presso il Dipartimento Regionale dello sviluppo Rurale e Territoriale[99] merita un apposito approfondimento, in ragione sia del peso economico delle loro retribuzioni, corrispondenti a una spesa di carattere sostanzialmente rigido, sia della perdurante necessità di razionalizzazione del settore, composto in misura preponderante da personale precario.

Gli aspetti d'interesse della disciplina applicabile agli operai forestali, ricadente nella materia di agricoltura e foreste, attribuita in via esclusiva al legislatore regionale dall'art. 14, comma 1, lettera a) dello Statuto, sono contenuti in primo luogo nella L.R. 6 aprile 1996, n.16, dedicata al "*Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione*"[100].

In particolare, l'art. 45-*ter* (introdotto dall'art. 43 della L.R. n. 14 aprile 2006, n. 14, recante, fra l'altro, "*Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 …*"), rubricato "*Elenco speciale dei lavoratori forestali*", ha disposto l'istituzione di un elenco speciale regionale dei lavoratori forestali, articolato su base provinciale, presso i competenti uffici periferici provinciali del dipartimento regionale del lavoro, cui potevano accedere, su loro domanda, da presentarsi entro il termine di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, quei lavoratori già utilmente inseriti nelle graduatorie distrettuali o che avessero espletato, a partire dall'anno 1996, un numero prefissato di turni lavorativi; l'iscrizione nell'elenco speciale, ai sensi del comma 3, costituisce una condizione essenziale per l'avviamento al lavoro alle dipendenze delle amministrazioni forestali.

Inoltre, l'art. 44 della L.R. 14/2006 (la stessa che, all'art. 43 ha introdotto il citato art.45 *ter*, relativo all'elenco speciale, nel contesto della L.R. 6/1996), al fine di favorire il processo di progressiva stabilizzazione del personale operaio impiegato dall'Amministrazione

[99] Si tratta dell'articolazione amministrativa subentrata, *ex* art.34 della legge regionale 15 maggio 2013 n. 9, nelle funzioni e nei compiti già assegnati al Dipartimento Regionale Azienda Regionale Foreste Demaniali e all'Azienda Regionale delle Foreste Demaniali.

[100] L'art. 45 *bis* detta "Norme speciali" in materia di rapporto di lavoro, stabilendo che "*Le norme del presente Titolo costituiscono norme speciali che regolano il lavoro del personale alle dipendenze del dipartimento regionale delle foreste e dell'Azienda regionale delle foreste demaniali, per le finalità della presente legge, nell'espletamento delle attività di sistemazione e manutenzione idraulico-forestale ed idraulico-agraria, imboschimento e rimboschimento, miglioramento dei boschi esistenti ed attività connesse, difesa del suolo, valorizzazione ambientale e paesaggistica anche al fine della fruizione sociale del tenitorio, ivi compresa la gestione delle aree protette, difesa della vegetazione dagli incendi, nonché tutte le attività collaterali, connesse e collegate, previste dalla presente legge e dalle norme generali vigenti*".

forestale, ha impedito l'ulteriore avviamento di lavoratori non inseriti nell'elenco speciale di cui all'articolo 45-*ter* della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16.

Infine, il D.P.Reg. 29 maggio 2014 di "*Approvazione della convenzione di cui all'art. 12, comma 3, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, per l'avvalimento del personale appartenente all'elenco speciale dei lavoratori forestali di cui all'art. 45-ter della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 e di cui all'art. 44 della legge regionale 14 aprile 2006, n. 14, da impiegare nel servizio antincendio boschivo*", ha dettato le norme che regolano l'organizzazione del personale di cui all'elenco speciale in oggetto (art. 7), prevedendo anche le condizioni per il trasferimento della titolarità dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato (art. 3) e a tempo determinato (art. 4) da parte del Comando del Corpo forestale al Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale.

Gli operai, inquadrati nei contingenti a secondo delle differenti garanzie occupazionali[101], contribuiscono alla realizzazione di numerosi progetti, gravanti su altrettanti capitoli del bilancio intestati al Dipartimento Regionale dello sviluppo Rurale e Territoriale[102] e, per il Comando del Corpo forestale, che si avvale anche delle prestazioni di operai a tempo indeterminato[103], svolgono attività di prevenzione, di pronto intervento e di repressione degli incendi boschivi (A.I.B)[104].

---

[101] *Vd*. gli artt. 46, 47 e 48, 49 e 60 e 53 della L.R. 16/2016 nonché l'art. 44, comma 7, L.R. 14 aprile 2006, n. 14.

[102] I pertinenti capitoli di bilancio 2019 su cui hanno gravato gli oneri per i lavoratori forestali impiegati presso il Dipartimento Regionale dello sviluppo Rurale e Territoriale sono stati: il n. 155333 –"*Spese per manutenzione e riparazioni vivai*" (parte *ex* cap 156604); il n. 155334 "*Spese per manutenzione e riparazione di aziende pilota e dimostrative a carattere silvo-pastorale zootecnico, faunistico ed agro-turistico"* (parte ex cap 156604)"; il 155335 – "*Spese di gestione e manutenzione delle riserve naturali"* (parte *ex* cap 156604)"; il n. 155336 "*Spese di manutenzione e riparazione del parco del Palazzo dei Normanni e della Villa d'Orleans, nonché per la manutenzione degli spazi verdi della sede dell'assessorato regionale dell'agricoltura, della Villa Pajno in Palermo e di altre aree urbane del demanio regionale. manutenzione di giardini annessi a palazzi o ville di proprietà della regione o comunque utilizzati per uffici o servizi dell'amministrazione regionale e su terreni di proprietà di enti pubblici o di enti morali sempreché destinati alla pubblica fruizione"* (parte *ex* cap. 156604); il n.155337 "*Spese di manutenzione e riparazione delle aree attrezzate e dei sentieri costituiti per l'uso controllato dei boschi* (parte *ex* cap. 156604); il n. 156604 "*Spese per lavori colturali e di manutenzione dei boschi demaniali e in quelli a qualsiasi titolo nella disponibilità dell'azienda, compresi gli interventi selvicolturali di potatura, ripulitura e diradamenti, di piccole opere di bonifica connesse*"; il n. 156606 "*Spese di manutenzione e riparazione del parco del Palazzo dei Normanni e della Villa d'Orleans, nonché per la manutenzione degli spazi verdi della sede dell'assessorato regionale dell'agricoltura, della Villa Pajno in Palermo e di altre aree urbane del demanio regionale. manutenzione di giardini annessi a palazzi o ville di proprietà della regione o comunque utilizzati per uffici o servizi dell'amministrazione regionale e su terreni di proprietà di enti pubblici o di enti morali sempreché destinati alla pubblica fruizione*; il 554238 "*Ricostituzione, valorizzazione e gestione dei demani forestali e delle aree affidate in gestione al dipartimento, tutela della diversità biologica, interventi selvicolturali di potatura, ripulitura e diradamenti, opere di riefficientamento di immobili demaniali e relativi impianti tecnologici, viabilità all'interno dei demani forestali, nonché per acquisto e manutenzione di attrezzature e mezzi agricoli e forestali connessi alla esecuzione dei lavori per amministrazione diretta*"; il 554453 "*Interventi per la realizzazione della misura b.6 "interventi di mitigazione del rischio idrogeologico" del rientro di azione e coesione (PAC) - "nuove azioni" (altre azioni a gestione regionale)*"; il n.554455 "*Interventi per la rinaturalizzazione del territorio, tutela della diversità biologica e valorizzazione della dimensione sociale turistica e culturale delle foreste previsti dal FSC 2014-2020*".

[103] Gli stessi, assunti ai sensi dell'art. 46 e seg., della L.R. 16/1996 e s.m.i, sono impiegati per compiti di supporto ai servizi generali presso la sede degli Ispettorati e presso i Distaccamenti Forestali, mentre, durante il periodo antincendio, collaborano con il personale dei ruoli del Corpo Forestale per la gestione delle squadre antincendio e delle postazioni A.I.B. e nell'organizzazione del servizio antincendio.

[104] Gli oneri retributivi riguardanti il personale operaio impiegato presso il Comando del Corpo Forestale, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, gravano sul capitolo 150514; l'IRAP sul capitolo 151001.

L'assetto normativo e fattuale sopra illustrato dà evidenza della presenza di un elevato numero di soggetti versante, da epoca risalente, in una situazione di "precariato", che il legislatore regionale si proponeva di superare, a giovamento, almeno, di una parte della platea degli interessati, attraverso un intervento, contenuto nell'art. 14 della L.R. Siciliana n. 1/2019, rubricato «Servizio antincendio boschivo», del seguente tenore "1. *Al fine di garantire la continuità del servizio antincendio boschivo regionale il personale di cui all'articolo 12 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, in ragione dell'elevata esperienza professionale acquisita durante il servizio prestato nel quinquennio 2014-2018 presso le Sale operative provinciali, è mantenuto nelle medesime mansioni senza determinare maggiori oneri a carico del bilancio regionale*" [105], da inserirsi nel quadro normativo sopra tratteggiato.

La norma, però, non ha superato il vaglio della Consulta, che, con la pronuncia n. 199/2020, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, ritenendola contrastante con l'art. 97 della carta fondamentale; i passaggi salienti della motivazione si identificano, in primo luogo, nella qualificazione dell'operazione, priva di orizzonte temporale, in termini di stabilizzazione, sulla scorta della seguente argomentazione: "*… alla previsione regionale in esame, che non contempla alcun termine di durata, non può essere attribuito altro significato se non quello di determinare la trasformazione dei rapporti di lavoro di tali lavoratori forestali, avviati attraverso l'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'art. 45-ter della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, in rapporti di impiego a tempo indeterminato nel ruolo dell'amministrazione regionale*" e, in secondo luogo, nella violazione della regola del pubblico concorso, il quale "*costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare l'efficienza, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa*".

Il tema delle stabilizzazioni in ambito forestale è destinato a tornare attuale a seguito dell'adozione della L.R. 15/2021, n. 9: il legislatore regionale, intervenendo con la legge di stabilità per il 2021, ha nuovamente intrapreso percorsi tesi alla stabilizzazione del personale forestale, delineati all'art. 13, rubricato "*Stabilizzazione personale ex dipartimento foreste*" e all'art. 61 relativo ad "*Interventi in favore del personale dei consorzi di bonifica*" prevede analoghe misure in favore del personale in questione.

[105] L'art. 12 della L.R. 28 gennaio 2014, n.5, prevede, al comma 1, l'inserimento del personale impiegato nel servizio di antincendio boschivo nell'elenco speciale dei lavoratori forestali di cui agli artt.45-*ter* della legge regionale n. 16/1996 e 44 della legge regionale 14 aprile 2006, n. 14, in un'unica graduatoria distrettuale, congiuntamente a tutti gli altri lavoratori forestali di cui all'articolo 45-*ter* della stessa legge e, al comma 3, (come sostituito dall'art. dall'art. 47, comma 5, L.R. 7 maggio 2015, n. 9) che sia il Comando del Corpo forestale della Regione siciliana che il Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale, per la realizzazione delle attività di rispettiva competenza, attingano dalla graduatoria unica di cui al comma 1.

Preso atto di tali scelte del Parlamento regionale - evidentemente prive di ricadute sul rendiconto in esame e suscettibili di valutazione sotto il profilo della loro legittimità e della copertura finanziaria degli interventi in occasione del referto corrispondente all'esercizio in cui troveranno applicazione - prima di illustrare le dinamiche retributive riguardanti il settore, va dato conto di un elemento incrementativo, rappresentato dall'applicazione, con decorrenza giuridica ed economica dal 1 settembre 2018, del "*Contratto Integrativo Regionale (CIRL) per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale ed idraulico-agraria – Sistema agro-forestale ambientale-rurale, di cui all'art.2, comma 4, della L.R. 8 maggio 2018, n.8*", [106] sottoscritto dalle competenti articolazioni dell'Amministrazione regionale e delle organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori forestali, successivamente approvato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 387 del 19 ottobre 2018, cui ha fatto seguito il Decreto inter- assessoriale n. 103/GAB del 06/11/2018 dell'Assessore Regionale per l'Agricoltura, lo Sviluppo Rurale e la Pesca Mediterranea e l'Assessore Regionale per il Territorio e l'Ambiente, vistato dalle Ragionerie Centrali in data 07/12/2018; alla luce di questo elemento può essere compreso l'aumento dei costi a fronte delle diminuzione delle giornate lavorative[107].

I costi derivanti dal rinnovo contrattuale, per cui l'art. 2, comma 4, della L.R. n. 8 del 08 maggio 2018, ha autorizzato la spesa annua di 6.800 migliaia di euro per ciascuno degli

[106] Il comma 5 dell'art. 45 *ter* della L.R. n.16/1996, riguardante il trattamento giuridico ed economico del personale forestale, stabilisce che "*La gestione giuridica ed economica del personale forestale assunto in attuazione delle presenti disposizioni avviene in base alla contrattazione collettiva per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale ed idraulico-agraria*"; l'art. 49 della L.R. n.14/2006 di modifica della L.R n. 16/96 completa la disciplina, disponendo che " 1. *Al recepimento della parte normativa del Contratto Collettivo nazionale di lavoro di cui all'art. 45 ter; comma 5, della legge regionale 6 aprile 1996, n.16 e successive modifiche ed integrazioni, come introdotto dall'art.43 della presente legge, provvede l'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste con proprio decreto, entro trenta giorni dalla sottoscrizione. 2. Entro sessanta giorni dall'emanazione del decreto di cui al comma 1, la Giunta regionale delibera sul recepimento della parte economica del contratto*".

[107] Allo stato risulta in corso l'attività di recupero di incrementi relativi al periodo 2006- 2009, non dovuti, in quanto erogati in assenza del prescritto *iter* di recepimento; si espongono, di seguito, i passaggi in cui si è articolata la vicenda.
La Giunta regionale, con delibera n. 287 del 19 luglio 2007, prendeva atto dello schema di decreto di recepimento della parte normativa del CCNL per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale ed idraulico-agraria per il periodo 2006-2009; dopo l'adozione del decreto assessoriale di recepimento della parte normativa del CCNL del 25 luglio 2007, la Giunta, con delibera n. 195 del 9 agosto 2008, recepiva, con decorrenza dal 1° settembre 2008, la parte economica del CCNL 2006-2009 per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale ed idraulico-agraria, senza nulla prevedere sulla corresponsione degli arretrati; ad esito di un incontro svoltosi il 14 maggio 2009, veniva stabilita, in un Protocollo d'Intesa sottoscritto dal Presidente della Regione, dai Dirigenti Generali del Dipartimento Azienda Regionale Foreste Demaniali e del Dipartimento Foreste e dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali, l'erogazione delle competenze che si presumevano maturate, scaglionata in tre *tranche*; dal ritardo nei pagamenti, solo in parte effettuati, scaturiva un contenzioso, il cui esito è stato determinato dalla pronuncia della Corte di Cassazione n. 355/2016, (conseguente all'impugnazione proposta dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo avverso un provvedimento sfavorevole della Corte di Appello di Palermo) espressiva del principio di autonomia fra contratti collettivi di diverso ambito territoriale, in forza del quale andava escluso che, in assenza di provvedimenti di recepimento ad *hoc* – che, riguardo agli arretrati, non erano stati adottati - la contrattazione collettiva nazionale possa imporsi con forza imperativa in ambito regionale.
Risultano, in definitiva, corrisposti incrementi non dovuti erogati dal Dipartimento regionale dello Sviluppo Rurale e Territoriale, per un complessivo ammontare lordo di euro 31.177.988,99 (erogati nel 2010 per 7.345.112,97, nel 2011 per euro 12.968.518,37 e nel 2012 euro 10.864.357,65), recuperati per euro 1.517.721 (v. nota n. 28663 del 16/04/2021).
Gli incrementi non dovuti erogati dal Comando del Corpo Forestale ammontano invece ad euro 7.341.117, 27 recuperati nella misura di euro 120.000,00 (v. la nota prot.n. 98129 del 20 ottobre 2020).

esercizi finanziari 2018, 2019 e 2020, sono stati imputati su apposito capitolo del bilancio regionale[108].

Tabella n. 17 - Manodopera impiegata per lavori in economia dalle strutture operative del Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale nel periodo 2015 - 2019

	ANNO 2015	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018	ANNO 2019
MANODOPERA CON GARANZIA OCCUPAZIONALE 151 GG.	4.311	3.819	3.641	3.523	3.609
MANODOPERA CON GARANZIA OCCUPAZIONALE 101 GG.	4.077	4.247	4.595	4.780	5.265
MANODOPERA CON GARANZIA OCCUPAZIONALE 78 GG.	7.288	6.488	5.596	4.928	4.188
AIB 151sti (50 giornate anno)*	1.101	1.291	1.455	1.620	1.485
CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO	16.777	15.845	15.287	14.851	14.547
CONTRATTI OPERAI A TEMPO INDETERMINATO	1.161	1.145	1.151	1.147	1.179
TOTALE CONTRATTI	17.938	16.990	16.438	15.998	15.726
TOTALE GIORNATE LAVORATIVE	2.067.259	1.901.101	1.839.052	1.780.807	1.709.367
COSTO COMPLESSIVO STIMATO IMPIEGO MANODOPERA/ MIGLIAIA DI EURO *	**201.660**	**190.521**	**181.469**	**163.430**	**168.491**

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

Tabella n. 18 - Manodopera impiegata per lavori in economia dalle strutture operative del Comando Corpo forestale della Regione nel periodo 2015- 2019

	ANNO 2015	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018	ANNO 2019
CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO PER OPERAI FASCIA OCCUPAZIONALE ART. 18 (151^)	1.838	1.396	1.401	1.569	1.743
CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO PER OPERAI FASCIA OCCUPAZIONALE ART. 48 (101^)	4.656	4.898	4.833	4.577	4.156
CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO PER OPERAI FASCIA OCCUPAZIONALE ART. 48 (78^)			19	35	22
TOTALE CONTRATTI PER OPERAI A T.D.	6.494	6.294	6.253	6.181	5.921
TOTALE OPERAI A TEMPO INDETERMINATO	202	198	194	185	185
TOTALE CONTRATTI	6.696	6.492	6.447	6.366	6.106
GIORNATE LAVORATIVE COMPLESSIVE	654.993	694.420	637.058	680.546	665.123
COSTO COMPLESSIVO IMPIEGO MANODOPERA	**54.225**	**62.394**	**66.581**	**68.889**	**68.601**

Fonte: Assessorato regionale del Territorio e dell'ambiente- Comando Corpo forestale/ Importi in migliaia di euro

A fronte di costi di tale entità, corrispondenti al 42% della spesa relativa alle retribuzioni per il personale regionale, appare quantomai urgente che il legislatore regionale, nelle "*more dell'emanazione di una organica normativa di settore*", troppo a lungo attesa, evocata dal comma 1 *bis* dell'art. 3 della n. 16/1996 (aggiunto dall'art. 3 della L.R. 14 aprile 2006, n. 14), si interroghi sulle modalità di riorganizzazione delle risorse umane, anche non di ruolo, di cui

[108] Il capitolo n. 215762, relativo al "*Fondo destinato alle spese per il finanziamento del Contratto Integrativo Regionale di cui alla Delibera di Giunta n. 404/2017 per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico forestale -idraulica agraria - sistema agro-forestale-ambientale-rurale*".

dispone, al fine di apprestare un'effettiva tutela del territorio e del patrimonio boschivo siciliano, gravemente depauperato dai frequenti incendi.

Attualmente fra l'altro, un'ulteriore spinta ad un'improcrastinabile riforma deriva dalla necessità di dare attuazione a quanto previsto dal punto f) del recente "*Accordo fra Stato e Regione per il ripiano decennale del disavanzo*" ed ulteriormente specificato nel "*Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021*."

Quest'ultimo documento, in particolare prefigura l'introduzione di meccanismi idonei ad erodere l'"elenco speciale" di cui all'art. 45 *ter* della L.R. n.16/96, quali misure di fuoriuscita anticipata e di accompagnamento alla quiescenza, fermo restando lo sbarramento ai nuovi ingressi ed un diverso e migliore impiego del personale iscritto ai contingenti; lo strumento idoneo a generare concrete economie di spesa, ancora una volta, viene individuato in un adeguata riforma del settore forestale[109].

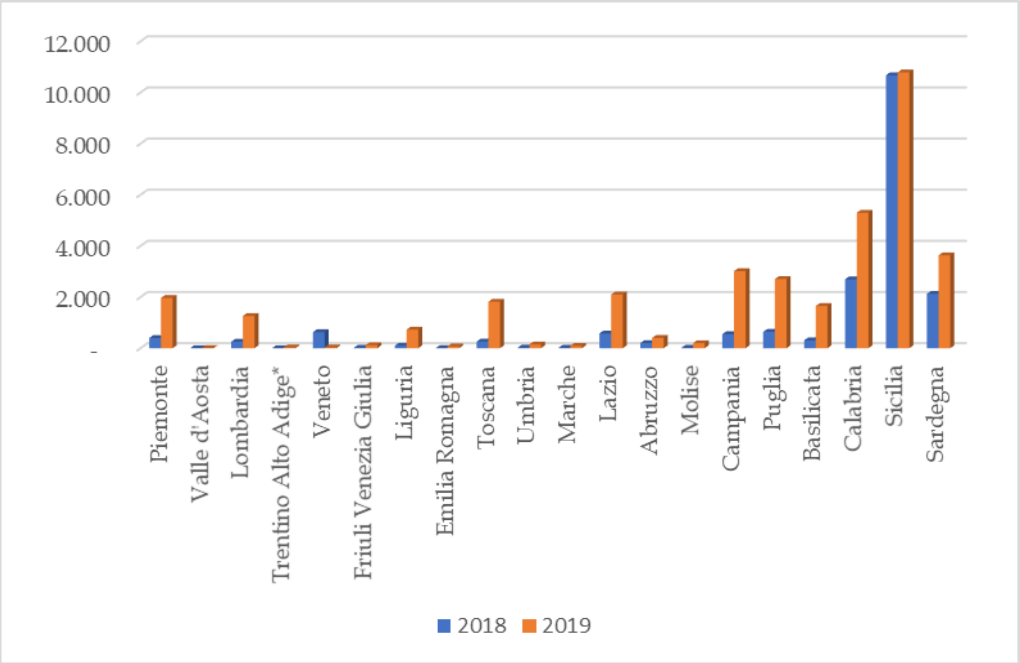
In conclusione si rappresenta da fonti qualificate quali il JRC (Joint Research Centre[110]) e EFFIS (European Forest Fire Information System[111]) evidenziano che a fronte dei 4.793 incendi boschivi avvenuti nel 2016 in Italia, causa della distruzione di una superficie di 47.926 ettari, 841 hanno riguardato la Sicilia, distruggendone 16.202 ettari; nel 2017, dei 7.855 incendi boschivi, fonte della distruzione di una superficie di 161.987 ettari di suolo italiano, 113 sono scoppiati in Sicilia, distruggendo 34.221 ettari; per il 2018 il numero di incendi boschivi sul territorio italiano è stato pari a 3.220, con conseguente distruzione di una superficie di 19.481 ettari; cifre che ricomprendono i 522 incendi e 10.674 ettari distrutti siciliani; le cifre relative al 2019 sono pari, per il suolo nazionale a 4.351 incendi boschivi e a 36.034 ettari distrutti, da rapportare alle cifre riguardanti la Regione siciliana, corrispondenti a 819 incendi, 10.784 ettari distrutti; la raffigurazione sottostante paragona la situazione della Sicilia a quella delle restanti regioni, per il trascorso biennio.

[109] In merito alle informazioni contenute nel presente paragrafo, il Comando del Corpo Forestale, con la nota n. 48387 del 28 maggio 2021 (allegato 5 alla memoria del Ragioniere generale n. 55644 del 9 giugno 2021) ha comunicato di non dover offrire comunicazioni aggiuntive né di dover apportare correzioni.

[110] Il Joint Research Centre è il servizio della Commissione europea per la scienza e la conoscenza che impiega scienziati per svolgere attività di ricerca al fine di fornire consulenza scientifica indipendente e sostegno alla politica dell'UE.

[111] Il sistema europeo di informazione sugli incendi boschivi (EFFIS) sostiene i servizi incaricati della protezione delle foreste contro gli incendi nei paesi dell'UE e fornisce ai servizi della Commissione europea e al Parlamento europeo informazioni aggiornate e affidabili sugli incendi boschivi in Europa.

Grafico n. - Ettari di superfici (boschive e non) complessivamente andate a fuoco - anni 2018 e 2019



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da JRC - Technical Report – Forest Fires In Europe, Middle East end North Africa 2019

11. LA SPESA PREVIDENZIALE

SOMMARIO *1. Principali novità normative e giurisprudenza costituzionale - 2. Il sistema pensionistico Regionale. Il Fondo per il pagamento del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita del personale regionale" (c.d. Fondo Pensioni Sicilia) - Le gestioni "contratto 1" e "contratto 2" e le spese relative all'indennità di buonuscita - 3. La costituzione del patrimonio immobiliare del Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana prevista dall'art. 7 della L.R. n. 8/2017, come successivamente modificato dall'art. 7, commi 6 e 7, L.R. 22 febbraio 2019, n. 1 e dall'art.1, comma 7, della L.R. n. 10/2020 - 4. La gestione del Fondo Pensioni nell'esercizio di interesse.*

1. Principali novità normative

Si riferiscono, in primo luogo, le principali innovazioni legislative introdotte in materia e le più significative pronunce della Corte costituzionale[112].

a. Sul fronte della normativa nazionale, vanno segnalate le previsioni contenute nell'art. 1, comma 260, della L. 30 dicembre 2018, n. 145, recante il "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*", vigente dal 1° gennaio 2019, che hanno limitato, in percentuali diversificate a seconda degli importi dei trattamenti incisi, la rivalutazione automatica delle pensioni (c.d. "perequazione"), da calcolarsi secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, per il triennio 2019-2021; l'attuazione della norma nei confronti dei pensionati siciliani è stata disciplinata con la circolare della Direzione del Fondo Pensioni prot. n. 2675 del 24.1.2019.

b. Inoltre, i commi da 261 a 268 del richiamato art. 1 hanno introdotto, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, specifiche aliquote di riduzione a carico dei trattamenti pensionistici diretti superiori a 100.000 euro annui (con esclusione di quelli liquidati interamente con il sistema contributivo, delle pensioni indirette e di reversibilità e a favore delle vittime del dovere o di azioni terroristiche); le note della Direzione del Fondo Pensioni n. 2824 del 25 gennaio 2019 e n. 15758 del 13 maggio 2019 hanno regolato l'applicazione dei tagli sulle c.d. "pensioni d'oro", che, come chiarito dal parere dell'Ufficio Legislativo e Legale n. 14909 del 28 giugno 2019, riguardano anche i pensionati siciliani[113].

[112] Nel corso del paragrafo si fa riferimento alle gestioni "contratto 1" e "contratto 2", distinzione che viene più approfonditamente illustrata nell'immediato prosieguo della trattazione.

[113] La nota chiarisce anche la compatibilità delle decurtazioni in esame con il tetto imposto alle pensioni regionali, la cui legittimità, all'epoca *sub iudice*, è stata dichiarata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 263/2020, di seguito esaminata.

La Corte costituzionale, con la recente pronuncia n. 234/2020, è intervenuta sia sul "raffreddamento della perequazione", giudicandolo proporzionato e ragionevole, sia sulle decurtazioni, originariamente da effettuarsi fino al 2023, considerandole compatibili con l'ordito costituzionale solo nell'orizzonte temporale triennale del bilancio di previsione (vale a dire fino al 2021).

c. L'art. 13, comma 2, della L.R. n. 13 del 2014 ha fissato un limite massimo di 160.000,00 euro annui per i trattamenti di pensione a carico dell'amministrazione regionale e del Fondo Pensioni Sicilia; tale misura, in principio applicabile per il periodo dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2016, è stata poi prorogata per il triennio 2017-2019 dall'art. 1, comma 3, della L.R. n. 28 del 2016, e attualmente, in assenza di ulteriori proroghe, non è più in vigore.

La Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, sul presupposto che la riduzione dei trattamenti pensionistici dovesse configurarsi come un tributo, destinato a gravare, in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., su di una limitata platea di soggetti, con ordinanza n. 42/A/2018, ha sollevato la questione della legittimità costituzionale delle disposizioni richiamate, anche in relazione agli artt. 36 e 38 Cost.

La Consulta, pronunciatasi con la sentenza n. 263/2020, alla luce del seguente percorso argomentativo, ha affermato la legittimità delle norme censurate.

In primo luogo, la Corte ha escluso che il decremento dei trattamenti rivestisse la natura di prelievo tributario, qualificandolo come strumento di razionalizzazione della spesa previdenziale, da ricondursi fra le modificazioni sfavorevoli del rapporto previdenziale che il legislatore può introdurre per la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, con il limite dell'intangibilità del nucleo dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

In secondo luogo, è stato evidenziato come le disposizioni esaminate si rivolgessero prevalentemente ai dirigenti in quiescenza ricompresi nel regime, particolarmente favorevole, del cd. "contratto 1", caratterizzato dall'applicabilità della L.R. 1/62 (beneficio di cui i dipendenti "contratto 2", tendenzialmente assimilati ai dipendenti statali, non godono), con la conseguenza del carattere non discriminatorio delle disposizioni avversate.

L'assetto normativo scrutinato, inoltre, è apparso immune anche dalla rilevata irragionevolezza, rispondendo all'oggettiva esigenza di preservare la sostenibilità del sistema previdenziale regionale, in una più ampia ottica di razionalizzazione della spesa e del suo complessivo riequilibrio.

Ancora, l'elevato ammontare delle pensioni oggetto di riduzione ha condotto il giudice delle leggi a considerare salvaguardata l'adeguatezza e la proporzionalità dei trattamenti incisi.
Infine, la temporaneità della compressione dei benefici, circoscritta ad un arco temporale definito, e l'insussistenza di un affidamento meritevole di tutela in capo ai pensionati sull'immutabilità della disciplina di cui avevano goduto completano il quadro degli aspetti vagliati.
In conclusione, la Corte costituzionale ha affermato la legittimità dell'art. 13, comma 2, della L.R. n. 13/2014 e dell'art. 1, comma 3, della L.R. n. 28/2016, giudicandoli non determinanti una riduzione sproporzionata e definitiva dei trattamenti e sorretti dalla congrua giustificazione di salvaguardare l'equilibrio del sistema previdenziale regionale e la razionalità e l'efficienza della gestione demandata al Fondo Pensioni Sicilia.
c.2. Gli accantonamenti effettuati dal Fondo, ai sensi dei richiamati commi 261 e ss. e del successivo comma 265, le decurtazioni operate in base all'art. 13, comma 2, della L.R. n. 13 del 2014 e dell'art. 1, comma 3 della L.R. n. 28 del 2016 ed ai sensi di precedenti interventi sui trattamenti pensionistici, sono illustrati nella misura indicata nella tabella in calce, contenente la rielaborazione dei dati forniti dall'ente.
Tabella n.1

PROVENTI DECURTAZIONI PENSIONI					
Contratto 1					
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Art.1, commi da 261 a 268, legge 30/12/2018 n. 145	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 753.281,13
Art. 1 D.L. n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015) e art. 1, comma 260, della legge 30/12/2018, n. 145. (rivalutazione annuale)*	€ 1.100.868,60	€ 0,00	€ 0,00	€ 3.854.843,55	€ 1.591.408,16
Art. 1, comma 486, legge 27/12/2013, n. 147 e ss.mm.ii., art. 22 della l.r. 12/8/2014, n. 21 (contributo di solidarietà)	€ 427.413,05	€ 508.906,22	€ 2.613,72	€ 0,00	€ 0,00
	€ 1.533.919,39	€ 1.651.425,74	€ 54.469,72	€ 0,00	€ 0,00
Art. 13, comma 2, l.r. n. 13 dell'11/6/2014 e art. 1, comma 3, della l.r. n. 28 del 29/12/2016 con i quali è stato imposto un tetto massimo sulle pensioni	€ 0,00	€ 0,00	€ 25.907,22	€ 0,00	€ 0,00
	€ 1.930.938,08	€ 1.957.975,70	€ 1.784.723,46	€ 1.956.872,46	€ 1.973.729,04
TOTALE	**€ 4.993.139,12**	**€ 4.118.307,66**	**€ 1.867.714,12**	**€ 5.811.716,01**	**€ 4.318.418,33**
Contratto 2					
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Art.1, commi da 261 a 268, legge 30/12/2018 n. 145	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 8.691,92

Art. 1 D.L. n. 65/2015 (convertito in legge n, 109/2015) e art. 1, comma 260 della legge 30/12/2018, n. 145. (rivalutazione annuale)*	€ 23.023,31	€ 0,00	€ 0,00	€ 168.329,18	€ 87.337,04
Art. 1, comma 486, legge 27/12/2013, n. 147 e ss.mm.ii., art. 22 della l.r. 12/8/2014, n. 21 (contributo di solidarietà)	€ 2.002,58	€ 2.429,97	€ 1,92	€ 0,00	€ 0,00
	€ 20.955,91	€ 36.023,37	€ 9.291,22	€ 0,00	€ 0,00
Art. 13, comma 2, l.r. n. 13 dell'11/6/2014 e art. 1, comma 3, della l.r. n. 28 del 29/12/2016 con i quali è stato imposto un tetto massimo sulle pensioni	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
TOTALE	**€ 45.981,80**	**€ 38.453,34**	**€ 9.293,14**	**€ 168.329,18**	**€ 96.028,96**

d. Si evidenziano, poi, gli articoli 14 e 23 del D.L. 28 gennaio 2019 n. 4, riferiti alla c.d. "quota 100", (intesa quale condizione per usufruire del trattamento anticipato di pensione, integrata dalla sommatoria tra il requisito dell'età anagrafica, non inferiore ad anni 62, e quello dell'anzianità contributiva, non inferiore ad anni 38) e al finanziamento dell'indennità di fine servizio, conseguita dai beneficiari della cosiddetta "quota 100" in via anticipata rispetto al momento di maturazione dei requisiti ordinari di accesso alla pensione dettati dal D.L. n. 201 del 2011.

e. Il legislatore regionale ha inteso recepire tali istituti con l'art. 7, comma 1, della L.R. 6/8/2019, n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi), rubricato "*Disposizioni in materia di trattamento pensionistico dei dipendenti regionali*", in vigore dal 24 agosto 2019; inoltre, il comma 2 dello stesso art. 7 aveva escluso nei confronti dei dipendenti regionali di cui all'art. 52, comma 5, della L.R. 15/2009[114], fra i requisiti per ottenere il trattamento di quiescenza, l'incremento della speranza di vita di cui all'art. 12 del D.L. n. 78 del 2010, stabilendone la decorrenza dopo tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici; il comma 3 della medesima disposizione, infine, dichiarava che dalla sua attuazione "*non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione*".

Tutti e tre i commi richiamati sono stati oggetto di ricorso promosso in via principale innanzi alla Consulta a causa della dedotta mancata copertura finanziaria, con conseguente violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, confermata, nell'ottica

[114] Si tratta di quei dipendenti che avevano maturato i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico in base alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'articolo 24 del D.L. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, nel periodo dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2020.

impugnatoria, dal difetto della Relazione tecnica di accompagno di cui all'art. 17 della legge n. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica)[115], che avrebbe dovuto dare atto della sostenibilità degli oneri derivanti dai nuovi trattamenti pensionistici e dei correlati trattamenti di fine servizio, ovvero dell'autenticità della clausola di invarianza, sospettata di non rispecchiare un'effettiva neutralità finanziaria, ma di essere stata apposta come una mera clausola di stile.

La Corte, condividendo le argomentazioni di parte ricorrente, ha ritenuto la clausola di neutralità sorretta da argomentazioni generiche e non concludenti e, considerando la norma impugnata fonte di un disequilibrio finanziario, i cui oneri, non quantificati, sarebbero ricaduti sul bilancio regionale, con la sentenza n. 235/2020, ne ha dichiarato illegittimità costituzionale.

In merito alle spese sostenute dalla Regione per effetto dell'applicazione della norma in epoca anteriore alla sua caducazione si rappresentano gli esiti dell'attività istruttoria.

Secondo quanto dichiarato dall'Assessorato regionale delle Autonomie Locali nella nota n. 107472 del 19 novembre 2020 (di riscontro alla richiesta istruttoria avanzata dal Procuratore Generale), prima della dichiarazione di illegittimità della norma, sarebbero stati cancellati dai ruoli, ai sensi del 1° comma (c.d. quota 100), n. 7 dirigenti; n. 2 funzionari; n. 2 istruttori e, in base al secondo comma, n. 34 dirigenti, n. 145 funzionari, n. 56 istruttori e un collaboratore, per un totale complessivo di n. 246 dipendenti; il Fondo Pensioni, invece, nella nota integrativa prot. 35377 del 2 dicembre 2020, ha comunicato di aver ricevuto, fino alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2020, n. 10 provvedimenti di cancellazione dai ruoli ai sensi del citato art. 7, di cui n. 6 relativi a dipendenti appartenenti alla gestione "contratto 1" e n. 4 riguardanti dipendenti ricompresi nella gestione "contratto 2".

[115] L'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009 stabilisce che "*i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti*"; il comma 6-*bis* della stessa disposizione precisa che "[*p*]*er le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione…*"; il seguente comma 7, primo periodo, infine, dispone che «*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*".

Data l'apparente antinomia fra il numero dei soggetti cancellati dai ruoli e di quelli presi in carico dal fondo, si è ritenuto di procedere ad un ulteriore approfondimento.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con nota 116532 del 11 dicembre 2020, confermava i dati già contenuti nella nota di riscontro al P.G. (tranne che per il numero di dirigenti posti in quiescenza *ex* art. 7, comma 2, indicati in numero di 33 anziché 34).

Il Fondo Pensioni, con nota integrativa n. 12569 del 20 aprile 2021, chiariva che il numero dei soggetti posti in quiescenza mediante il meccanismo della "quota 100" era effettivamente pari a 11, come dichiarato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e già anticipato con la nota n.3613 del 10 dicembre 2020, e che i ratei di pensione provvisoria corrisposti agli interessati fino al dicembre 2020, erano pari ad euro 223.653,11 (solo un pensionato aveva ottenuto il trattamento definitivo); sul fronte dei congedi disposti in base al secondo comma dell'art.7 in commento, escludeva di poter riconciliare i dati in precedenza forniti rispetto a quelli indicati dal competente Dipartimento, asserendo che tale difficoltà derivava dalla natura non definitiva dei trattamenti erogati.

In occasione del contradditorio instaurato in sede di pre - parifica l'Amministrazione ha offerto ulteriori chiarimenti che hanno consentito di circoscrivere il dato relativo al numero di soggetti collocati in quiescenza nel 2019 ai sensi della disposizione successivamente dichiarata illegittima e al relativo costo sostenuto nello stesso esercizio a carico dell'erario regionale, ammontante ad euro 164.050,10, erogati a dipendenti appartenenti al "contratto 1", e a carico del Fondo, per euro 12.395,33, versati a soggetti ricompresi nel "contratto 2".

La situazione è stata ulteriormente specificata negli allegati n. 8 e 9 alla predetta memoria.

Nell'allegato 8, in particolare, l'Assessorato della funzione pubblica ha chiarito che, nel 2019, nessun dipendente regionale è stato collocato in quiescenza ai sensi dell'art. 7, comma 1, della L.R. n.14/2019 e che nel medesimo anno sono stati posti in congedo, in base al secondo comma della stessa disposizione, 46 dipendenti regionali, 43 inclusi nella gestione "contratto 1" e 3 nella gestione "contratto 2" oltre a tre dipendenti appartenenti al Corpo Forestale (ricompresi nel "contratto 1"), precisando che la spesa per i trattamenti di cui al "contratto 1" è gravata sul capitolo 108007 del bilancio regionale.

f. Ancora, fra gli interventi regionali risalenti al 2019, si annoverano le modifiche apportate dall'art. 27, comma 1, L.R. 22 febbraio 2019, n. 1, all'art.52, comma 7, L.R. 7 maggio 2015, n. 9, aggiungendo al comma 7, nella parte in cui specifica che "*l'Amministrazione regionale può contingentare, per numero, categorie e dipartimenti, la fuoriuscita dei dipendenti che hanno*

presentato domanda, con l'obbligo comunque di collocarli in quiescenza entro un anno" le parole, "*ovvero, previo consenso dell'interessato, entro due anni dalla maturazione dei requisiti*".

g. Sempre la L.R. 22 febbraio 2019 n. 1, con l'art. 7, commi 6 e 7, è intervenuta sull'art. 7 della L.R. 9 maggio 2017 n. 8, recante la "*Costituzione del patrimonio immobiliare del Fondo Pensioni dei dipendenti della Regione Siciliana*", norma già oggetto dell'attenzione di queste Sezioni riunite e meritevole di specifico e apposito approfondimento anche nella sua formulazione innovata[116].

h. Si fa presente, inoltre, che la legge n. 160/2019 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), all'art. 1, commi 447 e 448, ha introdotto una duplice misura in vigore dal 1° gennaio 2020 (cioè in un periodo successivo a quello considerato nella presente relazione), limitando sia il riconoscimento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, sia l'applicazione del relativo indice, rilevante secondo il meccanismo di cui all'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

i. Non hanno riflessi sull'esercizio in esame neppure le previsioni contenute nello "*Schema di Accordo tra Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo*", apprezzato con la deliberazione della Giunta Regionale n. 3 del 12 gennaio 2021, nella parte in cui fa riferimento al "*contenimento della spesa… del personale in quiescenza* (*cfr*. punto 2, lettera e)*)* e nel "*Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021*", tuttavia, dato il loro decisivo rilievo, appare opportuno soffermarvisi, dal momento che dall'adempimento dell'accordo, discenderà il permanere della dilazione temporale per il rientro dal disavanzo, da ripianare, invece, entro l'originario arco temporale nel caso di mancata attuazione del programma.

L'ultimo documento, in particolare, prevede, nelle more di un più ampio intervento volto ad eliminare le disparità fra i regimi "contratto 1" e "contratto 2" (specificatamente illustrati nel paragrafo seguente), diverse misure, fra le quali un intervento temporaneo, consistente in un "*contributo di solidarietà*", gravante sulle pensioni di importo più elevato, appartenenti alla prima gestione e ai trattamenti integrativi che garantiscono agli *ex* dipendenti di enti

[116] *Cfr*. il successivo paragrafo 3, concernente anche le modifiche apportate alla stessa disposizione dalla L.R. n. 10/2020.

pubblici soppressi lo stesso beneficio complessivo[117]; il sacrificio richiesto alla platea di pensionati sopra indicata - che si assume, limitato, temporaneo, non irragionevole e giustificato dall'esigenza di preservare la sostenibilità del sistema previdenziale, in un'ottica di razionalizzazione e di complessivo riequilibrio – dovrebbe generare, nel primo anno, della sua applicazione risparmi per 3.974.378,81[118].

l. Il legislatore regionale, tuttavia, in occasione dell'adozione della L.R. 15 marzo 2021, n. 9, recante "*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale*" ha seguito una diversa linea di indirizzo, non in linea con l'architettura del Piano imperniata sul contenimento e sulla razionalizzazione della spesa previdenziale, ritagliando, anzi, ulteriori spazi di beneficio in favore di specifiche categorie.

Una prima ipotesi, contemplata dall'art. 16 della legge di stabilità, riguarda il trattamento dei dipendenti che durante il servizio erano stati collocati in aspettativa sindacale, cui vengono estese le favorevoli disposizioni statali in tema di contribuzione aggiuntiva contenute nell'articolo 3, commi 5 e 6, del D.lgs. 16 settembre 1996, n. 564 e ss.mm.ii..

Un secondo caso, previsto dal successivo art. 20 della stessa legge regionale, concerne il personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione, titolare del un trattamento aggiuntivo di cui al primo comma dell'art. 45 della L.R. n. 8/2018, dal quale, originariamente, in base al secondo comma, erano esclusi il personale con qualifica dirigenziale e i superstiti degli aventi diritto; il comma 1 del citato art. 20 ha disposto l'abrogazione del secondo comma dell'art. 45 della L.R. n. 8/2018 limitativo della disposizione favorevole, con conseguente inclusione nella platea dei beneficiari anche degli *ex* dirigenti e dei titolari di pensioni di reversibilità o indirette.

Le risorse per far fronte ai conseguenti oneri, quantificati in euro 1.837.901,90 per il 2021, in euro 1.800.000,00 per l'esercizio 2022 ed in euro 1.780.000,00 per l'esercizio 2023, dovrebbero essere recuperate attraverso "*gli avanzi di amministrazione determinatisi dai maggiori trasferimenti effettuati dall'Amministrazione regionale a valere sulla Missione 1, Programma 10, capitolo 108007*" che il Fondo Pensioni Sicilia è autorizzato ad utilizzare ai sensi del comma 2 della norma in esame.

[117] Un'ulteriore disparità che il Piano si propone di cancellare riguarda le modalità di calcolo degli oneri di riscatto dei periodi universitari, al momento più favorevoli per i pensionati del "contatto 2", che godono dell'applicazione dell'art. 77 della L.R. n.21/1985.
[118] *Cfr*. la tabella a pag. 38 del Piano di rientro.

Tali disposizioni suscitano notevoli perplessità, dubitandosi della legittimità di una simile anomala forma di copertura, fondata non su risorse effettive della Regione ma sulla presenza di imprecisati "*maggiori trasferimenti effettuati negli esercizi precedenti al 2021*", sulla cui quantificazione effettiva pendono i dubbi di seguito esplicitati con riferimento all' analogo meccanismo introdotto, in via generale, "*al fine di assicurare al Fondo pensioni Sicilia le somme per il pagamento delle pensioni, degli assegni, dei sussidi e delle assegnazioni vitalizie*", dall'art. 19 della L.R. n. 9/2021, che autorizza, per l'esercizio finanziario 2021, il Fondo Pensioni "*ad utilizzare gli avanzi di amministrazione determinatisi da maggiori trasferimenti effettuati negli esercizi precedenti al 2021 dall'Amministrazione regionale a valere sulla Missione 1, Programma 10, capitolo 108007 per l'importo massimo di 10.000 migliaia di euro sulla base delle esigenze effettive per il medesimo esercizio*".

Si osserva infatti che tale previsione (non rilevante per il rendiconto in esame) fa riferimento a presunti avanzi pregressi che dovrebbero trovare evidenza nella contabilità di un ente, il Fondo Pensioni, il cui ultimo rendiconto approvato in via definitiva riguarda l'esercizio 2016: una situazione di ritardo contabile di tale gravità non può che risultare ostativa all' individuazione di un avanzo di amministrazione da utilizzare per le finalità prefigurate dal legislatore regionale.

Vanno segnalati, inoltre, per la loro totale divergenza rispetto alle prescrizioni contenute nell'Accordo Stato Regione e nel connesso Piano di Rientro, le disposizioni contenute nel comma 1 dell'art. 18 della L.R. n. 9/2021, che riecheggiano il primo e il secondo comma dell'art. 7 della L.R. 14/2019, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 235/20.

Più esattamente, il primo comma riapre l'accesso ai dipendenti regionali al collocamento in quiescenza con le condizioni della cosiddetta "quota 100", sostituendo alla clausola di invarianza finanziaria la previsione di una spesa annua di 4.081.000,00 per ciascuno degli esercizi 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025, da trasferire al Fondo di quiescenza del personale della Regione, in proporzione al numero effettivo di beneficiari; nel silenzio della norma, tale trasferimento sembrerebbe riguardare solo i pensionati inclusi nel "contratto 1", a carico della Regione, restando imprecisato, il costo addossato al Fondo per i dipendenti collocati in quiescenza appartenenti al "contratto 2".

Il comma 4 dell'art. 18 in oggetto ricalca, invece, il comma 2 del caducato art.7 della L.R. 14/2019, specificando, anche in questo caso, le risorse necessarie a far fronte all'intervento normativo.

Si osserva al riguardo che la disposizione esaminata, oltre a comportare un incremento della spesa pensionistica, comporta uno svuotamento ulteriore dei ruoli regionali in una fase in cui l'attuazione del Piano di rientro limita drasticamente gli spazi assunzionali, rischiando anche di arrecare pregiudizio all'equilibrio fra le risorse promananti dalla contribuzione dei dipendenti in attività e l'onere connesso ai trattamenti goduti da quelli in quiescenza[119].

m. Si riferisce, infine, della pronuncia delle Corte Costituzionale n. 62 del 10 aprile 2020, in cui, dopo aver accertato, a seguito di apposita istruttoria, la congruenza della copertura finanziaria relativa agli oneri della disposizione impugnata, è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della L.R. 8 maggio 2018 n. 8 (legge regionale di stabilità 2018), nella parte in cui prevede che il fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione, costituito ai sensi dell'art. 67 L.R. 7 maggio 2015 n. 9, possa essere destinato anche al trattamento integrativo del personale in quiescenza dell'ente[120].

2. Il sistema pensionistico regionale. Il Fondo per il pagamento del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita del personale regionale" (c.d. Fondo Pensioni Sicilia) - Le gestioni "contratto 1" e "contratto 2" e le spese relative all'indennità di buonuscita

Il peculiare assetto del regime previdenziale dei dipendenti della Regione siciliana è caratterizzato dallo spartiacque legislativo introdotto dall'art. 10 della L.R. n. 21/1986, che, al comma 1, ha abrogato il precedente regime, disciplinato dalla L.R. n. 2/1962, disponendo l'applicazione nei confronti del personale regionale delle norme sul trattamento di quiescenza e sulle prestazioni previdenziali relative agli impiegati civili dello Stato; il medesimo art. 10, ai commi 2 e 3, ha previsto, in via transitoria, per i dipendenti già in

[119] Il quarto comma dell'articolo esaminato disciplina il regime dipendenti regionali che hanno presentato istanza di collocamento in quiescenza ai sensi del comma 5 dell'articolo 52 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, posti in congedo al termine del periodo di maturazione degli incrementi della speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e comunque non oltre il 31 maggio 2021; tale disciplina diverge da quella dettata dal comma 2 dell'art. 7 caducato che esonerava i dipendenti dall'attesa della maturazione degli incrementi; per tale finalità è autorizzata la spesa di euro 5.141.000,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025, da trasferire al Fondo di quiescenza del personale della Regione siciliana, in proporzione al numero effettivo di beneficiari; valgono al riguardo le stesse perplessità esposte nel testo circa la non determinazione dei trattamenti spettanti ai dipendenti con regime "contratto 2", i cui oneri ricadono sul Fondo.

120 *Cfr*. anche il paragrafo successivo.

servizio o in quiescenza alla data della entrata in vigore della stessa legge n. 21/1986, il mantenimento della previgente e più favorevole normativa.

La distinzione determinata dallo "spartiacque" sopra indicato si riflette, oltre che sulla disciplina applicabile, anche sulla titolarità della spesa previdenziale, che fa capo a due distinte gestioni, denominate "gestione contratto 1" e "gestione contratto 2".

In entrambe è coinvolto, a diverso titolo, il "*Fondo per il pagamento del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita del personale regionale*" (c.d. Fondo Pensioni Sicilia), ente pubblico non economico, dotato di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale, finanziaria, gestionale, amministrativa e contabile, istituito dall'art. 15 della L.R. n. 6/2009 al fine di scorporare dal bilancio regionale le somme destinate ai trattamenti previdenziali, evitandone un impiego volto a colmare eventuali deficienze di cassa e consentendone il reinvestimento in attività finanziarie più proficue[121].

Il d.P.Reg. 23 dicembre 2009, n. 14, adottato ai sensi del comma 11 della norma ultima citata, recentemente modificato dal d.P.Reg. 13 novembre 2019, n. 22, disciplina l'organizzazione e il funzionamento del Fondo, in conformità, per quanto non previsto dalla legislazione regionale, alla normativa statale in materia di enti pubblici non economici che gestiscono forme di previdenza obbligatoria.

L'Ente è sottoposto alla vigilanza ed alla tutela dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, che ne approva i principali documenti contabili; i suoi organi, elencati dall'art. 6 del regolamento di organizzazione, sono il Presidente, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, il Collegio dei Sindaci[122] (già denominato Collegio dei Revisori dei Conti), il Consiglio di Amministrazione e il Direttore generale, i cui compiti sono rispettivamente indicati dagli art. 7, 8, 9, 10 e 11 dello stesso regolamento; i successivi artt. 12 e 17 *bis* introducono le figure dell'Organismo Indipendente di Valutazione e del Garante per l'erogazione delle prestazioni[123]; le attività svolte dal Fondo sono espletate, in base

[121] La Regione siciliana in precedenza, con l'art. 16 della legge regionale 29 luglio 1950, n. 65 aveva già costituito un proprio ente strumentale, denominato "Fondo di quiescenza, previdenza ed assistenza del personale della Regione siciliana", soppresso con la legge 3 maggio 1979 nr. 73; le attribuzioni già di competenza del soppresso fondo, comprese quelle relative a gestioni separate o speciali, sono state svolte dal Dipartimento del Personale e dei Servizi di Quiescenza, presso la Presidenza della Regione fino all'entrata in vigore della L.R. 14 *maggio 2009, n. 6, con cui è stato nuovamente ricostituito un apposito fondo previdenziale, raggiungendo l'obbiettivo di separare i flussi di cassa della normale spesa corrente e di investimento del bilancio regionale, rispetto a quelli aventi finalità previdenziale.*

[122] Il Piano di rientro intende conseguire un'economia sostituendo il collegio con un revisore unico, libero professionista o dipendente regionale, purché iscritto all'albo dei revisori contabili tenuto dal MEF, ai sensi del D.Lgs. n.39/2010.

[123] Nella prospettiva del "*Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021*" si modifica il compenso di 20.000,00 euro annui erogato al Garante sostituendolo con un gettone di 30 euro a seduta e un rimborso spese.

all'art. 16 dello stesso decreto, avvalendosi esclusivamente di personale regionale in comando, senza alcun onere a proprio carico.

Si descrive di seguito, alla luce della distinzione fra le gestioni sopra indicate (condotte in un regime di separazione e con contabilità distinte, come prescritto dall'art. 13 del decreto presidenziale di organizzazione), l'andamento della spesa previdenziale a carico delle casse regionali e del Fondo, raffrontandolo con le correlate entrate di natura contributiva.

a. La "gestione contratto 1" (che include i soggetti di cui ai commi 2 e 3 della legge 21/1986), in base all'art. 15, comma 8, della L.R. n. 6/2009, grava sul bilancio della Regione, che è al tempo stesso datore di lavoro e finanziatore della spesa previdenziale, ruolo cui provvede trasferendo le relative risorse al Fondo Pensioni, incaricato dell'erogazione dei benefici in favore degli aventi diritto e, secondo quanto specificato dall'art. 4, lettera b), del d.P.Reg. 23 dicembre 2009, n. 14, anche della gestione amministrativa e contabile dei trattamenti di pensione, compresa l'adozione dei relativi provvedimenti.

Nel dettaglio, i trattamenti di quiescenza dei dipendenti di cui al "contratto 1", sono liquidati, ai sensi dell'articolo 20 della L.R. n. 21 del 29 dicembre 2003, con un sistema misto, risultante dalla somma di due quote di pensione: la prima, relativa all'anzianità contributiva maturata fino al 31 dicembre 2003, era calcolata, fino alla riforma introdotta con la legge n. 9/2015, con riferimento all'ultima retribuzione in godimento alla data di cancellazione dal ruolo, secondo le regole del metodo retributivo previste dalla L.R. n. 2 del 1962; la seconda, relativa all'anzianità contributiva decorrente dal 1° gennaio 2004, secondo le regole del metodo contributivo di cui alla legge statale n. 335 del 1995.

L'art. 20 della legge regionale 30 dicembre 2003, n. 21, norma di armonizzazione dell'assetto ordinamentale pensionistico regionale con quello statale, modificando i requisiti per il collocamento a riposo, ha determinato la riduzione dei flussi in uscita, senza però incidere sulla misura delle prestazioni previdenziali, dal momento che i periodi di anzianità antecedenti al 1° gennaio 2004 continuavano ad essere calcolati in base alla legge regionale n. 2 del 1962, facendo riferimento all'ultima retribuzione in godimento alla data di cancellazione dal ruolo, con un meccanismo particolarmente vantaggioso per il calcolo della quota retributiva.

Attualmente, ai sensi dell'articolo 51, commi 1 e 2, della richiamata L.R. n. 9/2015, la quota retributiva, concernente l'anzianità maturata fino al 31 dicembre 2003, non deve essere più calcolata in base all'ultima retribuzione in godimento ma, secondo le norme relative agli

impiegati civili dello Stato, sulla media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni; in ogni caso, *ex* comma 3, il trattamento pensionistico annuo lordo non può superare l'ottantacinque per cento della media dei trattamenti stipendiali complessivi degli ultimi cinque anni; né, in base al comma 6, può mai essere inferiore a quello previsto per gli impiegati civili dello Stato[124].

Il ritardo con cui il legislatore regionale ha recepito il metodo contributivo, introdotto a livello statale con la riforma del 1993 ed ampliato dall'articolo 24 del D.L. n. 201 del 2011 (c.d. riforma Monti – Fornero) come convertito dalla lege 214/2011, che ne ha esteso l'applicazione a tutti i lavoratori a partire dal 1° gennaio 2012, costituisce una delle cause dell'incremento della spesa previdenziale, amplificato sui trattamenti più cospicui del "contratto 1"; un altro fattore da considerare, concerne l'operatività, fino all'intervento della L.R. n. 7 del 12 gennaio 2012, dell'art. 39 della legge regionale n. 10 del 2000 (più volte ritoccato dal legislatore), che consentiva ai dipendenti che avessero maturato la prescritta anzianità di servizio di accedere al prepensionamento non solo se, *ex* lege n. 104 del 1992, fossero affetti da una situazione di grave disabilità, ma anche al fine di assistere un familiare nella medesima condizione[125].

La gestione in oggetto, basata sul sistema c.d. a ripartizione, si trova inevitabilmente in una situazione di squilibrio (destinato ad accentuarsi nel restante periodo di attuazione del regime temporaneo previsto dall'art. 52 della L.R. n. 9 del 7 maggio 2015, che, in via transitoria, ha introdotto fattispecie specifiche di prepensionamenti), data la progressiva diminuzione del personale sulla cui retribuzione vengono operate le trattenute previdenziali, costituente una popolazione statistica chiusa (ovverosia che non ammette nuovi ingressi ma solo uscite) e la corrispettiva crescita del numero dei dipendenti congedati, con conseguente aumento della spesa correlata ai trattamenti di quiescenza.

Si tratta, evidentemente, di una gestione ad esaurimento, destinata ad estinguersi dopo un graduale ridimensionamento, ma che, allo stato, impegna comunque una quantità di risorse non indifferente, come di seguito dettagliato.

L'articolo 67 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9, inoltre, ha determinato la costituzione presso il FPS del "*Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione*", esteso dall'art. 45 della L.R. n. 8/2018 anche al trattamento

[124] *Vd*. la sentenza n. 199/A/2018 della Corte dei conti - Sezione d'Appello per la Regione siciliana.
[125] *Vd*. la sentenza n. 356/2014 della Corte dei conti - Sezione d'Appello per Regione siciliana.

integrativo dello stesso personale[126]; l'articolo 2 della L.R. 11 agosto 2017, n. 16, invece, ha istituito il "*Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dei Consorzi Asi in liquidazione*"[127]; si tratta, anche in questo caso, di trattamenti gravanti sulle casse regionali, pertanto non incidenti sulla gestione contratto 2, a carico del Fondo, esaminata al punto c.
Il seguente prospetto rispecchia l'andamento della spesa pensionistica relativa alla gestione contratto 1, in costante aumento (con eccezione di una leggera flessione riguardante il 2018), fino ad arrivare all'esercizio di interesse, che esprime l'importo più alto del quinquennio, pari ad euro 645.277.066,99.

[126] La norma è stata impugnata in quanto avrebbe introdotto nuovi benefici pensionistici, senza rispettare né misure di contenimento della spesa in materia di personale né il principio di coordinamento della finanza pubblica, con asserita violazione degli artt. 117, comma 3 e 81, comma 3, Cost. La Corte Costituzionale ha richiesto approfondimenti con provvedimento n. 197/2019; *medio tempore*, nell'esercizio 2019, la Regione ha trasferito al Fondo l'importo di euro 2.548.325,25, iscritto al capitolo 108170. La questione infine è stata dichiarata infondata con la sentenza n.62 del 10 aprile 2020.
[127] *Cfr*. il comma 3 *bis* dell'art. 4 del d.P.Reg. 23/12/2009, n. 14, aggiunto dall'art. 3, comma 1, del regolamento emanato con d.P.Reg. 13 novembre 2019, n. 22.

Tabella n. 2

Prospetto riassuntivo della spesa pensionistica effettuata negli anni 2015 – 2019 - Contratto 1						
GESTIONE CONTRATTO 1	2015	2016	2017	2018	2019	% VAR. 2019 SU 2018
	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	
Trattamenti di pensione diretta, indiretta e di reversibilità il cui onere resta a carico della Regione Siciliana - cap. 214101	€570.516.724,80	€606.678.291,32	€627.279.114,11	€625.826.192,73	€635.097.534,93	1,481
Indennità una tantum il cui onere resta a carico della Regione Siciliana – cap.214102.	€27.073,77	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00	
Indennità integrativa di quiescenza spettante al personale delle soppresse Aziende Autonome di Soggiorno e Turismo de lle soppresse Aziende Autonome Provinciali per l'incremento Turistico – cap. 214103.	€2.990.896,22	€2.869.707,07	€2.746.044,27	€2.556.503,76	€2.590.793,21	1,341
Assegni integrativi di quiescenza al personale statale già in posizione di comando presso la Regione e collocato in pensione nel periodo Gennaio 1984 . Dicembre 1985 - cap. 214104	€592.784,99	€543.981,97	€463.590,03	€420.637,88	€436.843,80	3,853
Rideterminazioni dei trattamenti di pensione diretta, indiretta e di reversibilità il cui onere resta a carico della Regione Siciliana cap. 214108..	€10.101.698,21	€0,00	€6.800.000,00	€3.000.000,00	€3.847.621,67	28,254
Trattamento pensionistico sostitutivo agli ex dipendenti EAS – cap. 214105.		€269.878,61	€268.860,08	€2.209.536,04	€3.003.419,97	35,930
Trattamento pensionistico sostitutivo agli ex dipendenti Consorzi ASI in liquidazione – cap.214109.			€375.716,15	€316.472,12	€300.853,41	-4,935
TOTALI GESTIONE " CONTRATTO 1"	€584.229.177,99	€610.361.858,97	€637.933.324,64	€634.329.342,53	€645.277.066,99	1,726
DI CUI PAGAMENTI EFFETTUATI	€584.205.603,57	€610.090.834,92	€637.296.626,75	€632.376.916,99	€643.836.904,07	
% PAGAM. SU IMP.	99,996	99,956	99,900	99,692	99,777	
Fonte : Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal F.P.S. con nota n. 32111 del 3/11/2020						

La tabella successiva riguarda, invece, la contribuzione correlata alla retribuzione dei dipendenti della stessa categoria ancora in attività, inevitabilmente espressiva di un significativo decremento, trattandosi di una categoria ad esaurimento, in cui non è previsto l'ingresso di nuovo personale in sostituzione di quello congedato.

Tabella n. 3

ENTRATE CONTRIBUTIVE RENDICONTO REGIONALE - PERIODO 2015-2019						
CAP.	DESCRIZIONE	2015	2016	2017	2018	2019
3402	CONTRIBUTI DI QUIESCENZA A CARICO DEL PERSONALE REGIONALE (EX CAP.3301)	41.723.758,26	27.834.946,80	24.512.554,84	21.318.918,44	20.898.978,12
3403	CONTRIBUTI DOVUTI DALL'INPS O DA ALTRI ENTI PREVIDENZIALI PER LA RICONGIUNZIONE PRESSO LA REGIONE, AI FINI PENSIONISTICI DI BUONUSCITA, DI PERIODI ASSICURATIVI (EX CAP.3302	4.868.859,59	16.200.405,26	21.715.527,62	5.032.740,27	3.420.511,83
3404	CONTRIBUTI DOVUTI DAL PERSONALE REGIONALE PER LA RICONGIUNZIONE PRESSO LA REGIONE AI FINI PENSIONISTICI (EX CAP. 3303)	1.405.035,72	1.596.423,72	1.376.963,30	1.309.144,20	1.180.892,55
3405	CONTRIBUTI ORDINARI DI QUIESCENZA, PREVIDENZA E PER TFR SUGLI EMOLUMENTI DI QUALSIASI NATURA CORRISPOSTI AL PERSONALE REGIONALE DA ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (EX CAP. 3304)	406.360,04	428.715,14	536.152,45	670.897,73	352.466,49
3629	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE	119.190.271,68	34.149.987,24	29.910.370,40	19.164.084,28	18.792.060,41
3802	RIMBORSO DELLE QUOTE DOVUTE DAGLI ENTI COMPETENTI PER PENSIONI E PER INDENNITA' DI BUONUSCITA, IN RELAZIONE AL SERVIZIO PRESTATO NELLE AMMINISTRAZIONI DI PROVENIENZA DAL PERSONALE TRANSITATO ALLA REGIONE	1.545,04	130.680,89	328,24		
	TOTALE	**167.595.830,33**	**80.341.159,05**	**78.051.896,85**	**47.495.784,92**	**44.644.909,40**

b. Inoltre, in base all'art. 15, comma 8, seconda parte, della L.R. n. 6/2009 e all'art. 4, comma 1, lettere a) e c) del d.P.Reg. 23/12/2009, n. 14, l'onere relativo all'indennità di buonuscita di tutto il personale è pure a carico del bilancio della Regione, che provvede al relativo pagamento tramite il Fondo, attraverso appositi trasferimenti, sottorappresentati per il periodo 2015-2019.

Sull'andamento della spesa, contrassegnata da un *trend* incrementativo, influisce, oltre che il numero dei fruitori, anche un duplice fattore.

Un primo elemento da considerare attiene alla possibilità, concessa ai dipendenti in servizio dall'art. 20 della L.R. n.11/88, di ottenere un'anticipazione sul beneficio, facoltà ampiamente utilizzata nell'esercizio oggetto in esame: il complessivo ammontare delle anticipazioni erogate nel 2019, infatti, appare più che raddoppiato rispetto all'esercizio precedente, tanto da rendere attuale il monito già espresso nella relazione per il 2017, nella parte in cui segnalava come fosse "*tendenzialmente irragionevole il ricorso sistematico all'istituto dell'anticipazione della buonuscita, sia perché generalmente non applicabile alle altre amministrazioni pubbliche, sia in quanto destinato ad incidere sull'equilibrio dei conti regionali, notoriamente connotati da persistenti tensioni di cassa*".

Tabella n. 4

LIQUIDAZIONE ANTICIPAZIONE DEL TRATTAMENTO BUONUSCITA ANNI 2015-2019						
ESERCIZIO	2015	2016	2017	2018	2019	VAR % 2019 VS 2018
NUMERO BENEFICIARI	315	48	170	167	226	
SPESA ANNUA	8.127.266,08	1.473.806,26	1.984.357,49	3.797.242,59	8.539.292,10	125
IMPORTO MEDIO	25.800,84	30.704,30	11.672,69	22.737,98	37.784,48	66

Per altro verso, l'art. 4, comma 2, del D.L. n.79/97 (convertito nella legge n.149/1997 come modificato prima dalla lettera a) del comma 22 dell'art. 1, D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e poi dalla lett. b) del comma 484 dell'art. 1, L. 27 dicembre 2013, n. 147) [128] e l'art. 52, comma 8, della L.R. n. 9/2015, rivolto ai dipendenti regionali che hanno ottenuto il congedo in forza della stessa disposizione, hanno disposto il differimento del beneficio rispetto all'epoca del congedo, facendo ricadere la relativa spesa su esercizi successivi.

[128] *Cfr*. la sentenza della Corte Costituzionale n. 159/ 2019.

Tabella n. 5

INDENNITA' DI BUONUSCITA PER IL PERSONALE A CARICO DELLA REGIONE ANNI 2015-2019			
LIQUIDAZIONE BUONUSCITA ANNO 2015			
QUALIFICA	**NUMERO**	**LORDO**	**MEDIA**
Direttori	4	737.768,47	184.442,10
Dirigenti	127	8.461.667,31	66.627,30
Impiegati	297	15.039.406,92	50.637,73
Totale	**428**	**24.238.842,70**	**56.632,81**
Rideterminazioni dell'indennità di buonuscita anno 2015 n. 213 provvedimenti per una spesa totale di € 2.940.839,08			
LIQUIDAZIONE BUONUSCITA ANNO 2016			
QUALIFICA	**NUMERO**	**LORDO**	**MEDIA**
Direttori	3	498.759,08	166.253,03
Dirigenti	54	3.629.974,71	67.221,75
Impiegati	223	9.289.721,10	41.657,94
Totale	**280**	**13.418.454,89**	**47.923,05**
Rideterminazioni dell'indennità di buonuscita anno 2016 n. 253 provvedimenti per una spesa totale di € 1.591.892,10			
LIQUIDAZIONE BUONUSCITA ANNO 2017			
QUALIFICA	**NUMERO**	**LORDO**	**MEDIA**
Direttori	1	50.000,00	50.000,00
Dirigenti	105	5.671.616,20	54.015,39
Impiegati	192	7.899.625,67	41.143,88
Totale	**298**	**13.621.241,87**	**45.708,86**
Rideterminazioni dell'indennità di buonuscita anno 2017 n. 345 provvedimenti per una spesa totale di € 1.885.416,42			
LIQUIDAZIONE BUONUSCITA ANNO 2018			
QUALIFICA	**NUMERO**	**LORDO**	**MEDIA**
Direttori	2	100.000,00	50.000,00
Dirigenti	65	2.857.682,00	43.964,33
Impiegati	273	12.500.000,00	45.787,54
Totale	**340**	**15.457.682,27**	
Rideterminazioni dell'indennità di buonuscita anno 2018 n. 273 provvedimenti per una spesa totale di € 1.029.634,55			
LIQUIDAZIONE BUONUSCITA ANNO 2019 – CAPITOLO 214301			
QUALIFICA	**NUMERO**	**LORDO**	**MEDIA**
Direttori	2	110.000,00	55.000,00
Dirigenti	72	3.481.665,78	48.356,47
Impiegati	289	12.786.900,22	44.245,33
Totale	**363**	**16.378.566,00**	
Rideterminazioni dell'indennità di buonuscita n. 105 provvedimenti per una spesa totale di € 518.257,03			

c. La gestione "contratto 2" riguarda i soggetti di cui al 1° comma dell'art. 10 della L.R. n. 21/1986, anch'essi interessati, se assunti dal 1° gennaio 2004, dall'applicazione di un metodo di calcolo esclusivamente contributivo, ovvero misto, se in servizio precedentemente a tale data, ma, in ogni caso, esclusi dall'ambito applicativo della L.R. n. 2 del 1962.

La spesa pensionistica concernente questa categoria di dipendenti, ai sensi del comma 7 dell'art. 15 della L.R. n. 6/2009 e dell'art. 4, comma 1, lettera a), è a carico del Fondo, che, nel contesto di un sistema "a capitalizzazione", può garantirla grazie alla contribuzione cumulata e rivalutata, in una situazione di equilibrio dinamico.

La seguente tabella riporta i dati relativi alla spesa sostenuta dal Fondo per i pensionati a proprio carico.

Tabella n. 6

Prospetto riassuntivo della spesa pensionistica effettuata negli anni 2015 – 2019 - Contratto 2						
GESTIONE CONTRATTO 2	somme impegnate e interamente pagate					
	2015	2016	2017	2018	2019	VAR. 2019 SU 2018
Trattamenti di pensione diretta, indiretta e di reversibilità in favore del personale regionale destinatario delle disposizioni di cui al comma 1 dell'art.10 della legge regionale 9 maggio 1986, n.21 (c.d. Contratto 2) cap. 214201	€11.292.144,63	€16.709.884,41	€22.826.254,71	€26.584.878,51	€32.406.913,10	21,90
TOTALI GESTIONE "CONTRATTO 2"	€11.292.144,63	€16.709.884,41	€22.826.254,71	€26.584.878,51	€32.406.913,10	21,90
Fonte : Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal F.P.S. con nota n. 32111 del 3/11/2020						

Per far fronte agli oneri relativi ai trattamenti previdenziali il Fondo è destinatario della contribuzione corrente connessa al personale "contratto 2" in servizio, nella misura di seguito indicata.

Tabella n. 7

ENTRATE CONTRIBUTIVE FONDO PENSIONI SICILIA - PERIODO 2015-2019 - CONTRATTO 2						
cap.	DESCRIZIONE	ACCERTAMENTI				
		2015	2016	2017	2018	2019
112101	CONTRIBUTI AI FINI PENSIONISTICI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE E DEI DIPENDENTI REGIONALI CUI SI APPLICANO LE DISPOSIZIONI DI CUI AL COMMA 1 DELL'ART.10 DELLA LEGGE REGIONALE 9 MAGGIO 1986, N.21 (C.D. CONTRATTO 2)	102.361.942,05	103.610.180,23	103.288.650,52	99.736.003,72	103.596.725,90
112102	CONTRIBUTI AI FINI PENSIONISTICI A CARICO DELLE 'AMMINISTRAZIONI UTILIZZATRICI DEI DIPENDENTI REGIONALI CUI SI APPLICANO LE DISPOSIZIONI DI CUI AL COMMA 1 DELL'ART.10 DELLA LEGGE REGIONALE 9 MAGGIO 1986, N.21 (C.D. CONTRATTO 2) POSTI IN POSIZIONE DI ASSEGNAZIONE TEMPORANEA O DISTACCO.	655.336,75	1.209.331,43	1.382.439,06	1.047.067,43	1.393.242,55
112103	CONTRIBUTI DI RISCATTO AI FINI PENSIONISTICI A CARICO DEL PERSONALE REGIONALE CUI SI APPLICANO LE DISPOSIZIONI DI CUI AL COMMA 1 DELL'ART.10 DELLA LEGGE REGIONALE 9 MAGGIO 1986, N.21 (C.D. CONTRATTO 2)	335.826,41	424.245,98	323.790,37	468.402,75	264.268,48
112104	CONTRIBUTI PER LA RICONGIUNZIONE AI FINI PENSIONISTICI DOVUTI DA ISTITUTI PREVIDENZIALI E DAL PERSONALE REGIONALE CUI SI APPLICANO LE DISPOSIZIONI DI CUI AL COMMA 1 DELL'ART.10 DELLA LEGGE REGIONALE 9 MAGGIO 1986, N. 21 (C.D. CONTRATTO 2)	396.057,88	374.824,54	165.437,74	359.092,35	285.849,21
	TOTALE	103.749.163,09	105.618.582,18	105.160.317,69	101.610.566,25	105.540.086,14
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su comunicazione F.P.S. prot. 32111 del 3/11/2020						

A commento delle superiori tabelle occorre osservare che, a fronte della spesa complessiva sostenuta nel 2019 per i trattamenti pensionistici del contratto 2, pari ad euro 32.406.913,10, il Fondo introita contribuiti per euro 105.540.086,14, determinandosi un avanzo di gestione pari ad euro 73.133.173,04.
L'art. 15, comma 3, della L.R. n. 6/2009 ha assegnato all'ente previdenziale, oltre alla contribuzione corrente, anche una dotazione finanziaria iniziale, pari al montante contributivo del "contratto 2", stimato, alla data del 31 dicembre 2009, in 885 milioni di euro, che la Regione dovrebbe corrispondere, nell'arco di un quindicennio, con l'autorizzazione di un limite di spesa di 59 milioni di euro annui.
Il trasferimento del montante, tuttavia, non ha avuto l'andamento previsto, subendo reiterati rinvii, sulla scia di intermittenti differimenti, stabiliti *ope legis*.[129]
Per maggiore chiarezza, nel seguente prospetto, si dà atto dei trasferimenti effettuati per la costituzione della dotazione del fondo dal 2010 al 2019.

[129] Segnatamente, il limite di impegno autorizzato dal comma 4 dell'articolo 15 della L.R., n. 6/2009, dapprima, è stato differito all'esercizio finanziario 2011 dall'art. 39 della legge n. 11/2010; in seguito, per l'esercizio finanziario 2016, è stato ridotto di ulteriori 9.000 migliaia di euro e differito all'esercizio successivo alla scadenza del predetto limite d'impegno; altre modifiche sono intervenute con l'art. 7, della L.R. 8/2017, rubricato "Costituzione del patrimonio immobiliare del Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana", i cui commi 6 e 7, nella loro originaria formulazione prevedevano rispettivamente che "*la quota relativa all'anno 2016 del limite di impegno di cui al comma 4 dell'articolo 15 della legge regionale n. 6/2009 ridotta ai sensi dell'articolo 7, comma 21 e dell'articolo 26, comma 3, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 è ripristinata nel triennio 2018-2020. Per le finalità del presente comma è autorizzata per l'anno 2018 la spesa di 19.000 migliaia di euro, per l'anno 2019 la spesa di 20.000 migliaia di euro, per l'anno 2020 la spesa di 20.000 migliaia di euro"* e che "*le quote relative al biennio 2017-2018 del limite di impegno di cui al comma 4 dell'articolo 15 della legge regionale n. 6/2009 sono differite agli anni 2020 e 2021 nell'ipotesi di mancata realizzazione dei trasferimenti di cui al comma 1 nei limiti temporali ivi previsti*; in seguito, l'art. 7, comma 9, della L.R.1/2019, al comma 7, ha apportato le seguenti modifiche al citato comma 6 " *le parole "triennio 2018-2020" sono sostituite dalle parole "periodo 2018-2022*" e le parole "*per l'anno 2019 la spesa di 20.000 migliaia di euro, per l'anno 2020 la spesa di 20.000 migliaia di euro" sono sostituite dalle parole "per l'anno 2020 la spesa di 20.000 migliaia di euro, per l'anno 2022 la spesa di 20.000 migliaia di euro*" e, al comma 7 "le parole "biennio 2017-2018" e "anni 2020-2021" sono sostituite dalle parole "biennio 2019-2020" e "anni 2025-2026; da ultimo, l'articolo 1, comma 9, L.R. 12 maggio 2020, n. 10, ha aggiunto un comma 7 bis al citato art. 7 del seguente tenore: "La quota relativa all'anno 2017 del limite di impegno di cui al comma 4 dell'articolo 15 della legge regionale n. 6/2009, ridotta ai sensi del presente articolo ed imputata all'anno 2020 con la medesima legge, è differita all'anno 2024". La questione è più approfonditamente esaminata al paragrafo 3, punto c.

Tabella n. 8

ISTITUZIONE FONDO DI 885 MILIONI - ART.15, comma 3, L.R. 6/2009			
anno	dovuto	versato	note
2010	59.000.000		Rinvio esercizio successivo art.39 L.R.10/2011, quindi il periodo per la costituzione del montante scadrà al 2025
2011	59.000.000	59.000.000	
2012	59.000.000	59.000.000	
2013	59.000.000	59.000.000	
2014	59.000.000	59.000.000	
2015	59.000.000	59.000.000	
2016	59.000.000	20.000.000	versati nel 2020;
2017	59.000.000		Ai sensi dell'art.7, c. 1 e 2, L.R. 8/2017 è previsto il trasferimento di immobili per un valore complessivo di 118 mln in sostituzione del versamento delle quote annuali 2017-2018. Il successivo comma 7 prevede il differimento delle quote agli anni 2020-2021 nell'ipotesi del mancato trasferimento di immobili. L'art. 7, comma 7 bis (aggiunto dalla L.R.10/2020) rinvia il versamento della quota 2017 all'esercizio 2024
2018	59.000.000		
2019	59.000.000		La L.R. 1/2019 art. 7, comma 6, va a modificare la L.R. 8/2017 differendo le quote 2019-2020 agli anni 2025-2026
2020	59.000.000		
TOT.	**649.000.000**	**315.000.000**	DIFFERENZA DA VERSARE A TUTTO IL 2020 EURO **334.000.000** (51,46% DEL DOVUTO)

In sintesi, della dotazione di 885 milioni di euro, ad oggi, trascorsi 11 anni dei 15 previsti, sono stati versati solo 315 milioni di euro, pari al 48,54% di quanto maturato corrispondente all'importo di 649 milioni di euro; il trasferimento della restante parte, ove la Regione intendesse avvalersi della facoltà concessale dai commi 5 e 6 del citato art. 15, potrebbe essere sostituito dal conferimento di immobili[130].

d) Da ultimo, si offre uno sguardo complessivo sulla totalità dei trasferimenti dalla Regione al Fondo, dal 2015 al 2019 (esclusa la contribuzione versata per i trattamenti "contratto 2", gestita su capitoli separati), e su un quadro sinottico della spesa "contratto 1" e "contratto 2", distinto per qualifiche e categorie, sostenuta nello stesso quinquennio.

[130] L'art. 7, comma 1, della L.R. 8/2017 prevede una fattispecie non dissimile, pure ricompresa nella successiva analisi.

Tabella n. 9

TRASFERIMENTI REGIONE VS FPS - IMPEGNI							
CAP.	OGGETTO	2015	2016	2017	2018	2019	VAR. % 2019 su 2018
		IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	
108007	PENSIONI, ASSEGNI, SUSSIDI ED ASSEGNAZIONI VITALIZIE DIVERSE, DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA (SPESE OBBLIGATORIE)	577.700.000,00	507.574.793,00	542.937.331,14	565.000.000,00	572.847.621,67	1,39%
108008	INDENNITA' UNA TANTUM IN LUOGO DI PENSIONE DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA (SPESE OBBLIGATORIE)	-	27.773,47	223.929,78	188.455,94	117.454,04	-37,68%
108005	INDENNITA' INTEGRATIVA DI QUIESCENZA SPETTANTE AL PERSONALE DELLE SOPPRESSE AZIENDE AUTONOME PROVINCIALI PER L'INCREMENTO TURISTICO DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI	2.950.000,00	2.860.000,00	2.765.000,00	2.578.000,00	2.624.763,01	1,81%
108009	INDENNITA' DI BUONUSCITA DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA (SPESE OBBLIGATORIE)	14.400.000,00	13.000.000,00	15.500.000,00	16.500.000,00	16.550.290,65	0,30%
108010	ASSEGNO INTEGRATIVO DI QUIESCENZA AL PERSONALE STATALE GIA' IN POSIZIONE DI COMANDO PRESSO LA REGIONE COLLOCATO IN PENSIONE NEL PERIODO GENNAIO 1984 - DICEMBRE 1985, DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA. (SPESE OBBLIGATORIE)	630.000,00	528.000,00	465.000,00	420.000,00	443.202,63	5,52%
111202	CONTRIBUTI DI QUIESCENZA E PREVIDENZA A CARICO DEL PERSONALE REGIONALE DI CUI AL SECONDO E TERZO COMMA DELL'ARTICOLO 10 DELLA L.R. 21/1986 DA TRASFERIRE AL FONDO PENSIONI SICILIA IN CONTO PENSIONI	-	27.775.153,66	24.002.753,63	21.318.918,44	20.898.978,12	-1,97%
108171	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE RELATIVI AL PERSONALE REGIONALE DI CUI AL SECONDO E TERZO COMMA DELL'ARTICOLO 10 DELLA L.R. 21/1986 DA TRASFERIRE AL FONDO PENSIONI SICILIA IN CONTO PENSIONI (SPESE	-	57.772.430,27	52.854.816,62	46.502.116,98	43.386.450,76	-6,70%
108170	SOMME PER IL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO SOSTITUTIVO ED INTEGRATIVO AGLI EX DIPENDENTI DELL'EAS IN LIQUIDAZIONE DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA	400.000,00	274.000,00	268.000,00	2.664.883,80	2.548.325,25	-4,37%
342014	SOMME PER IL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO SOSTITUTIVO AGLI EX DIPENDENTI DEI CONSORZI ASI IN LIQUIDAZIONE DA EROGARE TRAMITE IL "FONDO SPECIALE TRANSITORIO AD ESAURIMENTO DEL PERSONALE IN QUIESCENZA DEI CONSORZI ASI IN LIQUIDAZIONE". COSTITUITO PRESSO IL FONDO PENSIONI SICILIA AI SENSI DEL 1° COMMA DELL'ART.2 DELLA L.R.16/2017			375.716,15	316.472,13	307.359,20	-2,88%
108508	SPESE PER LITI, ARBITRAGGI, RISARCIMENTI ED ACCESSORI, NONCHE' PER L'ASSISTENZA LEGALE Al DIPENDENTI ED Al PUBBLICI AMMINISTRATORI (SPESE OBBLIGATORIE)	633.863,69	323.913,68	806.410,62	2.629.531,83	2.294.582,43	-12,74%
108167	SOMME PER ANTICIPAZIONI IN CONTO BUONUSCITA DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA	6.000.000,00	-	5.000.000,00	3.749.485,07	13.162.498,54	251,05%
109305	CONTRIBUTO ANNUO AL "FONDO PER IL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA E DELL'INDENNITA' DI BUONUSCITA DEL PERSONALE REGIONALE" PER LE SPESE DI FUNZIONAMENTO E DI ORGANIZZAZIONE COMPRESE LE SOMME DOVUTE PER ONERI SOCIALI ED I.R.A.P.		250.000,00	83.300,00	291.700,00	125.000,00	-57,15%
511603	SOMME OCCORRENTI PER L'ISTITUZIONE DEL FONDO DESTINATO AL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA E DELL'INDENNITA' DI BUONUSCITA DEL PERSONALE REGIONALE	59.000.000,00	-	19.600.000,00	-	-	
	TOTALE	**661.713.863,69**	**610.386.064,08**	**664.882.257,94**	**662.159.564,19**	**675.306.526,30**	**1,99%**

Note

Pagamenti anno 2017 pari a 647.489.336,98 €; Pagamenti anno 2018 pari a 657.819.144,42 €; Pagamenti anno 2019 pari a 662.002.216,08 €

Fonte : Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal F.P.S. con nota n. 32111 del 3/11/2020

Ammontare del trattamento pensionistico per qualifica e per categorie corrisposto negli anni 2015-2019 - contratto 1 e contratto 2								
Pensionati anno 2015 – Contratto 1								
Qualifica	**Dirette**	**Erogazione**	**Reversibilità**	**Erogazione**	**Indirette**	**Erogazione**	**Totale**	**Totale**
Direttori	106	9.893.425,55	97	4.902.078,97	5	330.179,46	208	15.125.683,98
Dirigenti	1932	110.978.043,09	516	19.790.063,98	94	3.625.815,16	2542	134.393.922,23
Comparto	9700	325.071.941,01	2650	70.304.297,97	574	13.841.015,34	12924	409.217.254,32
Pensionati anno 2015 – Contratto 2								
Qualifica	**Dirette**	**Erogazione**	**Reversibilità**	**Erogazione**	**Indirette**	**Erogazione**	**Totale**	**Totale**
Direttori	1	106.544,37	0	-	0	-	1	106.544,37
Dirigenti	64	2.916.924,15	5	121.779,31	13	263.601,29	82	3.302.304,75
Comparto	320	6.516.171,32	18	308.474,00	55	658.952,18	393	7.483.597,50
Pensionati anno 2016 – Contratto 1								
Qualifica	**Dirette**	**Erogazione**	**Reversibilità**	**Erogazione**	**Indirette**	**Erogazione**	**Totale**	**Totale**
Direttori	108	10.183.032,46	88	4.472.846,25	4	311.720,49	200	14.967.599,20
Dirigenti	2042	119.404.148,32	515	19.915.332,08	95	3.654.157,04	2652	142.973.637,44
Comparto	10422	352.492.489,27	2660	70.087.216,33	570	13.816.560,05	13652	436.396.265,65
Pensionati anno 2016 – Contratto 2								
Qualifica	**Dirette**	**Erogazione**	**Reversibilità**	**Erogazione**	**Indirette**	**Erogazione**	**Totale**	**Totale**
Direttori	1	106.614,99	0	-	0	-	1	106.614,99
Dirigenti	124	6.048.937,74	7	170.139,90	15	290.743,11	146	6.509.820,75
Comparto	402	8.248.730,74	22	371.539,36	58	725.611,83	482	9.345.881,93
Pensionati anno 2017 – Contratto 1								
Qualifica	**Dirette**	**Erogazione**	**Reversibilità**	**Erogazione**	**Indirette**	**Erogazione**	**Totale**	**Totale**
Direttori	102	10.056.284,88	90	4.733.389,58	4	321.312,00	196	15.110.986,46
Dirigenti	2027	121.844.299,08	560	20.868.954,79	93	3.586.518,98	2680	146.299.772,85
Comparto	10726	367.286.573,13	2713	70.327.589,13	576	13.862.212,28	14015	451.476.374,54
Pensionati anno 2017 – Contratto 2								
Qualifica	**Dirette**	**Erogazione**	**Reversibilità**	**Erogazione**	**Indirette**	**Erogazione**	**Totale**	**Totale**
Direttori	1	109.907,33	0	-	0	-	1	109.907,33
Dirigenti	179	8.505.745,85	7	192.927,03	14	282.050,95	200	8.980.723,83
Comparto	506	11.193.721,86	23	352.675,71	67	775.948,49	596	12.322.346,06
Pensionati anno 2018 – Contratto 1								
Qualifica	**Dirette**	**Erogazione**	**Reversibilità**	**Erogazione**	**Indirette**	**Erogazione**	**Totale**	**Totale**
Direttori	97	9.723.107,34	89	4.733.188,20	4	321.783,80	190	14.778.079,34
Dirigenti	1993	120.593.534,15	580	21.530.125,22	90	3.489.627,44	2663	145.613.286,81
Comparto	10926	374.123.170,05	2716	69.953.638,28	570	13.751.231,93	14212	457.828.040,26
Pensionati anno 2018 – Contratto 2								
Qualifica	**Dirette**	**Erogazione**	**Reversibilità**	**Erogazione**	**Indirette**	**Erogazione**	**Totale**	**Totale**
Direttori	1	110.451,38	0	-	0	-	1	110.451,38
Dirigenti	234	11.151.324,57	10	231.822,63	16	302.104,47	260	11.685.251,67
Comparto	590	12.662.103,06	28	411.639,20	79	889.823,48	697	13.963.565,74
Pensionati anno 2019 – Contratto 1								
Qualifica	**Dirette**	**Erogazione**	**Reversibilità**	**Erogazione**	**Indirette**	**Erogazione**	**Totale**	**Totale**
Direttori	92	9.124.670,44	88	4.534.256,56	4	322.484,16	184	13.981.411,16
Dirigenti	1966	120.769.383,74	598	22.073.928,40	89	3.408.743,85	2653	146.252.055,99
Comparto	11023	383.380.830,84	2727	70.612.655,28	563	13.640.702,68	14313	467.634.188,80
tot. 2019	**13081**	**513.274.885,02**	**3.413**	**97.220.840,24**	**656**	**17.371.930,69**	**17.150**	**627.867.655,95**
Pensionati anno 2019 – Contratto 2								
Qualifica	**Dirette**	**Erogazione**	**Reversibilità**	**Erogazione**	**Indirette**	**Erogazione**	**Totale**	**Totale**
Direttori	2	174.438,54	0	-	0	-	2	174.438,54
Dirigenti	291	14.262.528,70	11	272.850,79	15	293.741,74	317	14.829.121,23
Comparto	645	14.470.522,96	39	572.209,72	92	957.944,68	776	16.000.677,36
tot. 2019	**938**	**28.907.490,20**	**50**	**845.060,51**	**107**	**1.251.686,42**	**1.095**	**31.004.237,13**

Si espongono, in conclusione, le seguenti riflessioni.

In primo luogo, la tendenza all'incremento della spesa previdenziale, che sembrava essere destinata a segnare una battuta di arresto in seguito all'esaurimento della finestra temporale di efficacia della complessa disciplina transitoria composta dalle diverse fattispecie contemplate nell'art. 52 della L.R. n. 9/2015 (oggetto di minuziosa analisi nella relazione sul rendiconto per l'esercizio 2017, alle pagine 260 e ss.) sarà plausibilmente riavviata in seguito all'estensione ai dipendenti regionali della modalità di pensionamento definita "quota cento"; appare ugualmente preoccupante il venir meno dell'ingresso di nuovi dipendenti, che, in considerazione dell'attenuazione del blocco delle assunzioni, era previsto negli ultimi piani di fabbisogno, ma che attualmente risulta impedito dagli stringenti limiti posti dal Piano di rientro dal disavanzo, sfumando così la prospettiva di nuove risorse contributive.

In secondo luogo, deve rilevarsi una discrasia fra i trasferimenti al Fondo, risultanti dal rendiconto regionale per il pagamento dei trattamenti a proprio carico, rispettivamente pari a 645,20 milioni di euro per il 2017; 661,87 milioni di euro per il 2018; 675,18 milioni di euro per il 2019 (si tratta dei dati di cui alla tabella n. 9, depurati delle quote di trasferimento relative al montante contribuivo e alle spese di funzionamento del Fondo) e gli importi a tal fine impegnati dallo stesso Fondo, rispettivamente corrispondenti, per il 2017 a 652,89 milioni di euro; per il 2018 a 651,61 milioni di euro e per il 2019 a 668,75 milioni di euro (*cfr*. le tabelle n. 2, 4 e 5, rispettivamente riguardanti i trattamenti per il personale "contratto 1", le anticipazioni sulla buonuscita e la buonuscita stessa) [131]

Le somme, ricavabili per differenza, coincidono con le risorse da utilizzarsi all'interno del circuito di spesa previdenziale cui fa riferimento l'art. 19 della L.R. n. 9/2021.

Secondo quanto chiarito dall'Amministrazione in occasione dell'udienza di pre - parifica[132], la norma sopra riportata risponderebbe all'esigenza di recuperare gli avanzi derivanti dall'esuberanza dei trasferimenti per i trattamenti dei pensionati appartenenti al "contratto 1" per il fabbisogno di spesa corrente della stessa natura determinando un risparmio sul pertinente capitolo del bilancio regionale: al riguardo si rinvia alle obiezioni formulate in apertura del presente capitolo.

[131] Il secondo termine del raffronto illustrato nel testo, dal momento che il Fondo non ha approvato i consuntivi degli esercizi oggetto di paragone, andrà ulteriormente precisato in occasione di successive verifiche.

[132] Secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione regionale in occasione del contraddittorio istaurato in sede di pre–parifica, nella memoria n. 52881 del 1° giugno 2021 il "disallineamento dei dati fra totale degli impegni assunti dalla Regione sui trasferimenti di contratto 1 rispetto alle somme effettivamente spese dal Fondo Pensioni per le pensioni erogate al medesimo titolo (con i primi superiori alle seconde), non può che considerarsi in qualche modo fisiologico, per varie ragioni: la durata, certamente oggi eccessiva, del trattamento pensionistico provvisorio, a causa della consistente diminuzione di personale in distacco all'ente previdenziale registrata a partire soprattutto dal 2016 ed alla conseguente sofferenza operativa; la mancanza di una gestione informatica e condivisa dei dati di carriera del personale fra amministrazioni datoriali e Fondo, che accresce il margine di approssimazione delle stime di spesa pensionistica per l'esercizio successivo fatte ex ante, in sede di redazione del bilancio; l'andamento non uniforme dei riversamenti contributivi delle amministrazioni datoriali, che ha reso necessaria, nel 2019, l'emanazione di un'apposita nota del Fondo Pensioni (40842 del 5 dicembre), per approdare ad una riconciliazione mensile e regolare dei dati sui trasferimenti (dalla Regione) e i simmetrici accertamenti in entrata (del Fondo) dei contributi riversati; in ogni caso l'Amministrazione vigilante acquisisce con cadenza mensile un rapporto di monitoraggio sulla spesa previdenziale effettiva del Fondo, utile al fine di determinare gli impegni di spesa (sul bilancio regionale) ed i conseguenti trasferimenti (mensili) per il pagamento delle pensioni, che avviene in data 27 di ogni mese";

3. La costituzione del patrimonio immobiliare del Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana prevista dall'art. 7 della L.R. n. 8/2017, come successivamente modificato dall'art. 7, commi 6 e 7, L.R. 22 febbraio 2019, n. 1 e dall'art.1 comma 7 della L.R. n. 10/2020.

Il tema sopra accennato dei ritardi nel trasferimento del montante è stato nuovamente affrontato dal legislatore regionale, con immediato impatto sulla gestione in esame, attraverso le modifiche apportate all'art. 7 della L.R. n. 8/2017, rubricato "*Costituzione del patrimonio immobiliare del Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana*", il quale detta la disciplina di tre diversi profili.

a. Il conferimento di immobili in luogo di quote del montante.

Una prima ipotesi concerne il conferimento al Fondo da parte della Regione di complessi immobiliari in sostituzione della liquidazione di quote del montante contributivo.

Fanno da sfondo alla fattispecie in commento le disposizioni, richiamate in premessa, contenute nell'art. 15, commi 3 e 4, della L.R. 14 maggio 2009, n. 6, le quali assegnano all'ente previdenziale una dotazione finanziaria iniziale di 885 milioni di euro, autorizzando un limite di impegno quindicennale, più volte differito, di 59 milioni di euro annui[133]; i successivo commi 5 e 6 consentono alla Regione di provvedere alla dotazione finanziaria anche con eventuali conferimenti di beni immobili, determinanti la riduzione del limite di impegno annuale del loro corrispondente valore.

I commi 1 e 2 dell'art. 7, L.R. n. 8/2017, di seguito riportati nella versione vigente, dettagliano, sulla falsariga dello schema sopra delineato, una forma di *datio in solutum*.

"1. *Per le finalità di cui al comma 3 dell'articolo 15 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 e 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 2019-2020. 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. La Regione assicura annualmente il ripristino finanziario della differenza tra il valore iniziale del conferimento dei complessi immobiliari e la loro valutazione al 30 settembre di ogni anno, con legge di stabilità dell'anno successivo*.

[133] *Cfr*. il prospetto di cui alla lettera c del precedente paragrafo.

2. *Il trasferimento di cui al comma 1 compensa integralmente le quote relative al biennio 2019-2020 del limite di impegno di cui al comma 4 dell'articolo 15 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6*.

L'attuale enunciazione delle disposizioni richiamate risente delle modifiche apportate dall'art. 7 della L.R. 22 febbraio 2019, n. 1, commi 6 e 7, che, per quanto d'interesse, prevedono che "*all'articolo 7, commi 1, 2, … della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, rispettivamente, le parole "biennio 2017-2018" sono sostituite dalle parole "biennio 2019-2020", le parole "biennio 2017-2018" sono sostituite dalle parole "biennio 2019-2020"...*", differendo nel tempo l'operazione già prefigurata dalla norma.

Il comma 1 in esame individua, dunque, quale alternativa al reperimento della liquidità necessaria al versamento delle quote del montante, una cessione di immobili, fino al valore di 118 milioni di euro, in ragione di un valore equivalente a 59 milioni di euro annui per il biennio 2019-2020, con conseguente compensazione dell'impegno relativo allo stesso biennio, riconnettendone la redditività alla locazione degli stessi quali uffici regionali.

Una simile prospettiva, tuttavia si scontra, con diverse circostanze che ne sminuiscono, di fatto, la reale portata.

In primo luogo, l'attuazione dell'art. 1 della L.R. 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 "*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale*"), che prevede la costruzione, entro un arco di tempo ventennale, di un centro direzionale ove ospitare la quasi totalità degli uffici dell'amministrazione regionale[134], destinato a sostituire anche l'utilizzo degli stessi immobili interessati da un eventuale trasferimento, comporterebbe, ove l'operazione giungesse a buon fine, il venir meno della necessità di reperire spazi fisici da adibire ad uffici; al riguardo va osservato che il termine ventennale individuato per la realizzazione del Centro direzionale della Regione siciliana non consente di mutare la superiore valutazione, dato che il Fondo, per la sua natura e per le funzioni svolte, deve necessariamente guardare ad un orizzonte temporale ben più ampio di quello previsto per il completamento dell'opera, trascorso il quale tramonterebbe la prospettiva di considerare la Regione un probabile locatario[135]; non può nemmeno ragionevolmente presumersi , inoltre, che all'abbandono degli uffici ubicati nel capoluogo possa seguire il subentro nel contratto di locazione di altri enti di grandi dimensioni, posto che il Comune di Palermo risulta già titolare di un considerevole numero di immobili[136].

In secondo luogo, si rammentano le disposizioni in tema di "*Riduzione dei costi degli affitti*" contenute nell'art. 27 della L.R. 15/05/2013, n. 9, il quale, al primo comma, dispone che "*ai fini del contenimento*

[134] Più esattamente, ai sensi del comma 2, nel Centro direzionale *"trovano allocazione gli uffici degli Assessorati regionali, dei Dipartimenti regionali e degli uffici periferici aventi sede istituzionale nella città di Palermo, gli Uffici speciali nonché i Dipartimenti alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, ad eccezione di quelli che il Presidente della Regione medesimo disponga che restino allocati presso Palazzo d'Orleans. Trovano altresì allocazione nel Centro direzionale gli uffici delle società partecipate della Regione siciliana attualmente ospitati in immobili non di proprietà delle stesse Società con sede legale in Palermo".*

[135] Si rinvia alla normativa sui bilanci tecnici attuariali per meglio comprendere l'ampiezza temporale delle valutazioni dell'ente.

[136] *Cfr*. la pag. 7 della nota integrativa del Fondo Pensioni prot. n. 33633 del 17 novembre 2020, seppure con riguardo all'ipotesi di cessione delle quote del Fondo Fiprs.

della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva stipulati dalla Regione, compresi quelli concessi in uso gratuito a terzi, anche per finalità istituzionali, dagli enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/o controllo della Regione e dalle società a totale o maggioritaria partecipazione regionale, i relativi canoni di locazione non possono essere superiori, in termini di euro per metro quadrato all'anno, rispetto a quanto riportato nelle rilevazioni realizzate dall'Osservatorio sul mercato immobiliare (OMI) dell'Agenzia del territorio, con riferimento al valore medio degli affitti degli immobili ad uso ufficio per ciascun comune della Sicilia, incrementato del 10 per cento", ponendo così un limite alla fruttuosità dell'acquisizione di beni in luogo di liquidità.

Al riguardo occorre, fra l'altro, tener conto della prospettiva del risparmio sui fitti per gli uffici e, di conseguenza della minor redditività degli immobili adibiti a tale uso, secondo quanto stabilito nello "*Schema di Accordo tra Stato e Regione siciliana per il ripiano decennale del disavanzo*" apprezzato con la deliberazione della Giunta Regionale n. 3 del 12 gennaio 2021, nella parte in cui fa riferimento alla "*razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi occupati dagli uffici pubblici, al fine di conseguire una riduzione di spesa per le locazioni passive della Regione e degli enti e società ricompresi nel gap)*[137].

In terzo luogo, l'emergenza derivante dalla diffusione del Covid 19 ha indotto all'ampio ricorso a forme di lavoro agile (*smart working*) che, insieme alla dematerializzazione dei documenti e degli archivi e alla possibilità per il pubblico di interagire in via telematica, attendibilmente comporterà un ripensamento dell'organizzazione degli uffici, in un'ottica di riduzione dell'esigenza di luoghi fisici di cui disporre.

A quanto osservato, si aggiungono ulteriori profili di criticità, derivanti dalla possibile insufficienza della cifra forfettaria dell'uno per cento del valore degli immobili da destinare alla loro manutenzione e all'adeguamento alle norme vigenti, che appesantirebbe il Fondo di nuovi oneri, non preventivabili.

Si segnala, infine, il venir meno delle garanzie previste nella norma del 2009, reso evidente dal seguente raffronto: l'art. 15 della L.R. n. 6/2009, al comma 5, stabilisce che l'individuazione dei beni da conferire deve avvenire con decreto del Presidente della Regione, su proposta del Ragioniere generale e, al comma 6, ne impone la valutazione da parte di un'Agenzia indipendente pubblica, da effettuarsi, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del d.P.Reg. n. 14 del 23 dicembre 2009, tenendo conto, "*oltre che del valore patrimoniale intrinseco, anche del grado di redditività e di liquidabilità*"; l'art. 7, comma 1, in oggetto si limita, invece, ad affermare che l'individuazione e la valutazione degli immobili, da compiersi "*all'atto del trasferimento*", sono affidati a non meglio precisati "*organi competenti*", non richiedendosi particolari requisiti di imparzialità e di professionalità in capo ai soggetti concretamente chiamati ad effettuare le valutazioni, fra l'altro non ancorate a criteri predeterminati.

[137] *cfr*. anche il punto g.5 del Piano di Rientro dal disavanzo.

Il rilievo da ultimo proposto può essere, almeno in parte, superato, ipotizzandosi una possibile lettura dell'art. 7, comma 1, della L.R. n. 8/2017 inclusiva delle maggiori garanzie previste dall'art.15 L.R. n. 6/2009, con attribuzione all'Agenzia del Demanio del ruolo di cui al comma 6 dell'art. 15 della L.R. n. 6/2009 ed inserendo espressamente fra i parametri di valutazione di beni, oltre a quello del valore intrinseco, anche la loro redditività, sulla base delle indicazioni elaborate dall'osservatorio parametri OMI[138]; le altre criticità costituiscono, invece, ostacoli più difficilmente sormontabili.

In conclusione, la previsione in commento, finalizzata a superare difficoltà di bilancio, non è certamente scevra di rischi per l'equilibrio del sistema previdenziale e per la sua tenuta; la sua eventuale attuazione, pertanto, deve essere improntata ad un'estrema cautela, in considerazione di tutti i profili sopra esaminati.

In merito alla concretizzazione della norma si segnala che, in un primo riscontro istruttorio, il Dipartimento Finanze dell'Assessorato Bilancio[139] ha comunicato di aver definito un compendio immobiliare, eterogeno per tipologia e ubicazione, che si assume dotato delle caratteristiche richieste dalla legge (immobili in uso ad uffici regionali o dagli stessi utilizzabili), per un valore complessivo di euro 41.030.867,07 (allegato 1 alla nota prot. n. 14904 del 20 ottobre 2020), trasmesso all'organo politico per una previa valutazione della Giunta Regionale, ferma restando, per i beni afferenti al patrimonio indisponibile, l'esigenza di un provvedimento di "sclassificazione" che ne consenta l'alienabilità[140].

In limine della conclusione dell'istruttoria, il Fondo, con nota n. 35377 del 2 dicembre 2020, ha segnalato una prima applicazione del disposto dell'art. 15, commi 4 e 5, della L.R. 6/2009 e dell'art. 7, comma 1, della L.R. n. 8/2017, avente ad oggetto il trasferimento di un immobile sito in Roma, Via Marghera, n. 16, sede degli Uffici di rappresentanza della Regione siciliana, disposto con la deliberazione della Giunta di Governo nr. 476 del 29.10.2020, preannunciando la comunicazione del seguito procedimentale (attualmente non è stato ancora comunicato il valore attribuito all'immobile).

b. Una seconda fattispecie riguarda l'autorizzazione all'acquisto da parte del Fondo Pensioni Sicilia di tutte le quote del fondo immobiliare pubblico della Regione siciliana di cui all'articolo 9 della L.R. 28 dicembre 2004, n. 17.

Per una migliore comprensione delle norme appresso esaminate va rammentato che, nel marzo 2007, nell'ambito del processo di valorizzazione disegnato dal citato art.9, è stato costituito il Fondo

[138] Come prospettato nella nota Dipartimento Regionale delle Finanze e del credito nella nota n. 14904 del 20 ottobre 2020.
[139] *Cfr*. la nota 14904 del 20 ottobre 2020.
[140] La questione si intreccia con il tema della redazione dell'inventario dei beni immobili della regione, da effettuarsi, dopo l'infruttuosa esperienza del "censimento" affidato alla "SPI", per il tramite di una convenzione con l'Agenzia del Demanio; il punto è illustrato nella nota della Ragioneria n. 21356 del 31 ottobre 2019, allegato 10 della nota sopra citata.

Comune di Investimento Immobiliare Regione Siciliana[141], ("Fiprs")[142], gestito dalla Pirelli RE SGR S.p.A. (oggi Prelios S.p.A.); la Regione, che detiene il 35% del totale delle quote ordinarie[143], ha assegnato al Fondo immobili destinati ad uso istituzionale, di cui ha mantenuto la disponibilità come locataria per un periodo di anni pari a 9+9, successivamente rinnovabili, a fronte del pagamento di un canone annuo; la durata del Fondo, salvo proroghe, è stabilita in quindici anni dalla data di apporto, effettuato nel marzo 2007, per cui cesserà nel 2022.

L'attuale disciplina dell'acquisizione volontaria[144] delle quote Fiprs da parte del Fondo Pensioni, allo stato inattuata, è delineata dai sotto riportati commi 3, 4 e 5 dell'art. 7 della L.R. n. 8/2017.

"3. Il Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana è autorizzato all'acquisto entro il 31 ottobre 2020 del cento per cento delle quote del Fondo di cui all'articolo 9 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17 e successive modifiche ed integrazioni, che assicura un rendimento netto pari ad almeno il rendimento attuale delle corrispondenti risorse finanziarie necessarie per l'acquisto aumentato del cinquanta per cento, per l'intera durata del contratto di locazione.

4. *Per effetto del comma 3 è iscritta in entrata del bilancio della Regione siciliana per l'anno 2020, quale corrispettivo della cessione, la somma di 50.411.177,00 euro pari al trentacinque per cento del capitale netto del FIPRS. Nelle more della definizione della cessione, tale somma, da iscrivere in un apposito fondo, è portata in riduzione delle assegnazioni finanziarie ai comuni di cui all'articolo 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modifiche ed integrazioni. A seguito del perfezionamento della cessione, con decreto del Ragioniere generale della Regione, previa delibera della Giunta regionale, sono apportate al bilancio della Regione le variazioni di bilancio per il ripristino della medesima autorizzazione di spesa*[145].

5. *Con decreto del Ragioniere generale, su proposta del Dirigente generale del Dipartimento delle finanze, previa delibera della Giunta regionale, sono apportate al bilancio della Regione le necessarie variazioni di bilancio alla Missione 1, Programma 5, Capitolo 108521".*

Anche tali disposizioni sono state novellate rispetto alla loro versione originaria.

Dapprima l'art. 7, comma 6, L.R. 22/02/2019, n. 1 ha stabilito che "*all'articolo 7, commi … 3" e "4… della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, rispettivamente*", ", *le parole "entro il 30 settembre 2017" sono sostituite dalle parole "entro il 30 giugno 2019", le parole "per l'anno 2017" sono sostituite dalle parole "per l'anno 2019*".

[141] I Fondi Comuni, ricompresi fra gli Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio, sono disciplinati dagli artt. da 34 al 42 del TUF e si sostanziano in patrimoni conferiti dagli investitori, che, con la sottoscrizione delle quote, ne delegano la gestione a una Società di Gestione del Risparmio (SGR); la loro durata non può essere superiore a 30 anni.

[142] Si tratta di un Fondo ad apporto pubblico, di tipo chiuso, riservato, cioè, ad investitori istituzionali qualificati, ai sensi del D.M. 30/2015.

[143] Oltre all'unica quota di tipo B, non cedibile e con diritti di *extra* rendimento.

[144] Il termine "autorizzato", utilizzato dal legislatore, differenzia l'ipotesi in questione da quella sopra esaminata, non ponendo un obbligo di acquisto delle quote a carico del Fondo Pensioni.

[145] Il capitolo relativo ai trasferimenti ai comuni è stato successivamente rimpinguato con il decreto interassessoriale n. 351/2020 e con i D.R.G. del Dipartimento Bilancio e Tesoro – Ragioneria Generale n. 1079/2020 e n. 1369/2020.

In seguito, la L.R. 12 maggio 2020, n. 10, con l'art. 1, comma 7, lettera b, ha apportato le seguenti modifiche all'art. 7 della L.R. n. 8/2017: "*a) al comma 3 le parole "30 giugno 2019" sono sostituite dalle parole "31 ottobre 2020"; b) al comma 4 le parole "l'anno 2019" sono sostituite dalle parole "l'anno 2020" e le parole "22.750 migliaia di euro" sono sostituite dalle parole "50.411.177,00 euro*".

Tali innovazioni hanno fatto slittare nel tempo l'intera operazione, e, soprattutto, hanno determinato la lievitazione del corrispettivo della cessione ad euro 50.411.177,00, in luogo dei 22.750.000,00 euro originariamente previsti, iscritti in entrata nel bilancio della Regione per l'esercizio 2020.

A tale riguardo deve evidenziarsi una sostanziale divaricazione fra l'autorizzazione di cui al 3 comma, avente ad oggetto il cento per cento delle quote del Fondo immobiliare, e la previsione di cui al comma successivo, prefigurante l'iscrizione nel bilancio di previsione per l'esercizio 2020 della sopra indicata somma di euro 50.411.177,00 (e, per, il 2019, l'iscrizione della minor somma sopra indicata), evidentemente ritenuta *ex lege* pari al trentacinque per cento in mano alla Regione; il Fondo Pensioni, secondo una delle possibili interpretazioni della norma, sarebbe, quindi, in teoria, "autorizzato" ad acquistare anche il restante sessantacinque per cento, nella titolarità di soci privati, che, allo stato, comunque, non avrebbero mostrato interesse alla vendita.

Proseguendo nell'analisi del testo, si rileva che l'investimento è subordinato ad una duplice condizione: a) che lo stesso assicuri un rendimento netto pari ad almeno quello attuale delle corrispondenti risorse finanziarie necessarie per l'acquisto delle quote, aumentato del cinquanta per cento; b) che tale rendimento abbia una durata pari al contratto di locazione (nell'oscurità del lessico normativo, sembrerebbe doversi intendere quello in essere con la Regione locataria).

Premesso che le disposizioni in commento non si sono concretizzate, in via istruttoria si è appreso della realizzazione di alcune attività prodromiche al loro compimento, poi approdate ad una definizione con esito negativo della procedura.

Questi i passaggi essenziali in cui si è articolata la vicenda.

Il Dipartimento regionale delle finanze e del credito, con la nota prot. n. 25234 del 19 dicembre 2019, trasmessa dall'Assessore regionale per l'economia alla Giunta con nota prot. n. 7826 del 19 dicembre 2019, rappresentava che lo stesso Assessore, con proprio atto di indirizzo, al fine di dare compiuta attuazione all'art.7, commi 3 e 4 della legge regionale n. 8/2017, aveva disposto di attivare le procedure per sottoporre all'approvazione della Giunta di Governo la proposta di vendita al Fondo pensioni del 35% del capitale netto del FIPRS, ad oggi intestato alla Regione, per l'importo stabilito dalla norma richiamata[146], fermo restando che il pagamento fosse considerato a titolo di acconto.

Un'analoga riserva era espressa nella nota integrativa n. prot. n. 25558 del 24 dicembre 2019 del Dipartimento regionale delle finanze e del credito, trasmessa dall'Assessore regionale per l'economia

[146] Nella formulazione vigente *ratione temporis*, il corrispettivo previsto era di euro 22.750.000,00.

con nota prot. n. 7993 del 24 dicembre 2019, in cui si dava atto anche del "nulla osta" del Fondo all'avvio di una procedura informale[147].

La Giunta di governo, in seguito, adottava la delibera n. 487 del 27 dicembre 2019 in cui, ripercorso l'*iter* descritto, al fine evitare che la stima delle quote fosse affidata solo alla parte venditrice, stabiliva di rimetterne la valutazione a una commissione trilaterale, composta da un rappresentante dell'Assessore per l'Economia, uno designato dal Dipartimento regionale delle finanze e del credito e un terzo dal Fondo pensioni.

La commissione, nominata con il D.A. 10 gennaio 2020, n. 1, giungeva alle seguenti conclusioni: "*la valutazione delle quote del Fondo risulta essere una operazione molto complessa che deve tenere conto sia delle valutazioni afferenti il mercato immobiliare che delle diverse voci di costo di gestione dei medesimi. Tale attività di valutazione, specificamente regolamentata dal TUF, dalla conseguenziale normativa regolamentare nonché dallo stesso Regolamento del Fondo … può essere effettuata esclusivamente da Esperti Indipendenti, che devono essere in possesso dei requisiti previsti dall'art. 16 del DM 30/2015, requisiti che i soggetti individuati dal D.A. 1/2020 non posseggono. Pertanto, qualsivoglia valutazione al riguardo non risulterebbe conforme alle vigenti diposizioni. Si ritiene, quindi, che l'operazione di trasferimento delle quote possa essere gestita con l'ausilio di un advisor qualificato, che in raccordo con la SGR, possa addivenire alla valutazione delle stesse*"; tuttavia, con un significativo scarto logico rispetto alle premesse in ordine alla complessità dell'operazione e alla propria carenza delle qualifiche professionali necessarie ad effettuarla, proseguiva, affermando che "*l'operazione risulta percorribile… assumendo il prezzo stabilito dalla norma regionale quale acconto del valore complessivo del totale delle quote e, prevedendo, (con opportuna modifica del testo normativo vigente)*[148] *che il conguaglio avvenga ad una data certa a cui rinviare il pricing del trasferimento quote*"[149].

Il percorso finalizzato alla cessione delle quote regionali, infine, è stato concluso con esito, almeno allo stato, negativo, in seguito alla due diligence effettuata dal Fondo Pensioni mediante l'esame della documentazione messa a disposizione dalla Regione e di interlocuzioni con i rappresentanti della Prelios, i cui esiti sono compendiati nella nota prot. n. 33633 del 17 novembre 2020, indirizzata al Dirigente Regionale del Dipartimento Finanze.

L'analisi si sofferma, in particolare, sull'indebitamento del Fondo immobiliare, per un totale di 51.847.602 euro, all'origine della mancata distribuzione dei proventi maturati fino al 2020; in particolare, l'originario finanziamento sottoscritto alla data di costituzione del Fondo, pari a

[147] *Cfr*. anche la n. 433380 del 24 dicembre 2019 costituente l'allegato 5 alla nota del Dipartimento Regionale Finanze e credito.
[148] La modifica è poi intervenuta con l'art.7, comma 7, Della L.R. 12/05/2020, n. 10, rispondente alla ritenuta *ratio* di adeguare il valore delle quote alla stima del patrimonio netto del Fondo, risultante dalla Relazione infrannuale di gestione al 30 settembre 2019, a cura della SGR Prelios, approvata dalla Prelios S.p.a., corredata da una perizia degli immobili dell'esperto indipendente CBRE Valutation S.p.a..
[149] *Cfr*. il parere della Commissione trilaterale, riportato nell'allegato 7 della nota n. 14904 del 20 ottobre 2020 del Dipartimento Regionale Finanze.

168.645.000 euro, era scaduto l'8 marzo 2017, con un debito non rimborsato di 64.144.080 euro; in data 21 giugno 2019 veniva restituita un'ulteriore quota di 15.644.080 euro, riducendo l'esposizione ad euro 48.500.000; in data 28 giugno 2019, per estinguere il debito residuo, veniva sottoscritto un nuovo contratto di finanziamento, da onorarsi mediante l'utilizzo dei rendimenti destinati ai quotisti fino al 31 dicembre 2023.

Escluso un rendimento del Fondo fino a quella data, si rilevava il difetto di un'analisi, contemplante l'ipotesi di un andamento negativo del mercato immobiliare della Regione siciliana, che comprovasse favorevoli proiezioni sulle alienazioni dei cespiti.

Ulteriori criticità rilevate concernevano la manutenzione degli immobili, per le quali sarebbero stati in corso, ovvero programmati, interventi risolutivi; inoltre, la Regione avrebbe dovuto compensare la società dei costi anticipati per le bonifiche ambientali, eventualmente ricadenti sul concessionario, che avrebbe dovuto anche impegnarsi ed effettuarne ulteriori.

Venivano presi in considerazione, da ultimo, elementi sovrapponibili a quelli sopra esaminati con riferimento alla cessione di immobili in luogo del trasferimento del montante *ex* art. 7, comma 1, della L.R. n. 8/2017, quali la prevista realizzazione di un Centro Direzionale, idonei a sconsigliare, allo stesso modo, anche l'investimento autorizzato dal comma 3 della stessa norma, riguardante quote di un Fondo immobiliare e, dunque, riconducibile al medesimo oggetto.

A chiusura della nota in esame, il Fondo, dopo aver passato in rassegna i molteplici fattori ostativi all'applicazione della norma, preso atto dello spirare del termine di legge del 31 ottobre 2020 oltre che della vacanza del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza,[150] giungeva ad escludere, a causa delle condivisibili esposte argomentazioni, la realizzabilità delle condizioni di redditività prefigurate dal comma 3 dell'art. 7 della L.R. n. 8/2017, suggerendo una profonda rivisitazione della norma.

Il Dipartimento regionale delle Finanze e del Credito, dal canto suo, nella nota n. 14904 del 20 ottobre 2020, ha riferito di aver condotto un'attività di verifica dei rapporti fra Prelios e la Regione attraverso "*una macchinosa ricostruzione documentale su fascicoli voluminosi e poco ordinati*", richiedendo " *ai componenti di parte regionale del Comitato Consultivo… apposita relazione sullo stato del Fondo, non avendo riscontrato la stessa agli atti, né per l'anno in corso né per gli anni precedenti alcuna relazione*"[151]; circa lo stato di conservazione degli immobili[152], a suo tempo conferiti al Fondo dalla Regione siciliana e occupati da uffici regionali, ha dato atto del sollecito rivolto alla Prelios e all'Abaco Team, incaricata

[150] Il Civ, titolare di importanti prerogative in materia di investimenti, è stato dichiarato decaduto con le note prot. n. 99850, 99854, 99855, 99858, 99863, 99865, tutte datate 30 ottobre 2020 del Dipartimento regionale della Funzione pubblica e del personale, inviate ai singoli componenti; l'organo, da, ultimo, è stato sostituito, ai fini dell'approvazione del rendiconto 2016, da un commissario *ad acta*, nominato con D.A. n. 58 del 21 dicembre 2020.

[151] Le difficoltà di reperire le informazioni richieste, data l'assenza in servizio del personale che aveva avuto in carico la trattazione dei fascicoli, sono confermate nella nota integrativa del medesimo Dipartimento Finanze e credito n. 17286 del 30 novembre 2020.

[152] Il carteggio concernete le interlocuzioni fra la società e l'amministrazione è stato allegato alla nota integrativa del Dipartimento Finanze e Credito.

della manutenzione, affinché fossero effettuati lavori "*importanti ed urgenti sia di manutenzione straordinaria che di adeguamento normativo degli impianti. E tanto vuoi per la sicurezza dei dipendenti degli Uffici regionali assegnatari vuoi per escludere che ulteriori ritardi possano, nel tempo, causare il depauperamento del valore degli immobili del Fondo*"; in merito alla (limitata) distribuzione dei dividendi comunicava che, nel 2019, erano stati "*recuperati utili pari a € 2.590.000,67 spettanti alla Regione siciliana e che, dall'anno 2015, non erano stati mai versati*".

Come allegato alla nota n. 17286 del 30 novembre 2020, il Dipartimento Finanze trasmetteva, inoltre, un prospetto delle quietanze relative alle entrate dipendenti dai rendimenti del Fondo, registrate sul capitolo di bilancio n. 4547; i pagamenti da parte del Fondo erano spalmati nel periodo dal 2008 fino al 2011; dal 2011 fino al 2019, anno in cui sono stati versati euro 2.590.000,67 relativi a rendimenti conseguiti nel 2015, la Regione non ha riscosso alcun altro provento.

Tabella n. 11

PROVENTI FIPRS (CAP. 4547)		
ANNO	IMPORTO	N. QUIET. - NOTE
2008	613.546,98 €	41983-43159
2009	2.720.340,85 €	19985-36563-76456-7983
2010	4.766.550,06 €	26050-26051-26052-44329-72125-72126-6396
2011	1.517.591,54 €	24438-53210
2015	2.590.000,67 €	52386 - RISC. NEL 2019
TOTALE	**12.208.030,10 €**	

Premesso quanto sopra esposto, a fronte di un quadro talmente incerto, nel *quantum*, data l'ambiguità nella quantificazione del valore delle quote e sulle caratteristiche specifiche degli immobili di cui le stesse sono espressione, e perfino nell'*an*, appare sorprendente che, il legislatore regionale, all'art. 7, comma 4, della L.R. n. 8/2017, abbia stabilito, per l'anno 2019, l'accertamento, fra le entrate del bilancio della Regione siciliana, del corrispettivo, normativamente stimato, della cessione, per di più raddoppiandolo nel 2020.

Dal momento che la norma censurata, ad ogni modo, permane vigente, alla luce di quanto esposto, queste SS.RR. intendono ribadire le contestazioni già espresse in occasione delle parifiche relative agli esercizi 2017 e 2018[153], a maggior ragione dopo la lievitazione *ope legis* della stima delle quote, confermandosi il timore che la sua attuazione possa essere pregiudizievole per l'integrità del patrimonio dell'ente, costituito dai contributi versati dai lavoratori, da destinarsi necessariamente alla tenuta del sistema previdenziale, e non da somme provenienti dalla fiscalità generale.

[153] *Cfr*. le pagg. 276 e seguenti della relazione di parifica per il rendiconto 2017 e le pagg. 552 e seguenti di quella per il rendiconto 2018.

c) **Nuovi rinvii al completamento della dotazione iniziale dell'ente.**

La portata delle restanti innovazioni normative consiste nel proiettare il versamento del residuo montante riguardante il personale "contratto 2" in un orizzonte temporale più vasto (e più incerto) spinto, fino al 2026; in base alla riscrittura dell'art. 7, comma 7, della L.R. n. 8/2017, infatti, il mancato trasferimento delineato dal comma 1 funge da condizione negativa, al cui avverarsi le quote del limite di impegno previsto dal comma 4 dell'articolo 15 della L.R. n. 6/2009 relative al biennio 2019-2020 vengono rimandate al 2025 e 2026 (nella versione previgente le quote inerenti al biennio 2017 -2018 venivano rinviate agli anni 2020 e 2021).

Questo il tenore attuale delle norme:

"6. *La quota relativa all'anno 2016 del limite di impegno di cui al comma 4 dell'articolo 15 della legge regionale n. 6/2009 ridotta ai sensi dell'articolo 7, comma 21 e dell'articolo 26, comma 3, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 è ripristinata nel periodo 2018-2022. Per le finalità del presente comma è autorizzata per l'anno 2018 la spesa di 19.000 migliaia di euro, per l'anno 2020 la spesa di 20.000 migliaia di euro, per l'anno 2022 la spesa di 20.000 migliaia di euro.*

7. Le quote relative al biennio 2019-2020 del limite di impegno di cui al comma 4 dell'articolo 15 della legge regionale n. 6/2009 sono differite agli anni 2025 e 2026 nell'ipotesi di mancata realizzazione dei trasferimenti di cui al comma 1 nei limiti temporali ivi previsti".

Sulla versione vigente ha influito l'art. 7 della L.R. 22 febbraio 2019, n. 1, commi 6 e 7, i quali hanno rispettivamente riscritto il superiore comma 7, sostituendo le parole "*biennio 2017-2018*" e "*anni 2020-2021*" con "*biennio 2019-2020*" e "*anni 2025-2026*", e il comma 6, prevedendo la sostituzione delle parole "triennio 2018-2020" con "*periodo 2018-2022*" e le parole "*per l'anno 2019 la spesa di 20.000 migliaia di euro, per l'anno 2020 la spesa di 20.000 migliaia di euro*" con "*per l'anno 2020 la spesa di 20.000 migliaia di euro, per l'anno 2022 la spesa di 20.000 migliaia di euro*".

In seguito, l'art. 1, comma 9, della L.R. 12 maggio 2020, n. 10, ha introdotto il comma 7-*bis*, il quale dispone che "*La quota relativa all'anno 2017 del limite di impegno di cui al comma 4 dell'articolo 15 della legge regionale n. 6/2009, ridotta ai sensi del presente articolo ed imputata all'anno 2020 con la medesima legge, è differita all'anno 2024*".

In particolare, avuto riguardo a ciò che rileva ai fini del rendiconto in oggetto, si evidenzia il venir meno dell'impegno di 20 milioni di euro per il 2019, cancellato dall'art. 7 comma 7, della L.R. 22/02/2019, n. 1, che si somma a una catena di differimenti, ripetutisi nel tempo, senza che si sia prospettata una soluzione per il reperimento della corrispondenti risorse finanziarie (si rinvia a quanto in precedenza osservato in merito agli aspetti che ostacolano il conferimento di beni in luogo dei versanti a completamento del montante contributivo "contratto 2").

I numerosi rinvii[154] nel pagamento del montante non possono che essere oggetto di una valutazione negativa, per un duplice ordine di ragioni.

Gli stessi, da una parte, contribuiscono a mascherare, impedendone l'emersione, un debito idoneo a influenzare la tenuta del bilancio regionale[155], con indebita espansione della capacità di spesa.

Per altro verso, i reiterati differimenti rischiano anche di compromettere gli equilibri e la sostenibilità del sistema pensionistico, a causa della costante incertezza sulla disponibilità delle somme e della perdurante mancata valorizzazione delle stesse, nell'ambito di un quadro normativo che consente operazioni oggettivamente "rischiose" per l'ente previdenziale e di un contesto fattuale connotato dalla mancata approvazione dei rendiconti del Fondo Pensioni (in ritardo anche con l'adozione del bilancio attuariale), dal momento che attualmente è ancora in corso l'approvazione di quello inerente al 2017[156].

4. La gestione del Fondo nell'esercizio d'interesse

a. Il funzionamento dell'ente, di fatto, è affidato a commissari che operano in luogo degli organi statutari.[157]

In relazione a tale anomalia queste Sezioni ritengono, da una parte, di esortare l'amministrazione vigilante a provvedere ad un celere ripristino della fisiologica struttura dell'ente, dall'altra, di evidenziare l'esigenza di attendere la rinnovata nomina degli organi ordinari prima di procedere a scelte ed iniziative per loro natura non compatibili con le gestioni commissariali.

Per quanto riguarda, in particolare, il Consiglio di Amministrazione, si rappresenta che i consiglieri titolari, che hanno rassegnato le proprie dimissioni fra la fine del 2017 e l'inizio del 2018, sono stati sostituiti, dal marzo del 2018, da un commissario (che surroga anche le funzioni del Presidente), i cui poteri sono stati prorogati dal Decreto Presidenziale n. 471 del 12 agosto 2020 fino all'insediamento di un nuovo Consiglio di Amministrazione (teoricamente non oltre il 28 settembre 2020); il Commissario, data la mancata ricostituzione del Consiglio; è attualmente in carica ed opera in regime di *prorogatio*, *ex* L.R. n. 22/95, per gli atti indifferibili e urgenti[158].

Il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, costituito con d.P.R.S. n. 446 dell'11 novembre 2011, nel dicembre 2015 ha cessato le sue funzioni per fine mandato, ed è stato sostituito da commissari *ad acta* (per un periodo, dallo stesso commissario straordinario, che ha accentrato su di sé anche le funzioni del CIV); il nuovo organo, insediatosi a seguito dell'adozione del D.P. 264/SERV del 3

[154] Le precedenti diluizioni nei pagamenti sono sintetizzate nella tabella contenuta nel paragrafo 2, lettera c.

[155] Fra l'altro, di un'eventuale incapienza del Fondo dovrebbe in ogni caso risponderne la Regione in ogni caso, garante delle prestazioni pensionistiche e del pagamento dell'indennità di buonuscita dovute al personale regionale in congedo, ai sensi l'articolo 15, comma 14, della L.R. 14/05/2009, n. 6

[156] Tali criticità sono oggetto di analisi nel successivo paragrafo dedicato alla gestione del Fondo.

[157] *cfr*. l'art. 6 del D.P.Reg. 23/12/2009, n. 14.

[158] Le difficoltà incontrate nella ricostituzione dell'organo, attualmente *in fieri* secondo quanto dichiarato dall'Assessorato vigilante con nota n. 110831 del 27 novembre 2020, probabilmente, derivano dalla gratuità dell'incarico, per il quale non è previsto un compenso, così come anche per il Commissario (*cfr*. il parere dell'dall'Ufficio legislativo e legale n. 10984 del 24 maggio 2018).

maggio 2019 e destinato a restare in carica per un quadriennio, è stato dichiarato decaduto, ai sensi dell'art. 6, comma 3, L.R. 11 agosto 2017, n. 16[159], con note dell'Assessorato regionale della Funzione pubblica e del personale indirizzate ai singoli componenti, a causa della mancata approvazione del rendiconto[160].

Al riguardo sorgono plurime perplessità: la data in cui è stata dichiarata la decadenza appare priva di correlazione con il termine normativamente previsto, da tempo spirato; la coincidenza temporale dell'iniziativa con l'imminente approvazione del rendiconto 2016 ha determinato un ulteriore, pregiudizievole, ritardo; inoltre, il ritardo che ha dato origine alla decadenza non sembra tanto attribuibile al CIV, cui, ai sensi dell'art. 11 d.P.Reg. 23 dicembre 2009, n. 14, spetta di approvare in via definitiva del bilancio preventivo e del conto consuntivo, quanto ad altri organi tenuti a curare il precedente tratto dell'*iter*, non destinatari, invece, di provvedimenti di decadenza.

Il commissario nominato con il decreto nr. 58 del 21 dicembre 2020 dell'Assessorato dell'Economia, infine, con deliberazione nr. 1 del 7 gennaio 2021, ha approvato il rendiconto 2016[161].

b. La decadenza del Civ, a ridosso della fase conclusiva del perfezionamento del rendiconto 2016, ha influito sul complesso *iter* di approvazione del documento, solo di recente completato in via definitiva, con l'adozione da parte dell'Assessore competente del provvedimento n. 26911 del 16 marzo 2021.

L'ultimo rendiconto approvato, quindi, concerne il 2016 e, attualmente, alla data della redazione del referto, è in corso l'*iter* riguardante il rendiconto 2017, trasmesso all'Amministrazione vigilante con nota n. 11077 del 7 aprile 2021 per l'approvazione definitiva.

La descritta situazione di grave arretrato contabile deve essere tenuta in debito conto nel vagliare la complessiva esposizione del presente capitolo, in riferimento ai dati offerti dall'ente previdenziale, non consacrati in rendiconti ufficiali ma ricavati da una contabilità interna, priva dell'attendibilità propria dei bilanci approvati attraverso l'*iter* prescritto.

Tale stato di incertezza della contabilità, inoltre, non può che destare un serio allarme, trattandosi di un ente previdenziale tenuto a garantire la sostenibilità del sistema che coinvolge tutti i pensionati

[159] Questo il testo della norma "*Gli organi di amministrazione degli enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali comunque denominati, sottoposti a tutela o vigilanza della Regione o che ricevono comunque contributi regionali, fatti salvi gli enti finanziati con il fondo sanitario regionale, che non adottano il rendiconto generale o il bilancio d'esercizio entro il 30 giugno dell'anno successivo decadono ed ogni atto adottato successivamente a detto termine è nullo e l'Amministrazione regionale che esercita la vigilanza amministrativa nomina entro trenta giorni uno o più commissari per la gestione dell'ente, per l'immediata adozione del documento contabile e per la ricostituzione dell'organo di amministrazione decaduto. Qualora, decorso l'indicato termine di trenta giorni, l'Amministrazione che esercita la vigilanza amministrativa non abbia provveduto alla nomina del commissario o dei commissari, vi provvede l'Assessore regionale per l'economia mediante nomina di funzionari dell'Assessorato*".

[160] (note 99850, 99854, 99855, 99858, 99863, 99865, tutte datate 30 ottobre 2020).

[161] Alle numerose richieste di urgente ricostituzione del consiglio di indirizzo e vigilanza avanzate da Commissario straordinario note prot. 32481 del 5.11.2020, prot. 33250 del 13.11.2020 e prot. 34627 del 26.11.2020 ha fatto seguito il decreto dall'Assessorato delle Autonomie e della Funzione Pubblica, n. 5227 del 19.11.2020 di nomina un di un primo commissario ad acta, non insediatosi.

appartenenti alla categoria "contratto 2" e deputato alla gestione della significativa mole di risorse illustrata nelle tabelle a corredo del presente capitolo.

Ulteriori aspetti che rendono urgente il riallineamento della contabilità sono riferibili all'eventuale messa in atto di operazioni già di per sé "rischiose", quali quelle prefigurate dai commi 1 e 3 dell'art. 7 della L.R. n. 8/2017, ancora più pericolose se attuate nel contesto descritto; allo stesso modo, il pregiudizio derivante dalle reiterate posticipazioni degli impegni per il conferimento del montante contributivo potrebbe non emergere con evidenza, così come eventuali altre criticità allo stato non evidenti.

Ciò posto, si palesa essenziale l'intervento dell'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, affinché vigili, nella sua qualità di organo tutorio, *ex* art. 1, d.P.Reg. 23/12/2009, n. 14, sul rispetto dell'impegno assunto, e soprattutto provveda all'individuazione e alla rimozione delle cause che hanno dato origine a tale inaccettabile anomalia, già stigmatizzata nelle precedenti relazioni di parifica.

Resta peraltro difficilmente comprensibile anche il mancato intervento del Governo regionale, ritenendosi improcrastinabile la predisposizione di rimedi, quali l'invio in comando di personale dotato delle necessarie competenze in materia contabile, idonei a superare la disfunzione in esame, potenzialmente a determinare, quantomeno a livello concausale, un pregiudizio erariale[162].

Da ultimo, si riferisce che, ai sensi dell'art. 32, comma 6, della L.R. n. 6/97, proprio il ritardo nell' approvazione dei rendiconti ha fatto sì che il contributo per le spese di organizzazione, dal 2016 (ultimo esercizio il cui consuntivo è stato approvato), è stato erogato solo in misura pari alla prima semestralità[163].

Nel seguente prospetto si riportano i trasferimenti regionali per le spese di organizzazione e funzionamento fino al trascorso esercizio, che, in ragione di quanto premesso, sono stati dimezzati dal 2016.

[162] *Cfr* il successivo punto f).

[163] Originariamente previsto dall'art.15, comma 16, della L.R. 6/2009, in 200 migliaia di euro a decorrere dal 2010, successivamente è stato incrementato in occasione dell'approvazione delle leggi di bilancio.

Tab. 12

capitolo 109305 CONTRIBUTO ANNUO DELLA REGIONE AL F.P.S. PER LE SPESE DI FUNZIONAMENTO E DI ORGANIZZAZIONE						
ANNO	**NUM. E DATA PROVV. F.P.**	**IMPORTO**	**Periodo di Riferimento**	**Somme impegnate sul cap 109305 per le seconde semestralità ancora da trasferire**		
				DDS n.	**del**	**Importo**
2015	6162 del 29/9/2014	100.000,00	Saldo 1° semestralità 2014			
	8763 del 17/12/2014	200.000,00	2° semestralità 2014			
2016	1650 del 13/04/2015	62.500,00	1° semestralità 2015			
	5060 del 23/09/2015	62.500,00	Saldo 1° semestralità 2015			
	4405 del 11/07/2016	125.000,00	1° semestralità 2016	7814	12/12/16	125.000,00
2017	2009 del 21/04/2017	83.300,00	4/12 1° semestralità 2017	8310	18/12/17	125.000,00
2018	7828 del 07/12/2015	125.000,00	2° semestralità 2015			
	6363 del 26/10/2017	41.700,00	Saldo 1° semestralità 2017			
	1094 del 07/03/2018	62.500,00	3/12 1° semestralità 2018			
	7548 del 05/11/2018	62.500,00	Saldo 1° semestralità 2018	8895	11/12/18	125.000,00
2019	2101 del 15/04/2019	125.000,00	1° semestralità 2019	5864	20/09/19	125.000,00
2020	2011 del 18/05/2020	125.000,00	1° semestralità 2020			
	TOTALE	**1.175.000,00**		**TOTALE**		**500.000,00**

c. Anche sul fronte del bilancio di previsione si registrano significative anomalie poiché, per gli esercizi 2018 e 2020, i documenti non sono stati mai approvati.

Il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 ed il triennio 2021-2023 è stato adottato con delibera n. 3 del 27 gennaio 2021 del Commissario Straordinario con i poteri del Presidente e del Consiglio di Amministrazione, e in via definitiva, con la delibera del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza n. 6 del 4 febbraio 2021, su parere favorevole del Collegio dei Revisori dei Conti ed, infine, è stato approvato dall'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica con nota prot. n. 32193 del 1° aprile 2021.

d. Un'ulteriore irregolarità riguarda il ritardo nell'adozione del bilancio tecnico attuariale che il Fondo Pensioni è tenuto a predisporre con cadenza triennale, ai sensi del D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97, recante "*Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70*", e dell'art. 88,[164] rubricato "*Bilancio tecnico-finanziario a ripartizione*" del d.P.Reg. n. 729 del 29 maggio 2006, che ha recepito, in ambito nazionale la normativa regionale.

Di fatto, l'ultimo Bilancio tecnico attuariale, redatto al 31 dicembre 2013, è stato adottato prima dal Commissario Straordinario con deliberazione n. 12 dell'8 aprile 2016 e, in seguito, è stato definitivamente approvato dall'Amministrazione Vigilante con nota prot. n. 114791 del 14 settembre 2016.

Secondo quando reso noto a riscontro delle richieste istruttorie, con D.D. 2559 del 25 settembre 2019 e con successivo D.D. n. 3061 del 31 ottobre 2019, è stato autorizzato l'esperimento di una procedura di gara sul Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA), da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso di cui all'art. 95, comma 4, del decreto legislativo n. 50/2016 e ss.mm.ii., per procedere all'affidamento del servizio di redazione del bilancio tecnico-attuariale per il triennio 2019 – 2021; l'incarico, aggiudicato in data 8 gennaio 2020, è ancora in corso di svolgimento, pertanto, allo stato, l'ente è privo dell'aggiornamento di questo importante strumento, necessario al fine di valutare la sostenibilità del sistema entro un ampio arco temporale[165].

[164] 1. L'organo di vertice degli enti previdenziali che adottano il sistema tecnico-finanziario a ripartizione dispone ogni tre anni, salvo diverso termine previsto da norme di legge, la verifica tecnico-attuariale della gestione impostata proiettando gli elementi attivi (contributi e redditi patrimoniali) e passivi (prestazioni) sulla scorta di ipotesi evolutive di ordine demografico, economico e finanziario.
2. Le risultanze di tale verifica vanno trasmesse al Ministero vigilante e al dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - ispettorato generale di finanza, unitamente ad apposita relazione del direttore generale nell'àmbito della quale saranno illustrate le misure da adottare per garantire l'equilibrio gestionale.
3. Quando sia ravvisata l'urgenza di un accertamento dell'andamento economico-finanziario dell'ente, l'organo generale di vertice può disporre la verifica tecnica ancor prima della scadenza del triennio.

[165] Secondo quanto comunicato dal Fondo con nota integrativa n.35815 del 7 dicembre 2020 il programma di rafforzamento dell'organico regionale illustrato nel Piano Triennale dei Fabbisogni 2020 – 2022 risulterebbe avere un impatto positivo sugli equilibri della spesa sostenuta dall'ente per le pensioni "contratto 2"; la realizzazione del suddetto programma, attualmente è inibita dall'assoggettamento al Piano di rientro.

e. Deve darsi atto, invece, del superamento della criticità relativa all'adozione del regolamento di contabilità aggiornato alle disposizioni di cui al D.lgs. 118/2011, adottato in via definitiva dall'organo straordinario d'amministrazione con deliberazione n. 41 in data in data 1° dicembre 2020[166].

f. Sul formarsi dell'arretrato contabile dell'entità indicata hanno influito sia l'insufficienza del personale a disposizione del Fondo (in comando dalla Regione), che il livello di infrastrutturazione informatica, ancora non adeguato alla complessità dei compiti istituzionali.

Sotto il primo profilo, in esito all'istruttoria, il numero dei dipendenti, in media in età avanzata, è risultato esiguo, constando, a fronte di una pianta organica stabilita dal D.P. n. 14/2009 in 110 unità, la presenza di sole 63 unità (7 figure dirigenziali e 56 del comparto non dirigenziale), destinate a ridursi a breve, a seguito di nuovi pensionamenti, di ulteriori 4 unità; la complessità della materia pensionistica e previdenziale e le funzioni di carattere estremamente tecnico e specialistico svolte dall'ente sono la probabile causa dell'esito infruttuoso degli interpelli volti a rimpinguarne l'organico, allo stato privo di alcune professionalità necessarie allo svolgimento dei compiti istituzionali.

A tale riguardo, valutandosi positivamente l'iniziativa assunta con delibera di Giunta Regionale n. 156 del 15 aprile 2021 "*di dare mandato al Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, di individuare, complessivamente, tre unità di personale, con qualifica di funzionario (Cat. D) o istruttore (Cat. C), da assegnare al Fondo Pensioni, al fine dello svolgimento delle attività inerenti all'erogazione dei trattamenti di quiescenza*", si auspica un analogo intervento in merito all'implementazione del personale tenuto a superare l'arretrato contabile e, a regime, ad impedire che se ne formi di nuovo[167].

g. La deficienza di risorse umane è stata in parte supplita attraverso l'ammodernamento della dotazione informatica, in buona parte frutto dell'apprezzabile impegno dei tecnici in forza all'ente, che è stato dotato di strumenti utili a snellire i procedimenti: in particolare, è entrato a regime l'applicativo informatico di contabilità Urbi, adeguato al nuovo ordinamento contabile previsto dal D. Lgs. n. 118/2011 (in sostituzione dell'applicativo Sicer, prodotto dalla partecipata Sicilia Digitale

[166] In prima battuta, il regolamento è stato adottato con delibera del Commissario Straordinario n. 15 del 9 aprile 2020 ed è stato inoltrato, con allegato il parere favorevole del Collegio dei Sindaci, all'organo tutorio e all'Assessorato dell'Economia con nota prot. n. 10638 del 15 aprile 2020, per il parere tecnico previsto dall'art. 53 comma 6 della L.R. 28.12.2004 n. 17; l'Assessorato dell'Economia, con nota prot. n. 25823 del 25 maggio 2020, acquisita dall'Ente con prot. n. 2008 del 25 maggio 2020, ha espresso parere favorevole, sotto condizione di adeguamento del documento contabile ai rilievi ed alle osservazioni ivi contenute; il Fondo ha sottoposto al Collegio sindacale il testo del regolamento aggiornato alla luce delle indicazioni dell'Assessorato dell'Economia che ha manifestato il proprio avviso con nota del 16.11.2020.

[167] Secondo quanto reso noto dal Fondo con la nota integrativa n.12569 del 20 aprile 2021 l'Assessore della F.P. con nota prot. 2311 del 5.3.2021, avrebbe assicurato interventi imminenti per risolvere le criticità di organico, in risposta – da ultimo - alla nota del Commissario del Fondo prot. 4840 del 15.2.2021, ed alla nota prot. 5162 del 17.2.2021, a firma del Commissario ad acta del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza; anche il Garante, con nota 11941 del 14.4.2021, ha segnalato all'Amministrazione vigilante le cennate carenze di organico.

spa, privo di manutenzione evolutiva), e dell'applicativo GiPres, (in sostituzione dell'obsoleto *data base*, funzionante ancora in ambiente MS-Dos), interamente prodotto dall'area informatica del Fondo Pensioni, attivato nell'ambito di una strategia più ampia, ancora non interamente realizzata, da completarsi con la gestione informatizzata delle posizioni previdenziali attraverso fascicoli elettronici, auspicabilmente in funzione nel corso del 2021.

h. Le deficienze tecniche e di personale, inoltre, sono fonte di un ulteriore disfunzione, relativa alla dilatazione sui tempi medi di lavorazione delle pratiche pensionistiche, estesi, nella gestione d'interesse, a 12 mesi, a causa dell'incremento del numero dei pensionamenti e della contestuale progressiva diminuzione delle unità in forza al Fondo Pensioni; i ritardi, comunque, non hanno determinato né il pagamento di oneri accessori né significativi disagi per i pensionati, comunque destinatari di trattamenti provvisori, immediatamente liquidati ai sensi dell'art. 162 del D.P.R. 1092/73.

La soluzione individuata dall'ente, ferma restando la necessità di reclutare nuovo personale, consiste nell'implementazione degli applicativi necessari per la gestione dei procedimenti relativi alle principali aree di attività (trattamento pensionistico; buonuscita; prestiti; gestione finanziaria e bilancio), acquisiti con procedura avviata e conclusa nel secondo semestre del 2020; gli effetti della strategia potranno essere apprezzati in sede di successivi controlli.

i. Da ultimo, occorre illustrare l'attuale disponibilità finanziaria dell'ente, raffigurata nel seguente prospetto, soffermandosi, poi, sugli investimenti effettuati.

Raffrontando la disponibilità complessiva al 31 dicembre 2019 e quella al 31 dicembre 2020 si rileva un incremento del 10,96%; la disponibilità di cassa non investita al 31 dicembre 2019, pari ad euro 505.400.724,29 risulta eccessiva, e, al 31 dicembre 2020, è ulteriormente incrementata fino ad euro 558.039.896,99.

Tabella n.13

PROSPETTO DISPONIBILITA' FINANZIARIA COMPLESSIVA FONDO PENSIONI		
DESCRIZIONE	Situaz. al 31/12/2019	Situaz. al 31/12/2020
Titoli di Stato italiani (valore nominale 837.000.000) - controvalore di mercato al 30/11/20 €. 883.545.822,09	739.000.000,00	837.000.000,00
Assicurazioni ramo V (valore nominale 130.000.000) - controvalore di mercato al 30/9/20 €. 131.594.378,9	130.000.000,00	130.000.000,00
Disponibilità di cassa gestione prestiti	26.524.234,10	29.895.331,27
Disponibilità di cassa gestione contratto 1 - c/c /1329527	62.099.788,61	110.535.698,68
Disponibilità di cassa gestione contratto 2 - c/c /1283672	416.776.701,58	417.608.867,04
Totale disponibilità finanziaria complessiva	**1.374.400.724,29**	**1.525.039.896,99**

Per gli investimenti, la normativa di riferimento è contenuta nell'art. 15, comma 3, del d.P.Reg. 23 dicembre 2009, n. 14, il quale stabilisce che "*Le disponibilità finanziarie delle gestioni di cui all'articolo 13, comma 1, lett. a) e c), eccedenti le normali necessità del "Fondo" sono investite in operazioni comunque a capitale garantito e prevalentemente*: a*) in titoli obbligazionari emessi in euro dallo Stato o dalla Regione ovvero garantiti da tali Enti; b) in titoli obbligazionari non strutturati emessi in euro da emittenti europei con rating non inferiore a quello dello Stato italiano*".

I provvedimenti strategici per l'anno d'interesse sono i "*Criteri generali e piano pluriennale di investimento e disinvestimento del triennio 2019/2021*", approvati dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, nella seduta del 10 luglio 2019 e il piano triennale di investimento 2019/2021, adottato dal Commissario Straordinario del Fondo con delibera n. 50 del 5.12.2019, in conformità al Decreto Ministeriale del 10 novembre 2010.

Il Fondo Pensioni, con nota prot. n.12569 del 20 aprile 2021, ha comunicato per l'anno 2019 un rendimento del portafoglio del 4,68%, leggermente ridottosi nel 2020 (4,35%) e una durata media del portafoglio al 31 dicembre 2019 di anni 5,41, leggermente allungatasi nell'anno successivo (anni 5,87).

Fra le operazioni raffigurate, quella adottata con delibera n. 52 del 18 dicembre 2019, avente ad oggetto l'acquisto, mediante procedura negoziale indetta ai sensi dell'art. 19 comma 1, lett. e), del D.lgs. n. 50/2016[168], di polizze assicurative del ramo V, effettuando un investimento pari a 130 milioni di euro, è stato oggetto di rilievo in data 20 gennaio 2020 da parte del collegio sindacale, sotto molteplici profili.

[168] La disposizione esclude dalla disciplina dei contratti pubblici "*gli acquisti di servizi finanziari relativi all'emissione, all'acquisto, alla vendita e al trasferimento di titoli o di altri strumenti finanziari ai sensi del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, servizi forniti da banche centrali e operazioni concluse con il Fondo europeo di stabilità finanziaria e il meccanismo europeo di stabilità*"

L'organo di controllo interno, in primo luogo, rilevava che la delibera commissariale n. 43, di autorizzazione all'acquisto, prevedeva che la gestione indiretta delle risorse finanziarie dovesse avvenire mediante procedure di evidenza pubblica, in osservanza della deliberazione ANAC del 10 dicembre 2015 riguardante gli investimenti degli enti previdenziali; in secondo luogo, rammentava che, nel 2012, il FPS aveva indetto una gara comunitaria nella forma della procedura aperta ai sensi dell'articolo 55 del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, con lo stesso oggetto della delibera contestata; osservava, infine, che il documento recante i criteri generali e il piano pluriennale di investimento e disinvestimento, approvato da CIV nella seduta del 10 luglio 2019, limitava gli investimenti diretti ai soli titoli di Stato, esprimendosi in termini di non convenienza delle polizze assicurative, data la possibilità di acquistare direttamente, senza l'onere delle commissioni, i titoli di Stato sottostanti.

Il Commissario straordinario, dal canto suo, nella nota di riscontro prot. n. 2793 del 27 gennaio 2020, qualificava l'investimento come diretto, con conseguente non pertinenza delle osservazioni mossegli in ordine alla procedura da utilizzare e alla presunta identità con l'oggetto di precedenti gare, evidenziando il vantaggio di rendimenti più apprezzabili di quelli conseguibili tramite titoli di Stato e la coerenza con gli equilibri attuariali del Fondo Pensioni, risultanti dall'ultimo bilancio.

L'Assessorato Regionale delle Autonomie, nella nota n. 111172 del 30 novembre 2020, in qualità di organo tutorio, manifestando l'esigenza di approfondire le perplessità mostrate dal Collegio dei Sindaci, sottoponeva la questione all'Ufficio Legislativo e legale che, con parere prot. n. 36981 del 17 aprile 2020, illustrava il quadro normativo di riferimento, senza entrare nel merito della legittimità della questione prospettata.

Sul punto possono trarsi le seguenti conclusioni.

Preliminarmente, si osserva che l'approfondimento circa la correttezza della procedura espletata che l'organo tutorio ha ritenuto necessario effettuare, di fatto, si è risolto ad una mera ricognizione teorica normativa e non dirimente, rimanendo percorribile, anche al ripetersi di analoghe evenienze, lo strumento del coinvolgimento dell'Anac, ai sensi dell'art. 211 del D.Lgs. n. 50/2016.

Si rileva, poi, che la coerenza dell'investimento con gli equilibri attuariali, ravvisata dal Commissario nella nota da ultimo richiamata, scaturisce da un raffronto il cui secondo termine è quanto mai nebuloso, dato il limbo contabile in cui versa l'ente, il cui ultimo rendiconto approvato all'epoca riguardava il 2015, e che è a tutt'oggi privo di un bilancio attuariale aggiornato.

Va ribadito, infine, ancora una volta, che il Fondo non può essere mantenuto in uno stato di perenne gestione commissariale, anche in considerazione del consistente ammontare delle risorse gestite e della complessità tecnica delle questioni da affrontare, né può operare in assenza del CIV, titolare di importanti funzioni in materia di investimenti.

1. Da ultimo, si dà conto dei prestiti erogati dall'ente per l'anno 2019, pari a 2.730.000,00 euro; la sottostante tabella, riepilogativa anche del precedente andamento, a decorrere dall'esercizio 2013 (primo anno di applicazione dell'istituto, introdotto dall'art. 11, comma 60, L.R. 9 maggio 2012, n. 26, che ha aggiunto all'art. 15 della L.R. 14 maggio 2009 n. 6 il comma 14 *bis*[169]), mostra, per gli ultimi due esercizi, una sensibile riduzione delle somme impiegate.

Tab. n. 14

PROSPETTO DI RIEPILOGO – GESTIONE PRESTITI			
ANNI	PRESTITI EROGATI	QUOTE CAPITALE RIMBORSATE	INTERESSI MATURATI
2013	9.791.450,00	377.844,71	141.546,58
2014	10.504.070,00	1.469.579,82	523.399,97
2015	8.457.437,72	2.459.066,70	763.587,30
2016	8.457.300,00	2.815.327,70	880.333,11
2017	6.630.600,00	4.121.826,36	1.130.585,32
2018	2.973.550,00	4.307.148,16	1.180.420,50
2019	2.730.000,00	6.376.281,14	
TOTALE	49.544.407,72	21.927.074,59	4.619.872,78

Le quote capitale rimborsate nel 2019 sono inclusive anche degli interessi, giusta nota FPS prot. 36163 del 10/12/2020

[169] Vedi anche l'art. 7, comma 1, L.R. 17 maggio 2016, n. 8

12. L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA

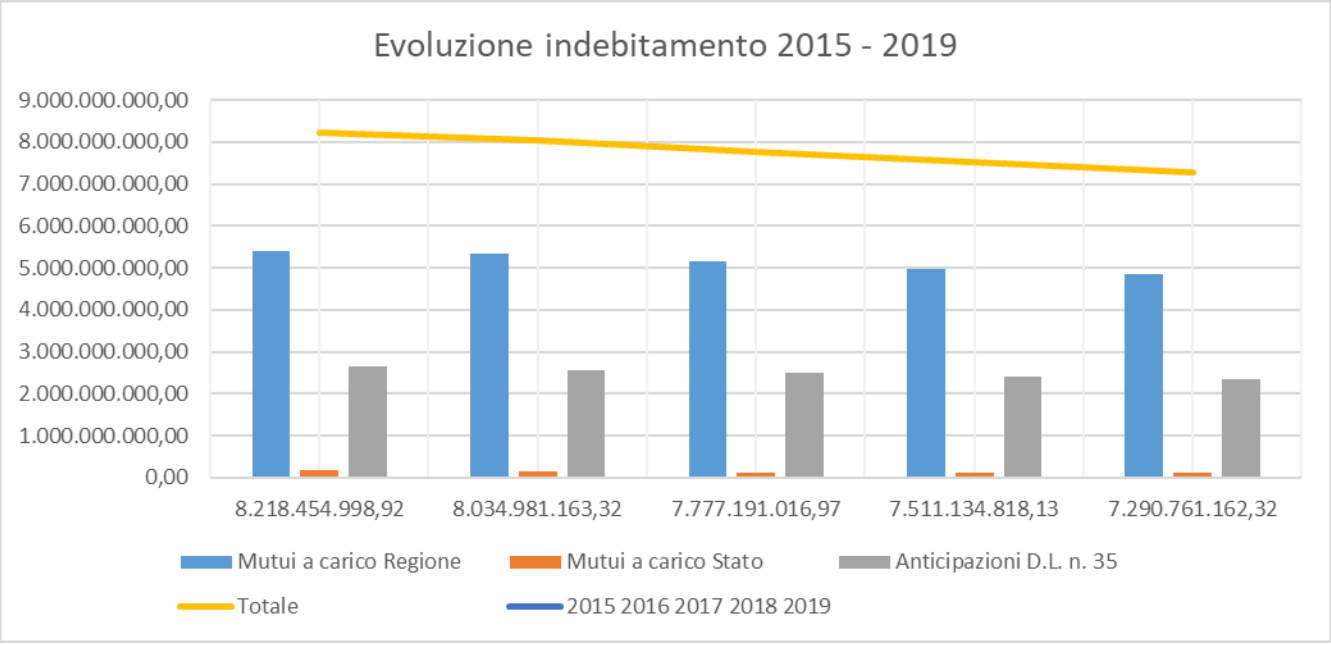
SOMMARIO *11.1 Il debito di finanziamento della Regione siciliana - 11.2 Le anticipazioni di liquidità - 11.3 L'evoluzione e la struttura del debito al netto delle anticipazioni di liquidità - 11.4 Le anticipazioni di cassa - 11.5 La ristrutturazione del debito e i contratti "derivati" - 11.6 L'osservanza del limite d'indebitamento – 11.7 Il rating della Regione siciliana e le refluenze sui contratti "derivati"*

12.1 Il debito di finanziamento della Regione siciliana

Per il quarto anno consecutivo il debito di finanziamento della Regione siciliana registra un decremento, effetto del mancato ricorso al mercato a fronte di rimborsi per quote capitale pari a 220 milioni di euro.

L'indebitamento al 31 dicembre 2019 - 7.290 milioni di euro - segna una diminuzione sia rispetto all'esercizio precedente del 2,93 per cento sia in raffronto al 2015 in cui si attesta al -11,29 per cento.

Grafico 11.1 - Evoluzione del debito di finanziamento della Regione siciliana 2015-2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Nel corso del 2019 non sono state effettuate operazioni di indebitamento, ancorché ve ne fossero in programma almeno due[170], ed in particolare l'operazione finanziaria volta all'acquisto di beni in proprietà della società "Terme Acireale s.p.a. in liquidazione" autorizzata con art. 8, commi 13 e 14, della Legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1 per un importo non superiore a € 15.676.860,00 e la richiesta di anticipazione di liquidità per € 85.000.000,00 ai sensi dall'art. 1, commi da 849 a 857 della Legge 30/12/18 n. 145, per pagamento debito insoluto nei confronti di ANAS.

La prima non si è conclusa in ragione della decisione, adottata con Deliberazione della Giunta regionale n.418 del 19/11/19, di utilizzare a tal fine risorse provenienti da operazioni di rinegoziazione con CDP mentre la seconda è stata revocata in considerazione della sufficiente disponibilità di cassa utilizzabile a chiusura della posizione debitoria.

La tabella di seguito esposta illustra le componenti del debito di finanziamento[171].

[170] Con nota istruttoria prot. n. 151 del 03 novembre 2020 sono stati chiesti chiarimenti in merito all'operazione finanziaria prevista dall'art. 5 della legge regionale n. 13 del 2019, relativa ad un'ulteriore autorizzazione alla contrazione di indebitamento per un ammontare pari a 250 milioni di euro. L'Amministrazione, con nota prot. n. 87020 del 05 novembre 2020 ha risposto che *<<L'operazione finanziaria prevista dall'art. 5 della L.R. 13/2019, norma che autorizza la contrazione di indebitamento per un ammontare non superiore a 250 milioni di euro per attualizzare le somme attribuite alla Regione Siciliana con L. 145/2018, art. 1 comma 883, per gli interventi finanziari in favore delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali, non è stata realizzata nel corso dell'esercizio 2019, atteso che il dettato legislativo regionale in argomento è stato oggetto di impugnazione da parte del Consiglio dei Ministri con propria deliberazione del 19.09.2019, in quanto sembrerebbe presentare profili di illegittimità costituzionale per contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.*
Con l'art. 2 della Legge Regionale 14 ottobre 2020 n. 23, a decorrere dal 16 ottobre 2020 ai sensi di quanto stabilito dal comma 1 dell'art. 8 della medesima legge, il Legislatore regionale ha modificato l'art. 5 della L.R. 13/2019 in argomento, il cui testo aggiornato è di seguito indicato:
Art. 5 Interventi finanziari in favore delle Città metropolitane e de i liberi Consorzi comunali
1. Il Ragioniere generale è autorizzato ad effettuare operazioni finanziarie per l'attualizzazione dell'importo massimo di 250 milioni di euro attribuito alla Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 883, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, entro il 15 dicembre 2020, da trasferire a i liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, per le finalità definite dalla medesima legge.
2. Gli oneri derivanti dalle disposizioni del comma 1 sono quantificati in 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari dal 2021 al 2025.
Ai sensi della norma così modificata, questa Ragioneria Generale provvederà ad attivare entro la scadenza prevista l'operazione finanziaria di attualizzazione autorizzata.>>.
Con successiva nota prot. n. 30013 del 9 aprile 2021 la Ragioneria Generale della Regione ha rappresentato quanto segue *<<E' opportuno esplicitare ad integrazione che anche il dettato dell'art. 2 della L.R. n. 23/2020, che aveva modificato l'art. 5 della L.R. n. 13/2019, è stato oggetto di impugnazione da parte del Consiglio dei Ministri mediante ricorso alla Corte Costituzionale formulato dall'Avvocatura Generale dello Stato (CT. 42647/2020), con la conseguenza che la connessa operazione finanziaria non è stata più realizzata>>.*

[171] Il totale 2018 non corrisponde (per soli 7 centesimi) con il dato riportato al conto del patrimonio alla voce Mutui e finanziamenti, appendice n. 5 – pag. 97 che riporta un dato pari ad € 7.511.134.818,04. Quest'anno la Regione non ha inviato il conto del patrimonio ma lo stato patrimoniale. In particolare nell'allegato n 32 – Bilancio e Nota integrativa - a pag. 32 è contenuta una tabella in cui sommando i valori dei Debiti per finanziamento riferiti a mutui verso amministrazioni pubbliche (€ 4.437.128.903,82) e Debiti per finanziamento riferiti a mutui verso altri finanziatori (€ 2.853.632.258,26) si calcola un totale di € 7.290.761.162,08.

Tabella 11.1- Debiti di finanziamento della Regione siciliana 2015-2019

QUADRO RIASSUNTIVO INDEBITAMENTO					
TIPOLOGIA	2015	2016	2017	2018	2019
Mutui a carico Regione	5.406.654.682,53	5.333.727.334,36	5.158.894.806,19	4.976.900.421,18	4.841.711.918,26
Mutui a carico Stato	169.582.213,00	134.615.953,00	128.085.126,25	121.306.278,82	114.269.988,97
Anticipazioni D.L. n. 35	2.642.218.103,39	2.566.637.875,96	2.490.211.084,53	2.412.928.118,13	2.334.779.255,09
Totale	8.218.454.998,92	8.034.981.163,32	7.777.191.016,97	7.511.134.818,13	7.290.761.162,32

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Il 66,4% del debito regionale è rappresentato da mutui a carico della Regione, mentre le anticipazioni di liquidità corrispondono al 32% e la quota dei prestiti a carico dello Stato, in costante diminuzione, è ormai soltanto l'1,6% del valore complessivo.

L'andamento del servizio del debito nel triennio 2015-2017 risente delle operazioni di rinegoziazione effettuate nell'anno 2015 che hanno comportato, tra l'altro, come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, il differimento del pagamento sia delle quote capitale che di quelle per interessi di competenza di tali esercizi.

A partire dal 2018 è ripreso il regolare pagamento delle scadenze semestrali come previsto dai relativi piani di ammortamento rimodulati. In tale esercizio la Regione ha sostenuto un esborso complessivo di 500 milioni di euro, di cui 234 riferibili alla sola quota interessi.

Rispetto all'anno precedente alle già menzionate rinegoziazioni, ovvero il 2014, nell'esercizio in esame si registra una contrazione della spesa per il servizio del debito di oltre 25 milioni di euro (- 4,8%), interamente riconducibile alla riduzione della spesa per interessi passivi (-11,8%), mentre le quote capitale segnano un leggero incremento (+2,3%).

Nel 2019 rispetto all'esercizio 2018 si registra una contrazione della spesa per il servizio del debito del 21,28 % ascrivibile in maniera preponderante alla spesa per interessi passivi (- 25,96%) mentre con riferimento alla quota capitale essa da un totale di 266 milioni scende ad un valore corrispondente a circa 220 milioni di euro facendo registrare una contrazione del 17,17%.

Tabella 11.2 - Servizio del debito di finanziamento della Regione siciliana[172], anni 2015-2020 – dati in euro

REGIONE						
	2015	2016	2017	2018	2019	prev. 2020
QUOTA CAPITALE	190.427.727,94	137.927.348,17	177.832.528,17	€ 181.994.385,09	€ 135.188.502,85	€ 138.822.093,06
QUOTA INTERESSI	133.998.674,42	207.049.219,02	310.906.228,34	€ 201.342.591,63	€ 141.708.760,49	€ 213.180.305,40
RATA DI AMMORTAMENTO	324.426.402,36	344.976.567,19	488.738.756,51	€ 383.336.976,72	€ 276.897.263,34	€ 352.002.398,46
ANTICIPAZIONI LIQUIDITA' di cui al d.l. n. 35/2013						
	2015	2016	2017	2018	2019	prev. 2020
QUOTA CAPITALE	24.750.603,02	75.580.227,43	€ 76.426.791,43	€ 77.282.966,40	€ 78.148.863,04	€ 79.024.593,36
QUOTA INTERESSI	9.974.486,46	24.178.204,22	€ 28.778.282,83	€ 27.922.107,87	€ 27.056.211,23	€ 26.180.480,93
RATA DI AMMORTAMENTO	34.725.089,48	99.758.431,65	€ 105.205.074,26	€ 105.205.074,27	€ 105.205.074,27	€ 105.205.074,29
STATO						
	2015	2016	2017	2018	2019	prev. 2020
QUOTA CAPITALE	38.096.841,83	34.966.260,24	€ 6.530.826,87	€ 6.778.847,41	€ 7.036.289,87	€ 7.303.513,00
QUOTA INTERESSI	3.407.747,49	6.524.408,27	€ 10.076.753,96	€ 4.759.929,11	€ 4.502.486,65	€ 4.236.487,00
RATA DI AMMORTAMENTO	€ 41.504.589,32	€ 41.490.668,51	€ 16.607.580,83	€ 11.538.776,52	€ 11.538.776,52	€ 11.540.000,00
QUADRO RIASSUNTIVO SERVIZIO DEL DEBITO DI FINANZIAMENTO						
	2015	2016	2017	2018	2019	prev. 2020
QUOTA CAPITALE	253.275.172,79	248.473.835,84	€ 260.790.146,47	€ 266.056.198,90	€ 220.373.655,76	€ 225.150.199,42
QUOTA INTERESSI	147.380.908,37	237.751.831,51	€ 349.761.265,13	€ 234.024.628,61	€ 173.267.458,37	€ 243.597.273,33
RATA DI AMMORTAMENTO	400.656.081,16	486.225.667,35	€ 610.551.411,60	€ 500.080.827,51	€ 393.641.114,13	€ 468.747.472,75

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia.

[172] I dati 2015-2019 rappresentano impegni a consuntivo, mentre quelli 2020 previsioni di bilancio.

Al termine del 2018[173] sono state effettuate con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ulteriori operazioni di rinegoziazione di prestiti in essere con lo stesso istituto, in virtù di quanto disposto dall'art. 1, comma 867, della legge n. 205/2017 rivedendo, in particolare, nove posizioni, come da prospetti che seguono.

Tabella 11.3 – Elenco dei prestiti ammessi alla rinegoziazione con rappresentazione impatto finanziario nel triennio 2019-2021 – dati in euro

Prestiti ammessi alla rinegoziazione					
N. Posizione	Deb. residuo al 01/01/2019	Scadenza ante	Tassi fissi ante	Scadenza post	Tassi fissi post
4547107/02	€ 589.983.274,27	€ 52.778,00	€ 0,05	€ 54.423,00	€ 0,05
4547518/03	€ 146.077.460,84	€ 52.778,00	€ 0,04	€ 54.423,00	€ 0,04
4553599/02	€ 613.272.987,47	€ 52.778,00	€ 0,06	€ 54.423,00	€ 0,06
4554360/03	€ 272.513.732,22	€ 52.778,00	€ 0,06	€ 54.423,00	€ 0,06
4557448/02	€ 217.190.104,60	€ 52.962,00	€ 0,04	€ 54.423,00	€ 0,04
4557449/02	€ 140.137.351,62	€ 52.962,00	€ 0,04	€ 54.423,00	€ 0,04
4558269/01	€ 127.796.610,16	€ 52.962,00	€ 0,03	€ 54.423,00	€ 0,03
4558609/00	€ 130.254.237,28	€ 53.143,00	€ 0,03	€ 54.423,00	€ 0,03
4559158/00	€ 60.593.220,32	€ 53.508,00	€ 0,03	€ 54.423,00	€ 0,03

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

La predetta rinegoziazione non ha avuto alcuna refluenza sull'esercizio 2018, ma di essa è stato quantificato un impatto per il biennio 2019 – 2020, in termini di minori spese, pari complessivamente a € 142.957.192,62, di cui € 106.091.473,47 per il 2019 e la restante quota di € 36.865.719,15 nel 2020.

Tenuto conto della somma già accantonata nel risultato di amministrazione per far fronte al rischio collegato ad un eventuale recesso dai derivati in essere (€ 20.500.542,78) si perviene ad una somma complessivamente disponibile per l'estinzione di tali contratti pari ad € 163.457.735,40.

[173] Per l'esattezza in data 18 dicembre 2018

Tabella 11.4 – Impatto finanziario nel triennio della rinegoziazione

Impatto finanziario nel triennio 2019-2021 della rinegoziazione				
		Quota CAPITALE	Quota INTERESSI	RATA
2019	ANTE rinegoziazione	51.095.869,74	110.100.251,93	161.196.121,67
	POST rinegoziazione	0,00	55.104.648,20	55.104.648,20
	RISORSE DISPONIBILI	51.095.869,74	54.995.603,73	106.091.473,47
2020	ANTE rinegoziazione	53.069.568,25	107.781.609,34	160.851.177,59
	POST rinegoziazione	0,00	123.985.458,44	123.985.458,44
	RISORSE DISPONIBILI	53.069.568,25	-16.203.849,10	36.865.719,15
2021	ANTE rinegoziazione	55.147.154,92	105.359.078,61	160.506.233,53
	POST rinegoziazione	40.722.497,78	123.520.494,88	164.242.992,66
	RISORSE DISPONIBILI	14.424.657,14	-18.161.416,27	-3.736.759,13

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Al riguardo, nella relazione relativa al precedente esercizio finanziario[174], si era evidenziato come tali operazioni fossero state concluse dalla Regione, in accordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con C.DD.PP. S.p.a., alla condizione di destinare le disponibilità derivanti dalla rinegoziazione in via prioritaria alla dismissione dei contratti derivati in essere (e solo in via eventuale e secondaria ad investimenti), e quindi con l'assunzione da parte della Regione di un vincolo negoziale più stringente rispetto allo spettro di finalizzazioni delle risorse astrattamente contemplato dal comma 2-*bis* dell'art. 3 della legge regionale n. 9/2013, introdotto dalla legge regionale n. 24 del 16 dicembre 2018, secondo cui <<*Gli eventuali risparmi di spesa derivanti dalla rimodulazione dei profili di ammortamento dei mutui e prestiti contratti dalla Regione sono destinati alla riduzione del debito e/o*

[174] Relazione sul rendiconto della Regione siciliana es. 2018, annessa alla Deliberazione n..6 /2019/SS.RR/PARI., pag. 481.

a spese di investimento nonché alla dismissione dei contratti derivati, fatto salvo quanto già disposto in materia da vigenti norme nazionali>>.

Con nota prot. n. 01/EM del 15 settembre 2020, nel riscontrare una richiesta istruttoria relativa al bilancio di previsione per il triennio 2020-2022, la Ragioneria Generale della Regione ha fatto presente, tra l'altro, che <<*[…] il Consiglio di Amministrazione di Cassa depositi e prestiti S.p.A. ha deliberato in data 21/05/2020 la modifica dei termini relativi alle modalità di utilizzo dei risparmi derivanti dall'operazione di rinegoziazione, mediante eliminazione del vincolo di destinazione all'eventuale estinzione anticipata degli eventuali derivati in essere, ovvero, in via residuale alla realizzazione di investimenti. È pertanto in corso di predisposizione da parte di CDP S.p.A. l'Atto Aggiuntivo ai Contratti di Rinegoziazione per l'eliminazione del vincolo di destinazione in argomento*>>.

Nella medesima nota, come pure in quella prot. n. 61323 di pari data, si è dato conto dell'avvenuto utilizzo, nel corso del 2019[175], di una parte dei risparmi di spesa derivanti dalla rinegoziazione (pari a € 10.500.000,00) al fine di porre in essere gli adempimenti volti all'acquisizione del Complesso termale di Acireale S.p.A[176]..

Sul punto deve rilevarsi come tale finalizzazione ad investimento sia stata impressa alle risorse in parola in una fase temporale nella quale, da un lato risultavano in corso le trattative con le cinque controparti per la dismissione anticipata dei contratti derivati[177] e, dall'altro, non si era ancora proceduto alla ridefinizione, con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., dei termini relativi alle modalità di utilizzo dei risparmi derivanti dalle rinegoziazioni (ridefinizione avvenuta, infatti, solo successivamente, come di seguito meglio esplicitato).

Inoltre, in tale momento, le disponibilità da rinegoziazione (pari ad euro 106.091.473,47) risultavano comunque inferiori rispetto al valore negativo di *mark to market* stimato, al 31.12.2019, in € 130.123.441,84.[178]

175 Con Delibera di Giunta n. 418 del 19/11/2019

176 Invero ulteriori utilizzi sono stati deliberati anche nel corso dell'anno 2020 per un ammontare complessivo pari a € 2.653.205,4

177 Cfr. Relazione al Rendiconto Generale della regione, pag. 205: <<*Dopo il pagamento delle rate semestrali swap del 30.06.2019, sono state avviate le richieste alle 5 controparti finanziarie di manifestazione d'interesse all'estinzione anticipata dei rispettivi contratti derivati in essere, i cui riscontri positivi sono pervenuti a fine luglio 2019.*
Nei primi giorni di ottobre2019, l'Assessore regionale per l'Economia ha incontrato in cinque separate riunioni i rappresentanti di tutte le controparti interessate per l'attivazione del percorso valutativo delle offerte pervenute. I successivi incontri tecnici sono quindi stati condotti dall'advisor della Regione Siciliana, Finance Active Italia S.r.l., che in atto sta continuando tale fase di valutazione>>.

178 Giova riportare, sul punto, le considerazioni espresse dalla Sezione di Controllo per la Regione siciliana nella Deliberazione n. 125/2020/PRSP avente ad oggetto il bilancio di previsione 2020-2022: <<*Con riferimento alla contabilizzazione dei risparmi di spesa da rinegoziazione dei mutui avvenuta nel 2018, argomento che rileva sia nell'ambito del presente controllo finanziario sia rispetto al ciclo del bilancio 2019 (per il quale valgono le medesime considerazioni appena espresse), le deduzioni dell'Ente hanno fatto emergere irregolari utilizzi, nel corso degli esercizi 2019 e 2020, delle somme accantonate nel risultato di amministrazione, in quanto avvenuti al di fuori del vincolo contrattuale. Al riguardo occorre rammentare che l'Assessore regionale per l'Economia, al fine di realizzare prioritariamente la dismissione dei contratti derivati in essere, con nota prot. n. 46991 del 21 settembre 2018, ha chiesto al Ministero*

Con nota istruttoria prot. n. 93 del 12 ottobre 2020, si è richiesto alla Regione di comunicare se gli Atti Aggiuntivi ai Contratti di Rinegoziazione (qualificati "*in corso di predisposizione*" nella predetta nota prot. n. 01/EM del 15 settembre 2020) fossero stati effettivamente stipulati. La Regione ha confermato[179] l'avvenuta stipulazione allegando copia del documento contrattuale.

Nel rimandare ai successivi approfondimenti per quanto concerne la tematica della predisposizione di adeguate coperture finanziarie per i potenziali oneri connessi ai contratti derivati, si espongono, di seguito, ulteriori dati e scenari prospettici relativi alle operazioni di rinegoziazione in discussione.

dell'Economia e delle Finanze il proprio avviso in ordine alla fattibilità normativa dell'operazione finanziaria di rinegoziazione dei prestiti in essere con C.DD.PP. S.p.a.. Con nota prot. n. DT 89399 del 25 ottobre 2018 il Ministero ha riscontrato tale richiesta non rilevando elementi ostativi al compimento dell'operazione, richiamando tuttavia il disposto dell'art. 62, comma 3 bis, del decreto legge n. 112 del 2008 e successive mm.ii che consente "le estinzioni anticipate totali dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati". Con lettera circolare prot. n. 2122305/18, del 16 novembre 2018, C.DD.PP. S.p.a. ha manifestato la propria disponibilità alla rinegoziazione di alcuni prestiti concessi, individuati sulla base di criteri omogenei di selezione del portafoglio, offrendo alla Regione siciliana l'opportunità di rimodulare la propria posizione debitoria al fine di liberare risorse negli anni 2019 e 2020 "che dovranno essere destinate all'estinzione dei derivati in essere, ovvero, in via residuale, o in assenza di esposizione in derivati alla realizzazione di investimenti". L'operazione di rinegoziazione dei mutui si è effettivamente perfezionata con C.DD.PP. S.p.a. in data 18 dicembre 2018. A tal fine, l'Amministrazione regionale ha proposto una modifica al comma 2 bis dell'art. 3 della legge regionale n. 9/2013, approvata dall'ARS con la legge regionale n. 24 del 16 dicembre 2018 – art. 3, comma 1. Tale norma recita: "Gli eventuali risparmi di spesa derivanti dalla rimodulazione dei profili di ammortamento dei mutui e prestiti contratti dalla Regione sono destinati alla riduzione del debito e/o a spese di investimento nonché alla dismissione dei contratti derivati, fatto salvo quanto già disposto in materia da vigenti norme nazionali". L'autorizzazione legislativa, pur valida in astratto, risulta chiaramente esorbitante, nel caso di specie, rispetto ai ben più stringenti limiti posti dal MEF e soprattutto dalla C.DD.PP. S.p.a. sulla destinazione delle risorse derivanti dalla proposta rinegoziazione. Come già evidenziato in sede di parifica del rendiconto 2018, resta infatti fermo l'obbligo, da parte della Regione, di destinare le risorse liberate negli anni 2019 e 2020 all'estinzione dei derivati in essere, dovendo intendersi che tali risorse non potranno essere spese per altre finalità e dovranno essere comunque accantonate in apposito fondo, per un valore pari al mark to market, fino alla completa estinzione di tali contratti. Soltanto la parte residuale potrà eventualmente essere destinata ad investimenti. Alla data odierna i contratti derivati non risultano estinti, mentre l'Amministrazione, con delibere di Giunta regionale n. 418 del 19 novembre 2019, n. 428 del 28 novembre 2019, n. 431 del 28 novembre 2019, n. 489 del 30 dicembre 2019 e n. 4 del 16 gennaio 2020 ha operato utilizzi sulle risorse accantonate per complessivi euro 13.153.205,40 di cui 10.500.000,00, ex GR n. 418/2019, per iniziative relative al complesso termale di Acireale, di competenza dell'esercizi 2019. Al riguardo la Regione ha dedotto nell'ambito del presente procedimento che "Il Consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti S.p.A. ha deliberato in data 21/05/2020 la modifica dei termini relativi alle modalità di utilizzo dei risparmi derivanti dall'operazione di rinegoziazione, mediante eliminazione del vincolo di destinazione all'eventuale estinzione anticipata dei derivati in essere, ovvero, in via residuale, alla realizzazione di investimenti". Tuttavia tale vincolo contrattuale permaneva ancora il 15 settembre 2020 e gli utilizzi effettuati nel corso del 2019 e del 2020 risultano avvenuti, sulla base della documentazione trasmessa dall'Amministrazione, in palese violazione del vincolo contrattuale, atteso che, al 31/12/2019, il mark to market ammontava a euro 130.123.441,84, mentre i risparmi di spesa maturati non risultavano sufficienti a coprire tale valore, attestandosi ad appena euro 95.591.473,47>>

[179] Con nota prot. n. 76406 del 15 ottobre 2020 la Regione ha, infatti, precisato che <<*L'Atto aggiuntivo ai Contratti di Rinegoziazione CDP del 18 dicembre 2018, concernente l'eliminazione del vincolo di destinazione all'eventuale estinzione anticipata dei derivati in essere, ovvero, in via residuale alla realizzazione di investimenti, è stato stipulato in data 12 ottobre 2020 tra la Ragioneria Generale della Regione e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., con la partecipazione del Cassiere regionale Unicredit S.p.a.*>>.

Tabella 11.5 – Piano di ammortamento ANTE rinegoziazione

ANTE RINEGOZIAZIONE 2018			
SCADENZA	CAPITALE	INTERESSE	RATA
2019	€ 51.095.869,74	€ 110.100.251,93	€ 161.196.121,67
2020	€ 53.069.568,25	€ 107.781.609,34	€ 160.851.177,59
2021	€ 55.147.154,92	€ 105.359.078,61	€ 160.506.233,53
2022	€ 57.334.310,83	€ 102.826.978,63	€ 160.161.289,46
2023	€ 59.637.038,22	€ 100.179.307,18	€ 159.816.345,40
2024	€ 62.061.679,38	€ 97.409.721,95	€ 159.471.401,33
2025	€ 64.614.936,25	€ 94.511.521,02	€ 159.126.457,27
2026	€ 67.303.891,56	€ 91.477.621,64	€ 158.781.513,20
2027	€ 70.136.030,93	€ 88.300.538,20	€ 158.436.569,13
2028	€ 73.119.266,50	€ 84.972.358,55	€ 158.091.625,05
2029	€ 76.261.961,86	€ 81.484.719,12	€ 157.746.680,98
2030	€ 79.572.958,47	€ 77.828.778,45	€ 157.401.736,92
2031	€ 83.061.603,72	€ 73.995.189,12	€ 157.056.792,84
2032	€ 86.737.780,67	€ 69.974.068,11	€ 156.711.848,78
2033	€ 90.611.939,45	€ 65.754.965,26	€ 156.366.904,71
2034	€ 94.695.130,67	€ 61.326.829,98	€ 156.021.960,65
2035	€ 98.999.040,88	€ 56.677.975,71	€ 155.677.016,59
2036	€ 103.536.029,97	€ 51.796.042,54	€ 155.332.072,51
2037	€ 108.319.170,96	€ 46.667.957,48	€ 154.987.128,44
2038	€ 113.362.292,24	€ 41.279.892,14	€ 154.642.184,38
2039	€ 118.680.022,04	€ 35.617.218,27	€ 154.297.240,31
2040	€ 124.287.836,19	€ 29.664.460,05	€ 153.952.296,24
2041	€ 130.202.107,92	€ 23.405.244,24	€ 153.607.352,16
2042	€ 136.440.161,53	€ 16.822.246,57	€ 153.262.408,10
2043	€ 143.020.328,72	€ 9.897.135,31	€ 152.917.464,03
2044	€ 90.748.155,39	€ 2.610.509,92	€ 93.358.665,31
2045	€ 4.661.016,88	€ 117.537,69	€ 4.778.554,57
2046	€ 1.101.694,64	€ 16.685,17	€ 1.118.379,81
2047	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
2048	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
TOTALE	**€ 2.297.818.978,78**	**€ 1.727.856.442,18**	**€ 4.025.675.420,96**

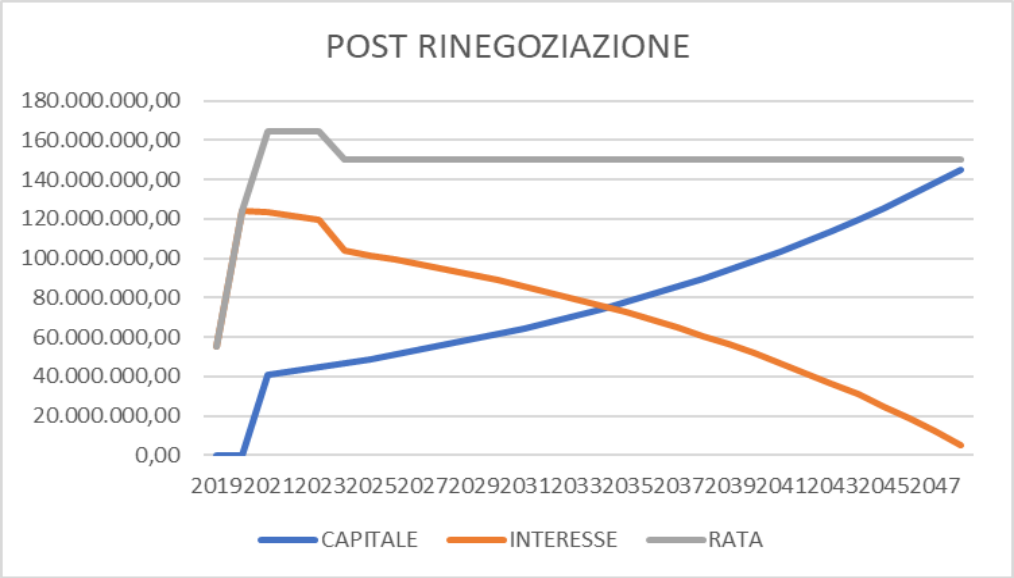
Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.6 – Piano di ammortamento POST rinegoziazione

POST RINEGOZIAZIONE 2018			
SCADENZA	CAPITALE	INTERESSE	RATA
2019	€ 0,00	€ 55.104.648,20	€ 55.104.648,20
2020	€ 0,00	€ 123.985.458,44	€ 123.985.458,44
2021	€ 40.722.497,78	€ 123.520.494,88	€ 164.242.992,66
2022	€ 42.627.742,94	€ 121.615.249,72	€ 164.242.992,66
2023	€ 44.626.673,75	€ 119.616.318,91	€ 164.242.992,66
2024	€ 46.724.109,76	€ 103.742.720,86	€ 150.466.830,62
2025	€ 48.925.128,22	€ 101.541.702,40	€ 150.466.830,62
2026	€ 51.235.078,28	€ 99.231.752,34	€ 150.466.830,62
2027	€ 53.659.596,26	€ 96.807.234,36	€ 150.466.830,62
2028	€ 56.204.621,24	€ 94.262.209,38	€ 150.466.830,62
2029	€ 58.876.412,10	€ 91.590.418,52	€ 150.466.830,62
2030	€ 61.681.565,09	€ 88.785.265,53	€ 150.466.830,62
2031	€ 64.627.032,74	€ 85.839.797,88	€ 150.466.830,62
2032	€ 67.720.143,46	€ 82.746.687,16	€ 150.466.830,62
2033	€ 70.968.622,74	€ 79.498.207,88	€ 150.466.830,62
2034	€ 74.380.615,11	€ 76.086.215,51	€ 150.466.830,62
2035	€ 77.964.707,71	€ 72.502.122,91	€ 150.466.830,62
2036	€ 81.729.954,89	€ 68.736.875,73	€ 150.466.830,62
2037	€ 85.685.904,52	€ 64.780.926,10	€ 150.466.830,62
2038	€ 89.842.625,38	€ 60.624.205,24	€ 150.466.830,62
2039	€ 94.210.736,79	€ 56.256.093,83	€ 150.466.830,62
2040	€ 98.801.439,30	€ 51.665.391,32	€ 150.466.830,62
2041	€ 103.626.547,44	€ 46.840.283,18	€ 150.466.830,62
2042	€ 108.698.524,19	€ 41.768.306,43	€ 150.466.830,62
2043	€ 114.030.517,89	€ 36.436.312,73	€ 150.466.830,62
2044	€ 119.636.400,46	€ 30.830.430,16	€ 150.466.830,62
2045	€ 125.530.808,67	€ 24.936.021,95	€ 150.466.830,62
2046	€ 131.729.187,20	€ 18.737.643,42	€ 150.466.830,62
2047	€ 138.247.834,53	€ 12.218.996,09	€ 150.466.830,62
2048	€ 145.103.950,34	€ 5.362.880,28	€ 150.466.830,62
TOTALE	**€ 2.297.818.978,78**	**€ 2.135.670.871,34**	**€ 4.433.489.850,12**

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Grafico 11.2 – Piano di ammortamento post rinegoziazione



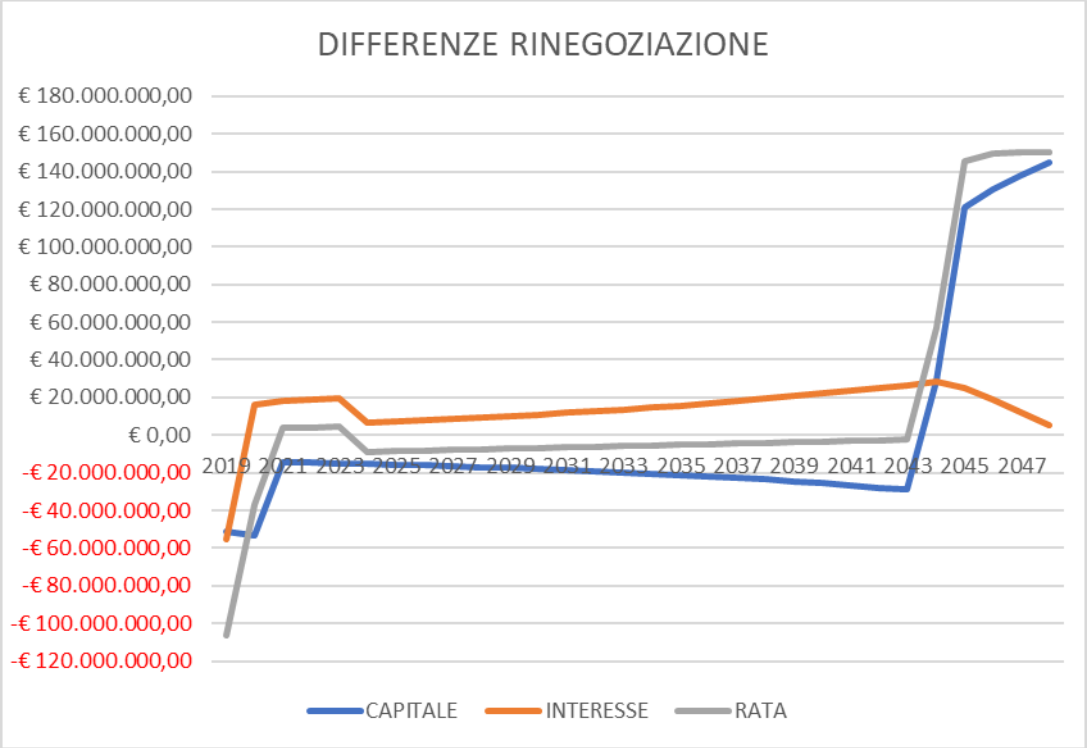
Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.7 – Differenze ANTE e POST ristrutturazione

DIFFERENZE RINEGOZIAZIONE 2018			
SCADENZA	CAPITALE	INTERESSE	RATA
2019	-51.095.869,74 €	-54.995.603,73 €	-106.091.473,47 €
2020	-53.069.568,25 €	16.203.849,10 €	-36.865.719,15 €
2021	-14.424.657,14 €	18.161.416,27 €	3.736.759,13 €
2022	-14.706.567,89 €	18.788.271,09 €	4.081.703,20 €
2023	-15.010.364,47 €	19.437.011,73 €	4.426.647,26 €
2024	-15.337.569,62 €	6.332.998,91 €	-9.004.570,71 €
2025	-15.689.808,03 €	7.030.181,38 €	-8.659.626,65 €
2026	-16.068.813,28 €	7.754.130,70 €	-8.314.682,58 €
2027	-16.476.434,67 €	8.506.696,16 €	-7.969.738,51 €
2028	-16.914.645,26 €	9.289.850,83 €	-7.624.794,43 €
2029	-17.385.549,76 €	10.105.699,40 €	-7.279.850,36 €
2030	-17.891.393,38 €	10.956.487,08 €	-6.934.906,30 €
2031	-18.434.570,98 €	11.844.608,76 €	-6.589.962,22 €
2032	-19.017.637,21 €	12.772.619,05 €	-6.245.018,16 €
2033	-19.643.316,71 €	13.743.242,62 €	-5.900.074,09 €
2034	-20.314.515,56 €	14.759.385,53 €	-5.555.130,03 €
2035	-21.034.333,17 €	15.824.147,20 €	-5.210.185,97 €
2036	-21.806.075,08 €	16.940.833,19 €	-4.865.241,89 €
2037	-22.633.266,44 €	18.112.968,62 €	-4.520.297,82 €
2038	-23.519.666,86 €	19.344.313,10 €	-4.175.353,76 €
2039	-24.469.285,25 €	20.638.875,56 €	-3.830.409,69 €
2040	-25.486.396,89 €	22.000.931,27 €	-3.485.465,62 €
2041	-26.575.560,48 €	23.435.038,94 €	-3.140.521,54 €
2042	-27.741.637,34 €	24.946.059,86 €	-2.795.577,48 €
2043	-28.989.810,83 €	26.539.177,42 €	-2.450.633,41 €
2044	€ 28.888.245,07	€ 28.219.920,24	€ 57.108.165,31
2045	€ 120.869.791,79	€ 24.818.484,26	€ 145.688.276,05
2046	€ 130.627.492,56	€ 18.720.958,25	€ 149.348.450,81
2047	€ 138.247.834,53	€ 12.218.996,09	€ 150.466.830,62
2048	€ 145.103.950,34	€ 5.362.880,28	€ 150.466.830,62
TOTALE	**€ 0,00**	**€ 407.814.429,16**	**€ 407.814.429,16**

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

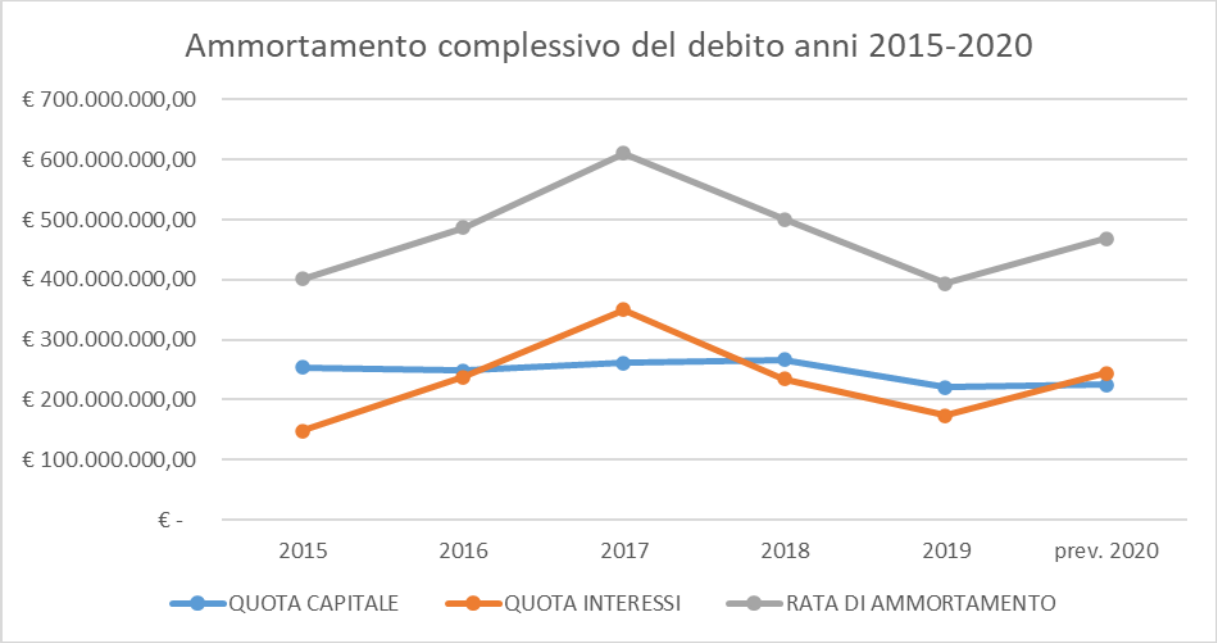
Grafico 11.3 – Differenze ANTE e POST ristrutturazione

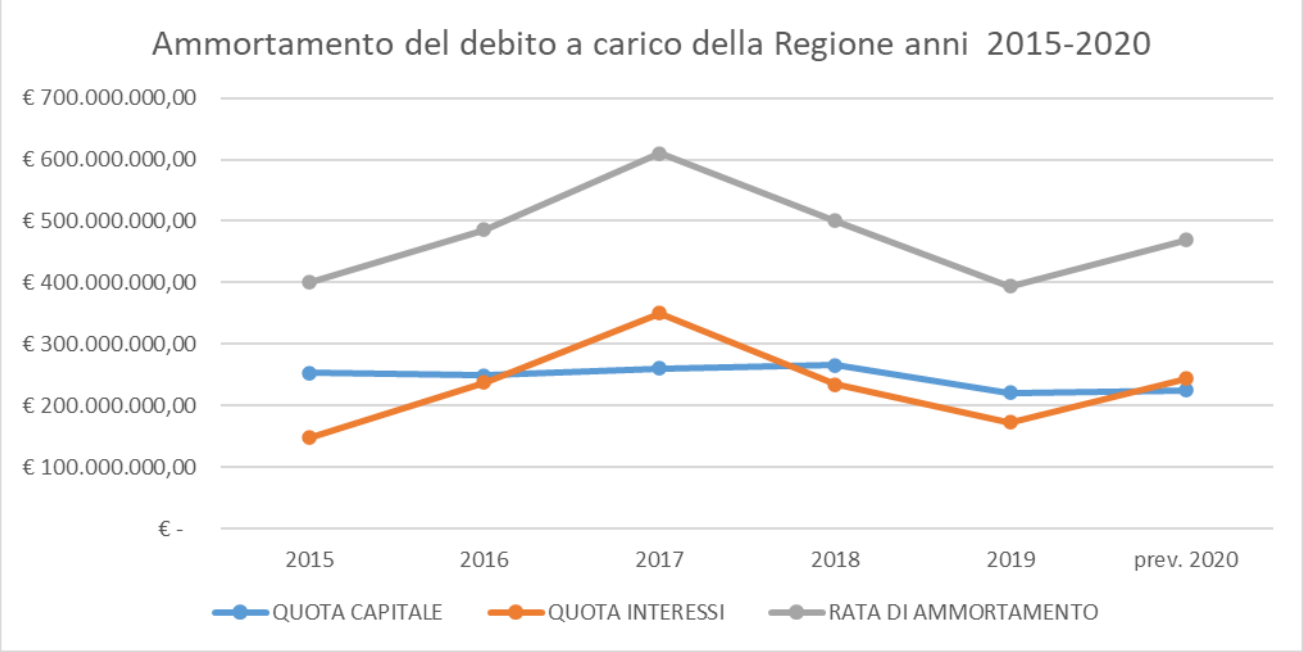


Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Come rimarcato in occasione della relazione relativa al precedente esercizio finanziario, l'operazione di rinegoziazione posta in essere con Cassa Depositi e prestiti S.p.A. non solo comporta maggiori oneri finanziari complessivi nel trentennio, a valori correnti, pari a euro 407.814.429,16, difficilmente giustificabili, ma stante l'allungamento dei prestiti, implica un accollo alle generazioni future di oltre 650 milioni di euro.

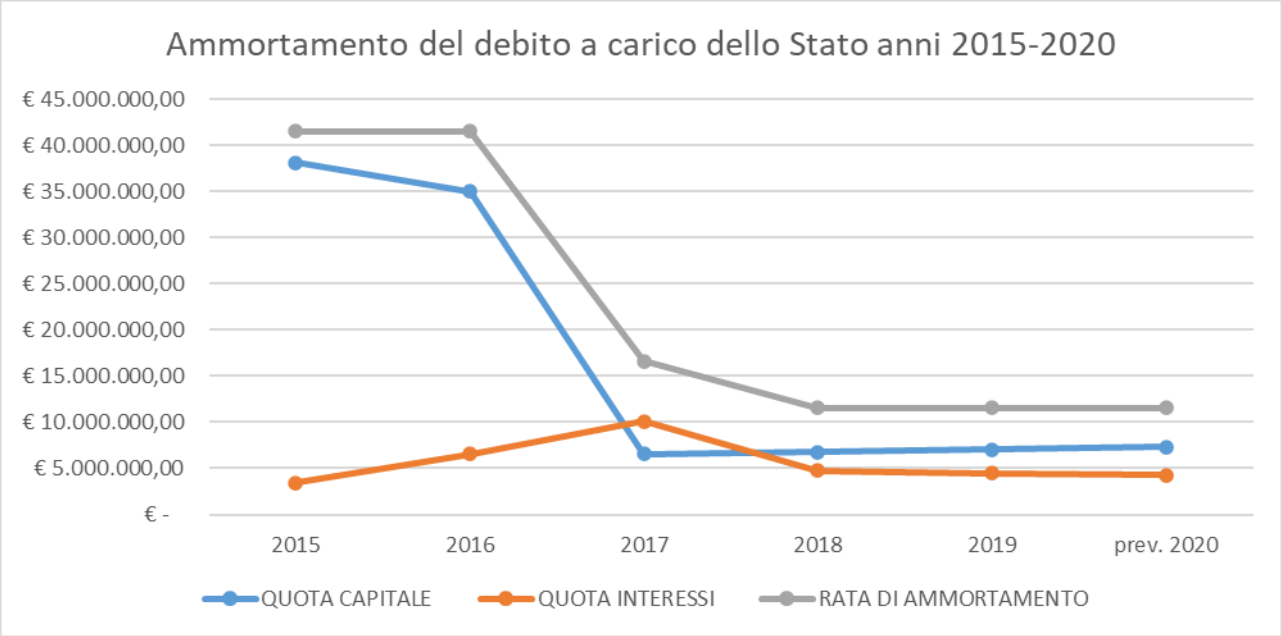
Grafici 11.4 - 11.5 Servizio del debito di finanziamento complessivo e a carico della Regione siciliana anni 2015-2020

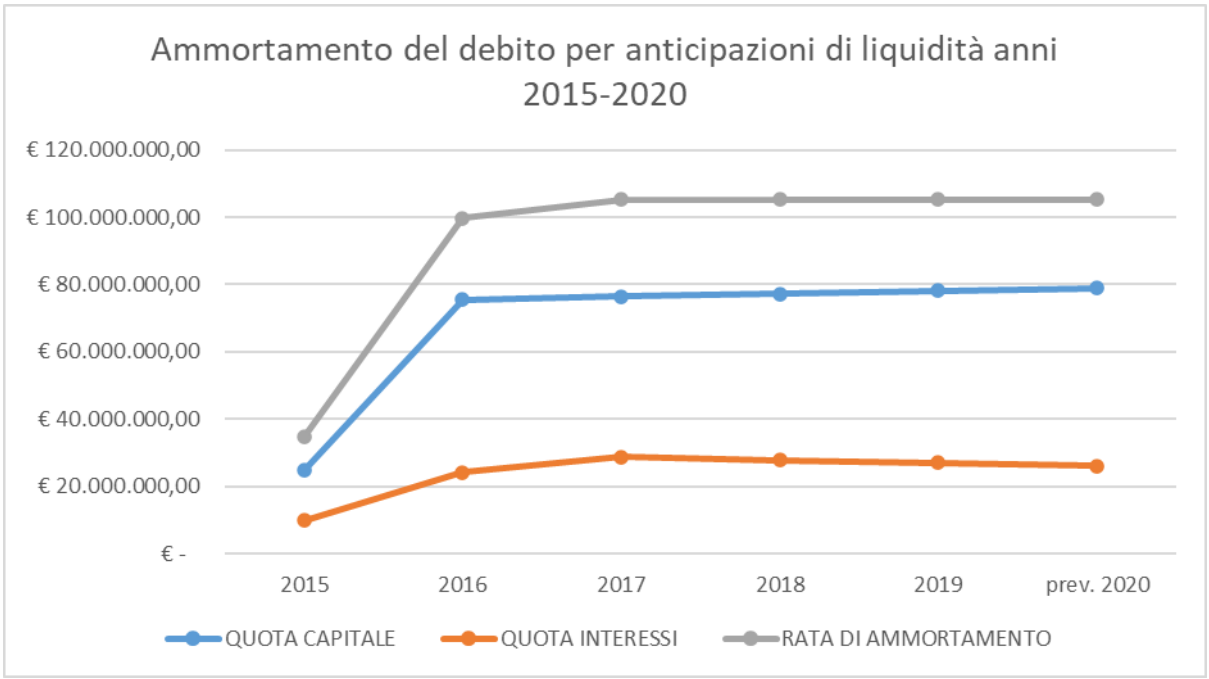




Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Grafici 11.6 – 11.7 Servizio del debito di finanziamento a carico Stato e per Anticipazioni di liquidità anni 2015-2020





Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

12.2 Le anticipazioni di liquidità

Tra il 2014 e il 2015 la Regione siciliana ha fatto ricorso ad anticipazioni di liquidità ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto legge n. 35 del 2013 per complessivi euro 2.666.968.706 il cui debito residuo risulta pari, a chiusura dell'esercizio 2019, a euro 2.412.928.118,12 (tabella 11.8).

Le predette operazioni hanno comportato l'assunzione di considerevoli oneri di ammortamento a carico bilancio della Regione che nell'esercizio 2019, come per il biennio precedente, hanno inciso per 105,2 milioni di euro (cfr. tab. 11.2).

Tabella 11.8 - Anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2015 – Debito residuo al 31/12/2019

	IMPORTO NOMINALE	2015	2016	2017	2018	2019
		DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO
Contratto stipulato in data 27.06.2014 ex art. 3 D.L. 35/2013 - Debiti	€ 606.097.000,00	€ 589.590.443,03	€ 572.860.057,15	€ 555.902.807,24	€ 538.715.617,02	€ 521.295.368,50
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	€ 259.902.375,57	€ 251.419.622,72	€ 242.855.774,75
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	€ 1.674.405.901,72	€ 1.622.792.878,38	€ 1.570.628.111,83
TOTALE	€ 2.666.968.706,41	€ 2.642.218.103,39	€ 2.566.637.875,96	€ 2.490.211.084,53	€ 2.412.928.118,12	€ 2.334.779.255,08

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

12.3 L'evoluzione e la struttura del debito al netto dell'anticipazione di liquidità

Il debito residuo della Regione siciliana al netto dell'anticipazione di liquidità, è pari, al 31 dicembre 2019, a 4.956 milioni di euro.

Lo stock del debito complessivo si attesta su un livello lievemente inferiore (- 2,72%) a quello del 2018, in cui era pari a 4.976 milioni di euro.

Con riferimento alla struttura del debito, 4.841 milioni di euro riguardano mutui interamente a proprio carico (per una quota pari al 97,69%), mentre la restante parte, 114 milioni di euro (quota pari al 2,31%) è il residuo di due mutui a tasso fisso, formalmente a

carico della Regione, contratti nel 2007 e nel 2008 con Cassa depositi e prestiti S.p.A., ma derivanti dall'attualizzazione dei limiti poliennali d'impegno stanziati dallo Stato a titolo di contributo ex art. 38 dello Statuto regionale.

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 2.500 milioni di euro (51,6 %), con la Banca europea degli investimenti per 240 milioni di euro (4,95%) e infine con il Ministero dell'economia e delle finanze, pari a 2.102 milioni di euro (43,42 %).

Il debito interamente a carico della Regione risulta, al netto delle anticipazioni di liquidità, per il 95,95 per cento a tasso fisso.

Si segnala, per completezza, che, con memoria prot. n. 56444 del 9 giugno 2021, la Ragioneria Generale della Regione ha informato di aver intrapreso l'*iter* procedurale finalizzato alla conversione (tramite l'accensione, con CDP, di un nuovo finanziamento) del Contratto di Prestito, stipulato con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, relativo al Piano di rientro del Debito Sanitario (le cui caratteristiche principali sono riportate nella successiva Tabella 11.9, rigo ottavo) secondo le modalità previste dalla circolare n. 1298/2019, emanata dalla Cassa depositi e prestiti, ai sensi dell'articolo 41, comma 2, della legge 28 dicembre 2001 n. 448.

Ha precisato, in particolare, la Ragioneria Generale, di avere definito, nel corso del 2021, una prima tranche di rifinanziamento con CDP in assoluta invarianza di durata e importo limitatamente ad un primo stock di euro 1.5 mld e che <<*Nel corso del 2022 si provvederà, in analogia a quanto già perfezionato nel 2021, a completare l'operazione di totale rifinanziamento CDP del Prestito MEF anche per la tranche di oltre 600 milioni di euro*>>.

L'operazione di conversione in parola dovrebbe permettere di conseguire un risparmio, in termini di minori interessi[180], la cui effettività ed entità complessiva potrà essere verificata solo nei successivi cicli di controllo.

[180] L'allegato n. 4 alla suddetta memoria prot. n. 56444 del 9 giugno 2021 stima, con riferimento all'importo convertibile pari a 1,5 miliardi di euro, <<*una riduzione degli interessi corrisposti in valore assoluto e fino a scadenza, complessivamente pari ad € 462.006.067*>> e <<*una riduzione del valore finanziario del prestito oggetto di conversione, e complessivamente pari ad € 380.350.674*>>.

Tabella 11.9 - Residuo debito anni 2014-2019 – dati in euro

Mutui e prestiti obbligazionari a carica del Bilancio regionale						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO
INVESTIMENTI 2001	180.759.914,61	154.937.069,65	129.114.224,69	103.291.379,73	77.468.534,77	€ 51.645.689,81
INVESTIMENTI 2002	165.266.400,00	144.608.100,00	123.949.800,00	103.291.500,00	82.633.200,00	€ 61.974.900,00
INVESTIMENTI 2003	185.924.700,00	165.266.400,00	144.608.100,00	123.949.800,00	103.291.500,00	€ 82.633.200,00
PRESTITO OBBLIGAZIONARIO (Pirandello) PAREGGIO BILANCIO 2000 15 ANNI	55.030.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	€ -
MUTUO ACQUISTO IMMOBILE PER SEDE ISTITUZIONALE VIA MAGLIOCCO PALERMO 20 ANNI	5.268.384,64	4.868.766,80	4.454.917,95	4.026.331,32	3.582.482,07	€ 3.122.826,67
MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	155.083.358,44	148.536.451,63	141.695.970,17	134.548.749,69	127.081.035,51	€ 119.278.456,04
MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	155.746.179,22	149.173.471,22	142.337.907,18	135.228.975,01	127.835.742,17	€ 120.146.838,81
MUTUO Piano di rientro del debito della Sanità 30 ANNI	2.345.228.762,47	2.299.955.339,31	2.253.087.838,88	2.204.570.133,78	2.154.344.120,30	€ 2.102.349.648,85
MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI	613.423.728,81	613.423.728,81	613.423.728,81	601.969.853,06	589.983.274,27	€ 589.983.274,27
MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI	152.389.830,50	152.389.830,50	152.389.830,50	149.297.096,96	146.077.460,84	€ 146.077.460,84
MUTUO INVESTIMENTI 2011 30 ANNI	631.687.245,53	631.687.245,53	631.687.245,53	622.767.135,77	613.272.987,47	€ 613.272.987,47
MUTUO INVESTIMENTI 2011 (EX PAR FAS € 303,366 MLN) 29,5 ANNI	281.266.006,25	281.266.006,25	281.266.006,25	277.017.571,54	272.513.732,22	€ 272.513.732,22
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2013 28,5 ANNI	146.283.800,00	146.283.800,00	146.283.800,00	143.267.975,27	140.137.351,62	€ 140.137.351,62
MUTUO INVESTIMENTI ANNO 2013 28,5 ANNI	226.716.100,00	226.716.100,00	226.716.100,00	222.042.062,12	217.190.104,60	€ 217.190.104,60
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2014 29,5 ANNI		142.542.372,88	137.627.118,64	132.711.864,40	127.796.610,16	€ 127.796.610,16
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2015 29,5 ANNI		145.000.000,00	140.084.745,76	135.169.491,52	130.254.237,28	€ 130.254.237,28
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2016 29,5 ANNI			65.000.000,00	62.796.610,16	60.593.220,32	€ 60.593.220,32
MUTUO ACQUISTO PISCINE MOLINELLI TERME DI SCIACCA				2.948.275,86	2.844.827,58	€ 2.741.379,30
TOTALE REGIONE	**5.300.074.410,47**	**5.406.654.682,58**	**5.333.727.334,36**	**5.158.894.806,19**	**4.976.900.421,18**	**€ 4.841.711.918,26**
Mutui e prestiti obbligazionari a carica del Bilancio regionale con rimborsi dello Stato						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO
RIPIANAMENTO DISAVANZO UU.SS.LL. ANNO 1990	63.636.071,10	32.671.873,34	0,00	0,00	0,00	0,00
EMERGENZA DEL VULCANO ETNA	3.885.795,01	1.990.862,90	0,00	0,00	0,00	0,00
FINANZIAMENTO PISTE CICLABILI	592.422,23	303.523,88	0,00	0,00	0,00	0,00
FINANZIAMENTO SOSITUZIONE MEZZI DI TRASPORTO	4.948.813,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ATTUALIZZAZIONE LIMITE DI IMPEGNO EX ART. 38 DELLO STATUTO REGIONALE ANNO 2007	63.806.323,00	63.806.323,00	63.806.323,00	60.555.586,31	57.183.559,10	53.685.715,88
ATTUALIZZAZIONE LIMITE DI IMPEGNO EX ART. 38 DELLO STATUTO REGIONALE ANNO 2008	70.809.630,12	70.809.630,12	70.809.630,12	67.529.539,94	64.122.719,72	60.584.273,09
TOTALE STATO	207.679.055,03	169.582.213,24	134.615.953,12	128.085.126,25	121.306.278,82	114.269.988,97
TOTALE COMPLESSIVO	**5.507.753.465,50**	**5.576.236.895,82**	**5.468.343.287,48**	**5.286.979.932,44**	**5.098.206.700,00**	**€ 4.955.981.907,23**

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.10 - Situazione al 31/12/2019 debito a carico della Regione siciliana – dati in euro

N	Anno contratto	Anno erogazione	TIPOLOGIA CAUSALE DURATA	SWAP CONTROPARTE	CONTROPARTE ORIGINARIA	SCADENZA	TASSO	PARAMETRO	IMPORTO NOMINALE	INTERESSI	CAPITALE	DEBITO RESIDUO
1	2001	2001	MUTUO INVESTIMENTI 2001 20 ANNI	SI	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2021	VARIABILE	EURIBOR 6 Mesi	516.456.899,09	-	25.822.844,96	51.645.689,81
2	2002	2002	MUTUO INVESTIMENTI 2002 20 ANNI	SI	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2022	VARIABILE	EURIBOR 6 Mesi + 0,106%	413.166.000,00	-	20.658.300,00	61.974.900,00
3	2003	2003	MUTUO INVESTIMENTI 2003 20 ANNI	SI	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2023	VARIABILE	EURIBOR 6 Mesi + 0,110%	413.166.000,00	-	20.658.300,00	82.633.200,00
4	2005	2005	MUTUO ACQUISTO IMMOBILE PER SEDE ISTITUZIONALE VIA MAGLIOCCO PALERMO 20 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2025	FISSO	3,530%	8.300.000,00	122.440,64	459.655,40	3.122.826,67
5	2006	2006	MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	NO	BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI	15/06/2031	FISSO	4,435%	200.000.000,00	5.550.481,50	7.802.579,44	119.278.456,04
6	2006	2006	MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	NO	BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI	15/12/2031	FISSO	3,96%	200.000.000,00	4.986.921,44	7.688.903,34	120.146.838,81
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	3,5210%	2.640.805.129,75	75.854.456,47	51.994.471,43	2.102.349.648,85
8	2010	2010	MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI Rinegoziato al 31/12/48	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2048	FISSO	4,598%	696.000.000,00	13.534.216,31	-	589.983.274,27
9	2010	2011	MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI Rinegoziato al 31/12/48	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI MULTISPOT	31/12/2048	FISSO	4,062%	166.500.000,00	3.013.578,02	-	146.077.460,84
10	2011	2011	MUTUO INVESTIMENTI 2011 30 ANNI Rinegoziato al 31/12/48	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2048	FISSO	6,335%	651.424.000,00	18.714.025,21	-	613.272.987,47
11	2011	2012	MUTUO INVESTIMENTI 2011 (EX PAR FAS € 303,366 MLN) 29,5 ANNI Rinegoziato al 31/12/48	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI MULTISPOT	31/12/2048	FISSO	5,924%	296.333.828,00	7.823.869,25	-	272.513.732,22
12	2013	2014	MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2013 28,5 ANNI Rinegoziato al 31/12/48	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI MULTISPOT	31/12/2048	FISSO	3,771%	146.283.800,00	2.709.555,69	-	140.137.351,62
13	2013	2014	MUTUO INVESTIMENTI ANNO 2013 28,5 ANNI Rinegoziato al 31/12/48	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI MULTISPOT	31/12/2048	FISSO	3,771%	226.716.100,00	4.199.370,67	-	217.190.104,60
14	2015	2015	MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2014 29,5 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2048	FISSO	2,884%	145.000.000,00	2.068.388,14	-	127.796.610,16
15	2015	2015	MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2015 29,5 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2048	FISSO	2,776%	145.000.000,00	2.039.130,08	-	130.254.237,28
16	2016	2016	MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2016 29,5 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2048	FISSO	3,029%	65.000.000,00	1.002.514,83	-	60.593.220,32
17	2016	2017	MUTUO ACQUISTO PISCINE MOLINELLI TERME DI SCIACCA	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2046	FISSO	0,000%	3.000.000,00	89.812,24	103.448,28	2.741.379,30
	TOTALE								6.933.151.756,84	141.708.760,49	135.188.502,85	4.841.711.918,26

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.11 - Debito della regione siciliana con rimborso totale a carico dello Stato al 31/12/2019

SITUAZIONE AL 31/12/2019 DEBITO REGIONE CON RIMBORSI A CARICO DELLO STATO											
	TIPOLOGIA	CAUSALE	CONTROPARTE	SCADENZA	TASSO	PARAMETRO	IMPORTO NOMINALE	INTERESSI	CAPITALE	RATA	DEBITO RESIDUO
1	MUTUO	Attualizz. limite di impegno ex art. 38 dello statuto regionale anno 2007	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2031	FISSO	3,6970%	€ 110.578.549,15	€ 2.082.043,43	€ 3.497.843,23	€ 5.579.886,66	53685715,88
2	MUTUO	Attualizz. limite di impegno ex art. 38 dello statuto regionale anno 2008	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2032	FISSO	3,8270%	€ 110.314.421,98	€ 2.420.443,22	€ 3.538.446,64	€ 5.958.889,86	60584273,09
	TOTALI							**€ 4.502.486,65**	**€ 7.036.289,87**	**€ 11.538.776,52**	**€ 114.269.988,97**

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

La tabella n. 11.12 espone, per il quinquennio 2015/2019, 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 11.12 - Mutui autorizzati con leggi regionali anni 2015-2019 – dati in euro

Anno	Autorizzato	Contratto	Accertato	Riscosso	Differenza
2015	€ 2.066.000.000	€ 2.066.000.000	€ 2.066.000.000	€ 2.066.000.000	
	L.R. n. 3/2015 - art. 6				
	L.R. n. 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 riscuotrere nel 2017 e € 15.676.860 tinviati al 2017)
	L.R. 20/2016 - art. 2				
	L.R. 24/2016 - art. 8 co. 8				
	L.R. 24/2016 - art. 8 co. 9				
2017	€ 43.011.244	€ 27.334.384		€ 3.000.000,00 in c/residui anno 2016 e € 223.140,00 eliminati	€ 27.334.383,51 per contatto revocato nel 2018 e € 15.676.860 non piu contratto e poi autorizzato nel 2018
	L.R. 24/2016 - art. 8 co. 9				
	L.R. 16/2017 - art. 19 co. 2				
2018	€ 18.676.860				€ 18.676.860 (di cui € 15.676,860 rinviati al 2019 ex L.R. 1/2019 art. 8 co. 14)
	L.R. 8/2018 - art. 27 co. 6				
	L.R. 8/2018 - art. 36				
2019	€ 15,676.860,00				Non più contratto. Utilizzati risparmi da rinegoziazione da C.D.P. per € 10.500.000,00
	L.R. 1/2019 - art. 8 co. 14				

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

La tabella 11.13 evidenzia la struttura dello stock di debito regionale sotto il profilo della vita residua. (foglio mutui autorizzati)

Tabella 11.13 - Classificazione del debito residuo a carico della regione al 31.12.2019 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
2019	196.253.789,81	3.122.826,67	239.425.294,85	4.402.910.006,93	4.841.711.918,26

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

12.4 Le anticipazioni di cassa

Anche nell'anno 2019 la Regione non ha usufruito di anticipazioni concesse dall'istituto tesoriere Unicredit S.p.a..

12.5 La ristrutturazione del debito e i contratti "derivati"

I mutui stipulati dalla Regione tra il 2001 e il 2003 con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.a.[181] sono stati oggetto, nel corso del 2005, di sei contratti "derivati" (oggi cinque rimanenti dopo la chiusura del rapporto con Royal Bank of Scotland), poi ristrutturati nel 2006, che ne hanno modificato il tasso e il profilo di ammortamento.

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

Tabella 11.14 - 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**	**BNL**	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 corso del 2019 la Regione ha sostenuto, in esecuzione di tali contratti, un esborso aggiuntivo, rispetto ai mutui originari, di circa 42 milioni di euro, di cui 25,7 attribuibili a maggiori interessi, mentre il *netting*[182] del periodo 2013-2019 (capitale e interessi) è asceso a 257 milioni di euro.

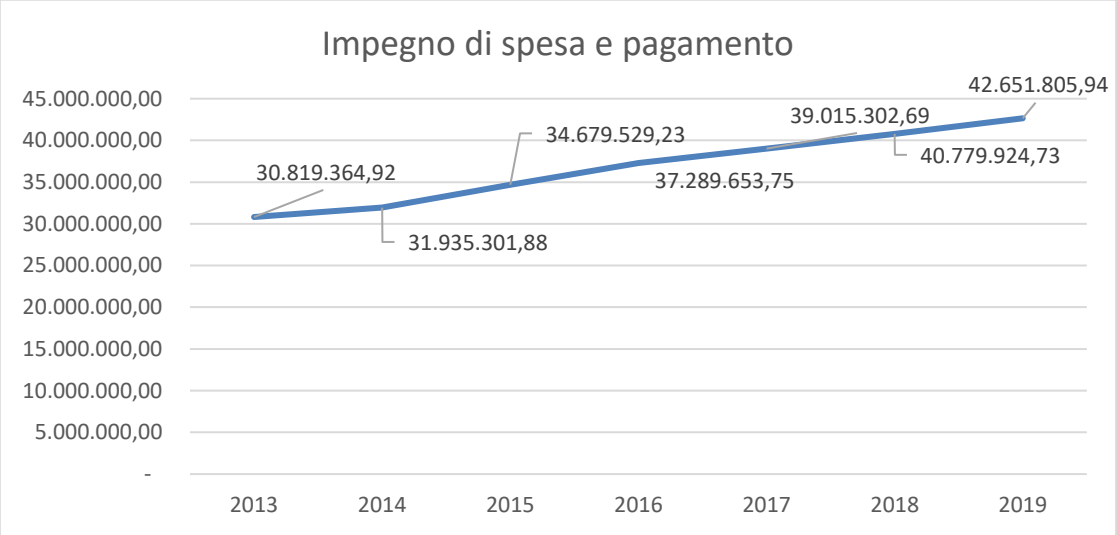
[181] Si tratta di tre mutui ventennali dell'importo complessivo di 1.343 milioni di euro, a tasso variabile, con parametro Euribor e spread tra zero e 18 punti base.
[182] Compensazione concordata di obbligazioni reciproche da parte di soggetti partecipanti a un sistema di liquidazione e regolamento.

Tabella 11.15 - Evoluzione del *netting* degli *swap* (capitale e interessi) anni 2013-2019

Evoluzione del netting degli swap (Differenziale flussi in entrata e uscita per capitale e interessi)	
Capitolo di spesa del bilancio regionale n. 214907	
Anno finanziario	Impegno di spesa e pagamento
2013	30.819.364,92
2014	31.935.301,88
2015	34.679.529,23
2016	37.289.653,75
2017	39.015.302,69
2018	40.779.924,73
2019	42.651.805,94
Totale 2013-2019	**257.170.883,14**

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Grafico 11.8 - Evoluzione del *netting* degli swap anni 2013 - 2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

In termini di soli maggiori interessi nel periodo di vita di tali "derivati" (2005-2019), la Regione ha sostenuto, rispetto a quanto dovuto alla Cassa depositi e prestiti S.p.A., spese per circa 340 milioni di euro[183].

Questi esborsi aggiuntivi per interessi[184] si protrarranno, secondo un andamento crescente, quasi certamente fino a scadenza del debito (2021-2023).

La Regione mette in evidenza[185] infatti che la sommatoria tra i differenziali dei derivati e gli interessi passivi attesi sul debito sottostante, in base ai tassi *forward*[186] al 31 dicembre 2019, genereranno un costo finale sintetico del debito relativo alle operazioni di copertura dei tre mutui C.DD.P. S.p.A., rispettivamente pari al 6,83 per cento per l'operazione avente come sottostante il mutuo C.DD.P. S.p.A. con scadenza 2021 (mutuo + derivato), al 6,16 per cento per l'operazione avente come sottostante quello con scadenza 2022 (mutuo + derivati) e al 6,21 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

Tabella 11.16 - Tasso costo finale sintetico 2019[187]

OPERAZIONE	TFSCFS al 01/01/2020
Copertura mutuo Cdp 2021	6,83%
Copertura mutuo Cdp 2022	6,16%
Copertura mutuo Cdp 2023	6,21%

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

L'andamento dei tassi attesi genera oggi (ultima rilevazione al 30/06/2020) un *mark to market* dei derivati[188] estremamente negativo, pari a € 108.340.077,91 sebbene sia diminuito rispetto all'esercizio precedente in cui si attestava a € -171.488.252,86 (tabella 11.17)

[183] Cfr. tabelle 11.18, 11.19 e 11.20 limitatamente ai valori riferiti a CDP 2021, CDP 2022 e CDP 2023.
[184] A cui si sommano quelli per la maggiore quota capitale.
[185] Nota integrativa al Bilancio di Previsione della Regione per l'esercizio 2020/2022.
[186] Tasso di interesse implicito nella struttura dei rendimenti per scadenza relativo a un futuro periodo di tempo.
[187] 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)].
[188] Valore di mercato.

Tabella 11.17 - Mark to market dei derivati al 30 giugno 2020

Operazione sottostante	Controparte SWAP	31/12/2018	30/06/2019	31/12/2019	30/06/2020
Mutuo CDP scadenza 2021	NOMURA	-54.419.778,00	-46.099.828,00	-36.945.988,00	-27.850.470,00
Mutuo CDP scadenza 2022	BNL	-20.485.301,18	-18.334.146,63	-15.792.441,71	-13.305.629,08
	Merril Lynch	-42.124.453,46	-37.741.842,72	-32.461.908,91	-27.361.875,35
	TOTALE 2022	**-62.609.754,64**	**-56.075.989,35**	**-48.254.350,62**	**-40.667.504,43**
Mutuo CDP scadenza 2023	Deutsche	-30.473.066,70	-28.228.194,09	-25.141.062,34	-22.288.394,46
	UniCredit	-23.985.653,52	-22.208.066,41	-19.782.037,88	-17.533.709,02
	TOTALE 2023	**-54.458.720,22**	**-50.436.260,50**	**-44.923.103,22**	**-39.822.103,48**
TOTALE COMPLESSIVO		**-171.488.252,86**	**-152.612.077,85**	**-130.123.441,84**	**-108.340.077,91**

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

Queste Sezioni riunite hanno avuto modo di osservare, in occasione dei precedenti giudizi di parificazione, come, oltre alla discutibile utilità di tali contratti, stipulati talvolta per coprire rischi assolutamente remoti, si sia registrato nel periodo di vigenza l'assenza di una gestione attiva del debito, che, favorita da opportuni accantonamenti iniziali avverso i rischi intrinseci ai contratti sottoscritti, avrebbe certamente potuto evitare le pesanti perdite registrate negli ultimi anni.

Al riguardo va ribadito che la tutela della finanza pubblica imponga misure prudenziali ulteriori rispetto a quelle ordinariamente adottate dagli operatori privati.

La Corte Costituzionale ha ribadito, con la sentenza n. 70 del 2012, 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[189].

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.

[189] In questo senso si era anche espressa con la sentenza n. 52 del 2010.

Tabella 11.18 - 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
	9.245.269	6.707.644	2.537.625
Bond Archimede	5.510.303		5.510.303
	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
	10.956.193	9.816.752	1.139.440
Bond Archimede	40.903.500	21.826.925	19.076.575
	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
	14.605.501	13.830.211	775.290
Bond Archimede	40.903.500		40.903.500
	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
	16.346.640	15.890.282	456.357
Bond Archimede	40.916.666	77.644.916	-36.728.250
	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
	9.516.134	17.875.258	-8.359.124
Bond Archimede	40.890.334	46.667.434	-5.777.100
	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
	3.259.458	17.201.742	-13.942.285
Bond Archimede	20.283.653	10.072.380	10.211.274
	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 11.19 - Differenziale interessi operazioni swap anni 2011/2015

Scambio di flussi per quote di interessi a seguito di operazioni swap 2011/2015			
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
	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
	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
	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
	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
	382.243	9.698.371	-9.316.128
TOTALE anno 2015	1.035.328	37.508.040	-36.472.713

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.20 - Differenziale interessi operazioni swap anni 2016/2019

Scambio di flussi per quote di interessi a seguito di operazioni swap 2016/2019			
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
2017			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ -	€ 11.169.801,34	-€ 11.169.801,34
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ -	€ 10.411.548,13	-€ 10.411.548,13
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ -	€ 8.364.122,07	-€ 8.364.122,07
TOTALE anno 2017	0	29945471,54	-29945471,54
2018			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ -	€ 9.225.690,16	-€ 9.225.690,16
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ -	€ 9.006.074,71	-€ 9.006.074,71
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ -	€ 7.448.013,46	-€ 7.448.013,46
TOTALE anno 2018	€ -	€ 25.679.778,33	-€ 25.679.778,33
2019			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ -	€ 7.254.933,36	-€ 7.254.933,36
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ -	€ 7.350.007,62	-€ 7.350.007,62
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ -	€ 6.345.240,95	-€ 6.345.240,95
TOTALE anno 2019	€ -	€ 20.950.181,93	-€ 20.950.181,93
TOTALE COMPLESSIVO 2005/2019	€ 686.078.931,31	€ 931.220.085,42	-€ 245.141.154,11

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

12.6 L'osservanza del limite d'indebitamento

Ai sensi dell'art. 62, comma 6, del decreto legislativo n. 118/2011[190], il livello massimo di spesa annuale per quote di ammortamento relative al debito finanziario non può essere superiore al 20 per cento del totale delle entrate tributarie al netto dei tributi destinati al finanziamento della sanità.

Dal Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento della Regione siciliana per l'anno 2019 si evince il rispetto della sopra citata norma, atteso che, su un valore di euro -5.598.940.198,13, si determina un livello massino di spesa per mutui/obbligazioni pari ad euro 1.119.788.039,63 (corrispondente al 20 %), da cui, detraendo l'ammontare delle rate di ammortamento per mutui/obbligazioni in essere per euro 393.641.114,13 e sommando i contributi erariali sulle sopra citate rate unitamente alle quote riguardanti i debiti espressamente esclusi dal limite di indebitamento, si perviene ad un ammontare disponibile per nuove rate pari a euro 831.351.999,77[191] (tabella 11.20).

[190] 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*>>.

[191] Tali valori non tengono conto del *netting* negativo dei contratti derivati.

Tabella 11.21 - Limite quantitativo all'indebitamento di cui all'art. 62, comma 6, del d. lgs. n. 118/2011

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME		
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE *(esercizio finanziario 2019)*, art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011	Dati stanziamento bilancio *esercizio finanziario 2019*	Dati Rendiconto 2019
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	*€ 12.286.484.459,99*	*€ 11.841.494.290,57*
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	*€ 6.361.248.125,26*	*€ 6.242.554.092,44*
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)	***€ 5.925.236.334,73***	***€ 5.598.940.198,13***
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI		
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	*€ 1.185.047.266,95*	*€ 1.119.788.039,63*
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12 esercizio precedente	*€ 394.114.769,17*	*€ 393.641.114,13*
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	*€ 1.074.198,77*	*€ 0,00*
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	*€ 0,00*	*€ 0,00*
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	*€ 105.205.074,26*	*€ 105.205.074,27*
M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)	*€ 895.063.373,27*	*€ 831.351.999,77*
TOTALE DEBITO		
Debito contratto al 31/12 es. prec. (al netto di tre Anticipazioni di liquidità ex artt. 2 e 3 D.L. 35/2013)	*€ 5.098.206.699,94*	*€ 5.286.979.932,44*
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	*€ 0,00*	*€ 0,00*
Debito autorizzato dalla Legge in esame	*€ 0,00*	*€ 0,00*
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE	***€ 5.098.206.699,94***	***€ 5.286.979.932,44***
DEBITO POTENZIALE		
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti	*€ 19.633.023,17*	*€ 19.633.023,17*
di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento	*€ 0,00*	*€ 0,00*
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento	***€ 19.633.023,17***	***€ 19.633.023,17***

Fonte: Regione siciliana - Assessorato regionale dell'economia

Sotto il profilo sostanziale, va segnalato, a partire dal 2016, il lento ma costante declino del valore dell'indebitamento sia in termini assoluti che in termini relativi e sotto

quest'ultimo profilo dati indicativi sono forniti dal rapporto tra debito e PIL regionale, nonché da quello tra debito e popolazione residente.

Tabella 11.22 - Incidenza del debito sul PIL nazionale e regionale anni 2015-2019 dati in milioni di euro

	2015	2016	2017	2018	2019
Stock Debito (mln €)	5.576,2	5.468,3	5.286,9	5.098,2	4.956,0
P.I.L. Italia (mln €)	1.655.355,0	1.695.786,8	1.736.592,8	1.766.168,2	1.787.664,1
P.I.L. Sicilia (mln €)	85.856,1	86.215,0	87.952,4	88.626,8	89.689,3
% su P.I.L. Italia	0,34%	0,32%	0,30%	0,29%	0,28%
% su P.I.L. Sicilia	6,49%	6,34%	6,01%	5,75%	5,53%

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.23 - Debito regionale pro capite 2015-2019 – dati in euro

Debito regionale pro capite - Variazioni percentuali rispetto anno precedente					
	2015	2016	2017	2018	2019
Debito (mln)[1]	8.183	8.035	7.777	7.511	7.290
Abitanti al 31 dicembre	5.074.261	5.056.641	5.026.989	4.999.891	4.968.410
Debito regionale pro capite	1.613	1.589	1.547	1.502	1.467
Var. percentuale Debito pro-capite anno precedente	28,36%	-1,47%	-2,64%	-2,90%	-2,33%

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Il dato della durata media del debito al 31 dicembre 2019 secondo quanto riferito dalla Regione è pari a 14 anni e 9 mesi comprese le anticipazioni di liquidità (apprezzabile, specie se confrontato con il dato del debito pubblico italiano che al 31 marzo 2018 si attestava a 6 anni e 11 mesi[192]), mentre la durata media residua è pari a 25 anni.

[192] Fonte: MEF, Dipartimento del tesoro.

12.7 Il rating della Regione siciliana e le refluenze sui contratti "derivati"

Il merito di credito continua a collocarsi in un'area che oscilla, in relazione alle singole valutazioni, tra il livello speculativo[193] - Moody's - e quello appena superiore[194] - S&P e Fitch - con un giudizio per queste ultime agenzie rispettivamente di uno e due *notch*[195] superiori al "*non investment grade*[196]".

Per l'esercizio 2019 i giudizi di ***Moody's*** e ***Fitch Ratings*** sono invariati rispetto al 2018, mentre con riferimento a ***Standards & Poor's*** da un outlook positivo si passa ad un outlook stabile.

Nel 2020 l'unica modifica riguarda ***Fitch Ratings*** poiché si rileva un BBB- con outlook stabile.

Tabella 11.24 - Il rating assegnato alla Regione siciliana anni 2015-2020

	Moody's	Standard e Poor's	Fitch Ratings
2015	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)
2016	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)
2017	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook negativo)	(outlook positivo)	(Outlook stabile)
2018	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook stabile)	(outlook positivo)	(Outlook negativo)
2019	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)	(Outlook negativo)
2020	Ba1	BBB-	BBB-
	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)	(Outlook Stabile)

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

Nel tempo, i giudizi espressi dalle tre agenzie 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.

[193] Non-investment grade speculative.
[194] Lower medium grade.
[195] Unità di misura della scala di rating.
[196] Area di non investimento o speculativa; classe di rating assegnata a titoli di qualità bassa.

Fattori di rischio sono considerati la gestione di cassa, con i suoi flussi irregolari, il crescente servizio del debito e la spesa pensionistica, nonché la debolezza dell'economia e lo stretto legame con il *rating* della Repubblica italiana.

Nell'attuale contesto economico, inciso dall'emergenza sanitaria legata al diffondersi del virus Covid-19, le agenzie hanno ritenuto di esprimere valutazioni in linea con quelle dei precedenti esercizi finanziari in ragione, principalmente, del fatto che il supporto finanziario offerto dal Governo centrale dovrebbe consentire a tutti gli enti regionali (tanto più a quelli a Statuto speciale, dotati di maggiore flessibilità e autonomia) di limitare gli impatti economici negativi derivanti dalla pandemia.

Ciò appare di assoluta importanza in quanto, come già evidenziato nelle relazioni precedenti, il mantenimento del *rating* in area "*investment grade*[197]" rileva non solo ai fini dell'accesso al mercato finanziario, ma è anche condizione da rispettare nei contratti derivati in essere.

Infatti, i contratti sottoscritti con tre delle cinque controparti swap – Nomura, BNL e Deutsche Bank - prevedono una clausola di risoluzione denominata "*Additional Termination Event*" che comprende la circostanza che la Regione subisca un "*credit downgrade*[198]" 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 - BNL e Deutsche Bank [199] - tra il 2012 e il 2013, si sono formalmente[200] riservate di comunicare la chiusura anticipata dei contratti; rischio, quest'ultimo, di non poco conto in considerazione del *mark to market* negativo pari, al 31 dicembre 2019, a € 40.933.507,05 e, al 30 giugno 2020, a euro 35.594.023,54.

A tal proposito occorre comunque precisare che, anche nel corso del 2019, le controparti bancarie non hanno dato alcun seguito a tali riserve.

Si pone, quindi, il tema degli strumenti approntati a protezione dei differenziali e dei *mark to market* negativi sui contratti swap in essere.

Al riguardo, come riferito nelle precedenti relazioni, la Regione ha proceduto, dal 2016, ad accantonare, mediante creazione di apposito vincolo nell'ambito del risultato di

[197] Classe di rating assegnata a titoli di qualità medio alta.
[198] Retrocessione del merito di credito.
[199] Oltre a RBS che ha già risolto consensualmente il contratto per le medesime ragioni.
[200] Deutsche Bank con nota del 6 settembre 2012 e BNL con nota del 24 luglio 2013.

amministrazione, un importo di € 20.500.542,78 (vincolo poi reiterato negli esercizi 2017, 2018 e 2019).

Si tratta, come già criticamente annotato in precedenti occasioni, di un ammontare comunque insufficiente a coprire i costi di un'eventuale chiusura dei contratti in essere con BNL e Deutsche Bank.

Proprio in considerazione di ciò queste Sezioni riunite avevano evidenziato la necessità che <<*le risorse liberate nel biennio 2019 - 2020 dalla citata rinegoziazione dei mutui definita a fine 2018, dovranno prioritariamente confluire in un separato Fondo destinato all'estinzione dei derivati e al quale si potrà eventualmente attingere anche in caso di risoluzione dei contratti stipulati con le predette due controparti*[201].>>.

In proposito, nella menzionata nota di risposta prot. n. 61323 del 15 settembre 2020 l'Amministrazione ha riferito che <<*nell'anno 2019 è stato istituito il capitolo di spesa 214920 "Oneri discendenti dalla chiusura anticipata dei contrati derivati in essere", la cui dotazione finanziaria è stata costituita con i risparmi di spesa derivanti dalla Rinegoziazione CDP 2018 in linea capitale (+ € 51.095.869,74 provenienti dal cap. 900002) ed in linea interessi (+ € 54.995.603,73 provenienti dal cap. 214903); con l'utilizzo di € 10.500.000,00, […] la disponibilità residua al 31.12.2019 si è attestata a € 95.591.473,47*>>.

Ne deriva che, in disparte l'avvenuto utilizzo di € 10.500.000,00 per altre finalità (di investimento), la copertura finanziaria per l'estinzione anticipata dei contratti derivati in essere, rispetto al 2018, è stata effettivamente integrata dell'importo indicato[202].

Se in un primo tempo la prospettiva di una consensuale risoluzione anticipata dei contratti pareva essersi allontanata, avendo la Regione adito l'Autorità Giudiziaria per vedere dichiarati nulli e/o annullati i predetti contratti sulla scorta della sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 8770/2020, più di recente essa è, in qualche modo, emersa nuovamente, sotto forma di ipotesi di chiusura dei rapporti in essere mediante atti transattivi.

Infatti, l'Amministrazione dapprima ha precisato di avere depositato, tramite l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, <<*il Ricorso ex art. 669-bis e seguenti del Codice di Procedura Civile presso il Tribunale di Palermo contro le 5 controparti finanziarie, per la*

[201] La Sezione ritiene, viceversa, stante la sua genesi, che il Fondo rischio derivati già costituito debba intendersi destinato, esclusivamente, alla copertura del rischio dei due contratti per il quali le controparti hanno manifestato l'intenzione di avvalersi della clausola di risoluzione.

[202] Il capitolo 214920 è ricompreso tra i vincoli formalmente attribuiti dall'ente, come risulta dall'elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione – allegato a/2 al Rendiconto della regione per l'esercizio finanziario 2019.

declaratoria di nullità e/o annullamento dei rispettivi contratti>> segnalando, tuttavia, al contempo, che <<*nel corso dell'anno 2020 tre controparti bancarie (Deutsche Bank, Bank of America Merrill Lynch e Unicredit S.p.A.) hanno, separatamente, notificato alla Regione Siciliana l'attivazione di un contenzioso presso la High Court of Justice di Londra al fine di:*

a) chiedere al Giudice inglese adito di confermare la legittimità del Contratto stipulato con la Regione,

b) contestare il mancato pagamento da parte della Regione degli "interessi negativi", cioè di interessi attivi a favore della Regione che, a causa del tasso Euribor a 6 mesi che dall'anno 2017 si è attestato a valori di mercato inferiori allo 0%, modificano il loro segno algebrico diventando, quindi, interessi passivi per la Regione, meccanismo finanziario sempre contestato dalla Regione a tutte le controparti bancarie sin dal 2017.>>.

Successivamente, in riscontro alla nota prot. n. 74 del 31 marzo 2021 (con cui è stato richiesto di fornire aggiornamenti sia in merito al giudizio instaurato con ricorso ex art. 669-*bis* del c.p.c. per la declaratoria di nullità e/o annullamento dei contratti stessi, sia in ordine al contenzioso attivato presso la High Court of Justice di Londra da parte delle controparti contrattuali Deutsche Bank, Bank of America Merrill Lynch e Unicredit S.p.A.) la Ragioneria Generale della Regione, con nota prot. n. 30013 del 09 aprile 2021, ha comunicato che: <<*[…] con l'Ordinanza n. 5317/2020 del 23.12.2020 pronunciata dal Tribunale di Palermo Sezione quinta civile in composizione monocratica nel procedimento n. 7556/20 R.G., il Tribunale ha dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice italiano in favore del Giudice inglese, condannando l'Amministrazione al pagamento delle spese di lite oltre accessori.*

Contro tale Ordinanza, l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo in data 5 gennaio 2021 ha iscritto a ruolo (R.G. 150/21) il reclamo proposto per la revoca dell'Ordinanza citata.

È quindi seguita una fitta corrispondenza ed una serie di videoconferenze con le controparti bancarie con il supporto del consulente finanziario Finance Active Italia S.r.l., volte a raggiungere un componimento bonario della vertenze mediante l'estinzione anticipata dei contratti in essere.

Anche l'Avvocatura Distrettuale dello Stato ha formulato il proprio parere favorevole alla chiusura transattiva dei contenziosi: allo stato delle trattative, è verosimile che almeno quattro delle cinque controversie pervengano ad una bonaria composizione con conseguente estinzione anticipata dei contratti derivati oltre che cessazione dei contenziosi.

Tali attività hanno condotto tutte le parti congiuntamente a chiedere ed ottenere dal Presidente del Tribunale di Palermo – Sezione V Civile – il rinvio dell'udienza per la trattazione del reclamo al

30 aprile 2021, in considerazione delle trattative in corso per il bonario componimento della controversia.

Per quanto, invece, concerne l'aggiornamento dei contenziosi instaurati presso la High Court of Justice di Londra, si informa preliminarmente che anche Nomura International plc e Banca Nazionale del Lavoro hanno attivato presso il medesimo Giudice analoghi contenziosi, con la conseguenza che tutte le controparti al momento risultano parte attrice presso quella giurisdizione.

Appare opportuno evidenziare che i tempi di decisione del Giudice inglese sono successivi alla data del 30 aprile 2021 ora fissata per il giudizio italiano e che l'eventuale stipula degli atti transattivi con le controparti estinguerebbe specularmente anche i relativi contenziosi inglesi>>.

Inoltre, da una autonoma consultazione della banca dati delle delibere di Giunta della Regione, si è avuto modo di rintracciare la Deliberazione n. 184 del 28 aprile 2021, avente ad oggetto "*Ipotesi transattiva per il componimento bonario delle controversie legali italiane e inglesi in materia di derivati, mediante estinzione anticipata dei contratti in essere*", con testo in gran parte oscurato.

Da ciò si desume che, a breve, le parti potrebbero effettivamente addivenire alla chiusura anticipata dei contratti mediante stipula di atti transattivi.

Ciò posto, si ritiene importante evidenziare che, nelle more di tali accordi e comunque degli esiti processuali, pur essendo stata effettivamente formalizzata – mediante stipula di apposito Atto Aggiuntivo con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. - l'eliminazione del vincolo di destinazione prioritaria delle risorse recuperate dalle rinegoziazioni del 2018 a copertura dell'eventuale estinzione anticipata dei contratti derivati in essere, sarebbe comunque appropriato, anche tenendo conto della perdurante vigenza dell'art. comma 2-*bis* dell'art. 3 della legge regionale n. 9/2013 e del principio contabile di prudenza, assicurare il mantenimento, nell'ambito delle poste contabili all'uopo previste, di disponibilità sufficienti a coprire il complessivo valore negativo dei *mark to market* (in relazione, *in primis*, ai due contratti sopra menzionati stipulati con BNL e Deutsche Bank per i quali, come già ricordato, risulta insufficiente il fondo vincolato di cui al capitolo di spesa 215759[203]).

[203] L'importo del fondo è pari ad euro 20.500.542,78 a fronte di un *mark to market* negativo pari, al 31 dicembre 2019, a euro 40.933.507,05 e, al 30 giugno 2020, a euro 35.594.023,54.

13. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI: PROFILI PROGRAMMATICI, FINANZIARI, GESTIONALI E DI CONTROLLO DEI PROGRAMMI OPERATIVI

SOMMARIO: *12.1 I fondi comunitari tra programmazione e rendicontazione: considerazioni introduttive. 12.2 La Politica di coesione 2014-2020. 12.3 Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020. 12.4 Il Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2020. 12.5 Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020. 12.6 Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (FEAMP) 2014-2020. 12.7 L'attività di audit.*

13.1 I fondi comunitari tra programmazione e rendicontazione: considerazioni introduttive

Il quadro finanziario delle risorse da impiegare nella programmazione economico-finanziaria 2019-2021 ai fini delle politiche regionali di sviluppo, delineato dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR) e dalla successiva Nota di Aggiornamento (NADEFR)[204], insegue – secondo una costante degli ultimi anni – la prospettiva strategica del pieno impiego delle risorse aggiuntive derivanti dal bilancio dell'Unione europea per l'attuazione della Politica di coesione, con destinazione per gli investimenti essenziali mirati al rafforzamento del tessuto produttivo, del mercato del lavoro e del sistema delle infrastrutture.

Per la realizzazione dei diversi Programmi Operativi Regionali (POR) della Sicilia, il ciclo di programmazione 2014-2020 individua le seguenti risorse, così suddivise in relazione ai distinti fondi:

- 4,27 miliardi di euro per il PO del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con un tasso di cofinanziamento europeo dell'80%;

- 820 milioni di euro per il PO del Fondo Sociale Europeo (FSE), con percentuale di cofinanziamento europeo del 75%;

- 2,17 miliardi di euro per il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) del Fondo Europeo Agricolo Sviluppo Rurale (FEASR), con un livello di cofinanziamento europeo del 60,5%;

- 118,2 milioni di euro costituiscono, infine, la quota assegnata alla Regione siciliana del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (FEAMP).

Le previsioni iniziali sulla dinamica dell'utilizzo delle risorse di provenienza esogena, tuttavia, si svuotano di ambizione al momento della rendicontazione degli esiti della gestione, palesando uno iato tra la fase della programmazione finanziaria e quella della sua successiva attuazione.

[204] Il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2019-2020 è stato approvato dalla Giunta regionale con la delibera n. 243 del 28 giugno 2018 (successivamente rettificato con la delibera n. 272 del 25 luglio 2018). La Nota di aggiornamento (NADEFR) è stata approvata dalla Giunta regionale con la delibera n. 406 del 24 ottobre 2018 e dall'Assemblea Regionale siciliana (ARS) nella seduta n. 85 del 28 novembre 2018 unitamente al DEFR.

Nei prospetti a seguire, si riproducono, da un lato, le stime sulla spendita dei fondi comunitari, concernenti il periodo di programmazione 2014-2020, in termini di pagamenti, illustrate all'interno della NADEFR per l'esercizio 2019; dall'altro, una sintetica rappresentazione dei valori finanziari effettivamente conseguiti, allocati nei diversi capitoli di entrata e di spesa del conto del bilancio[205].

Tabella n. 12.1 – Previsioni sulle spese di sviluppo dei fondi comunitari nella NADEFR

PROGRAMMA	NADEFR 2019-2021		
	IFL -ANNO 2019	SPESA CORRENTE - ANNO 2019	TOTALE ANNO 2019 (ML)
FESR 2014-2020	718,8	37,8	**756,6**
FSE 2014-2020	2,7	167,1	**169,8**
PSR 2014-2020	250,1	222,7	**472,8**
FEAMP 2014-20	23,8	1,3	**25,1**

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati della NADEFR 2019-2021

Tabella n. 12.2 – Gestione delle entrate relative ai fondi comunitari nel Rendiconto generale e.f. 2019

CAPITOLI ENTRATA	RENDICONTO E.F. 2019 - ENTRATE						
	RS 1.1.2019	PREV CP	ACCERTAMENTI	RISCOSS. CP	RISCOSS. RS	RISCOSS. CP+RS	RS 31.12.2019
FESR 2014-2020	16.086.492,04	874.905.095,92	623.439.500,10	596.744.573,77	8.188.604,15	604.933.177,92	34.492.739,37
FSE 2014-2020	0,00	154.582.780,75	73.138.731,95	65.936.409,43	0,00	65.936.409,43	7.202.322,52
PSR 2014-2020	730.925,72	3.927.705,00	210.872,11	0,00	0,00	0,00	941.797,83
FEAMP 2014-20	13.073.894,95	45.566.074,01	19.929.344,55	0,00	0,00	0,00	32.993.063,90
TOTALI	**29.891.312,71**	**1.078.981.655,68**	**716.718.448,71**	**662.680.983,20**	**8.188.604,15**	**670.869.587,35**	**75.629.923,62**

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio – Ragioneria Generale

[205] Le informazioni concernenti il perimetro dei capitoli di entrata e di spesa relativi al FESR 2014-2020 (natura fondi vincolati n. 21), FSE 2014-2020 (natura fondi vincolati n. 20), PSR 2014-2020 (natura fondi vincolati n. 22) e FEAMP 2014-2020 (natura fondi vincolati n. 25) riportate nel presente paragrafo sono state richieste con le note istruttorie n. 22 del 20 agosto 2020 e n. 69 del 29 marzo 2021 e acquisite con le risposte n. 3734 del 15 settembre 2020 e n. 30009 del 9 aprile 2021 del Dipartimento regionale Bilancio e Tesoro – Ragioneria Generale della Regione.

Tabella n. 12.3 – Gestione delle spese relative ai fondi comunitari nel Rendiconto generale e.f. 2019

CAPITOLI SPESA	RENDICONTO E.F. 2019 - SPESE							
	RS 1.1.2019	PREV CP	IMPEGNI	FPV	PAG CP	PAG RS	PAG CP+RS	RS 31.12.2019
FESR 2014-2020	71.642.771,90	1.003.723.376,78	355.858.239,40	339.875.320,14	173.053.039,12	62.150.434,16	235.203.473,28	190.499.944,75
FSE 2014-2020	2.136.615,39	212.495.147,73	126.788.905,34	7.807.642,34	75.639.134,16	1.260.583,09	76.899.717,25	51.816.091,18
PSR 2014-2020	929.615,39	26.943.955,40	23.357.803,69	0,00	23.108.824,69	889.535,30	23.998.359,99	248.979,00
FEAMP 2014-20	2.675.258,95	53.573.627,13	19.015.959,17	3.639.524,58	10.864.035,62	2.222.599,95	13.086.635,57	8.599.515,82
TOTALI	**77.384.261,63**	**1.296.736.107,04**	**525.020.907,60**	**351.322.487,06**	**282.665.033,59**	**66.523.152,50**	**349.188.186,09**	**251.164.530,75**

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio – Ragioneria Generale

I valori relativi al volume della spesa prevista ricavabili dalla NADEFR, che esprimono l'ammontare delle risorse liquide che l'organo esecutivo ha annunciato di voler iniettare nel circuito economico regionale nell'esercizio 2019, posti a confronto con i risultati cristalizzati nei dati del consuntivo finanziario, svelano un dimensionamento degli obiettivi superiore alle effettive capacità dell'apparato amministrativo di perseguire l'ipotizzata efficacia gestionale.

Con riferimento al FESR, sul quale si concentra la porzione più significativa della spesa per investimenti, l'ammontare dei pagamenti totali dell'esercizio, per una cifra di 235 milioni di euro[206], marca una sostanziale divaricazione rispetto all'iniziale stima di 757 milioni di euro ed esprime una frazione prossima a un terzo della previsione iniziale (31%).

Medesimo esito sortiscono anche il FSE e il FEAMP, i cui pagamenti a chiusura del 2019 si assestano, rispettivamente, sulle cifre di 77 e 13 milioni di euro, rispetto ai valori previsionali di 170 e 25 milioni di euro, raggiungendo una percentuale di realizzazione del 45% e del 52%.

Quanto al divario tra i dati numerici relativi al Programma di Sviluppo Rurale (PSR), occorre avvertire sull'impossibilità di operare un significativo raffronto in ragione delle modalità in cui è strutturata la *governance* del fondo, che attribuisce ad un organismo pagatore *ad hoc* la funzione di veicolare i pagamenti verso i beneficiari. Pertanto, le stime riportate nella NADEFR ineriscono a risorse finanziarie che, prevalentemente, non transitano attraverso il bilancio regionale, ad esclusione di quelle destinate ad alcune attività strumentali all'attuazione del Programma[207].

L'analisi della gestione finanziaria sul versante della spesa ostenta un approccio poco solerte nell'impiego delle risorse disponibili, pur a fronte dei cospicui stanziamenti allocati all'interno del bilancio di previsione.

Concentrandosi su alcuni indicatori di maggior rilievo (come da prospetto a seguire), è possibile ricavare che, nel complesso, sono stati registrati impegni per 525 milioni di euro rispetto all'importo definitivo degli stanziamenti di bilancio per 1,3 miliardi di euro, con una capacità di impegno di circa il 40% (35% per il FESR, 60% per il FSE, 87% per il PSR e il

[206] Il valore totale degli stanziamenti definitivi dell'esercizio 2019 aggrega tutti i diversi Titoli della spesa, comprendendo, dunque, capitoli di spesa corrente e in conto capitale.

[207] Anticipando quando sarà specificato più avanti nella trattazione, i pagamenti pervengono ai beneficiari attraverso l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), nella qualità di Organismo Pagatore, con la conseguenza che non sono previsti trasferimenti finanziari diretti dall'Unione europea e dallo Stato verso il bilancio regionale, ad eccezione delle risorse per l'*Assistenza tecnica* (Misura 20), con destinazione per il supporto amministrativo e gestionale, la sorveglianza e la valutazione, l'informazione e la comunicazione, il controllo degli interventi.

35,5% per il FEAMP). I pagamenti in conto competenza sono 283 milioni di euro, con una capacità di pagamento di poco inferiore al 22% (17% per il FESR, 36% per il FSE, 86% per il PSR e il 20% per il FEAMP). I pagamenti totali si assestano su 349 milioni di euro, dimostrando una capacità di spesa del 25% (22% per il FESR, 36% per il FSE, 86% per il PSR e il 23% per il FEAMP).

Tabella n. 12.4 – Indicatori finanziari di gestione delle spese relative ai fondi comunitari

INDICATORI	RENDICONTO E.F. 2019 - SPESE				
	FESR 2014-2020	FSE 2014-2020	PSR 2014-2020	FEAMP 2014-20	TOTALI
CAPACITA' DI IMPEGNO (impegni di competenza /previsioni definitive di competenza)	35,45	59,67	86,69	35,50	**40,49**
CAPACITA' DI PAGAMENTO (pagamenti in conto competenza/previsioni finali di competenza)	17,24	35,60	85,77	20,28	**21,80**
VELOCITA' PAGAMENTO (pagamenti di competenza/impegni di competenza)	48,63	59,66	98,93	57,13	**53,84**
CAPACITA' SPESA (pagamenti totali/residui al 1° gennaio + previsioni definitive di competenza)	21,87	35,83	86,10	23,27	**25,41**
VELOCITA' DI CASSA (pagamenti totali/impegni di competenza + residui definitivi iniziali)	55,02	59,65	98,81	60,33	**57,97**
SMALTIMENTO RS (residui passivi pagati nell'anno/ residui passivi)	86,75	59,00	95,69	83,08	**85,96**

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti - valori percentuali

Gli indicatori della spesa, dunque, appaiono sintomatici di alcune disfunzioni organizzative e procedimentali che, ancora nel sesto anno dall'avvio del Programma, pongono un freno alla prospettiva del pieno impiego delle risorse finanziarie aggiuntive secondo le strategie delineate dall'esecutivo regionale, e che, anche nel prossimo futuro, potrebbero considerarsi ostative al perseguimento dei nuovi traguardi che, puntando sulla riprogrammazione degli attuali fondi[208], si affacciano all'orizzonte per affrontare le sfide della profonda crisi sanitaria e socio-economica innescata dalla pandemia da COVID-19.

Ad ogni modo, l'andamento della gestione del bilancio finanziario non inficia la generale attitudine dei singoli fondi al perseguimento degli obiettivi di *performance* cadenzati dalla normativa sovranazionale. Come è noto, infatti, tutti i Programmi soggiacciono al principio del disimpegno automatico degli importi connessi a un impegno sul bilancio comunitario ove non sia raggiunto un predeterminato livello di spesa entro l'intervallo temporale considerato (c.d. regola "*n*+3").

Sotto tale profilo, si rileva che, alla data del 31 dicembre 2019, sono stati conseguiti gli indicatori finanziari richiesti dalla Commissione dell'UE in termini di certificazione di spesa per il FESR (1,21 miliardi di euro), per il FSE (191 milioni di euro) e per il PSR (866 milioni di euro).

[208] Cfr. legge regionale 12 maggio 2020, n. 9, *Legge di stabilità regionale 2020-2022*.

Solo il FEAMP non ha soddisfatto la *performance* di efficacia stabilita per la Regione siciliana nel 2019, pari alla spesa di euro 15,8 milioni a valere sul contributo comunitario. Il totale cumulato di spesa certificata è di circa 16,8 milioni di euro, di cui 8,5 milioni identifica la quota del finanziamento a carico dell'UE. Ad ogni modo, il cumulo della spesa a livello nazionale ha centrato l'obiettivo finanziario intermedio, scongiurando il rischio di disimpegno automatico delle risorse assegnate.

Alla certificazione della spesa contribuiscono anche i c.d. progetti retrospettivi.

Nel caso del FESR, il cui obiettivo raggiunto nel 2019 segna un margine positivo di circa 94 milioni rispetto al *target* prefissato[209], rileva l'incidenza quantitativa dell'assistenza retrospettiva che è pari al valore di circa 195 milioni di euro, ossia al 16% del totale della spesa realizzata dall'avvio della programmazione.

Per quanto concerne il FSE, il peso dell'assistenza retrospettiva sulla certificazione della spesa relativa all'esercizio 2019 è del 39%, pari all'importo di 28,8 milioni di euro sui 73,3 certificati a chiusura del periodo considerato.

Secondo una considerazione già esternata nel referto sull'esercizio finanziario 2018, il conseguimento della *performance* finanziaria con l'attivazione dell'assistenza retrospettiva potrebbe vanificare i benefici attesi da ciascun Programma, in quanto strumento non idoneo all'incremento del complessivo livello di efficacia delle politiche pubbliche.

Considerato, infatti, il fondamentale principio dell'addizionalità connesso alle risorse provenienti dal bilancio dell'UE, il mero spostamento di progetti da una diversa fonte di finanziamento ad un Programma comunitario ai fini della certificazione della spesa sembra frustrare l'effetto virtuoso creato dall'immissione di ulteriore ricchezza nel circuito economico, non determinando l'attivazione di investimenti nuovi rispetto a quelli già in essere e non generando opportunità aggiuntive per una platea più ampia di destinatari all'interno dei settori di intervento, ove non adeguatamente bilanciato da un'accelerazione della spesa per i c.d. progetti "*nativi*".

L'auspicio è che tale operazione risponda alla mera esigenza di costituire una "riserva" per compensare eventuali rettifiche finanziarie che potrebbero rendersi necessarie in fase di chiusura del Programma (c.d. *overbooking* "in esubero").

Il ricorso all'assistenza retrospettiva, peraltro, presenta alcuni elementi di maggiore rischio in termini di "*decertificazione*" di spesa. Nel caso del FESR, ad esempio, le attività di audit, svolte nel corso del 2019, hanno già determinato l'adozione di alcune rettifiche finanziarie in relazione ad operazioni retrospettive verso le quali la Commissione dell'UE ha manifestato alcune riserve, sia per l'elevato rischio di arbitrarietà nell'imputazione al Programma, in assenza di stringenti misure di selezione, sia per il completamento materiale delle opere anteriormente all'ammissione al finanziamento, in considerazione di un'opzione esegetica restrittiva sul significato da attribuire all'ordinamento positivo.

Tali aspetti, sinteticamente evidenziati in premessa al presente referto, saranno oggetto di approfondimento nei paragrafi che seguiranno.

[209] L'importo complessivamente certificato è, infatti, di euro 1.215.466.677,02 sul target previsto di euro 1.121.243.000.

13.2 La Politica di coesione 2014-2020

La Politica di coesione socio-economica dell'Unione europea, imperniata sullo spirito solidaristico promanante dalle fonti primarie del diritto comunitario, si proietta verso l'orizzonte della crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa degli Stati membri e della progressiva riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee (art. 174 TFUE), per mezzo dell'assegnazione di risorse finanziarie derivanti dal bilancio dell'Unione europea (artt. 175-178 TFUE), a integrazione di quelle nazionali[210], ordinariamente distribuite su una Programmazione di durata settennale.

Il periodo di Programmazione 2014-2020 rinviene una disciplina generale e unitaria all'interno del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante le disposizioni comuni ai Fondi strutturali e di Investimento (SIE), e precisamente: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo di Coesione (FC), Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

Singoli regolamenti declinano disposizioni a carattere particolare in relazione alla specificità di ciascun Fondo.

La nuova Politica di coesione 2014-2020, attraverso i fondi SIE, volge lo sguardo verso due macro-obiettivi. In particolare:

1) l'obiettivo "*Investimenti per la crescita e l'occupazione*" è teso ad abbracciare l'intero territorio dell'Unione, sebbene con gradi di intensità dell'assistenza finanziaria calibrati sugli indicatori economici che connotano le diverse aree geografiche, differenziando le regioni meno sviluppate (con Pil pro-capite medio inferiore al 75% della media UE) da quelle più sviluppate (il cui Pil pro-capite medio supera il 90% della media UE) o in regime di transizione (con Pil pro-capite medio compreso tra il 75% e il 90% della media UE);

2) l'obiettivo "*Cooperazione Territoriale Europea*" interviene in specifiche zone frontaliere, dislocate lungo i confini interni ed esterni dell'UE o in ambito transnazionale.

Nella necessità che la gestione delle risorse finanziarie sia improntata a reali criteri di tempestività, incisività ed efficienza, l'attuale ciclo di programmazione ha determinato un insieme di regole che costituiscono gli architravi del sistema di spesa (si tratta delle cosiddette *condizionalità*).

Con l'adozione del principio di condizionalità, il trasferimento allo Stato membro della gestione delle risorse messe a disposizione dal bilancio comunitario è subordinato, anteriormente all'avvio della programmazione, alla sussistenza di taluni fattori normativi e strumentali in grado di consentire ai Fondi SIE di esplicare il massimo beneficio.

La gestione dei Fondi SIE, pertanto, è concessa allo Stato membro qualora esso garantisca particolari requisiti iniziali nell'assetto normativo, amministrativo e

[210] In base al principio dell'addizionalità, le risorse comunitarie sono aggiuntive alle normali fonti di finanziamento delle diverse politiche economiche condotte dallo Stato membro. I contributi erogati attraverso i Fondi, dunque, non sostituiscono la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno Stato membro nelle regioni interessate. L'Italia ha istituito specifici Fondi nazionali destinati a concorrere all'attuazione delle Politiche di coesione (delibera del CIPE n. 10/2015), come il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e le risorse nazionali del Fondo di Rotazione per i Programmi complementari di Azione e Coesione (PAC).

organizzativo (*condizionalità ex ante*)[211]. Questi ultimi possono presentare carattere generale, così da essere intesi quali fattori di contesto atti a concorrere al complessivo processo di attuazione dei Programmi[212], oppure essere afferenti a uno specifico ambito tematico di investimento.

Lo Stato membro, inoltre, deve palesare la propria capacità gestionale anche nel corso della realizzazione della spesa, comprovando il raggiungimento di precisi risultati predeterminati sin dall'avvio del Programma (*condizionalità ex post*)[213], ivi incluso il soddisfacimento di parametri a carattere finanziario e macroeconomico (*condizionalità macro-economiche*).

In tal modo, attraverso i Fondi SIE è imposto allo Stato membro un adeguamento delle politiche nazionali alla rinnovata *governance* economica europea disciplinata dal nuovo Patto di stabilità e crescita, stabilendo un legame più stretto tra politica di coesione e *governance* economica dell'Unione[214].

Particolarmente rilevante è l'innovazione determinata dall'introduzione del sistema delle *condizionalità ex post*, attraverso il quale è riconosciuta allo Stato membro l'erogazione di un'ulteriore provvista finanziaria (c.d. riserva di efficacia o di *performance*), pari al 6% dell'ammontare della dotazione dei Fondi SIE, da riallocare sui Programmi e gli Assi prioritari che abbiano pienamente raggiunto i propri obiettivi intermedi.

Per tale scopo, in relazione a ciascun Programma operativo, è individuato il "*quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione*" con i corrispondenti *target* intermedi e finali[215].

La Commissione, in un momento intermedio della programmazione[216], in cooperazione con ogni Stato membro, verifica il conseguimento dei *target* intermedi esaminando le informazioni e le valutazioni fornite nella *Relazione annuale di attuazione*. All'esito di tale ricognizione, la Commissione approva una decisione finalizzata all'assegnazione della predetta riserva di efficacia, oppure, al verificarsi di gravi ritardi o inadempienze, alla sospensione, in tutto o in parte, dei pagamenti intermedi[217].

Come già precedentemente evidenziato, la nuova politica di coesione 2014-2020, è rivolta ai due macro-obiettivi "*Investimenti per la crescita e l'occupazione*" e "*Cooperazione territoriale europea*", cui concorrono sinergicamente tutti i Fondi SIE, ulteriormente declinati nei seguenti 11 obiettivi tematici[218]:

- Obiettivo Tematico 1 "*Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione*" (R&S);

- Obiettivo Tematico 2 "*Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché l'impiego e la qualità delle medesime*" (Agenda digitale);

[211] Art. 19 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.
[212] Tra gli altri, rientrano in questa categoria: la presenza di una normativa antidiscriminazione risultante da un'effettiva ed efficace attuazione delle direttive comunitarie in materia; l'esistenza di atti normativi e di organizzazione che garantiscano la parità di genere, nonché i diritti delle persone disabili; la piena applicazione della normativa europea in materia di contratti pubblici e di aiuti di Stato; la presenza di una legislazione ambientale adeguata; la sussistenza di indicatori utili alla valutazione dell'impatto degli investimenti.
[213] Artt. 20, 21 e 22 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.
[214] Art. 23 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.
[215] Allegato II del Regolamento (UE) n. 1303/2013.
[216] Nell'anno 2019, in base all'art. 21 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.
[217] Art. 22 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.
[218] Art. 9 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

- Obiettivo Tematico 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)*";

- Obiettivo Tematico 4 "*Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori*";

- Obiettivo Tematico 5 "*Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi*";

- Obiettivo Tematico 6 "*Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse*";

- Obiettivo Tematico 7 "*Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete*";

- Obiettivo Tematico 8 "*Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori*";

- Obiettivo Tematico 9 "*Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni discriminazione*";

- Obiettivo Tematico 10 "*Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente*";

- Obiettivo Tematico 11 "*Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente*".

La dotazione finanziaria del FESR è destinata al finanziamento delle azioni comprese in tutti gli 11 obiettivi sopra elencati, con particolare attenzione, tuttavia, per gli obiettivi tematici da 1 a 4, che, costituendo le principali priorità dello specifico Programma, intercettano le risorse più significative. Quanto al FSE, costituiscono le principali priorità del Programma gli obiettivi da 8 a 11.

13.3 Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020

Il PO FESR Sicilia 2014/2020 è stato inizialmente adottato dalla Commissione europea con la decisione n. 5904(C) del 17 agosto 2015, cui ha fatto seguito la deliberazione della Giunta regionale n. 267 del 10 novembre 2015. Le più recenti rivisitazioni sono l'esito delle deliberazioni della Giunta regionale n. 141 del 24 aprile 2019 e n. 358 del 10 ottobre 2019, a seguito decisione della Commissione europea n. 8989(C) del 18 dicembre 2018 che ha elevato alla misura dell'80% la quota del sostegno a carico del bilancio comunitario[219].

Si riproduce, di seguito, il piano finanziario attualmente in atto per l'intero periodo settennale, distinto per Asse prioritario[220] e la corrispondente dotazione finanziaria principale e premialità di *performance*, per un totale di circa 4,27 miliardi di euro.

[219] Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state richieste con le note istruttorie n. 16 e n. 20 del 20 agosto 2020 e acquisite con le risposte n. 10947 del 15 settembre 2020 e n. 11164 del 18 settembre 2020 del Dipartimento regionale della Programmazione, nella qualità di Autorità di Gestione del PO FESR Sicilia, e n. 2411 del 15 settembre 2020 dell'Autorità di Certificazione.

[220] Gli Assi Prioritari in cui sono articolati i Programmi Operativi corrispondono, in linea generale, agli Obiettivi Tematici individuati dall'art. 9 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Tabella n. 12.5 – Dotazione finanziaria del PO FESR 2014-2020 distinta per Asse

ASSE	DOTAZIONE PRINCIPALE		RISERVA DI EFFICACIA (6%)		FINANZIAMENTO TOTALE
	SOSTEGNO DELL'UE (80%)	QUOTA NAZIONALE	SOSTEGNO DELL'UE (80%)	QUOTA NAZIONALE	
1	321.834.687,00	80.458.672,00	21.054.492,00	5.263.623,00	428.611.474,00
2	241.165.618,00	60.291.405,00	15.777.105,00	3.944.276,00	321.178.404,00
3	470.145.846,00	117.536.462,00	30.757.039,00	7.689.260,00	626.128.607,00
4	794.570.147,00	198.642.537,00	51.980.944,00	12.995.236,00	1.058.188.864,00
5	207.880.208,00	51.970.052,00	13.599.566,00	3.399.892,00	276.849.718,00
6	349.729.598,00	87.432.400,00	22.879.383,00	5.719.846,00	465.761.227,00
7	481.279.264,00	120.319.816,00	31.485.389,00	7.871.347,00	640.955.816,00
9	152.045.675,00	38.011.419,00	9.946.859,00	2.486.715,00	202.490.668,00
10	116.555.493,00	29.138.873,00	7.625.084,00	1.906.271,00	155.225.721,00
AT	78.118.621,00	19.529.655,00			97.648.276,00
TOTALE GENERALE					**4.273.038.775,00**

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti sull'allegato alla delibera Giunta regionale n. 141 del 24 aprile 2019

Alla fine dell'esercizio finanziario sono state avviate procedure per un totale cumulato di 4,4 miliardi di euro, mentre la spesa certificata ammonta a 1,2 miliardi di euro, importo che ha consentito il raggiungimento dell'obiettivo finanziario individuato per l'anno 2019 in 1.121.243.000 euro (c.d. *target* n+3).

Come è noto, infatti, tutti i Programmi soggiacciono al principio per il quale sono disimpegnati gli importi connessi a un impegno sul bilancio comunitario laddove non coperti da un prefinanziamento o da una richiesta di pagamento entro un determinato intervallo temporale[221]. La Commissione, in particolare, procede al disimpegno della parte dell'importo che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma operativo, o per la quale non sia stata presentata una domanda conforme alle disposizioni[222].

Si evidenziano gli importi della certificazione e delle procedure in corso nel seguente quadro sintetico.

[221] Art. 86 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.
[222] Art. 136 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Tabella n. 12.6 - Spesa del P.O. FESR 2014-2020 certificata al 31.12.2019 distinta per Asse

ASSE	DIPARTIMENTO	DOTAZIONE FINANZIARIA ASSE	IMPORTO PROCEDURE ATTIVATE	(di cui) RISORSE TERRITORIALIZZATE	CERTIFICAZIONE SPESA AL 31.12.2019
1	ATTIVITA' PRODUTTIVE	428.611.474,00	354.245.406,00	13.333.333,00	20.101.753,55
2	ARIT	321.178.404,00	257.748.653,00	34.579.849,00	114.394.846,41
3	ATTIVITA' PRODUTTIVE	523.473.123,00	523.884.749,00	48.412.749,00	146.396.510,05
	FINANZE	102.655.484,00	102.655.484,00	0,00	51.327.742,00
4	INFRASTRUTTURE	534.001.419,00	685.160.174,00	102.000.000,00	191.783.333,57
	ENERGIA	524.187.445,00	324.330.323,00	181.231.088,00	38.644.095,81
5	PROTEZIONE CIVILE	76.746.428,00	96.107.439,00	1.378.737,00	44.615.913,30
	AMBIENTE	200.103.290,00	246.448.875,00	45.103.290,00	32.717.815,00
6	ACQUA E RIFIUTI	243.293.793,00	236.116.871,00	0,00	71.362.810,50
	TURISMO	32.292.778,00	19.133.352,00	7.955.426,00	11.088.893,13
	AMBIENTE	112.676.956,00	120.626.444,00	0,00	0,00
	AUTORITA' DI BACINO	2.379.730,00	664.555,00	0,00	664.554,74
	BENI CULTURALI	75.117.970,00	65.103.070,00	11.328.675,00	5.947.412,80
7	INFRASTRUTTURE	640.955.816,00	952.725.334,00	68.368.620,00	407.641.463,68
9	PIANIFICAZIONE STRAT.	10.449.809,00	4.175.226,00	6.240.842,00	156.160,00
	INFRASTRUTTURE	83.616.631,00	92.306.664,00	42.780.267,00	18.955.166,68
	ATTIVITA' PRODUTTIVE	4.318.308,00	0,00	0,00	0,00
	FAMIGLIA	104.105.919,00	74.776.143,00	38.312.225,00	10.039.460,80
10	ISTRUZIONE	155.225.721,00	173.906.300,00	8.000.000,00	35.286.370,00
AT	PROGRAMMAZIONE	97.648.277,00	97.068.993,00	0,00	14.342.375,00
TOTALE		**4.273.038.775,00**	**4.427.184.055,00**	**609.025.101,00**	**1.215.466.677,02**

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione

Al raggiungimento del *target* di efficacia hanno contribuito diversi fattori. Innanzitutto, l'Autorità di Gestione (d'ora in poi AdG) ha operato in sinergia con i Dipartimenti regionali attuatori che avrebbero potuto maggiormente contribuire al raggiungimento dell'obiettivo finanziario, creando le condizioni per superare alcuni ostacoli procedurali.

È stata, poi, vagliata la possibilità di concedere assistenza retrospettiva a operazioni già oggetto di spesa da parte di una diversa fonte finanziaria nazionale, nei limiti della compatibilità dei requisiti soggettivi e oggettivi e della possibile congruenza rispetto agli obiettivi stabiliti nelle fonti di rango sovraordinato. I progetti selezionati nel corso del 2019 afferiscono a interventi nei seguenti ambiti: edilizia scolastica, sicurezza del territorio, infrastrutture idriche e depurative.

Tra le imputazioni "*retrospettive*" al Programma, deve, in particolare, ricordarsi, che, a seguito della convenzione sottoscritta in data 20 dicembre 2019 tra la Regione Siciliana e il Ministero dell'Interno - Dipartimento dei Vigili del Fuoco, è stata finanziata l'acquisizione di mezzi e attrezzature necessarie per l'implementazione della colonna mobile regionale del soccorso pubblico e della difesa civile, assicurando una certificazione di spesa per l'importo complessivo di circa 20 milioni sull'azione 5.3.3. "*Recupero e allestimento degli edifici pubblici strategici destinati ai Centri funzionali e operativi*"[223].

Ai fini dell'incremento della certificazione di spesa ha contribuito anche l'intesa tra il Dipartimento delle Attività Produttive e l'Agenzia delle Entrate, che ha consentito di utilizzare le risorse dell'azione 3.1.1 "*Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale*" per il finanziamento di una parte del credito d'imposta riconosciuto dalla legge n. 208/2015, sino all'importo complessivo di 49 milioni di euro[224].

Tra le attività che hanno concorso all'ottimizzazione dei processi e del monitoraggio della spesa, si segnalano alcuni interventi di rivisitazione del sistema di gestione e controllo. Rilevano, in particolare: le modifiche apportate al "*Manuale di attuazione*" da parte

[223] Decreto di imputazione del Dipartimento regionale della Protezione civile - D.D.G. n. 1412 del 20 dicembre 2019.
[224] Decreti di imputazione del Dipartimento regionale delle Attività Produttive - D.D.G. n. 4037 del 13 dicembre 2019; n. D.D.G. n. 4097 del 17 dicembre 2019; D.D.G. n. 4245 del 23 dicembre 2019.

dell'AdG[225] per una semplificazione delle modalità di selezione dei soggetti beneficiari e una più celere erogazione dei contributi; la nuova versione del "*Documento di Programmazione Attuativa 2019-2021*" con cui è stato predisposto il cronoprogramma delle procedure da avviare nel periodo considerato[226]; l'adozione di nuove linee guida per le "*Operazioni retrospettive-Indicazioni operative sulle modalità di selezione di operazioni retrospettive*", diramate dal Dipartimento della Programmazione[227] in riscontro ai rilievi sollevati dalla Commissione dell'UE nel corso dell'attività di audit svolta nella primavera del 2019, al fine di delineare un *iter* procedurale omogeneo per tutti i Dipartimenti responsabili e finalizzato ad una più appropriata individuazione delle operazioni *retrospettive* dotate dei requisiti per l'imputazione al Programma.

Nella tabella che segue si riporta il dettaglio della spesa certificata al 31 dicembre 2019, con l'indicazione dell'incidenza, anche in termini percentuali, degli importi provenienti da progetti retrospettivi.

Tabella n. 12.7 - Spesa certificata e assistenza retrospettiva del P.O. FESR 2014-2020 al 31.12.2019 per Asse

ASSE	CERTIFICAZIONE SPESA AL 31.12.2019	QUOTA NATIVI	QUOTA RETROSPETTIVI	INCIDENZA RETROSPETTIVI (%)
1	20.101.753,55	20.101.753,55	0,00	
2	114.394.846,41	114.394.846,41	0,00	
3	197.724.252,05	197.724.252,05	0,00	
4	230.427.429,38	230.427.429,38	0,00	
5	77.333.728,30	30.810.518,04	46.523.210,26	60,16
6	89.063.671,17	31.296.763,25	57.766.907,92	64,86
7	407.641.463,68	356.035.020,74	51.606.442,94	12,66
9	29.150.787,48	16.896.080,91	12.254.706,57	42,04
10	35.286.370,00	9.190.550,05	26.095.819,95	73,95
AT	14.342.375,00	14.342.375,00	0,00	
TOTALE	**1.215.466.677,02**	**1.021.219.589,38**	**194.247.087,64**	
INCIDENZA	**100%**	**84,02%**	**15,98%**	

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione

Per quanto concerne il raggiungimento del target intermedio determinato dal *Performance Framework* e basato su un sistema di indicatori per ciascun obiettivo tematico, la Commissione dell'UE, esaminate le informazioni fornite dagli Stati membri nella relazione di attuazione presentata nel 2019[228], ha accertato il superamento degli obiettivi prefissati per le seguenti priorità: 2 "*Agenda digitale*", 5 "*Rischi Ambientali*, 7 "*Mobilità*" e 10 "*Istruzione e Formazione*".

L'esito negativo del monitoraggio intermedio per le priorità 1 "*Ricerca, Sviluppo tecnologico e Innovazione*", 3 "*Competitività*", 4 "*Energia sostenibile e Qualità della vita*", 6 "*Tutela ambiente e Valorizzazione risorse culturali e ambientali*" e 9 "*Inclusione sociale*" ha comportato, diversamente, la necessità di una riprogrammazione dei corrispondenti importi della riserva di efficacia, per la salvaguardia di risorse pari a circa 171 milioni di euro, secondo le modalità prescritte dall'art. 22, paragrafo 4, del Regolamento (UE) n. 1303/2013[229].

[225] Dipartimento della Programmazione - DDG n. 107 del 1° aprile 2019.
[226] Il documento è stato approvato con delibera della Giunta regionale n. 419 del 28 novembre 2019.
[227] Dipartimento della Programmazione, circolare n. 13845 del 22 ottobre 2019.
[228] Commissione dell'UE, decisione C (2019) 6200 *final* del 20 agosto 2019.
[229] Giunta regionale, deliberazione n. 66 del 20 febbraio 2020, ratificata con la successiva deliberazione n. 212 del 4 giugno 2020.

Nello schema a seguire, la rappresentazione degli importi corrispondenti alla riserva di efficacia distribuiti per Asse, con l'indicazione delle quote da mantenere e quelle da riassegnare.

Tabella n. 12.8 - Riserva di efficacia e riprogrammazione risorse del P.O. FESR 2014-2020 per Asse

ASSE PRIORITARIO	RISERVA DI EFFICACIA (6%)		TOTALE RISERVA	OBIETTIVO RAGGIUNTO
	SOSTEGNO DELL'UE (80%)	QUOTA NAZIONALE		
1	21.054.492,00	5.263.623,00	26.318.115,00	NO
2	15.777.105,00	3.944.276,00	19.721.381,00	SI
3	30.757.039,00	7.689.260,00	38.446.299,00	NO
4	51.980.944,00	12.995.236,00	64.976.180,00	NO
5	13.599.566,00	3.399.892,00	16.999.458,00	SI
6	22.879.383,00	5.719.846,00	28.599.229,00	NO
7	31.485.389,00	7.871.347,00	39.356.736,00	SI
9	9.946.859,00	2.486.715,00	12.433.574,00	NO
10	7.625.084,00	1.906.271,00	9.531.355,00	SI
TOTALI	**205.105.861,00**	**51.276.466,00**	**256.382.327,00**	
DA MANTENERE NELL'ASSE	64.487.144	17.121.786,00	85.608.930,00	
DA RIASSEGNARE	136.618.717	34.154.680,00	**170.773.397,00**	

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Gestione

Sul piano degli aspetti qualitativi della gestione del Programma, il Dipartimento della Programmazione, nella qualità di AdG, segnala quanto segue.

Nell'ambito dell'Asse 1 "*Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione*", la spesa certificata di 20 milioni di euro è stata destinata al sostegno di diverse operazioni finalizzate al rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione all'interno delle imprese. Alla data del 31 dicembre 2019, in particolare, sono n. 25 le imprese che cooperano con istituti di ricerca e n. 108 quelle che ricevono un sostegno finanziario per l'introduzione di prodotti innovativi. Sul medesimo Asse assumono rilevanza gli interventi per la realizzazione di insediamenti strategici di ricerca ad alta tecnologia, quali: i laboratori di produzione cellulare (GMP Facility) dell'Unità di Medicina Rigenerativa e Terapie Cellulari (cofinanziato per circa 8 milioni di euro), con beneficiario l'Istituto Mediterraneo per i Trapianti (ISMETT); la realizzazione di un'infrastruttura di ricerca sul mare denominata IDMAR (finanziata per 20 milioni di euro), con beneficiario l'Istituto nazionale di Fisica Nucleare (INFN), che si propone come il più importante laboratorio multidisciplinare per la ricerca scientifica e tecnologica marina d'Europa[230].

L'Asse 2 "*Agenda digitale*", con una certificazione di spesa per 114 milioni di euro, ha sostenuto operazioni funzionali al miglioramento dell'offerta di servizi digitali nel territorio. La parte più rilevante dell'Asse, anche per dimensione finanziaria, è concentrata sull'azione 2.1.1 "*Contributo all'attuazione del Progetto Strategico Agenda Digitale per la Banda Ultra Larga (BUL)*" nella quale rientrano i seguenti due grandi progetti:

- il GP Banda Ultra Larga su base regionale, originariamente finanziato con le risorse a valere sul PAC 2007-2013, completato nel mese di settembre 2017, con una certificazione di spesa per circa 74 milioni di euro;

[230] L'INFN è l'ente capofila del progetto denominato IDMAR, che coinvolge anche l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV) e il Centro Nazionale delle Ricerche – Istituto per l'Ambiente Marino Costiero (CNR-IAMC).

- il GP Nazionale Banda Ultralarga "*Aree Bianche*", ancora in corso, con cui si prevede di realizzare la connessione *internet* in fibra ottica in 390 comuni dell'Isola. Il costo ammesso a finanziamento è di 161 milioni di euro, dei quali circa 37 milioni di euro sono stati già certificati. Alla data del 31 dicembre 2019, quasi 1,4 milioni di famiglie hanno avuto accesso alla banda ultralarga.

L'Asse contribuirà, inoltre, all'incremento della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni presenti sul territorio, anche per mezzo di un'architettura *cloud* e all'interoperabilità delle banche dati pubbliche, e, infine, alla fruizione digitale in mobilità dei siti del patrimonio culturale regionale, con il contributo del Progetto "*Implementazione e sviluppo digitale del patrimonio museale*".

Nell'Asse 3 "*Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese*", con una spesa certificata di 197 milioni di euro, sono state finanziate n. 1.702 operazioni e oltre 5.500 piccole e medie imprese, allo scopo di rilanciare la propensione agli investimenti del sistema produttivo, l'internazionalizzazione e la creazione di nuove imprese, oltre che di sostenere i territori in cui si localizzano i principali attrattori culturali e naturali. Si segnala l'importanza degli interventi attivati dal Dipartimento regionale delle Finanze e del Credito, nella qualità di responsabile di parte delle risorse dell'Asse 3, con obiettivo specifico la "*competitività dei sistemi produttivi con potenziamento delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito*" (Azione 3.6.1), consistenti nell'erogazione del credito a sostegno degli investimenti produttivi delle imprese e al rafforzamento dell'espansione dimensionale e della crescita della base patrimoniale, attraverso lo strumento del *Fondo centrale di Garanzia*. A fronte della dotazione finanziaria di circa 102 milioni di euro, nel 2019 un secondo acconto pari a 25,6 milioni di euro è stato destinato a n. 4618 operatori del tessuto produttivo, per un importo cumulato di 51 milioni di spesa certificata.

L'Asse 4 "*Energia sostenibile e qualità della vita*", con una certificazione di spesa per 230 milioni di euro, ha contribuito a sostenere interventi per: la riduzione dei consumi energetici in edifici e strutture pubbliche o a uso pubblico (obiettivo 4.1); il contenimento dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese per mezzo di fonti rinnovabili (obiettivo 4.2); la distribuzione energetica con un sistema di infrastrutture di rete intelligente (obiettivo 4.3), c.d. *smart grids*. Di particolare rilievo, su quest'ultimo obiettivo, è il progetto per la realizzazione di una nuova centrale elettrica nel comune di Vizzini, con soggetto beneficiario Terna S.p.A. per 30 milioni di euro.

Il medesimo Asse include n. 2 grandi progetti relativi alle infrastrutture di trasporto e alla promozione di trasporti urbani puliti (obiettivo 4.6):

- il GP "*Prolungamento della rete ferroviaria nella tratta metropolitana di Catania dalla Stazione Centrale all'Aeroporto – Tratta Stesicoro – Aeroporto (Lotto 1)*", con beneficiario il concessionario Gestione Governativa della Ferrovia Circumetnea di Catania (FCE), del valore di 402 milioni di finanziamento e con spesa certificata per 28 milioni, in corso di realizzazione (in data 8 novembre 2019 sono state avviate le procedure di affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori);

- il GP "*Raddoppio ferroviario Palermo – Carini, tratta B Notarbartolo – La Malfa*" che ha prodotto una spesa certificata per 165 milioni di euro alla chiusura dell'esercizio. Si segnala, tuttavia, come si illustrerà più approfonditamente in seguito, che la Commissione dell'UE ha deciso di mantenere l'interruzione dei termini di pagamento della richiesta di rimborso del progetto, in conseguenza delle irregolarità riscontrate all'esito dell'audit svolto nella primavera del 2019.

L'Asse 5 "*Cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi*", con una spesa certificata di 77 milioni di euro, ha sostenuto n. 58 interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico e sismico, all'erosione costiera e alla prevenzione degli incendi, tra cui n. 33 operazioni "*retrospettive*".

Sull'Asse 6 "*Tutela dell'ambiente e promozione dell'uso efficiente delle risorse*", con certificazioni per 89 milioni di euro, sono state imputate n. 89 operazioni - tra cui diversi progetti "*retrospettivi*"[231] – nel settore della raccolta dei rifiuti in modalità differenziata, del servizio idrico integrato, della fruizione integrata delle risorse naturalistico e culturale, specialmente nelle aree ricadenti nella Rete Ecologica Siciliana, e della promozione delle destinazioni turistiche.

In quest'ultimo ambito, considerato il successo dell'iniziativa, sono stati rinnovati anche nel 2019 gli itinerari turistici denominati i "*Treni storici del gusto*", eventi che tendono a valorizzare la conoscenza del territorio siciliano, specialmente attraverso esperienze di tipo gastronomico, con viaggi lenti su locomotive e carrozze storiche di proprietà della Fondazione delle Ferrovie dello Stato.

All'interno dell'Asse 6, costituisce un progetto di notevole impatto finanziario, per il valore di circa 22,5 milioni di euro, la realizzazione degli impianti di potabilizzazione e depurazione delle acque nelle isole di Vulcano e Lipari (Azione 6.3.1), che, a regime, contribuiranno a ridurre la marginalità insulare dell'intero arcipelago delle Eolie nell'approvvigionamento idrico, con miglioramento delle condizioni socio-economiche della popolazione interessata.

Rispetto al precedente esercizio, occorre segnalare il permanere del mancato soddisfacimento della condizionalità *ex ante* T.06/2, da imputare alla mancata redazione di un Piano regionale per la gestione dei Rifiuti coerente con la normativa comunitaria di settore (direttiva n. 2008/98/CE) e la conseguente determinazione della Commissione europea di non dar corso ai pagamenti relativi all'azione 6.1.3 (*Rafforzare le dotazioni impiantistiche per il trattamento e per il recupero ai fini della chiusura del ciclo di gestione, in base ai principi di autosufficienza, prossimità territoriale e minimizzazione degli impatti ambientali*).

L'Asse 7 "*Sistemi di trasporto sostenibili*", con spesa certificata per 407 milioni di euro, include progetti volti al miglioramento delle condizioni di mobilità delle persone e dei beni attraverso il finanziamento di opere infrastrutturali e correlati investimenti che consentano di ottenere ricadute positive sulla mitigazione degli impatti ambientali, sull'aumento della

[231] Come indicato dal Dipartimento della Programmazione, la spesa retrospettiva dell'Asse 6 concerne, in particolare, le azioni 6.3.1 (*Potenziare le infrastrutture con priorità alle reti di distribuzione, fognarie e depurative per usi civili*) e 6.7.1 (*Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo*).

sicurezza offerta dalle diverse modalità di trasporto e sul miglioramento della qualità della vita.

All'interno dell'Asse si concentrano i seguenti grandi progetti aventi particolare rilievo per il territorio siciliano, per alcuni dei quali si riscontrano anche molti aspetti problematici:

- il completamento (Fase 2) del GP "*Raddoppio ferroviario Palermo – Carini – tratta urbana Stazione Centrale – Notarbartolo (Tratta A)*", del quale è beneficiario R.F.I. S.p.A., posto a cavallo e finanziato con parte delle risorse della precedente programmazione, con certificazione di spesa per 13 milioni di euro;

- il GP "*Interporto di Termini Imerese*" (PA), del quale è beneficiaria la Società Interporti Siciliani-SIS, posto a cavallo con il precedente periodo di programmazione e successivamente ritirato per fattori critici intervenuti nella fase di aggiudicazione delle opere mediante *project financing*. Nell'attuale ciclo di programmazione è previsto il finanziamento delle sole procedure di progettazione per un importo di 3,2 milioni di euro a fronte degli originari 63 milioni di euro, con conseguente necessità di eliminazione dell'intervento dall'elenco dei GP;

- il GP "*Tratta ferroviaria Ogliastrillo – Castelbuono*", con beneficiario R.F.I. S.p.A. Nonostante la ripresa dei lavori nei primi mesi del 2019, si registrano ritardi accumulati nella realizzazione dell'intervento a causa della necessità di intervenire sul progetto originario con alcune modifiche richieste da varie amministrazioni locali. L'intervento non presenta avanzamenti finanziari a chiusura del 2019. Allo stato attuale, l'AdG ritiene cessate le condizioni per la permanenza dell'intervento sul Programma e ha proposto la riprogrammazione delle risorse del progetto, pari a 265 milioni di euro, in favore di altri interventi coerenti con l'azione 7.3.1. Si prevede, pertanto, di eliminare a breve l'intervento dall'Elenco Grandi Progetti;

- il completamento (Fase 2) del GP "*Itinerario Agrigento – Caltanissetta: Adeguamento a 4 corsie della SS.640 – di Porto Empedocle secondo tratto fino al Km.74+300-Svincolo A19*", con beneficiario ANAS S.p.A., la cui scheda è stata tacitamente approvata dalla Commissione dell'UE a marzo del 2019. Nonostante il forte rallentamento dei lavori, a causa della crisi finanziaria che ha colpito l'appaltatore CMC di Ravenna, l'AdG reputa che l'opera sarà portata a compimento nei termini attesi. A conclusione del 2019 è stata certificata spesa per 280 milioni di euro.

Si prevede di poter imputare all'Asse 7 il GP "*Chiusura dell'anello ferroviario di Palermo - I Tratta Giachery – Politeama*", del quale è beneficiario il Comune di Palermo e soggetto attuatore R.F.I. S.p.A, la cui scheda tecnica da presentare alla Commissione dell'UE è ancora *in itinere*. Il quadro finanziario dell'intervento prevede un costo totale di 152 milioni di euro. L'AdG rappresenta che i lavori hanno subito un forte rallentamento a causa delle difficoltà finanziarie della società aggiudicataria dei lavori; tuttavia, nel corso del 2019, dopo l'acquisizione del ramo d'azienda della società TECNIS da parte del Gruppo D'Agostino, ha preso nuovamente corso la realizzazione delle opere, il cui completamento è previsto entro il mese di novembre del 2021 (quelle in superficie per il mese di novembre 2020).

Pertanto, pur registrando una spesa di 70 milioni di euro da parte del soggetto attuatore, alla fine del 2019 non si registrano avanzamenti finanziari certificati sul Programma per tale GP.

L'Asse 9 "*Inclusione sociale*", con spesa certificata per quasi 29 milioni di euro, ha sostenuto n. 147 operazioni nell'ambito del contrasto alla povertà e all'emarginazione, con interventi volti a favorire le politiche per l'inclusione sociale, quali: l'aumento, il consolidamento e la qualificazione delle infrastrutture e dei servizi per l'infanzia e per la cura di soggetti con limitazioni di autonomia; progetti per famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche, in condizioni di disagio abitativo, e per persone senza fissa dimora o appartenenti ad alcune minoranze etniche; operazioni destinate all'incremento della legalità nelle aree connotate da alta esclusione sociale all'interno del tessuto urbano.

Nell'Asse 10 "*Istruzione e formazione*", la spesa certificata per 35 milioni di euro, è stata rivolta a n. 1033 operazioni, aventi essenzialmente quali beneficiari le amministrazioni pubbliche locali. Si tratta di interventi di riqualificazione degli edifici scolastici, in particolare diretti al miglioramento delle strutture in termini di efficientamento energetico, sicurezza, attrattività e innovatività, accessibilità, impianti sportivi, connettività, nonché volti a facilitare l'accessibilità delle persone con disabilità. Diverse le risorse finanziarie dirette alle verifiche tecniche per la valutazione del rischio sismico degli edifici scolastici.

Nell'ambito dell'Asse 11, interamente ricadente nella gestione dal Dipartimento della Programmazione per l'*Assistenza Tecnica*, infine, la certificazione della spesa di 14 milioni di euro riguarda i servizi di programmazione, attuazione, monitoraggio e controllo erogati da parte del Raggruppamento temporaneo di imprese (Deloitte, Cles, Consedin, IZI), aggiudicatario della Convenzione CONSIP - lotto n. 7 (Calabria e Sicilia), a seguito della procedura di evidenza pubblica di rilievo comunitario per "*l'erogazione di supporto specialistico e assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e di Certificazione istituite presso le amministrazioni titolari dei Programmi di sviluppo cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea per l'attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020*".

Si riporta a seguire uno schema degli interventi che hanno certificato la spesa più consistente alla data del 31 dicembre 2019.

Tabella n. 12.9 - Progetti maggiormente significativi imputati al P.O. FESR 2014-2020

ASSE	AZIONE	UFFICIO RESPONSABILE	TITOLO OPERAZIONE	BENEFICIARIO	TEMA PRIORITARIO	IMPEGNI €	PAGAMENTI BENEFICIARIO €
2	Azione 2.1.1a	AUTORITA' REGIONALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA	Progetto strategico Agenda Digitale per la Banda Ultra Larga (BUL) - Intervento nel territorio Regionale	TELECOM	046 - TIC: rete a banda larga ad alta velocità (accesso/linea locale; >/= 30 Mbps)	107.915.700,00	106.766.699,76
3	Azione 3.6.1	DIPARTIMENTO FINANZE E CREDITO	Fondo Garanzia Credito- Sezione Speciale 2014-2020 Regione Siciliana	Ministero dello Sviluppo Economico	001 - Investimenti produttivi generici nelle piccole e medie imprese ("PMI")	102.655.484,00	25.663.871,00
4	Azione 4.3.1	DIPARTIMENTO ENERGIA	TERNA S.P.A. - STAZIONE ELETTRICA VIZZINI	TERNA S.P.A.	015 - Sistemi di distribuzione di energia intelligenti a media e bassa tensione (comprese le reti intelligenti e i sistemi TIC)	30.036.426,61	12.014.570,64
4	Azione 4.6.1	DIPARTIMENTO INFRASTRUTTURE	Raddoppio ferroviario Palermo - Carini - Tratta B - Notabartolo - EMS/La Malfa	RFI S.P.A.	043 - Infrastrutture e promozione di trasporti urbani puliti (compresi gli impianti e il materiale rotabile)	290.894.000,00	167.551.734,03
6	Azione 6.3.1	DIPARTIMENTO ACQUE E RIFIUTI	Realizzazione impianti di potabilizzazione e depurazione dell'isola di Vulcano e impianto depurazione dell'isola di Lipari	REGIONE SICILIANA	020 - Fornitura di acqua per il consumo umano (estrazione, trattamento, stoccaggio e infrastrutture di distribuzione)	22.586.677,31	21.946.893,40
7	Azione 7.1.1	DIPARTIMENTO INFRASTRUTTURE	Completamento del G.P. Raddoppio ferroviario Palermo Centrale – Carini Tratta urbana A	RFI S.P.A.	024 - Ferrovie (rete centrale RTE-T)	41.278.849,00	16.428.086,21
7	Azione 7.4.1	DIPARTIMENTO INFRASTRUTTURE	Itinerario Agrigento-Caltanissetta- A19- Adeguamento a quattro corsie della SS 640 di Porto Empedocle - secondo tratto fino al km 74 +300(svincolo A19) FASE 2	ANAS S.P.A.	030 - Collegamenti stradali secondari alle reti e ai nodi stradali RTE-T (nuova costruzione)	588.851.803,56	411.923.894,71
TOTALI						**1.184.218.940,48**	**762.295.749,75**

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati estratti dal sistema informativo Caronte dall'Autorità di Gestione del PO FESR 2014-2020

Tra le circostanze di maggior rilievo per l'esercizio considerato, deve annoverarsi la missione di audit della Direzione Generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) svoltasi, presso la sede dell'AdG, tra l'8 aprile e il 15 maggio 2019, a norma dall'articolo 75, paragrafi 1 e 2, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

L'obiettivo generale dell'indagine è stato quello di ottenere, in una fase iniziale di attuazione dei programmi, una ragionevole garanzia in merito all'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo, attraverso la verifica dei seguenti requisiti chiave: RC 1 - separazione adeguata delle funzioni; RC 2 - selezione appropriata delle operazioni; RC 4 - verifiche di gestione adeguate; RC 5 - pista di controllo adeguata. L'analisi è stata condotta su un campione di n. 8 operazioni selezionate per un totale di circa 479 milioni di euro.

A conclusione delle operazioni di controllo, con rapporto del 12 luglio 2019[232], la Commissione dell'UE ha comunicato l'interruzione dei termini di pagamento con

[232] Nota ARES(2019)4498841 del 12 luglio 2019.

riferimento alla domanda di pagamento intermedio presentata dall'Autorità di Certificazione il 22 maggio 2019. Sulla base dei primi rilievi formulati con rapporto provvisorio del 7 ottobre 2019[233], è stato ritenuto che sussistessero *evidenti elementi di prova* in ordine all'esistenza di carenze significative nel sistema di gestione e controllo del programma, e, conseguentemente, è stata ordinata l'interruzione parziale anche delle domande di pagamento successive, del 12 novembre 2019 e del 31 dicembre 2019, ritenendo che alcune problematiche individuate dai controllori fossero ancora irrisolte all'atto delle richieste di rimborso[234].

In particolare, il rapporto provvisorio di audit di sistema ha espresso un parere negativo sul funzionamento del sistema di gestione e controllo (giudizio: categoria 4) per il cattivo funzionamento: delle procedure di selezione delle operazioni (RC 2); delle verifiche di gestione (RC 4); delle piste di controllo (RC 5). Il predetto rapporto, articolato in 17 osservazioni, ha richiesto, in sintesi, i seguenti interventi: 1. revisione delle procedure di selezione per i progetti retrospettivi; 2. revisione delle procedure nel sistema di gestione e controllo per assicurare che nessuna operazione sia fisicamente completata prima di essere inserita nel programma operativo; 3. revisione ed aggiornamento delle check list delle verifiche amministrative, al fine di includere i punti di controllo rilevati mancanti (tipologia di aiuto, entrate nette, informazione e pubblicità).

L'attività di audit ha puntato l'attenzione specialmente sull'ingente numero dei progetti "*retrospettivi*" (n. 91 progetti su n. 185, per un importo di 108 milioni di euro sui 719 milioni certificati sino a quel momento) in ordine ai quali è stato espresso il timore di un elevato rischio di arbitrarietà nell'imputazione al Programma, in assenza di procedure dettagliate di selezione, nonché il dubbio sul loro materiale completamento anteriormente all'ammissione al finanziamento[235].

Tra le altre irregolarità individuate dagli *auditors* della Commissione devono essere segnalate anche le seguenti:

- assenza di una valutazione adeguata circa la possibilità che un progetto sia generatore di entrate;

- carenza di una dichiarazione del controllore di primo livello sull'inesistenza di una situazione di conflitto di interessi;

- mancanza di un controllo specifico in relazione al rischio antifrode;

- assenza di punti di controllo circa gli indicatori di *performance* e scarsa qualità dei dati raccolti;

- inosservanza dei termini massimi di pagamento (90 giorni) in favore dei beneficiari;

- ammissione di spese sostenute prima del 2014;

[233] Nota ARES(2019)6191486 del 7 ottobre 2019.

[234] Nota ARES(2019)7908268 del 23 dicembre 2019 e nota ARES(2020)576006 del 30 gennaio 2020.

[235] La Commissione europea ha considerato un'operazione materialmente portata a termine ove, al momento dell'ammissione a finanziamento, fosse presente il certificato di ultimazione dei lavori, non ritenendo rilevante la mancata emissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione dei lavori. Sul punto, l'art. 65, paragrafo 6, del Regolamento (UE) n. 1303/2013 dispone quanto segue ai fini dell'ammissibilità della spesa: "*Non sono selezionati per il sostegno dei fondi SIE le operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del programma sia presentata dal beneficiario all'autorità di gestione, a prescindere dal fatto che tutti i relativi pagamenti siano stati effettuati dal beneficiario*".

- spese non ancora effettuate al momento della domanda di rimborso presentata alla Commissione[236];

- modifica dei criteri di valutazione dopo l'invito a presentare proposte;

- aggiudicazione di ulteriori lavori/servizi/forniture senza l'indizione di una gara e altre modifiche sostanziali degli elementi del contratto di appalto in assenza di presupposti cogenti;

- valutazione di offerenti/candidati in base a criteri di aggiudicazione o selezione illegittimi.

L'AdG, dopo aver richiesto un maggiore termine per replicare alle osservazioni del rapporto provvisorio, ha inviato una risposta completa in data 11 febbraio 2020, adottando, nel frattempo, alcune misure correttive per innalzare gli standard qualitativi del sistema di gestione e controllo.

In particolare, con riferimento al requisito chiave 2 "*selezione appropriata delle operazioni*", l'AdG ha posto all'attenzione dei Dipartimenti regionali interessati nell'attuazione del Programma la necessità di un diverso e più approfondito percorso procedurale di selezione delle operazioni non native. Con riferimento al requisito chiave 4 "*adeguate verifiche di gestione*", ha apportato consistenti modifiche alle *check list* allegate al *Manuale di controllo di primo livello*.

Infine, per il requisito chiave 5 "*adeguata pista di controllo*", ha fatto ricorso, in sintesi, alle seguenti azioni: inserimento di punti di controllo specifici in relazione al rischio di frode all'interno delle *check list*; inserimento di ulteriori punti di controllo, quali l'imputazione errata dei costi, pratiche tariffarie incomplete, fatture false gonfiate o doppie, fornitori di servizi fantasma; l'implementazione del sito *euroinfosicilia.it* con una specifica sezione dedicata alle "*Misure antifrode del PO*", all'interno della quale informare sulle attività intraprese nell'ambito della strategia antifrode, con la pubblicazione di specifici documenti a supporto.

I correttivi introdotti al sistema di gestione e controllo sono stati apprezzati dalla Commissione, la quale ha, però, rideterminato la base di calcolo su cui applicare il tasso di rettifica finanziaria, individuando una correzione forfettaria per 7.677.087,27 euro, accettata dall'AdG. Successivamente, come si illustrerà in successivo paragrafo concernente l'attività di audit, l'AdA ha proceduto ad esaminare l'adeguatezza delle verifiche effettuate dall'AdG con uno specifico audit sulle operazioni "*retrospettive*", individuando n. 21 operazioni irregolari per violazione dell'art. 65, paragrafo 6, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, con determinazione di ulteriori 14.721.349,15 euro da sottrarre alla certificazione.

Nel giugno 2020, la Commissione dell'UE ha comunicato la relazione finale di audit[237]. A seguito del contraddittorio con l'AdG e dell'analisi delle azioni compiute, la parte del sistema di gestione e controllo sottoposta a verifica ha ricevuto un giudizio positivo pari a "*categoria 2 – il sistema funziona ma sono necessari miglioramenti*".

[236] Si tratta, nello specifico, di spese collegate all'IVA, soggette al meccanismo dello *split payment*, e al pagamento di imposte o contributi sociali allo Stato.
[237] Nota ARES(2020)3166907 del 18 giugno 2020.

Tuttavia, permane la richiesta di apportare una rettifica finanziaria di 124 milioni di euro in relazione al GP "*Raddoppio ferroviario Palermo-Carini tratta B*", per il quale è mantenuta l'interruzione dei termini di pagamento delle spese dichiarate[238], cui si aggiunge il calcolo di ulteriori correzioni in diminuzione per 2,6 milioni di euro per irregolarità riferibili ad altri progetti, al momento non ancora accettate dall'AdG.

Circa lo stato dei flussi finanziari, come comunicato dall'Autorità di Certificazione, alla data del 15 settembre 2020, sulle domande di pagamento presentate sono state decurtate spese per un ammontare complessivo di circa 41 milioni di euro[239].

Tabella n. 12.10 – Stato dei pagamenti del PO FESR 2014-2020

ANNO	PAGATO DA UE	PAGATO DA STATO	LIQUIDATO NEL
2014 - 1° ANTICIPO	0,00	0,00	
2015 - 1° E 2° ANTICIPO	64.266.503,00	14.995.517,00	
2016 - 3° ANTICIPO	96.399.755,00	22.493.276,00	
2017 - 4° ANTICIPO	20.083.282,23	4.686.099,18	
2017	4.306.593,01	1.004.871,70	
2018	181.427.966,32	42.333.192,09	2019
2018	226.245.809,67	29.009.594,18	2019
2018	101.641.202,35	17.787.336,80	2019
2018	3.807.670,88	666.342,42	2019
2019	1.340.687,90	234.620,39	2019
2019	295.030.145,15	51.630.276,55	2020
2019	26.361.560,42	4.613.273,10	2020
	1.020.911.175,93	**189.454.399,41**	
TOTALE PAGAMENTI UE + STATO	**1.210.365.575,34**		

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Certificazione

13.4 Il Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2020

Il PO FSE Sicilia 2014-2020 "*Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione*", inizialmente approvato dalla Commissione europea con decisione n. 10088(C) del 17 dicembre 2014, è stato oggetto di riprogrammazione, da ultimo, con la decisione n. 1256 (C)*final* del 28 febbraio 2020, al fine di consentire una rimodulazione finanziaria tra i diversi Assi e la rideterminazione dei target del *Performance Framework*[240].

[238] Nota ARES(2020)3088341 del 15 giugno 2020.

[239] A norma dell'art. 130 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, al momento della presentazione delle domande di pagamento, la Commissione rimborsa a titolo di pagamento intermedio il 90% dell'importo risultante dall'applicazione del tasso di cofinanziamento (80%), previsto per ciascuna priorità nella decisione che adotta il programma operativo, alle spese ammissibili per la priorità che figurano nella domanda di pagamento. A seguito dell'accettazione dei conti relativi al periodo contabile considerato, a norma dell'art. 139, la Commissione effettua la liquidazione del rispettivo prefinanziamento annuale e versa l'eventuale importo aggiuntivo dovuto entro 30 giorni dall'accettazione dei conti.

[240] Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state richieste con le note istruttorie n. 17 e n. 20 del 20 agosto 2020 e acquisite con le risposte n. 3282 del 15 settembre 2020 del Dipartimento regionale della Formazione Professionale, nella qualità di Autorità di Gestione del PO FSE Sicilia, e n. 2411 del 15 settembre 2020 dell'Autorità di Certificazione.

L'attuale dotazione finanziaria complessiva è pari a poco più di 820 milioni di euro (75% a carico dell'UE, 17,5% sul Fondo di rotazione nazionale e 7,5% sul bilancio della Regione siciliana) e abbraccia i seguenti obiettivi tematici/Assi:

- Asse 1/O.T. 8 "*Occupazione*";
- Asse 2/O.T. 9 "*Inclusione sociale e lotta alla povertà*";
- Asse 3/O.T. 10 "*Istruzione e formazione*";
- Asse 4/O.T. 11 "*Capacità istituzionale ed amministrativa*";
- Asse 5 "*Assistenza Tecnica*".

La modifica del Programma ha fatto seguito alla decisione della Commissione dell'UE n. 5636(2019) del 24 luglio 2019 di accertamento del conseguimento dei *target* intermedi per gli Assi 1, 2 e 4 e del mancato raggiungimento di un solo indicatore di risultato sull'Asse 3[241], con la conseguente riassegnazione della riserva di efficacia di 16.944.760,00 euro (di cui 12.708.569,00 per la quota UE) all'Asse 1 "*Occupazione*"[242].

Si riproduce, di seguito, l'attuale dotazione finanziaria, rimodulata con la deliberazione della Giunta regionale n. 362 del 10 ottobre 2019, distinta per Asse e comprensiva della premialità di *performance*.

Tabella n. 12.11 – Dotazione finanziaria del PO FSE 2014-2020 per Asse

ASSE	O.T.	DOTAZIONE PRINCIPALE	DIPARTIMENTI RESPONSABILI	QUOTA
1	8	180.964.046,00	DIP. LAVORO	
	8	155.333.984,00	DIP. FORMAZIONE	
TOT. ASSE 1		336.298.030,00		
2	9	164.019.286,00	DIP. FAMIGLIA	
3	10	254.171.398,00	DIP. FORMAZIONE	
4	11	32.803.857,00	DIP. FORMAZIONE	
5	AT	32.803.857,00	DIP. FORMAZIONE	
TOTALE GENERALE		820.096.428,00	615.072.321,00	UE (75%)
			143.516.874,90	STATO (15%)
			61.507.232,10	REGIONE (7,5%)

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Gestione

In riferimento alla verifica dell'efficacia della spesa, il cui obiettivo era determinato in circa 188,7 milioni di euro secondo la regola nell'*n+3*, alla chiusura dell'anno finanziario la certificazione supera di 2,5 milioni di euro il *target* prefissato. La somma totale della certificazione al 31 dicembre 2019, pari 191.275.075,24 euro, costituisce l'importo al netto della decurtazione operata in conseguenza delle irregolarità riscontrate dall'Autorità di Audit in sede di controllo di secondo livello per 27.717,63 euro (sul punto, si rinvia al paragrafo 12.7).

[241] Si tratta dell'indicatore "*Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi*".

[242] Nel corso del 2018 sono stati rideterminati i valori finanziari e fisici intermedi del *performance framework*, secondo le previsioni dell'art. 5, paragrafo 6, del Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014. In ragione della disciplina contenuta nell'art. 6 del medesimo testo normativo, gli obiettivi di *performance* sono considerati conseguiti nei casi a seguire: fino a n. 2 indicatori per Asse, se tutti gli indicatori hanno raggiunto almeno l'85% del valore del target intermedio (2018) e finale (2023); fino a n. 3 o più indicatori per Asse, se tutti gli indicatori, con la possibile eccezione di uno, hanno conseguito l'85% del valore del target intermedio (2018) e finale (2023). L'indicatore che non abbia raggiunto tale soglia, deve, tuttavia, assestarsi sul 75 % del target.

Quanto ai flussi finanziari relativi al Programma, come comunicato dall'Autorità di Certificazione, sono stati pagati n. 3 anticipi inziali (pari all'1%) nel 2014, 2015 e 2016 e n. 4 anticipi annuali (pari al 2%), nel 2016, 2017, 2018 e 2019. Le domande di pagamento inoltrate sino al mese di dicembre 2019 sono state rimborsate al 90%.

A seguire, è riepilogato lo stato della spesa certificata e dei pagamenti.

Tabella n. 12.12 – Spesa certificata e risorse impegnate sul PO FSE 2014-2020 al 31 dicembre 2019

ASSE	O.T.	DOTAZIONE PRINCIPALE	RISORSE IMPEGNATE AL 31.12.2019	CERTIFICAZIONE DEL 2019	TOTALE CERTIFICAZIONE AL 31.12.2019
1	8	336.298.030,00	179.884.121,53	29.837.823,63	83.832.433,79
2	9	164.019.286,00	102.691.281,83	22.276.852,35	31.091.158,43
3	10	254.171.398,00	145.800.152,50	15.963.390,13	57.197.507,73
4	11	32.803.857,00	20.750.657,90	958.431,61	4.527.792,63
5	AT	32.803.857,00	25.367.221,09	4.262.442,73	14.653.900,29
		820.096.428,00	**474.493.434,85**	**73.298.940,45**	**191.302.792,87**

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione

Tabella n. 12.13 – Stato dei pagamenti del PO FSE 2014-2020

PERIODO	PAGATO DA UE	PAGATO DA STATO
2014-2019	165.159.413,81	38.630.530,80
TOTALE PAGAMENTI UE + STATO	203.789.944,61	

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Certificazione

Nel 2019 sono state certificate spese per 73,3 milioni di euro, la cui parte più rilevante si concentra sull'Asse 1 "*Occupazione*", per quasi 30 milioni di euro, e sull'Asse 2 "*Inclusione sociale e lotta alla povertà*", per circa 22 milioni.

Alla *performance* dell'Asse 1, in particolare, hanno contribuito progetti "retrospettivi" nella misura del 27% (circa 8,1 milioni di euro) e progetti "nativi" per il 73% (circa 21,7 milioni di euro). Tra questi ultimi, sono da includere i progetti ricadenti nell'Avviso n. 2/2018 per l'importo di 19,8 milioni di euro di certificazione, i quali, sebbene originariamente finanziati con le risorse del PAC/POC (delibera CIPE n. 10 del 1° maggio 2016), si considerano in *overbooking* sui rispettivi programmi collegati. Le percentuali si ribaltano relativamente all'Asse 2, le cui spese sono riconducibili per il 93% a progetti "retrospettivi" (circa 20,8 milioni di euro) e solo per il 7% (1,5 milioni di euro) ai "nativi".

Nel suo complesso, dunque, l'incidenza dell'assistenza retrospettiva sulla certificazione del 2019 è del 39%, per un importo totale di 28,8 milioni di euro su 73,3.

In termini di realizzazione delle azioni programmate, anche nel corso del 2019, gli Assi 1 e 3 hanno patito la stasi dovuta al contenzioso amministrativo generatosi, dal mese di gennaio 2017, in relazione all'Avviso n. 8/2016[243], il quale destinava una spesa di 136

[243] L'Avviso n. 8/2016 è stato approvato con decreto n. 2895 del 13 giugno 2016 del Dirigente Generale del Dipartimento regionale per l'Istruzione e la Formazione professionale.

milioni di euro, da un lato, per percorsi di formazione in favore di persone inattive e disoccupati di lunga durata, dall'altro, per l'istruzione di base o professionale destinata ad adulti in condizioni di forte svantaggio sociale (rispettivamente 95 milioni per l'Asse 1 e 41 milioni per l'Asse 3). Solo ad agosto del 2020, all'esito dei giudizi definitivi, è stata rimodulata la graduatoria definitiva che consentirà di procedere al finanziamento delle iniziative formative[244].

Tra le operazioni di maggiore impatto finanziario per il Fondo, devono essere segnalate le iniziative ricadenti nel *Catalogo regionale dell'offerta formativa* volte ad accrescere le possibilità di occupazione della popolazione adulta (Avviso n. 2/2018), la cui dotazione finanziaria, per complessivi 125 milioni di euro, originariamente gravava sul Programma Operativo Complementare (P.O.C.) 2014-2020[245]. Nel corso del 2019, è stata operata l'imputazione di poco più di 57 milioni di euro sull'Asse 1 e di 6,3 milioni di euro sull'Asse 3, con erogazione di risorse per 37,3 milioni di euro (34,2 sull'Asse 1 e 3,1 sull'Asse 3).

Nell'ambito dell'Asse 1 "*Occupazione*", con impegni per 179,9 milioni di euro e spesa certificata di 83,8 milioni di euro, devono annoverarsi, anche le seguenti azioni intraprese dal Dipartimento regionale del Lavoro a sostegno delle politiche dell'occupazione, riguardanti il finanziamento:

- di 1676 contratti di ricollocazione, dei quali 1088 sottoscritti alla data del 31 dicembre 2019, per i quali sono stati assunti complessivamente impegni per 9,3 milioni di euro (Avviso n. 1/2017);

- di tirocini obbligatori, per l'accesso alle professioni per le quali è richiesta l'iscrizione ad un ordine professionale e non obbligatori, con una spesa impegnata nel 2019 di circa 15 milioni di euro (Avviso n. 20/2018);

- contributi all'occupazione per i disoccupati di lunga durata con una dotazione finanziaria di 15 milioni di euro e una spesa impegnata nel 2019 di 5,6 milioni di euro (Avviso n. 21/2018);

- tirocini extracurriculari con una dotazione finanziaria di 30 milioni di euro e un impegno di spesa nel 2019 di quasi 25 milioni di euro (Avviso n. 22/2018);

- riqualificazione del personale in servizio presso i Centri regionali per l'impiego (C.P.I.) per mezzo della convenzione sottoscritta con il FORMEZ, inizialmente finanziata con 1,35 milioni di euro, ai quali nel 2019 sono stati aggiunti ulteriori 550 mila euro con la stipula di un atto aggiuntivo.

Relativamente all'Asse 2 "*Inclusione sociale e lotta alla povertà*", le cui operazioni rientrano nella responsabilità del Dipartimento della Famiglia e delle Politiche sociali, si registrano al 31 dicembre 2019 certificazioni per 31 milioni di euro e impegni per 103 milioni di euro.

Allo scopo di incrementarne la *performance* finanziaria, nel corso del 2019 è stata decisa l'imputazione, per complessivi 14,7 milioni di euro[246], interamente certificati, dei

[244] Il D.D.G. n. 139 del 18 agosto 2020 ha modificato la graduatoria definitiva per ottemperare alle sentenze del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana n. 428 del 12 giugno 2020 e n. 431 del 15 giugno 2020.
[245] Il POC 2014-2020 è stato approvato con delibera della Giunta regionale n. 107 del 6 marzo 2017.
[246] Dipartimento della Famiglia e delle Politiche sociali - D.D.G. n. 2358 del 18 dicembre 2019.

progetti del Piano di Azione e Coesione - *Programma Nazionale Servizi di Cura all'Infanzia e agli Anziani non autosufficienti* (PAC PNSCIA) e, per ulteriori 9,3 milioni di euro, degli interventi di "*Implementazione delle prestazioni di natura assistenziale nell'ambito del servizio di assistenza domiciliare integrata*", già ricadenti negli Obiettivi di servizio 2007-2013 (OS6) del Quadro Strategico Nazionale (QSN)[247].

Sull'Asse 2, sono in corso di realizzazione le seguenti azioni:

- progetti per l'inserimento socio-lavorativo di soggetti in stato di restrizione della libertà personale presso case circondariali, allo scopo di favorirne l'inclusione sociale e l'inserimento lavorativo anche nel corso dell'esecuzione penale, con risorse impegnate pari a 18,1 milioni di euro (Avviso n. 10/2016);

- formazione per assistenti familiari, con impegni di spesa per 4,2 milioni di euro (Avviso n. 17/2017);

- formazione rivolta a beneficiari in condizioni di disabilità, con impegni pari a 8,1 milioni di euro (Avviso n. 18/2017);

- opportunità di occupazione per soggetti in condizioni di disabilità, con impegni per 24,5 milioni di euro (Avviso n. 19/2018).

L'Asse 3 "*Istruzione e formazione*", a titolarità del Dipartimento dell'Istruzione e della Formazione Professionale, presenta una certificazione di spesa di 57 milioni di euro e impegni di spesa per 146 milioni. Sono in fase di prosecuzione le seguenti procedure:

- percorsi formativi di istruzione e formazione professionale, con spesa certificata pari a poco più di 11 milioni di euro (Avvisi n. 4/2015 e n. 7/2016);

- contributi per borse di studio di dottorato di ricerca, con certificazione complessiva di spesa per 7,2 milioni di euro (Avvisi n. 5/2016, n. 12/2017 e n. 24/2018);

- contributi per contratti di formazione specialistica nell'area medico-sanitaria, con certificazione complessiva di spesa per 6,8 milioni di euro (Avvisi n. 6/2016, n. 13/2017 e n. 23/2018);

- formazione presso gli Istituti Tecnici Superiori (ITS), con impegni di spesa per 3 milioni di euro per i bienni 2016-2017 e 2017-2018 (Avvisi n. 9/2016 e n. 14/2017) e di 2,1 milioni per il biennio 2018-2019 (Avviso n. 25/2018), di cui poco più di 200 migliaia certificati. Per il finanziamento dell'attività formativa del biennio 2019-2021, ha preso avvio la procedura relativa all'Avviso n. 32/2019;

- rafforzamento dell'occupazione nel settore della ricerca e dello sviluppo, con spesa certificata di 9,1 milioni di euro (Avviso n. 11/2017);

- formazione per liberi professionisti con risorse impegnate per circa 590 migliaia di euro (Avviso n. 16/2017).

Sull'Asse 4 "*Capacità istituzionale*", a chiusura del 2019 si registrano spese certificate per 4,5 milioni di euro e impegni per 21 milioni, relativamente alle seguenti operazioni:

- le convezioni con il Formez (ente *in house*) per il rafforzamento della capacità amministrativa (spesa certificata per 4,1 milioni di euro e ulteriore impegno di spesa per 11

[247] Dipartimento della Famiglia e delle Politiche sociali - D.D.G. n. 1836 del 31 ottobre 2019. Si tratta di interventi finanziati con le deliberazioni del CIPE n. 82/2007 e n. 79/2012.

milioni di euro). Alla fine del 2019, è stata approvata una nuova convenzione inerente la "*Capacitazione degli uffici giudicanti della Regione siciliana*", con un impegno di 2,9 milioni di euro[248];

- il Protocollo di Intesa tra la Regione siciliana, il Comando Legione Carabinieri Sicilia e il Consorzio Ente Autonomo Pergusa (con un impegno di spesa di 300 migliaia di euro);

- l'implementazione del sistema regionale dell'apprendistato (bando n. 1/2018 e spesa stanziata di 607 migliaia di euro) e del sistema di accreditamento degli enti di formazione (spesa impegnata per 1,9 milioni di euro);

- il contributo per l'attivazione di tirocini formativi presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (Avviso n. 15/2017, con risorse impegnate per 100 migliaia di euro).

Quanto all'Asse 5 "*Assistenza tecnica*", sono state registrate al 31 dicembre 2019 certificazioni di spesa per 14,6 milioni di euro e impegni per 25,4. Nel 2019, in particolare, si rilevano le seguenti attività: sono stati organizzati una ventina di eventi di comunicazione per la diffusione della conoscenza del Programma, in attuazione del piano di Comunicazione approvato dal Comitato di sorveglianza; ha avuto prosecuzione il progetto di "*Assistenza tecnica istituzionale alle Regioni e alle Provincie autonome PO FSE 2014-20*" da parte dell'Associazione Tecnostruttura; sono state svolte le prestazioni del contratto di servizio stipulato con Sicilia Digitale S.p.A., della durata di 24 mesi dal 5 ottobre 2018, avente ad oggetto il rinnovo del servizio relativo alla gestione della piattaforma *Gestione Fondi Europei*.

Sul piano dell'analisi qualitativa della spesa effettuata alla data del 31 dicembre 2019, l'Autorità di gestione ha ribadito, come avvenuto per l'esercizio finanziario precedente, che la maggiore incidenza sociale e occupazionale è riconducibile alle seguenti operazioni:

- le attività relative all'Avviso n. 2/2018 per la *Costituzione del catalogo dell'offerta formativa della Regione siciliana*, volta all'accrescimento delle competenze della popolazione adulta nell'ottica di maggiori garanzie occupazionali e al contempo del miglioramento dell'offerta per le imprese;

- gli incentivi alla ricerca, con il finanziamento di 276 borse regionali triennali di dottorato e di 177 contratti di specializzazione medica della durata media di 4 anni;

- l'avvio di 21 progetti di ricerca che ha visto il coinvolgimento di 196 giovani ricercatori;

- il finanziamento di corsi di istruzione tecnica superiore per 276 allievi, dato che sarà incrementato di ulteriori 205 studenti alla conclusione del procedimento amministrativo relativo all'Avviso n. 25/2018.

[248] Dipartimento regionale per la Formazione Professionale – D.D.G. n. 8029 del 24 dicembre 2019.

13.5 Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020

Il Programma di Sviluppo Rurale della Sicilia 2014-2020 (PSR Sicilia), inizialmente approvato dalla Commissione europea con Decisione (C) n. 8403 del 24 novembre 2015, a seguito di modifiche successive[249], a chiusura dell'esercizio finanziario è pervenuto alla versione 7.0 con la Decisione (C) n. 9229 del 16 dicembre 2019[250].

Successivamente alla rimodulazione del 2017, motivata dalla decurtazione del 3% per il c.d. *trasferimento di solidarietà* a favore dei PSR delle regioni ricadenti negli speciali interventi di emergenza per gli eventi calamitosi da sisma, la dotazione finanziaria del Programma è pari a 2,18 miliardi di euro, di cui 1,32 miliardi ricadenti nel Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e 863 milioni a carico dello Stato membro.

L'ammontare delle risorse assegnate conferma, comunque, la Sicilia quale regione cui è destinata la maggiore dotazione finanziaria a livello nazionale. In particolare, la partecipazione dell'Unione europea al Programma tramite il FEASR è pari al 60,5%, mentre la rimanente quota nazionale del 39,5% riceve un cofinanziamento dello Stato per il 70% (ossia il 27,65% del PSR) e della Regione siciliana per il 30% (ossia l'11,85% del PSR). Quest'ultima quota grava sul capitolo di spesa n. 543910 del bilancio regionale.

Circa i profili contabili del PSR Sicilia 2014-2020, si evidenzia che i pagamenti pervengono ai beneficiari attraverso l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) nella qualità di Organismo Pagatore, con la conseguenza che non sono previsti trasferimenti finanziari diretti dall'Unione europea e dallo Stato verso il bilancio regionale, ad eccezione delle risorse per l'*Assistenza tecnica* (Misura 20)[251].

Il ciclo di Programmazione 2014-2020 ha puntato principalmente sulle seguenti 6 *Priorità*:

- P1 "*Promuovere il trasferimento della conoscenza e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali*";
- P2 "*Potenziare la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme, promuovere tecniche innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste*";
- P3 "*Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere animale e la gestione dei rischi nel settore agricolo*";
- P4 "*Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura*";
- P5 "*Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale*";

[249] Decisioni (C) n. 8969 del 20 dicembre 2016, n. 7946 del 27 novembre 2017, n. 615 del 30 gennaio 2018 e n. 8342 del 3 dicembre 2018. La modifica più recente del PSR è avvenuta con Decisione (C) n. 4912 del 13 luglio 2020 che ne ha approvato la versione 8.0.
[250] Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state acquisite con la nota istruttoria n. 18 del 20 agosto 2020 e la conseguente risposta n. 43029 del 15 settembre 2020 del Dipartimento dell'Agricoltura, nella qualità di Autorità di Gestione del PSR Sicilia.
[251] I trasferimenti relativi all'*Assistenza tecnica* (Misura 20) confluiscono nei capitoli di entrata nn. 7009 e 7497.

- P6 "*Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali*".

Alle Priorità fanno capo 18 *focus di area*, che, declinando nel dettaglio gli obiettivi del PSR, rappresentano i pilastri su cui poggiano le scelte programmatiche dell'Amministrazione[252].

Abbandonata la rigida struttura articolata in Assi, permangono, ad ogni modo, le *Misure* quale unità fondamentale del Programma, articolata in un insieme di sotto-misure[253].

Sulla base del piano finanziario approvato, il secondo *target n+3* di spesa, determinato in circa 269 milioni di euro di quota FESR[254], è stato pienamente raggiunto e superato alla data del 31 dicembre 2019, con una spesa di 289 milioni pari al 110% dell'obiettivo previsto.

Nella tabella a seguire è illustrata la dotazione finanziaria del Programma, suddivisa per Misura[255], con indicazione dell'avanzamento finanziario e della spesa certificata cumulata.

[252] Si riportano per ciascuna Priorità i pertinenti Focus di area:
- Priorità 1: FA 1A – *Stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze delle zone rurali*; FA 1B – *Rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e selvicoltura, da un lato e ricerca e innovazione dall'altro*; FA 1C – *Incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale*.
- Priorità 2: FA 2A - *Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole*; FA 2B - *Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e il ricambio generazionale*.
- Priorità 3: FA 3A - *Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare*; FA 3B - *Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali*.
- Priorità 4: FA 4A - *Salvaguardare, ripristinare e migliorare la biodiversità*; FA 4B - *Migliorare la gestione delle risorse idriche*; FA 4C - *Prevenire l'erosione dei suoli e migliorare la gestione degli stessi*.
- Priorità 5: FA 5A - *Rendere più efficiente l'uso dell'acqua in agricoltura*; FA 5B - *Rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare*; FA 5C - *Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili*; FA 5D - *Ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura*; FA 5E - *Promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale*.
- Priorità 6: FA 6A - *Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché l'occupazione*; FA 6B - *Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali*; FA 6C - *Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali*.

[253] Il Programma attuale prevede l'attivazione di 16 misure, articolate in 47 sottomisure e 20 operazioni, per un totale di 62 tipologie di intervento. Ciascuna sottomisura può essere allocata contemporaneamente in più focus di area relativa alla medesima Priorità o tagliare trasversalmente più Priorità.

[254] Più precisamente 268.799.466,17 milioni di euro.

[255] Si riporta la denominazione delle singole Misure: Misura 1 *Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione*; Misura 2 *Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole*; Misura 3 *Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*; Misura 4 *Investimenti in immobilizzazioni materiali*; Misura 5 *Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione*; Misura 6 *Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese*; Misura 7 *Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali*; Misura 8 *Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste*; Misura 10 *Pagamenti agro-climatici-ambientali*; Misura 11 *Agricoltura biologica*; Misura 12 *Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque*; Misura 13 *Indennità a favore delle zone soggette vincoli naturali o ad altri vincoli specifici*; Misura 15 *Servizi silvo-climatici-ambientali e salvaguardia della foresta*; Misura 16 *Cooperazione*; Misura 19 *Sostegno allo sviluppo locale LEADER*; Misura 20 *Assistenza tecnica*.

Tabella n. 12.14 – Dotazione finanziaria del PSR 2014-2020 distinta per Misura, avanzamento finanziario e spesa certificata cumulata al 31.12.2019

MISURA	DOTAZIONE FINANZIARIA (a)	SOSTEGNO DELL'UE (60,50%) (b)	SPESA REALIZZATA E CERTIFICATA (c)	QUOTA FEASR (d)	AVANZAMENTO FINANZIARIO (%) (c/a)
1	9.000.000,00	5.445.000,00	0,00	0,00	0,00
2	3.000.000,00	1.815.000,00	15.960,00	9.655,80	0,53
3	8.900.000,00	4.840.000,00	4.270.844,88	2.583.861,15	47,99
4	695.000.000,00	420.475.000,00	213.899.209,20	129.409.021,57	30,78
5	8.167.571,12	4.941.380,53	202.872,91	122.738,11	2,48
6	216.865.751,39	131.203.779,59	34.628.281,61	20.950.110,37	15,97
7	46.600.000,00	28.193.000,00	8.773.453,33	5.307.939,26	18,83
8	182.043.547,00	110.136.345,94	33.965.866,03	20.549.348,95	18,66
10	264.800.001,12	160.204.000,68	115.186.917,92	69.688.085,34	43,50
11	417.000.000,00	252.285.000,00	300.872.507,72	182.027.867,17	72,15
12	42.000.000,00	25.410.000,00	37.189.482,96	22.499.637,19	88,55
13	102.400.000,00	61.952.000,00	102.198.748,41	61.830.242,79	99,80
15	4.000.000,00	2.420.000,00	0,00	0,00	0,00
16	40.557.922,76	24.537.543,27	0,00	0,00	0,00
19	122.650.000,00	74.203.250,00	14.285.669,11	8.642.829,81	11,65
20	21.187.107,44	12.818.200,00	394.319,26	238.563,15	1,86
TOTALE	**2.184.171.900,83**	**1.321.424.000,00**	**865.884.133,34**	**523.859.900,66**	**39,64**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Autorità di Gestione del PSR Sicilia

Le linee di intervento maggiormente qualificanti il Programma, sulle quali è stata certificata la parte preponderante della spesa, sono quelle concernenti le superfici agricole (c.d. "*a superficie*"), tra cui, in particolare, le Misure 10, 11, 12 e 13, e il sostegno agli investimenti (c.d. "*a investimento*"), come la Misura 4.

Quest'ultima – su cui converge poco più di un terzo delle risorse dell'intero Programma (695 milioni di euro) – ha sostenuto spesa certificata nella misura del 30,78% della capienza finanziaria, principalmente destinata alla ristrutturazione e all'ammodernamento del sistema produttivo agricolo ed agro-alimentare, sotto il profilo dell'introduzione di nuove tecnologie e dell'innovazione dei processi e dei prodotti, al fine di incrementarne la competitività all'interno del mercato.

Con un avanzamento finanziario del 43,50%, la Misura 10 in generale, e le singole operazioni in particolare, partecipano al perseguimento degli obiettivi trasversali "*Ambiente*" e "*Cambiamenti climatici*", in quanto finalizzate alla salvaguardia e valorizzazione delle risorse acqua, suolo, aria e biodiversità attraverso l'adozione di specifiche ed idonee pratiche agricole e tecniche di gestione aziendale che sono state programmate considerando le criticità e vulnerabilità ambientali del territorio regionale. Particolare attenzione è stata rivolta al contrasto dell'erosione reale dei suoli e della riduzione di fertilità degli stessi, determinata in primo luogo dal basso contenuto di sostanza organica che caratterizza la maggior parte dei suoli agricoli regionali. La Misura incentiva anche l'impiego e la diffusione di metodi colturali e pratiche agricole a maggiore sostenibilità ambientale sia in termini di mantenimento che di incremento della sostanza organica nei suoli, svolgendo un'importante attività di sequestro del carbonio atmosferico in ambito agricolo.

Lo sviluppo degli interventi a valere sulla Misura 11 ha contribuito alla certificazione di spesa per il 72,15%. Si tratta di uno strumento del PSR finalizzato ad incoraggiare gli

agricoltori verso la conversione all'agricoltura biologica e nel contempo al suo mantenimento, in risposta al crescente interesse della società per le pratiche agricole ecocompatibili, in un contesto, quale quello del territorio siciliano, che si connota per la diversificazione colturale, per l'estrema eterogeneità degli ecosistemi, delle specie, delle varietà presenti e per la notevole presenza di aree protette e di ambienti a elevato valore naturalistico.

Nell'ambito della Misura 12, la certificazione della spesa ha raggiunto uno stato di avanzamento del 88,55% rispetto alla dotazione finanziaria. I sussidi previsti tendono a compensare gli svantaggi determinati dall'adozione dei vincoli contenuti nei Piani di gestione delle aree *Natura* 2000[256], mediante la corresponsione alle imprese agricole di un'indennità che copre i maggiori costi ed i mancati ricavi causati dal rispetto dei suddetti vincoli. All'interno delle aree oggetto di particolare protezione, è richiesta, infatti, una gestione sostenibile delle pratiche agricole, coerenti con gli obiettivi di conservazione delle specie e degli habitat di interesse europeo. La Misura riveste una grande importanza per il territorio regionale in quanto la Rete Natura 2000 in Sicilia si compone di 238 siti, di cui 208 SIC-ZSC, 15 ZPS e 15 siti di tipo C (SICZSC coincidenti con ZPS), con un'estensione pari al 22,7% della superficie regionale. Essa include il 55,9% delle aree forestali isolane (in Italia, invece, la media è del 29,7%) e il 18,6% di superficie agricola utilizzata (SAU). Nelle aree SIC e ZPS si rilevano circa il 50% delle specie faunistiche e il 20% delle specie floristiche di interesse europeo segnalate in Italia.

Il grado di realizzazione della Misura 13 rispetto alla dotazione finanziaria è giunto al 99,80%. L'obiettivo dello strumento è arginare il fenomeno dell'abbandono dell'attività agricola nei terreni meno produttivi e marginali, considerato, specialmente, l'impatto negativo in termini di difesa idrogeologica e del paesaggio. Anche in questo caso la Misura ha notevole rilievo per il territorio isolano in quanto circa la metà delle superfici agricole utilizzate ricade in zone svantaggiate, essenzialmente in aree montuose, ma di particolare interesse per la conservazione dell'ambiente naturale e della biodiversità. Si tratta di località caratterizzate da una marcata dipendenza dalle attività agricole e zootecniche estensive, da una progressiva riduzione del numero delle aziende e della popolazione residente, da un costo di produzione più elevato connesso all'altitudine e alla difficoltà di lavorazioni agricole dovute alla pendenza dei terreni. Le indennità compensative a favore degli agricoltori sono erogate annualmente per ettaro di superficie agricola per compensare i maggiori costi e i mancati guadagni dovuti ai vincoli cui è soggetta la produzione agricola

[256] *Natura 2000* è il principale strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità. Si tratta di una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "*Habitat*" per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario. La rete Natura 2000 è costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati Membri secondo quanto stabilito dalla Direttiva Habitat, che vengono successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), e comprende anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della Direttiva 2009/147/CE "*Uccelli*" concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Le aree che compongono la rete Natura 2000 non sono riserve rigidamente protette dove le attività umane sono escluse in quanto la Direttiva Habitat intende garantire la protezione della natura tenendo anche "*conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali*" (Art. 2). Soggetti privati possono essere proprietari dei siti Natura 2000, assicurandone una gestione sostenibile sia dal punto di vista ecologico che economico.

in quelle zone, al fine di mantenere sul territorio gli agricoltori, assicurando un'integrazione dei loro redditi e una maggiore sostenibilità economica.

Come indicato nella relazione di accompagnamento al precedente giudizio di parificazione[257], alla fine del primo anno in cui doveva essere verificato il raggiungimento dell'obiettivo intermedio (2018), la *performance* è stata ampiamente soddisfacente in quanto larga parte dei valori di risultato si è attestata su livelli superiori agli obiettivi prefissati.

Il raggiungimento della *performance* intermedia ha trovato giustificazione, in parte, nella circostanza che il PSR, attraverso i Regolamenti di transizione, ha la possibilità di finanziare sulla programmazione 2014-2020 impegni assunti in base alla programmazione 2007-2013 per i progetti che non avrebbero potuto pervenire a conclusione entro il 31 dicembre 2015[258]. 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 e la tracciabilità dei relativi flussi finanziari. In seguito al monitoraggio delle iniziative progettuali che non potevano concludersi entro il 31 dicembre 2015, sono stati collocati in transizione progetti precedentemente selezionati con bandi pubblici, attraverso l'applicazione dei criteri di selezione ratificati dal Consiglio di Sorveglianza del PSR 2007-2013, assicurando così un adeguato livello qualitativo delle iniziative finanziate.

Con riferimento al 2019, si riportano a seguire i dati sullo stato di avanzamento del Programma rispetto al valore obiettivo di efficacia da raggiungere entro il 2023, con distinzione degli indicatori finanziari (spesa certificata) e di risultato (indicatori) per ciascuna Priorità[259].

[257] Capitolo n. 12 della *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 2018*, approvata con decisione n. 6/2019/SSRR/PARI del 13 dicembre 2019.

[258] Il Regolamento (UE) n. 335/2013 stabilisce che possono essere assunti impegni giuridici nei confronti del beneficiario dopo il 31 dicembre 2013 per quasi tutte le misure, ad eccezione di quelle non riproposte nel periodo di programmazione 2014-2020 o sottoposte a radicali cambiamenti. L'art. 1 del Regolamento (UE) n. 1310/2013 consente che gli Stati membri possano continuare ad assumere nuovi impegni nel 2014 nell'ambito delle misure degli Assi 1 e 2, con le vecchie regole e 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. Nel caso di esaurimento della dotazione finanziaria del 2007-2013, le operazioni nell'ambito di tali misure possono ricevere pagamenti 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.

[259] Per una migliore comprensione dei dati riportati nella tabella relativa allo stato di avanzamento del Programma rispetto al valore obiettivo del 2023, si elencano gli indicatori di risultato per ciascuna Priorità:
- Priorità 2: *Indicatore 2A* Numero di aziende agricole che beneficiano di un sostegno del PSR per gli investimenti nella ristrutturazione o ammodernamento; *Indicatore 2B* Aziende con piano di sviluppo aziendale/investimenti per giovani agricoltori.
- Priorità 3: *Indicatore 3A* Numero di aziende agricole sovvenzionate che ricevono un sostegno per la partecipazione a regimi di qualità, mercati locali/filiere corte, nonché ad associazioni/organizzazioni di produttori; *Indicatore 3B* Numero di aziende agricole che partecipano a regimi di gestione del rischio.
- Priorità 4: *Indicatore 4A* Terreni agricoli oggetto di contratti di gestione che contribuiscono alla biodiversità; *Indicatore 4B* Miglioramento della gestione; *Indicatore 4C* Miglioramento della gestione del suolo e prevenzione dell'erosione.
- Priorità 5: *Indicatore 5A* Terreni irrigui cui si applicano sistemi di irrigazione; *Indicatore 5D* Terreni agricoli oggetti di contratti di gestione mirati a riduzione le emissione di GHG e/o ammoniaca; *Indicatore 5E* Terreni agricoli e forestali gestiti in maniera tale da promuovere il sequestro e la conservazione del carbonio.
- Priorità 6: *Indicatore 6B e 6C* Numero di operazioni sovvenzionate per migliorare le infrastrutture e i servizi di base nelle zone rurali; *Indicatore 6B* Popolazione coperta dai GAL.

Tabella n. 12.15 – Stato di avanzamento del PSR Sicilia rispetto al target 2023 alla data del 31.12.2019

PRIORITA'	INDICATORE	VALORE OBIETTIVO 2023	AVANZAMENTO AL 31.12.2019 2019/TARGET 2023 (€/valore assoluto)	AVANZAMENTO AL 31.12.2019 2019/TARGET 2023 (%)
2	SPESA PUBBLICA TOTALE	678.846.652,89	180.034.525,09	26,52
	2A + 2B	3.424	2.253	65,80
3	SPESA PUBBLICA TOTALE	201.433.529,12	64.944.016,25	32,24
	3A	379	110	29,02
	3B	2	0	0,00
4	SPESA PUBBLICA TOTALE	1.052.038.548,12	597.050.326,39	56,75
	4A + 4B + 4C	423.689	500.198,64	118,06
5	SPESA PUBBLICA TOTALE	6.822.922,76	1.696.020,90	24,86
	5A + 5D + 5E	2.250	5.137,34	228,33
6	SPESA PUBBLICA TOTALE	223.813.004,90	24.194.185,83	10,81
	6B + 6C	220	22	10,00
	6B	2.224.825	2.438.040	109,58

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Autorità di Gestione del PSR Sicilia

In merito allo stato di avanzamento pari a zero dell'indicatore 3B[260], l'Autorità di Gestione riferisce della tardiva pubblicazione (21 dicembre 2018) dell'avviso relativo alla sottomisura 5.1 per l'assegnazione delle risorse destinate agli investimenti per la prevenzione delle calamità naturali e volte al ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da eventi catastrofici, specialmente nelle zone ad elevato rischio idrogeologico. Nel caso di specie, vertendosi essenzialmente in materia di lavori di idraulica, la complessità degli interventi sulle reti di bonifica a monte dell'asse fluviale ha reso necessario un ampio e lungo confronto tra diversi Enti pubblici. All'esito di tale coordinamento, si prevede che il valore obiettivo del 2023 possa essere raggiunto. Alla fine del 2019 l'adesione degli interessati è stata al di sotto delle aspettative: nonostante la dotazione finanziaria di 5.000.000,00 euro, infatti, l'ammontare complessivo delle richieste raggiunge l'importo di circa 600.000 euro.

13.6 Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (FEAMP) 2014-2020

Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (FEAMP), istituito con Regolamento (UE) n. 508 del 15 maggio 2014, approvato dalla Commissione europea con la Decisione (C) n. 8452 del 25 novembre 2015, rappresenta lo strumento finanziario dell'Unione europea dedicato ai settori della pesca e dell'acquacoltura per il periodo di programmazione 2014-2020[261].

Il Programma presenta una struttura basata su sei *Priorità* - cui si aggiunge una misura dedicata all'Assistenza Tecnica - che richiamano gli Obiettivi Tematici dell'Accordo

[260] Per la descrizione dell'indicatore, vedasi nota precedente.
[261] Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state richieste con le note istruttorie n. 19 e n. 20 del 20 agosto 2020 e acquisite con le risposte n. 7592 del 18 settembre 2020 del Dipartimento regionale della Pesca mediterranea, nella qualità di Organismo Intermedio del PO FEAMP Sicilia, e n. 2411 del 15 settembre 2020 dell'Autorità di Certificazione.

di Partenariato e che fanno riferimento a specifiche sezioni (c.d. Capi) del Regolamento (UE) n. 508/2014.

In particolare:

- Priorità 1: *Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze*[262];

- Priorità 2: *Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze*[263];

- Priorità 3: *Promuovere l'attuazione della Politica Comune della Pesca (PCP)*[264];

- Priorità 4: *Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale*[265];

- Priorità 5: *Favorire la commercializzazione e la trasformazione*[266];

- Priorità 6: *Favorire l'attuazione della politica marittima integrata*[267].

- Assistenza Tecnica[268].

Le *Priorità* si suddividono, a loro volta, in singole *Misure* il cui nomenclatore è direttamente collegato ad uno specifico articolo, paragrafo e lettera del Regolamento (UE) n. 508/2014.

È prevista una complementarietà e un coordinamento del FEAMP con gli altri Fondi SIE e con altri pertinenti strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali, attesa la complessiva concorrenza di tutti i fondi al perseguimento della Strategia di Europa 2020[269]. Il PO FEAMP contribuisce, pertanto, agli obiettivi Tematici di seguito indicati:

- nell'ambito dell'O.T. n. 3, le misure attuative si concentrano sugli 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 incrementare il valore aggiunto e la qualità delle attività e delle produzioni;

- l'O.T. n. 4 è perseguito favorendo l'efficienza energetica dei pescherecci, mediante l'ammodernamento, la sostituzione dei motori principali o ausiliari, l'acquisizione di attrezzature di bordo e da pesca. Per l'acquacoltura è previsto il finanziamento di interventi per l'efficienza energetica e la conversione delle imprese acquicole verso fonti rinnovabili di energia;

- in riferimento all'O.T. n. 6, il programma si prefigge le seguenti finalità: limitare le catture indesiderate degli organismi pescati accidentalmente insieme alle specie bersaglio, specialmente attraverso l'adeguamento delle attrezzature di bordo; promuovere l'innovazione connessa alla conservazione delle risorse biologiche, alla protezione e al ripristino della biodiversità acquatica e degli ecosistemi; incentivare l'adeguamento della

[262] Obiettivi Tematici 3, 4, 6 e 8 – Capo I del Regolamento (UE) n. 508/2014.
[263] Obiettivi Tematici 3, 4, 6 e 8 – Capo II del Regolamento (UE) n. 508/2014.
[264] Obiettivo Tematico 6 - Capo VI del Regolamento (UE) n. 508/2014 (di competenza dell'Autorità di Gestione).
[265] Obiettivo Tematico 8 - Capo III del Regolamento (UE) n. 508/2014.
[266] Obiettivo Tematico 3 - Capo IV del Regolamento (UE) n. 508/2014.
[267] Obiettivo Tematico 6 - Capo VIII del Regolamento (UE) n. 508/2014 (di competenza dell'Autorità di Gestione).
[268] Art. 78 del Regolamento (UE) n. 508/2014.
[269] In base all'art. 27 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, ciascun Programma definisce il contributo al perseguimento della Strategia Europa 2020, dando evidenza del sostegno offerto agli Obiettivi Tematici (OT) *ex* art. 9 del medesimo Regolamento.

pesca alla protezione delle specie, la conversione all'acquacoltura biologica, la riduzione dell'impatto dell'acquacoltura sull'utilizzo e la qualità delle acque;

- nell'ambito dell'O.T. n. 8 il programma mira a promuovere un'occupazione sostenibile e la mobilità dei lavoratori nelle comunità costiere e interne, dipendenti dalla pesca e dall'acquacoltura, favorendo la crescita economica, l'inclusione sociale, la creazione di posti di lavoro e la diversificazione delle attività nell'ambito della pesca e in altri settori dell'economia marittima.

In riferimento agli interventi in sinergia con il Programma Operativo FESR, il FEAMP contempla misure di supporto agli investimenti infrastrutturali e a quelli materiali e immateriali delle imprese operanti nel settore pesca.

Per quanto riguarda il Programma Operativo FSE, la complementarità del FEAMP è 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 dei NEET), nonché alle azioni di inclusione sociale in favore delle comunità dipendenti dalle attività di pesca.

In merito alla complementarità con il PSR, 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, nella considerazione che l'integrazione terra-mare rappresenta un valore aggiunto comune.

La *governance* del Programma si muove in linea con il precedente periodo di programmazione del FEP 2007-2013. In particolare, la Direzione Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali e del Turismo agisce nella qualità di Autorità di Gestione del Fondo, mentre le Regioni e le Province Autonome sono individuate quali Organismi Intermedi, con precisa delega in merito all'attuazione di talune *Misure*.

Nell'ambito del Programma, l'Autorità di Certificazione dei Programmi cofinanziati dall'Unione europea della Regione siciliana opera nella qualità di Organismo Intermedio dell'Autorità di Certificazione nazionale (AGEA).

Il sostegno finanziario dell'Unione, pari a 537,2 milioni di euro, è integrato da risorse nazionali (di natura statale e regionale), per un complessivo ammontare di 978,1 milioni di euro, di cui 118,2 milioni di euro costituiscono la quota assegnata alla Regione siciliana.

Le risorse sono così ripartite:

- il 50% della spesa è sostenuta dall'Unione europea, il 35% dallo Stato e il 15% dalla Regione per le misure a titolarità e a regia, relative alle priorità 1, 2, 4 e 5;
- con riferimento all'Assistenza Tecnica, il 54,95% della spesa è carico dell'Unione europea, il 31,53% dello Stato e il 13,52% della Regione.

La cospicua destinazione di una parte del fondo nazionale alla Sicilia – la più grande isola del Mar Mediterraneo - rispecchia l'importanza del settore della pesca per l'economia regionale, per il patrimonio delle conoscenze collegate al mare e per le tradizioni culturali secolari caratterizzanti i diversi territori costieri.

Su circa 1.500 km di coste si snodano quasi 100 approdi di diversa dimensione e funzionalità. La flotta peschereccia consta di circa 2.775 imbarcazioni, pari al 22,6% del totale nazionale, di cui il 70% destinate alla pesca artigianale. Il settore conta circa 8000 occupati e produce annualmente un fatturato di circa 300 milioni di euro dalla vendita del prodotto pescato e 500 milioni di euro dalla trasformazione della risorsa ittica.

Negli ultimi anni, il comparto produttivo della pesca è stato colpito da fattori di crisi economica collegati al depauperamento delle risorse ittiche naturali e alla stringente regolamentazione comunitaria per la salvaguardia della fauna marina, con la conseguenza che, in coerenza con le strategie delineate dall'Unione europea, l'attuale programmazione si prefigge di destinare una parte rilevante delle risorse agli investimenti per incentivare l'acquacoltura (o acquicoltura), ossia tipologie di allevamento degli organismi acquatici in ambienti – di acqua dolce o salata – confinati e controllati dall'uomo.

Il Programma, altresì, punta al sostegno e alla crescita degli investimenti nel settore, con uno sguardo attento al profilo della sostenibilità ambientale, dell'efficienza energetica, della mitigazione climatica e della salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino.

Si riproducono di seguito le misure attivate, con lo stato dell'avanzamento finanziario del Programma alla data del 31 dicembre 2019.

Tabella n. 12.16 – Misure in corso di realizzazione e avanzamento finanziario del FEAMP 2014-2020

PRIORITA'	MISURA	DESCRIZIONE MISURA	DOTAZIONE FINANZIARIA PRIORITA'	VALORE BANDI/PROGETTI IN CORSO	IMPORTO IMPEGNATO AL 31.12.2019	PAGAMENTI AL 31.12.2019
1. Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze	art. 26	1. 26 Innovazione nella pesca	37.902.648,50	1.319.560,00	1.203.800,00	755.832,79
	art. 29	1.29 Promozione del capitale umano, creazione posti lavoro		4.274.358,57	219.959,04	0,00
	art. 30	1.30 Diversificazione e nuove forme di reddito		2.480.364,21	1.161.787,11	360.246,58
	art. 31	1.31 Sostegno avviamento giovani pescatori		1.143.054,28	429.605,72	73.000,00
	art. 32	1.32 Salute e sicurezza		4.054.016,62	867.907,86	324.018,47
	art. 38	1.38 Limitazione impatto pesca		2.513.200,00	0,00	0,00
	art. 40	1.40 Protezione biodiversità ed ecosistemi		2.302.303,00	502.303,00	140.000,00
	art. 41	1.41 Efficienza energetica e mitigazione climatica		5.024.414,00	726.110,43	477.821,16
	art. 42	1.42 Valore aggiunto, qualità dei prodotti		1.866.546,32	1.208.953,08	15.917,83
	art 43	1.43 Porti, luoghi di sbarco, ripari di pesca		11.193.282,50	9.455.000,00	3.952.803,13
	Totale P1		**37.902.648,50**	**36.171.099,50**	**15.775.426,24**	**6.099.639,96**
2 - Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze	art. 47	2.47 Innovazione in acquacoltura	38.292.845,25	911.091,05	867.035,50	180.000,00
	art. 48	2.48 Investimenti produttivi acquacoltura		37.600.000,00	20.273.658,06	7.192.082,45
	art. 49	2.49 Servizi di gestione, di sostituzione e di consulenza per le imprese acquicole		27.633,60	27.633,60	18.926,30
	art. 50	2.50 Promozione capitale umano e del collegamento in rete		58.321,79	56.812,94	56.812,94
	art. 51	2.51 Aumento potenziale siti acquacoltura		1.515.660,80	1.515.660,80	606.264,32
	art. 52	2.52 Nuovi operatori acquacoltura		1.233.273,16	50.000,00	50.000,00
	art. 54	2.54 Conversione ai sistemi di ecogestione e audit e all'acquacoltura biologica				
	art. 56	2.56 Salute e benessere degli animali		822.182,11	822.182,11	150.000,00
	Totale P2		**38.292.845,25**	**42.168.162,51**	**23.612.983,01**	**8.254.086,01**
4 - Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale attraverso la promozione della crescita economica e	artt. 62 e 63	4.62 Sostegno preparatorio - 4.63 Strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo	16.869.048,60	15.927.230,00	15.153.270,08	6.541.540,29
	art. 64	4.64 Attività di cooperazione		822.182,11	822.000,00	328.800,00
	Totale P4		**16.869.048,60**	**16.749.412,11**	**15.975.270,08**	**6.870.340,29**
5 - Favorire la commercializzazione e la trasformazione dei prodotti	art. 68	5.68 Misure a favore della commercializzazione	19.732.776,88	2.557.458,95	2.047.479,18	1.686.244,19
	art. 69	5.69 Trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura		16.443.642,34	12.516.710,86	6.259.090,74
Assistenza tecnica	art. 78	Assistenza tecnica	5.428.232,71	1.578.256,64	1.578.256,64	1.437.063,27
	Totale P5 + A.T.		**25.161.009,59**	**20.579.357,93**	**16.142.446,68**	**9.382.398,20**
	TOTALE		**118.225.551,94**	**115.668.032,05**	**71.506.126,01**	**30.606.464,46**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale della Pesca Mediterranea

Per quanto concerne il raggiungimento del *target* intermedio ("*n*+3"), l'obiettivo finanziario assegnato alla Regione siciliana era pari a 15,8 milioni di euro circa alla data del 31 dicembre 2019[270], a valere sul contributo dell'UE.

[270] Si tratta della somma cumulata del *target* n+3 di euro 9.608.665,62 per il 2018 e di euro 6.214.841,27 per il 2019.

Con riferimento all'esercizio finanziario 2019 sono state presentate dichiarazioni di spesa per un importo complessivo di circa 9 milioni di euro, certificate dalla competente Autorità, di cui 4,5 milioni circa di euro a valere sul contributo dell'UE, le quali corrispondono alle spese effettivamente sostenute dai beneficiari entro il 31 dicembre 2019 (non potendo essere oggetto di dichiarazione le spese per mere anticipazioni erogate).

Il totale cumulato delle spese certificate sul Programma, corrispondente a euro 16,8 milioni di euro, di cui 8,5 a valere sul contributo comunitario, non ha soddisfatto la *performance* di efficacia stabilita per la Regione siciliana. Tuttavia, il cumulo della spesa a livello nazionale (sostenuta dall'AdG e dagli altri Organismi intermedi) sul PO FEAMP 2014-2020 ha centrato l'obiettivo finanziario intermedio, scongiurando il rischio di disimpegno automatico delle risorse assegnate.

Tabella n. 12.17 – Spese certificate del FEAMP 2014-2020 al 31.12.2019

P.O. FEAMP 2014-2020		Dotazione		Certificazione 2019		Certificazione cumulata al 31 dicembre 2019	
		Totale pubblico	Comunitaria	Totale pubblico	Comunitaria	Totale pubblico	Comunitaria
ASSE	I	37.902.648,50	18.951.324,21	757.808,20	378.904,43	830.808,29	415.404,43
	II	38.292.845,25	19.146.422,59	2.008.514,81	1.004.257,39	6.170.350,41	3.085.175,16
	IV	16.869.048,60	8.434.524,29	2.420.596,82	1.210.298,38	2.450.596,82	1.225.298,38
	V	19.732.776,88	9.866.388,44	3.139.208,98	1.569.603,95	6.148.281,82	3.074.140,76
	VII	5.428.232,71	2.982.683,48	591.615,00	325.078,22	1.204.947,81	662.089,87
		118.225.551,94	**59.381.343,01**	**8.917.742,98**	**4.488.142,37**	**16.804.985.15**	**8.462.108,60**

Fonte: Autorità di Certificazione

Tra le operazioni più rilevanti imputate al Programma, devono essere annoverate le seguenti.

All'interno della Priorità 1 – *Sviluppo sostenibile della Pesca*, assumono rilievo le iniziative rivolte all'incremento della sicurezza, delle condizioni di lavoro, della salute e dell'igiene sulle imbarcazioni (misura 1.32) e alla riqualificazione delle infrastrutture dei porti e della cantieristica navale (misure 1.43). In quest'ultimo ambito, in particolare, il Comune di Siracusa è stato destinatario di un contributo di circa 3 milioni di euro per il Porto di Sant'Antonio.

Per la Priorità 2 – *Sviluppo sostenibile dell'Acquacoltura*, sono in corso di realizzazione due importanti progetti sulla misura 2.48: il primo concerne il riadattamento di un complesso produttivo nel Comune di Petrosino (TP) per 5,5 milioni di contributo; il secondo un invaso nei Comuni di Lentini (SR) e Mineo (CT) per 4,5 milioni.

Con riferimento alla Priorità 4 – *Sviluppo sostenibile delle zone di pesca e di acquacoltura*, si segnala il Gruppo di Azione Costiera (GAC) di Castellammare del Golfo e di Carini che, nel riversare sul proprio territorio progetti per il valore di 2,5 milioni di euro, si contraddistingue tra gli strumenti di intervento di tipo partecipativo più rilevanti nel panorama nazionale.

La Priorità 5 – *Misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione* ha ricevuto impulso nel corso del 2019 per tre interventi a titolarità regionale in contesti di risonanza internazionale.

In particolare, la Regione siciliana ha partecipato alla manifestazione *Slow Fish* di Genova (9-12 maggio 2019), rivolta essenzialmente alla promozione del consumo delle risorse ittiche ottenute con sistemi di produzione tecnologicamente innovativi e sostenibili sotto l'aspetto ambientale e socio-economico.

Nell'ospitare a Palermo la II edizione della Conferenza mondiale della Dieta Mediterranea (15-17 maggio 2019), patrocinata dalla F.A.O., il Dipartimento regionale per la Pesca Mediterranea ha colto l'opportunità di dare risalto al settore ittico locale, anche in riferimento agli aspetti che connotano la storia di un intero territorio il cui tessuto culturale è indissolubilmente legato all'economia del mare.

Ha avuto svolgimento nella suggestiva Casbah di Mazara del Vallo, inoltre, il *Blue Sea Land*, un evento conosciuto e atteso dagli operatori del settore, giunto alla sua VIII edizione, con l'obiettivo strategico di sviluppare cooperazioni a carattere diplomatico, scientifico ed economico tra numerosi Paesi del Mediterraneo, dell'Africa e del Medioriente.

In riferimento ad alcune specifiche misure, il Programma patisce un più limitato sviluppo nella sua realizzazione per la presenza di intrinseci fattori di debolezza. Sul punto, l'O.I. segnala:

- nell'ambito della misura 1.31 "*Sostegno dell'avviamento dei giovani pescatori*", il contributo pubblico, pari al 25% degli investimenti, è ritenuto insufficiente dagli operatori del settore e si lamenta una scarsa disponibilità di imbarcazioni costruite da meno di 30 anni, disponibili per la compravendita e con le caratteristiche previste dalla specifica normativa comunitaria (art. 22, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1380/2013);

- per la misura 1.43 "*Porti, luoghi di sbarco*" costituisce una circostanza avversa la lunga durata dei procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni demaniali, ove necessarie, a causa del necessario coinvolgimento di una pluralità di amministrazioni, cui consegue il rallentamento delle procedure ricadenti nel *Codice dei contratti pubblici* e l'inevitabile dichiarazione di decadenza dal contributo per il superamento dei termini di completamento, con notevole pregiudizio per i beneficiari pubblici dei finanziamenti;

- in riferimento alle misure 2.48 "*Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura*" e 2.52 "*Promozione di nuovi operatori dell'acquacoltura sostenibile*", che si caratterizzano per essere uno degli obiettivi più qualificanti del Programma, vi è un significativo divario tra la dotazione finanziaria, pari a circa 28 milioni di euro, e le istanze per l'accesso al beneficio economico. Diversi fattori possono essere considerati ostativi per i potenziali interessati: la complessità degli investimenti, la difficoltà di soddisfare le condizioni necessarie al merito creditizio (soprattutto da parte degli imprenditori più giovani), la scarsa presenza sul territorio di professionisti con le occorrenti competenze tecniche;

- la misura 4.63 "*Strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo*" è stata caratterizzata da un lungo contenzioso sfavorevole all'Amministrazione, cui ha fatto seguito la necessità di aggiungere, per il finanziamento di due progetti (FLAG Golfo di Patti e FLAG Unicità del Golfo di Gela), ulteriori 5 milioni di euro alla dotazione finanziaria inizialmente prevista e che, allo stato attuale, è ancora incapiente. Quanto ai GAC già assegnatari dei contributi, la realizzazione dei progetti non sempre segue il passo del cronoprogramma imposto.

13.7 L'attività di audit

La funzione di audit, svolta attraverso un'Autorità pubblica e indipendente di controllo (AdA)[271], designata dallo Stato membro ai sensi dell'art. 123, paragrafo 4, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, si sostanzia, da un lato, in un'attività referente sul complessivo funzionamento del sistema di gestione e controllo dei Programmi, verificandone, in particolare, l'affidabilità, l'efficienza e l'efficacia, dall'altro, nell'individuazione della spesa irregolare richiesta dall'Autorità di certificazione con le domande di pagamento presentate periodicamente alla Commissione europea.

In Sicilia è posta alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, godendo di autonomia organizzativa e funzionale.

Conformemente all'art. 127 del citato Regolamento (UE), realizza periodicamente i seguenti compiti:

- verifica l'assetto organizzativo delle Autorità di Gestione (AdG) e di Certificazione (AdC); le procedure di programmazione, attuazione, rendicontazione e certificazione della spesa; il sistema contabile; gli strumenti e le modalità dei controlli di primo livello; le misure adottate per assicurare l'adeguata informazione e pubblicità; il rispetto delle politiche trasversali in materia di ambiente, contratti pubblici, aiuti di stato e pari opportunità (audit di sistema);
- svolge verifiche annuali *in loco* sulla regolarità delle spese oggetto delle domande di pagamento, attraverso un validato metodo di campionamento statistico di tipo casuale sul numero complessivo delle operazioni certificate nel corso dell'anno (audit delle operazioni). In presenza di specifici fattori di rischio individuati e/o per ulteriori evenienze, sottopone a controllo un campione supplementare di attività;
- presenta alla Commissione, entro il 15 febbraio di ciascun anno, una relazione annuale di controllo (RAC) per ciascun Programma operativo sui principali risultati dell'attività di audit e un parere annuale;
- esegue un controllo degli importi delle spese dichiarate per ciascun periodo contabile, allo scopo di verificarne la completezza, accuratezza e veridicità, e, soprattutto, la corrispondenza rispetto alla documentazione giustificativa conservata presso tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nelle operazioni (audit dei conti).

12.7.1. L'attività di audit sul PO FESR 2014-2020

In data 14 febbraio 2020, l'AdA ha presentato alla Commissione la RAC e il parere di audit del lavoro svolto dal 27 aprile 2018 sino al momento della presentazione della relazione annuale.

[271] Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state richieste con la nota istruttoria n. 21 del 20 agosto 2020 e acquisite con la conseguente risposta n. 3025 del 15 settembre 2019.

In particolare, con riferimento al periodo contabile 1° luglio 2018 – 30 giugno 2019, l'AdA ha effettuato:

- la verifica del "*Sistema di gestione e controllo*" (audit di sistema);

- i controlli sulle operazioni certificate a dicembre 2018 e a luglio 2019 (audit delle operazioni);

- l'analisi delle dichiarazioni di spesa oggetto di certificazione (audit sui conti);

- il riesame delle verifiche sulle operazioni "*retrospettive/non native*", come richiesto dalla Commissione dell'Unione europea, con nota del 17 luglio 2019, a seguito della missione di audit svolta nel periodo 8 aprile – 15 maggio 2019.

L'Ada ha, poi, avviato il 7 agosto 2019 la verifica di *system audit* relativa al successivo periodo contabile 1° luglio 2019 - 30 giugno 2020, completata, nel rispetto della tempistica prevista, il 30 dicembre 2019.

Si illustrano a seguire i principali esiti dei descritti controlli.

L'attività di *system audit*, per il periodo contabile 1° luglio 2018 – 30 giugno 2019, è stata rivolta alla verifica dei sistemi di gestione e controllo istituiti presso: il Dipartimento della Programmazione, nella qualità di Autorità di Gestione; il Dipartimento regionale dell'Ambiente e il Dipartimento regionale dell'Energia e dei Servizi di pubblica Utilità, ciascuno nella qualità di Centri di responsabilità delle operazioni; l'Autorità di Certificazione. Nell'ambito dello stesso audit di sistema, è stato effettuato il monitoraggio del mantenimento dei requisiti di designazione per l'AdG e l'AdC, ai sensi dell'art. 124 del Regolamento (UE) n. 1303/2013. A completamento delle operazioni di controllo e del successivo *follow up*, finalizzato a riscontrare il livello di risoluzione delle osservazioni dei precedenti rapporti, l'AdA è pervenuta alla conclusione di poter assegnare a ciascuno dei requisiti chiave specificamente analizzati[272] un giudizio positivo pari a "*categoria 2 – il sistema funziona ma sono necessari miglioramenti*".

Riguardo all'audit sulle operazioni, l'AdA ha effettuato due distinti campionamenti.

Il primo campionamento (campione di I Fase) ha riguardato la certificazione della spesa relativa al periodo luglio-dicembre 2018 avente importo totale di 712.670.349,12 euro per n. 185 operazioni. Le operazioni campionate con metodo *statistico casuale semplice con stratificazione* sono state in totale n. 45, di cui n. 23 per lo Strato 1 "*Nativi*", con un importo

[272] Sono stati oggetto di verifica i seguenti requisiti chiave (RC):
- Dipartimento della Programmazione (Autorità di Gestione): RC 1 Adeguata separazione delle funzioni e sistemi adeguati di predisposizione delle relazioni e di sorveglianza nei casi in cui l'autorità responsabile affidi l'esecuzione dei compiti a un altro organismo; RC 2 Selezione appropriata delle operazioni; RC 4 Verifiche di gestione adeguate; RC 5 Esistenza di un sistema efficace idoneo ad assicurare che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit siano conservati per garantire un'adeguata pista di controllo; RC 6 Sistema affidabile di raccolta, registrazione e conservazione dei dati a fini di sorveglianza, valutazione, gestione finanziaria, verifica e audit, collegato anche ai sistemi per lo scambio elettronico di dati con i beneficiari;
- Autorità di Certificazione: RC 9 Adeguata separazione delle funzioni e sistemi adeguati di predisposizione delle relazioni e di sorveglianza nei casi in cui l'autorità responsabile affidi l'esecuzione dei compiti a un altro organismo; RC 10 Procedure appropriate per la compilazione e la presentazione delle domande di pagamento; RC 11 Tenuta di una contabilità informatizzata adeguata delle spese dichiarate e del corrispondente contributo pubblico;
- Dipartimento dell'Ambiente e Dipartimento dell'Energia e dei Servizi di pubblica Utilità: RC 1 Adeguata separazione delle funzioni e sistemi adeguati di predisposizione delle relazioni e di sorveglianza nei casi in cui l'autorità responsabile affidi l'esecuzione dei compiti a un altro organismo; RC 2 Selezione appropriata delle operazioni; RC 3 Informazioni adeguate ai beneficiari sulle condizioni applicabili in relazione alle operazioni selezionate; RC 5 Esistenza di un sistema efficace idoneo ad assicurare che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit siano conservati per garantire un'adeguata pista di controllo.

totale di 379.738.835,08 euro, e n. 22 per lo strato 2 "*Non Nativi*", con un importo totale pari a 18.185.831,32 euro. Il totale complessivo della spesa da controllare è stato, dunque, pari a 397.924.666,40 euro, costituente il 55,8% dell'importo complessivo della popolazione di riferimento (*Book Value*).

È stato anche effettuato un sub-campionamento per la presenza di n. 1 operazione, denominata *Progetto strategico Agenda Digitale per la Banda Ultra Larga (BUL)*, comprendente un elevato numero di pagamenti nei confronti del concessionario Telecom Italia, per un totale complessivo di 73.263.401,11 euro. Il sub-campione ha avuto a oggetto la verifica di n. 37 pagamenti per il valore di 3.116.876,74 euro.

La popolazione del secondo campionamento (campione di II Fase) è stata, invece, costituita dall'elenco delle operazioni che presentavano certificazione di spesa al 30 giugno 2019 del valore di 15.125.505,80 euro per n. 10 operazioni. Tenuto conto del numero esiguo delle operazioni, l'AdA ha ritenuto opportuno sottoporre a controllo il 100% della spesa certificata, con suddivisione in due strati per continuità di metodo. Lo strato 1 "*Progetti nativi*" ha compreso n. 6 operazioni dal valore di 242.656,16 euro; lo strato 2 "*Progetti Non nativi*" n. 4 operazioni dell'importo complessivo di 14.882.849,64.

In merito alle operazioni campionate, come indicato dall'Ada, deve porsi attenzione alla seguente precisazione: la spesa complessivamente certificata, lungo tutto il periodo contabile esaminato, è stata successivamente rivista in 570.917.055,70 euro, mentre la popolazione considerata ai fini del campionamento, costituita da n. 195 progetti, ha un valore pari a 727.795.854,92 euro. Il disallineamento in negativo di 156.878.799,22 euro è stato determinato dal ritiro dalla certificazione del grande progetto "*Raddoppio ferroviario Palermo Carini Tratta B*", con la domanda finale di pagamento intermedio presentata alla fine di luglio 2019, a seguito della comunicazione di interruzione dei termini del pagamento delle domande intermedie da parte della Commissione dell'UE[273], in attesa delle misure correttive richieste a seguito della citata missione di audit.

L'audit sulle operazioni è approdato al seguente esito finale: su n. 55 progetti sottoposti a verifica sono state riscontrate irregolarità per n. 16, di cui n. 14 per le operazioni *non native* (n. 11 I Fase e n. 3 II Fase), cui corrisponde il valore di 15.361.997,26 euro, e n. 2 per le *native* del campione I Fase per l'importo di 302.076,60 euro. In definitiva, il totale delle spese inammissibili è risultato di 15.664.073,86 euro, cui corrisponde un tasso di errore del 3,79%.

Tabella n. 12.18 – Audit delle operazioni del PO FESR 2014-2020 - Dati sul campionamento e sulle spese irregolari

PO FESR 2014-2020	NUMEROSITA' E VALORE FINANZIARIO		CAMPIONE ESTRATTO		IMPORTO IRREGOLARE
FASE DEL CAMPIONAMENTO	NUMERO OPERAZIONI	IMPORTO CERTIFICATO	NUMERO OPERAZIONI	IMPORTO COMPLESSIVO	
I	185	712.670.349,12	45	397.924.666,40	13.860.437,68
II	10	15.125.505,80	10	15.125.505,80	1.803.636,18
					TOTALE IMPORTO IRREGOLARE
					15.664.073,86

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Autorità di Audit

[273] L'interruzione dei termini di pagamento, ai sensi dell'art. 83 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, è stata comunicata dalla Commissione dell'UE con la nota ARES(2019)4498841 del 12 luglio 2019.

Sotto il profilo dell'analisi qualitativa si indicano a seguire i motivi che hanno determinato la dichiarazione di inammissibilità delle spese.

In riferimento alle n. 14 operazioni dello strato del campione "*Non nativi*", l'AdA ha segnalato:

1. sull'operazione "*Adeguamento, ampliamento, completamento e ristrutturazione funzionale del Museo Civico di arte contemporanea di Gibellina*" l'irregolarità della spesa di 1.780.153,76 euro (pari al 100% dell'importo campionato) da imputare: a) per 166.497,48 euro alla stipulazione del contratto d'appalto in violazione delle norme poste dall'ordinamento dei contratti pubblici in merito al rispetto del c.d. "*stand still period*" (art. 11, commi 9 e 10-*ter*, del d.lgs. n. 163/2006); b) per 1.613.656,27 euro a varianti con importo superiore al 50% del valore dell'appalto iniziale;

2. sull'operazione "*Lavori di adeguamento e di completamento di un asilo nido comunale in Ragalna*" l'irregolarità della spesa di 37.287,42 euro (pari al 14,07% dell'importo campionato di 265.026,05 euro) per l'acquisto di un terreno superiore al 10% dell'importo dell'intera operazione, in difformità a quanto previsto all'art. 69, par. 3, lett. *b*, del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e dall'art. 17, comma 1, lett. *b*, del D.P.R. 5 febbraio 2018, n. 22;

3. sull'operazione "*Ristrutturazione, adeguamento e ampliamento di una struttura scolastica esistente-asilo nido in località Laganeto*" l'irregolarità della spesa di 92.658,09 euro (pari al 19,43% dell'importo campionato di 476.926,74 euro) conseguente agli affidamenti diretti degli incarichi di progettazione definitiva, esecutiva, direzione lavori, assistenza al collaudo, coordinamento della sicurezza dell'intervento e per la redazione dello studio geologico di supporto alla progettazione definitiva, senza il rispetto delle procedure di evidenza pubblica disciplinate dal d.lgs. n. 163/2006;

4. sull'operazione "*Demolizione e ricostruzione di un complesso residenziale popolare sito nella via Mazara di Marsala e riqualificazione urbana del contesto*" l'irregolarità della spesa di 3.807.658,79 euro (pari al 100% dell'importo campionato) rinviene le seguenti circostanze: a) varianti con importo superiore al 50% del valore dell'appalto iniziale; b) mancato soddisfacimento del requisito previsto dall'art. 65, paragrafo 6, del Regolamento (UE) n. 1303/2013[274], con conseguente determinazione di una rettifica finanziaria al 100%, tale da assorbire anche la prima irregolarità;

5. sull'operazione "*Recupero di un ambito del Centro Storico denominato Colle del Castello - Programma innovativo in ambito urbano Contratti di Quartiere II*" l'irregolarità della spesa di 2.968.768,10 euro (pari al 100% dell'importo campionato) per le medesime cause descritte nel precedente punto 4;

[274] L'art. 65, paragrafo 6, del Regolamento (UE) n. 1303/2013 dispone quanto segue ai fini dell'ammissibilità della spesa: "*Non sono selezionati per il sostegno dei fondi SIE le operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del programma sia presentata dal beneficiario all'autorità di gestione, a prescindere dal fatto che tutti i relativi pagamenti siano stati effettuati dal beneficiario*". La Commissione europea considera che un'operazione sia stata materialmente portata a termine ove, al momento dell'ammissione a finanziamento, sia presente il certificato di ultimazione dei lavori, non ritenendo rilevante la mancata emissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione dei lavori.

6. sull'operazione "*Manutenzione straordinaria e adeguamento alle norme di prevenzione incendi e sicurezza Scuola Pasini*" l'irregolarità della spesa di 526.983,88 euro (pari al 100% dell'importo campionato) per le medesime cause descritte nel precedente punto 4;

7. sull'operazione "*Ristrutturazione della scuola media statale Giuseppe Mazzini*" l'irregolarità della spesa di 845.475,83 euro (pari al 100% dell'importo campionato) per le medesime cause descritte nel precedente punto 4;

8. sull'operazione "*Intervento recupero edilizio n.24 alloggi*" l'irregolarità della spesa di 1.918.284,29 euro (pari al 100% dell'importo campionato) concerne il completamento materiale dell'operazione prima dell'ammissione a finanziamento;

9. sull'operazione "*Ristrutturazione, adeguamento degli impianti ed efficientamento energetico dell'edificio scolastico destinato a Scuola dell'Infanzia*" l'irregolarità della spesa di 553.559,22 euro (pari al 100% dell'importo campionato) per le medesime cause descritte nel precedente punto 8;

10. sull'operazione "*Lavori di completamento della scuola elementare alla frazione di Olivarella 2° stralcio*" l'irregolarità della spesa di 691.044,50 euro (pari al 100% dell'importo campionato) per le medesime cause descritte nel precedente punto 8;

11. sull'operazione "*Lavori di manutenzione straordinaria, adeguamento impiantistico ed efficientamento energetico, della palestra di pertinenza del plesso scolastico comunale*" l'irregolarità della spesa di 285.951,87 euro (pari al 100% dell'importo campionato) per le medesime cause descritte nel precedente punto 8;

12. sull'operazione "*Intervento di completamento dell'edificio scolastico di via Antonio Gramsci*" l'irregolarità della spesa di 527.772,78 euro (pari al 100% dell'importo campionato) per le medesime cause descritte nel precedente punto 8;

13. sull'operazione "*Lavori di manutenzione straordinaria Scuola Media Verga di Via degli Studi di Barcellona Pozzo di Gotto (corpo aule) Istituto Comprensivo Capuana*" l'irregolarità della spesa di 897.222,26 euro (pari al 100% dell'importo campionato) per le medesime cause descritte nel precedente punto 8;

14. sull'operazione "*Rinnovo con contemporaneo risanamento della massicciata di binari di circolazione e scambi nella tratta Scicli-Rosolini della linea Siracusa-Canicattì- Caltanissetta, nonché modifiche IS, TLC e SSC*" l'irregolarità della spesa di 431.176,47 euro (pari al 3,25% dell'importo campionato di € 13.263.439,26) da imputare: a) per 199.899,61 euro alla compensazione di crediti/debiti tra il beneficiario e un fornitore con conseguente mancato rispetto della tenuta di una contabilità separata per ciascuna operazione, ai sensi dell'art. 125, comma 4, lettera *b*, del Regolamento (UE) n. 1303/2013; b) per 213.681,36 euro alla mancata tracciabilità delle fatture in quanto prive di CUP; c) per 2.300,50 euro alla circostanza che l'importo cumulativo della fattura non consentiva la riconducibilità della quota parte certificata; d) per 15.295,00 euro a irregolarità riscontrate nell'ambito dei controlli di I livello in data successiva al campionamento dell'AdA.

Quanto alle irregolarità delle n. 2 due operazioni "native", l'Ada ha accertato:

1. per l'operazione "*Luxury srls Appartamenti per vacanze*" l'irregolarità della spesa di 301.840,00 euro (pari al 100% dell'importo campionato) dovuta al pagamento

dell'anticipazione da parte del Centro di responsabilità su un conto corrente diverso da quello indicato nella convenzione sottoscritta con il beneficiario;

2. per l'operazione "*Rimborso spese missioni dipendenti che effettuano missioni nell'ambito del PO FESR Sicilia 2014/2020*" l'irregolarità della spesa di 236,60 euro (pari al 1,03% dell'importo campionato di € 22.934,17) per diverse violazioni sulle disposizioni interne che regolano l'ammissione a rimborso delle spese per missione sostenute dai dipendenti.

L'AdA ha, altresì, effettuato uno specifico audit sulle operazioni "*retrospettive*" in conseguenza della richiesta della Commissione europea, rivolta all'Autorità di gestione, di assicurare che nessuna operazione fosse stata materialmente completata prima della sua inclusione all'interno del Programma[275]. Il riesame da parte dell'AdA delle verifiche condotte dall'AdG sulle n. 91 operazioni che avevano prodotto spesa certificata alla data del 31 dicembre 2018 ha determinato l'individuazione di n. 21 operazioni irregolari per violazione dell'art. 65, paragrafo 6, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, per un totale di ulteriori 14.721.349,15 euro[276].

Quanto, infine, agli esiti dell'audit sulle attività dell'Autorità di Certificazione, l'AdA ha accertato che i conti presentati forniscono un quadro fedele e veritiero. In particolare, l'Ada riferisce che la versione finale degli importi certificati, aggiornata alla data del 12 febbraio 2020, include:

- gli esiti finali dell'audit sulle operazioni I e II FASE, per l'importo complessivo di 15.664.073,86 euro;

- gli esiti dell'audit specifico sui progetti retrospettivi per complessivi 14.721.349,15 euro;

- i ritiri richiesti dai Centri di responsabilità a seguito dei controlli di I livello per complessivi 739.589,27 euro;

- la rettifica forfettaria del 5% richiesta dalla Commissione dell'UE, pari a 7.677.087,27 euro, quale tasso di rettifica sulle domande di pagamento per le quali è stato ottenuto un rimborso sino al momento del completamento dell'audit della Commissione in data 15 maggio 2019, in conseguenza dalle rilevate criticità sui sistemi di gestione e controllo[277];

- l'esclusione dai conti dell'importo di 23.749.256,86 euro, ai sensi dell'art. 137, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, per la pendenza della verifica di legittimità-regolarità della spesa da parte dell'Autorità di Gestione, a seguito delle risultanze dell'audit della Commissione.

Si segnala, infine, che una revisione della spesa certificata potrebbe fare seguito alle vicende che riguardano la nota questione concernente le limitazioni poste dalla normativa

[275] Citata nota ARES(2019)4498841 del 12 luglio 2019.

[276] Le n. 21 operazioni irregolari sono relative alle seguenti azioni: n. 3 sull'azione 5.1.1. *Interventi di messa in sicurezza e per l'aumento della resilienza dei territori più esposti a rischio idrogeologico e di erosione costiera*; n. 4 sull'Azione 6.3.1. Potenziare le infrastrutture con priorità alle reti di distribuzione, fognarie e depurative per usi civili; n. 4 sull'azione 9.3.1. *Finanziamento piani di investimento per comuni associati per realizzare nuove infrastrutture o recuperare quelle esistenti (asili nido, centri ludici, servizi integrativi prima infanzia, ludoteche e centri diurni per minori, comunità socioeducative) conformi alle normative regionali di riferimento*; n. 10 sull'azione 10.7.1. *Interventi di riqualificazione degli edifici scolastici (efficientamento energetico, sicurezza, attrattività e innovatività, accessibilità, impianti sportivi, connettività), anche per facilitare l'accessibilità delle persone con disabilità.*

[277] La richiesta della Commissione europea proviene dalla nota ARES(2019) 7908258 del 23 dicembre 2019.

nazionale in merito all'istituto del subappalto[278]. Si tratta di un tema oggetto di interlocuzione tra la Commissione e la Repubblica Italiana in quanto coinvolge tutte le amministrazioni responsabili dei diversi Programmi Operativi a livello nazionale e regionale.

12.7.2. L'attività di audit sul PO FSE 2014-2020

In data 14 febbraio 2020, l'AdA ha presentato alla Commissione la RAC e il parere di audit del lavoro svolto dal 2 agosto 2018 sino al momento della presentazione della relazione annuale.

In particolare, con riferimento al periodo contabile 1° luglio 2018 – 30 giugno 2019, l'AdA ha effettuato:

- la verifica del "*Sistema di gestione e controllo*" (audit di sistema);

- i controlli sulle operazioni certificate a dicembre 2018 e a luglio 2019 (audit delle operazioni);

- l'analisi delle dichiarazioni di spesa oggetto di certificazione (audit sui conti).

Il *system audit*, per il periodo contabile 1° luglio 2018 - 30 giugno 2019, ha riguardato la verifica del sistema di gestione e controllo dell'Autorità di Gestione (Dipartimento regionale della Formazione Professionale), del Dipartimento regionale del Lavoro, nella qualità di Centro di responsabilità, e dell'Autorità di Certificazione. Nell'ambito dello stesso audit di sistema è stata eseguita l'attività di monitoraggio sul mantenimento dei requisiti di designazione dell'AdG e AdC.

A completamento delle operazioni di controllo, l'AdA ha concluso che, con riferimento ai requisiti chiave specificamente analizzati[279], il sistema si colloca nell'ambito della "*categoria 2 – il sistema funziona ma sono necessari miglioramenti*".

Riguardo all'audit sulle operazioni, l'AdA ha effettuato due distinti campionamenti.

Il primo campionamento (campione di I Fase) ha riguardato la certificazione della spesa relativa al periodo luglio-dicembre 2018, avente importo totale di 85.010.725,23 euro

[278] Nel gennaio 2019, la Commissione dell'UE ha notificato alla Repubblica Italiana una lettera di messa in mora relativamente alla procedura di infrazione n. 2273/2018, per violazioni relative, tra le altre, anche alle restrizioni e divieti poste dalle norme interne in materia di subappalto. La CGUE, con sentenza 26 settembre 2019, relativa alla causa C-63/18, ha dichiarato che sono contrarie al diritto unionale le disposizioni del *Codice dei contratti pubblici* che limitano a una percentuale massima, prevista in via generale e astratta (nel caso di specie, il 30%), la parte dell'appalto che l'offerente è autorizzato a subappaltare a terzi.

[279] Sono stati oggetto di verifica i seguenti requisiti chiave (RC):
- Dipartimento della Formazione (Autorità di Gestione): RC 4 Verifiche di gestione adeguate; RC 5 Esistenza di un sistema efficace idoneo ad assicurare che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit siano conservati per garantire un'adeguata pista di controllo; RC 6 Sistema affidabile di raccolta, registrazione e conservazione dei dati a fini di sorveglianza, valutazione, gestione finanziaria, verifica e audit, collegato anche ai sistemi per lo scambio elettronico di dati con i beneficiari; RC 7 Efficace attuazione di misure antifrode proporzionate;
- Autorità di Certificazione: RC 9 Adeguata separazione delle funzioni e sistemi adeguati di predisposizione delle relazioni e di sorveglianza nei casi in cui l'autorità responsabile affidi l'esecuzione dei compiti a un altro organismo; RC 10 Procedure appropriate per la compilazione e la presentazione delle domande di pagamento; RC 11 Tenuta di una contabilità informatizzata adeguata delle spese dichiarate e del corrispondente contributo pubblico; RC 13 Procedure appropriate per la compilazione e la certificazione della completezza, accuratezza e veridicità dei conti annuali;
- Dipartimento dell'Ambiente e Dipartimento dell'Energia e dei Servizi di pubblica Utilità: RC 3 Informazioni adeguate ai beneficiari sulle condizioni applicabili in relazione alle operazioni selezionate; RC 4 Verifiche di gestione adeguate; RC 5 Esistenza di un sistema efficace idoneo ad assicurare che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit siano conservati per garantire un'adeguata pista di controllo.

per n. 5.102 operazioni. Le operazioni campionate con metodo *statistico casuale semplice con stratificazione* sono state in totale n. 44, di cui n. 43 per lo Strato 1, con un importo totale di 673.123,07 euro, e n. 1 per lo Strato 2 "*High value*" (relativo ad operazioni di valore elevato), con un importo totale pari a 31.454.999,39 euro (progetto "*Incentivo occupazione Sud*"). Il totale complessivo della spesa da controllare è stato, dunque, pari a 32.128.122,46 euro, costituente il 37,8% dell'importo complessivo della popolazione di riferimento (*Book Value*).

È stato anche effettuato un sub-campionamento per la presenza di n. 3 operazioni comprendenti un elevato numero di pagamenti: 1. *Incentivo occupazione SUD del Programma Operativo Nazionale "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione"*; 2. *Finanziamento di borse regionali di dottorato di ricerca dell'Università di Messina per l'anno accademico 2017/2018 (Avviso 12/2017)*; 3. *Finanziamento di contratti di formazione specialistica nell'area medico sanitaria dell'Università di Palermo per l'anno accademico 2017/2018 (Avviso 13/2017)*. In riferimento a ciascuna operazione, è stato selezionato un campione di n. 30 pagamenti per un valore complessivo di 172.709,96 euro.

La popolazione del secondo campionamento (campione di II Fase) è stata, invece, costituita dall'elenco delle operazioni che presentavano certificazione di spesa al 30 giugno 2019 del valore di 11.138.363,65 euro per n. 82 operazioni. Le operazioni campionate con metodo *statistico casuale semplice con stratificazione* sono state in totale n. 6, di cui n. 5 per lo Strato 1, con un importo totale di 726.405,16 euro, e n. 1 per lo Strato 2 "*High value*" (relativo ad operazioni di valore elevato), con un importo totale pari a 1.423.766,93 euro (operazione "*Bando n. 1/2014 per i servizi di Assistenza Tecnica*"). Il totale complessivo della spesa da controllare è stato, dunque, pari a 2.150.172,09 euro, costituente il 19,3% dell'importo complessivo della popolazione di riferimento (*Book Value*).

Anche in tale circostanza, è stato effettuato un sub-campionamento a causa della presenza di n. 3 operazioni comprendenti un elevato numero di pagamenti relativi all'Avviso n. 11/2017 "*Rafforzare l'occupabilità nel sistema della R&S e la nascita di spin-off di ricerca in Sicilia*: 1. Materiali innovativi e sostenibili per la salute e l'energia – CNR – Istituto per lo studio dei materiali nanostrutturati (ISMN) in Palermo; 2. Sviluppo e applicazione di tecnologie biosensoristiche in genomica –CNR – istituto di scienze neurologiche (ISN) unità organizzativa di supporto (UOS) in Catania; 3 Metodi di controllo geochimico e geofisico dei fenomeni naturali sul campo ed in laboratorio – Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV) in Palermo. In riferimento a ciascuna operazione, è stato selezionato un campione di n. 30 pagamenti per un valore complessivo di 125.853,69 euro.

Dal controllo di complessive n. 50 operazioni, per un totale di spesa di 34.278.294,55 euro, è stata accertata spesa irregolare per complessivi 27.717,63 euro, con un tasso di errore del campione pari a 0,08%.

Tabella n. 12.19 – Audit delle operazioni del PO FSE 2014-2020 - Dati sul campionamento e sulle spese irregolari

PO FSE 2014-2020	NUMEROSITA' E VALORE		CAMPIONE ESTRATTO		IMPORTO IRREGOLARE
FASE DEL CAMPIONAMENTO	NUMERO OPERAZIONI	IMPORTO CERTIFICATO	NUMERO OPERAZIONI	IMPORTO COMPLESSIVO	
I	5.102	85.010.725,23	44	32.128.122,46	27.524,04
II	82	11.138.363,65	6	2.150.172,09	193,59
					TOTALE IMPORTO IRREGOLARE
					27.717,63

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Autorità di Audit

Per quanto concerne l'esito qualitativo dei controlli sulle operazioni campionate, si rileva quanto segue:

- sono state riscontrate irregolarità per 15.484,92 euro con riferimento a n. 6 operazioni finanziate dal Dipartimento regionale del Lavoro nell'ambito dei "*Tirocini extra-curriculari*", inizialmente a valere sul Programma Operativo Nazionale "*Iniziativa Occupazione Giovani (IOG)*". In n. 4 operazioni è stato verificato il mancato adempimento della prescritta denuncia INAIL all'avvio del tirocinio; per le restanti n. 2 è stata rilevata l'assenza della dichiarazione da parte del tirocinante di non essere inserito in percorsi di istruzione o formazione (I campionamento);

- sul progetto "*Incentivo occupazione SUD*", a titolarità dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), Organismo Intermedio del PO FSE Sicilia 2014/2020, è stato accertato il riconoscimento dell'incentivo a n. 7 beneficiari per un importo superiore al limite massimo previsto, con conseguente dichiarazione di irregolarità per 12.039,12 euro (I campionamento).

- è stata accertata una spesa irregolare di 193,59 euro per un'operazione di competenza del Dipartimento della Formazione sull'Avviso n. 11/2017 a causa di un errore di conteggio relativo al costo orario di un dipendente.

Tra le altre circostanze di interesse per l'esercizio finanziario 2019, deve annoverarsi la missione svolta presso la sede dell'AdA dalla Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Inclusione della Commissione dell'UE, nel periodo dal 21 al 29 maggio 2019, finalizzata alla "*Valutazione delle attività delle Autorità di Audit*" relative al PO FSE 2014-2020.

L'obiettivo generale dell'indagine era di ottenere ragionevoli garanzie in merito alla conformità del lavoro svolto dall'Autorità di audit (e di quello svolto da altri organismi di audit su cui l'Autorità di audit fa affidamento, se del caso) con le prescrizioni del Regolamento (UE) n. 1303/2013 (in particolare, con l'art. 127), e, di conseguenza, valutare il grado di affidabilità dei risultati dell'attività dell'autorità di audit presentati nelle relazioni annuali di controllo e nei pareri annuali, in particolare per quanto riguarda il funzionamento dei sistemi, la legittimità e la regolarità della spesa e l'affidabilità degli indicatori di *performance*.

Dopo una fase di contraddittorio con l'AdA sui rilievi contenuti nel rapporto provvisorio, la Commissione dell'Ue ha reso noti gli esiti dell'audit con la relazione finale del 21 aprile 2020[280].

[280] Nota Ares(2020)2160387 del 21.4.2020.

Il giudizio finale espresso ha collocato la parte del sistema di gestione e controllo sottoposta ad audit nella "*categoria 2 – il sistema funziona ma sono necessari miglioramenti*"[281].

Tra le misure richieste dalla Commissione, si segnalano le seguenti:

- sono stati individuati criteri di selezione discriminatori, basati su preferenze locali, all'interno dell'Avviso n. 4/2015, relativo alla realizzazione dei percorsi formativi di istruzione e formazione professionale (seconda, terza e quarta annualità 2015-2016). In particolare, la Commissione ha ritenuto non conforme all'articolo 125, paragrafo 3, lettera *a*, punto ii), del Regolamento (UE) n. 1303/2013, la circostanza che, ai fini dell'ammissione delle istanze, i soggetti proponenti dovessero confermare di avere realizzato la stessa tipologia di progetti finanziati dal FSE nei tre anni precedenti, creando un indebito ostacolo per altri centri accreditati che avrebbero avuto comunque la capacità amministrativa, finanziaria e operativa per la realizzazione del progetto. Per tale ragione, è stato richiesto di applicare una rettifica finanziaria del 25% a tutti i progetti approvati nel quadro dell'avviso e certificati alla Commissione, per complessivi 555.320,57 euro, e di operare, con riguardo ai periodi contabili successivi, una decurtazione *ex ante* del 5% per le spese derivanti dal medesimo avviso o da altri avvisi che presentino la medesima irregolarità;

- in due progetti sottoposti ad audit delle operazioni da parte dell'AdA, sono stati rilevati pagamenti nei confronti di beneficiari oltre il termine stabilito nelle linee guida (due mesi). La circostanza è stata considerata particolarmente grave da parte della Commissione, considerato lo *status* di disoccupazione dei destinatari del progetto;

- nell'ambito di un progetto realizzato dal Formez e certificato nel quadro dell'Asse 4 (Capacità istituzionale e amministrativa), la Commissione ha valutato non ammissibili alcune spese per attività svolte dai consulenti esterni poiché riferibili, in tutto o in parte, a compiti di assistenza tecnica piuttosto che al rafforzamento della capacità amministrativa. Conseguentemente, ha chiesto la decertificazione della spesa di 228.891,00 euro.

Sulla base del lavoro di audit svolto, la Commissione, dunque, ha proposto una rettifica finanziaria di 784.211,57 euro, e, ha operato un ricalcolo del tasso di errore totale (TETR) relativo alle operazioni di controllo sui progetti oggetto di certificazione di spesa nell'esercizio contabile 1° luglio 2017 – 30 giugno 2018, come comunicate dall'AdA nella relazione annuale di controllo presentata il 14 febbraio 2019, chiedendo di tenerne conto ai fini di un'ulteriore rettifica finanziaria.

Nel giugno 2020, l'AdA ha dato riscontro a tutte le osservazioni, dichiarando l'impegno dell'AdG di procedere alla decurtazione, nella prossima domanda di pagamento, delle spese ritenute irregolari dalla Commissione, oltre che di ritirare l'ulteriore cifra di 15.669 euro conseguente al ricalcolo del TETR.

[281] In particolare, sono stati analizzati i seguenti requisiti chiave: RC 15 - Audit dei sistemi; RC 16 - Audit delle operazioni; RC 18 - Procedure adeguate per la fornitura di un parere di audit affidabile e per la preparazione della RAC.

14. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

SOMMARIO *1. Il sistema dei controlli interni - 2. Il ciclo e la valutazione della performance - 3. Il controllo di gestione – 4. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile – 5. Il controllo sulle società partecipate – 6. Il controllo sugli enti ed organismi vigilati – 7. La prevenzione della corruzione e la trasparenza nell'organizzazione dell'Amministrazione regionale.*

14.1 Il sistema dei controlli interni

Le Sezioni Riunite per la Regione siciliana, con la delibera 1/2020/SS.RR./INPR del 4 agosto 2020, hanno previsto che, nell'ambito del programma di lavoro per la decisione e la relazione sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2019, una specifica parte del referto fosse dedicata al sistema dei controlli interni.

Il presente capitolo, quindi, concerne le modalità di svolgimento delle diverse tipologie di controllo interno e gli esiti delle relative verifiche, comprese quelle condotte sugli organismi partecipati e sugli enti pubblici afferenti all'area regionale; considerato, tuttavia, che la tematica è stata di recente già ampiamente affrontata, con puntuali riscontri anche all'esercizio in esame, sia nella relazione sull'esercizio 2018 sia nella specifica indagine pluriennale approvata con la delibera 178/2019/GEST della Sezione di controllo per la Regione siciliana, in questa sede, si è ritenuto di riferire sulle risultanze dell'istruttoria più significative e sulle novità da ultimo intervenute, traendo ulteriori elementi di valutazione dall'esame della "Relazione del Presidente della Regione sui controlli interni svolti nel 2019, redatta ai sensi dell'art. 1, comma 6, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)", validata dall'OIV il 23 dicembre 2020.

In via preliminare, prima di affrontare, nei successivi paragrafi, gli aspetti oggetto di specifico approfondimento, si rassegnano alcune considerazioni di carattere generale.

In primo luogo, secondo quanto può evincersi dal quadro ricognitivo e descrittivo offerto dalla Relazione del Presidente della Regione e dalle integrazioni istruttorie, a fronte di alcuni tratti migliorativi, permangano le significative criticità già evidenziate nel corso delle precedenti indagini; non sono ancora stati istituiti, inoltre, controlli sulla qualità dei servizi, sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione.

In secondo luogo, va osservato che il settore dei controlli interni è destinato a subire importanti ricadute in sede di esecuzione del "*Piano di rientro della Regione Siciliana del*

disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021", sotto molteplici profili, in quanto, da una parte, le misure previste dallo stesso Piano impongono il raggiungimento di obbiettivi, con conseguente esigenza di monitorare e rendicontare i risultati ottenuti, dall'altra, al punto 5.d3 del Piano si sollecita il perfezionamento di alcuni elementi cardine del sistema dei controlli, quale la documentazione che compone il *ciclo della performance*,[282] nel contesto di un recupero di efficienza della macchina burocratica, grazie all'individuazione di obiettivi sfidanti e all'attribuzione di incentivi premiali coerente con il principio di meritocrazia.

Sotto il primo profilo si richiama, *ex pluribus*, il punto 5.a. del documento in argomento, nella parte in cui richiede la predisposizione di un piano di rientro da parte delle partecipate, finalizzato ad una riduzione delle spese correnti del 3 per cento rispetto al 2020, impegno esteso anche agli enti pubblici controllati o vigilati dalla Regione dal comma 2 dell'art. 4 (rubricato "*Disposizioni in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa*") della L.R. 15 aprile 2021, n. 9, recante "*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale*".

Più in generale, l'art. 1, comma 2, della legge di stabilità per il 2021 intesta alla Ragioneria generale della Regione il compito di monitorare, con cadenza trimestrale, a decorrere dal 15 giugno 2021, gli impegni di spesa corrente assunti, che, al fine di garantire il raggiungimento dell'obbligo del rientro dal disavanzo e di riduzione strutturale della spesa corrente, devono essere limitati con le modalità di cui al primo comma[283].

Sotto il secondo profilo, inerente al generale miglioramento del sistema dei controlli, si osserva che lo stesso necessita di una significativa implementazione, soprattutto in riferimento al settore degli enti e delle società partecipate, i cui obiettivi, di fatto non sufficientemente delineati, vanno definiti nell'ambito della fase della programmazione e dell'elaborazione delle linee strategiche e di indirizzo politico e, in seguito, riscontrati in sede di controllo.

[282] Sull'argomento si rimanda al successivo paragrafo.
[283] Il terzo comma prevede che "*L'Assessorato regionale dell'economia con cadenza semestrale invia una relazione all'Assemblea regionale siciliana e alla competente commissione legislativa al fine di informare sullo stato di attuazione delle misure previste dagli Accordi tra lo Stato e la Regione a partire dall'intesa siglata in data 19 dicembre 2018*".

14.2 Il ciclo e la valutazione della performance

Il quadro normativo di riferimento si compone dell'art. 11 della L.R. 5 aprile 2011, n. 5[284], rubricato "*Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*," riguardante l'amministrazione regionale e gli enti dalla stessa controllati o vigilati, e del relativo regolamento di attuazione, adottato, ai sensi del secondo comma della norma richiamata, con il decreto del Presidente della Regione n. 52 del 21 giugno 2012, da ultimo, modificato con il decreto presidenziale del 5 settembre 2019, n. 16, approvato con delibera della Giunta regionale n. 295 del giorno 8 agosto 2019, al fine di recepire le innovazioni apportate al decreto legislativo n. 150 del 2009 dal decreto legislativo n. 74 del 2017.

L'art. 2 del regolamento richiamato, in particolare, scandisce le fasi del ciclo di gestione della *performance*, da svilupparsi in coerenza con la programmazione finanziaria e di bilancio, nei momenti della programmazione, del monitoraggio e controllo, della misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale e della rendicontazione dei risultati.

Il segmento programmatico, disciplinato nel successivo art. 4, a sua volta, trova attuazione: a) nel 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) nella direttiva annuale recante l'individuazione degli indirizzi strategici di carattere generale, adottata dal Presidente della Regione entro il mese di settembre dell'anno precedente; c) nel piano triennale della *performance*, da definirsi entro il 31 gennaio, aggiornato annualmente e 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 concorso di ciascun dipartimento al perseguimento degli obiettivi strategici individuati dai vertici politici.

[284] La norma ha recepito il sistema di programmazione e controllo delineato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, disponendo che "1. *I soggetti di cui all'art. 1, comma 1, della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, perseguono il continuo miglioramento degli standard qualitativi ed economici dei servizi offerti nonché la crescita delle competenze professionali del personale attraverso l'utilizzo di strumenti di valorizzazione del merito e di metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa informati a principi meritocratici di selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi.*
2. Per le finalità di cui al comma 1, la Regione siciliana e gli enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, a decorrere dal 1° gennaio 2012, applicano ai propri sistemi di valutazione delle strutture e di misurazione della performance dei dipendenti, per quanto compatibili, i criteri ed i principi contenuti negli articoli 3, 4, 5 comma 2, 6, 7 comma 1, 8, 9, 10, 11 e 15 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e successive modifiche ed integrazioni, provvedendo ad adeguare con tempestività i propri ordinamenti ed i contratti collettivi di lavoro".

Nell'esercizio d'interesse, la fase programmatica ha preso avvio dalla "*Direttiva annuale di indirizzo per la programmazione strategica e la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione*" del 10 aprile 2019, che ha declinato gli obiettivi strategici definiti nell'ambito degli indirizzi programmatici prioritari in puntuali indicazioni rivolte agli assessori, tenuto conto dell'allocazione delle risorse finanziarie indicate dalla legge regionale 22 febbraio 2019, n. 2, recante il "*Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2019-2021*" e dei fondi assegnati tramite i programmi nazionali ed europei, associandovi le azioni che ne avrebbero dovuto garantire il raggiungimento e le correlate risorse, finanziarie, umane e strumentali, disponibili; sono stati introdotti, inoltre, alcuni elementi innovativi, finalizzati a rendere più efficace il controllo strategico, consistenti nell'inserimento di un sistema di indicatori, che, seppur condizionati anche da fattori esterni all'azione dell'amministrazione regionale, svolgono un'efficace funzione informativa utile nelle successive fasi di monitoraggio, misurazione e valutazione; costituiscono parte integrante della direttiva le schede allegate, che riportano gli obiettivi operativi assegnati ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità amministrativa.

All'adozione della direttiva ha fatto seguito uno specifico atto di indirizzo, emanato con decreto prot. n. 7348/Gab del 19 aprile 2019, finalizzato all'inserimento nelle direttive assessoriali di uno specifico obiettivo operativo, rivolto al rispetto dei termini dei procedimenti esplicanti un impatto diretto sulle attività dei privati (autorizzazioni, pareri etc.).

Il successivo passaggio, consistente nell'adozione delle direttive assessoriali per l'azione amministrativa e la gestione,[285] si è protratto fino all'adozione da parte dell'Assessore regionale delle infrastrutture e della mobilità del decreto n. 23/Gab del 4 luglio 2019.

I documenti richiamati sono poi confluiti nel Piano triennale della *performance* per il periodo 2019 — 2021, adottato dal Presidente della Regione con D.P.Reg n. 583/Gab del 7 ottobre 2019, caratterizzatosi per l'inclusione (oltre che degli obiettivi individuati a monte dal Presidente e dagli assessori) di n. 54 obiettivi triennali[286], ritenuti validi (in ragione degli indicatori di realizzazione finanziaria scelti o del numero di strutture regionali coinvolte o

[285] Per uniformare le modalità di redazione delle direttive assessoriali sono stati diramati agli Assessori le "Linee guida per l'individuazione degli Obiettivi Operativi" e un *format* di "Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2019".
[286] Tre dei quali, riguardanti l'attività dell'Ufficio per il cerimoniale e di quello avente sede a Bruxelles, in realtà, sebbene inseriti nell'elenco, non sono suscettibili di una programmazione triennale.

dei settori di intervento interessati) al fine di assicurare maggiore comprensibilità, anche agli *stakeholder*, del documento di rappresentazione della *performance*.

L'OIV, *ex* art. 11, lett. b) del D.P Reg. n. 52/2012, con parere del 25 settembre 2019, si è preventivamente pronunciato sullo schema di decreto, formulando puntuali osservazioni rivolte a molteplici profili.

In primo luogo, è stata ribadita la necessità del rispetto della tempistica normativamente prevista, in base alla quale, al fine di assicurare un coerente svolgimento di tutte le successive fasi del ciclo di gestione della *performance*, il documento in argomento avrebbe dovuto essere predisposto entro il 31 gennaio dell'anno di riferimento.

Nel merito dei contenuti, comunque ritenuti coerenti con le linee guida per il Piano della *Performance* n. 1/2017, elaborate dall'Ufficio Valutazione della *Performance* del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'organismo ha individuato significativi spazi di miglioramento nell'individuazione degli obiettivi, sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo.

Sul primo versante è stata segnalata la necessità di selezionare obiettivi "*sfidanti*" (vale a dire innovativi e non riconducibili all'ordinaria attività), chiaramente espressi sia nei contenuti che negli indicatori, valori - obiettivo e nei pesi, in modo da poter perseguire al meglio gli scopi istituzionali dell'Amministrazione e quelli specifici del programma di governo, anche attraverso un'efficace attività di monitoraggio tale da consentire una tempestiva messa in atto di eventuali correttivi.

Sotto il profilo quantitativo, veniva evidenziato il cospicuo numero degli obiettivi operativi individuali apicali inseriti nel Piano, pari a 230 (cioè il 17 per cento in più rispetto all'anno precedente), integranti una mole tale da pregiudicare la possibilità di un adeguato controllo sul loro raggiungimento e sulla relativa misurazione, tanto più in una situazione di carenza di idonee infrastrutture informatiche.

Si è osservato, infine, che alcuni degli obiettivi strategici previsti nella direttiva presidenziale non erano stati tradotti in obiettivi operativi, rischiando di non trovare una pratica realizzazione[287].

Infine, si apprezzava la correlazione, precedentemente non adeguatamente istituita, fra il Piano della *Performance* ed il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la

[287] Si tratta degli obiettivi E1 – E3 su "Rilancio del settore agricolo"; H2 – H3 su "Politiche sociali e sostegno alle famiglie"; N2-N4 su "Sviluppo Economico"

Trasparenza 2019-2021, ottenuta mediante l'inserimento in ciascuna direttiva assessoriale dell'obiettivo strategico "*A4 Sviluppare la cultura della trasparenza e della legalità in coerenza al PTPCT*" e, in materia delle Pari Opportunità, con l'introduzione di un obiettivo operativo apicale connesso con l'attuazione del Piano triennale delle Azioni Positive 2019-2021.

Nel corso del ciclo esaminato si inseriva poi un elemento di novità, consistente nell'introduzione di nuovo Sistema di Misurazione e Valutazione della *performance* (c.d. SMVP), adottato, ai sensi dell'art. 7 del D.Reg. 52/2012, dal Presidente della Regione con il Decreto n. 517/Gab del 20 marzo 2019, all'esito di un lungo percorso volto alla definizione di un documento organico e aggiornato rispetto ai criteri di valutazione della dirigenza fino ad allora impiegati.[288]

L'OIV, pronunciandosi con la nota prot. n. 1116 del 20 dicembre 2018, aveva rilasciato un parere favorevole sul documento, subordinandolo al recepimento delle "*Prescrizioni*" formulate ed invitando l'amministrazione a fare proprie le molteplici "*Raccomandazion*i" circa la necessità di: a) realizzare un adeguato sistema informativo, che assicuri il corretto adempimento di tutte le fasi del ciclo; b) rilevare il grado di soddisfazione di cittadini e utenti attraverso il coinvolgimento degli *stakeholders*; c) semplificare e rendere maggiormente comprensibile il meccanismo di calcolo della premialità individuale sulla base della *performance* del Dipartimento di appartenenza; d) regolamentare i casi di assenza o ritardo della rendicontazione da parte della dirigenza, con previsione di una tempistica e di ricadute sull'attribuzione del punteggio relativo ai comportamenti organizzativi, sul conferimento di incarichi e sul riconoscimento di progressioni economiche; e) descrivere più analiticamente la procedura da parte dei soggetti interessati da valutazioni delle quali non condividono gli esiti.

Il nuovo sistema di valutazione, introdotto nel corso di un ciclo della *performance* già di per sé connotato da gravi ritardi, quindi, era *ab origine* destinato ad essere perfezionato in occasione dell'aggiornamento annuale, attraverso l'introduzione dei correttivi suggeriti

[288] Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance organizzativa ed individuale (SMVP), sviluppato sulla base dei principi generali di cui al D.Lgs 150/2009 e s.m.i., imperniato e direttamente collegato al ciclo della performance, è diventato lo strumento con il quale la Regione siciliana misura la propria *performance* organizzativa e le *performance* individuali dei propri dipendenti.
Concretamente, quanto alla performance individuale, sostituisce i criteri generali per la valutazione della dirigenza regionale precedentemente adottati con provvedimento dell'Assessore regionale destinato alla Presidenza in data 29 ottobre 2007, (pubblicato sulla GURS n. 54 del 16 novembre 2007 e s.m.i.), e utilizzati fino al 2018, riconducibili 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 dei programmi di azione).

dall'OIV e dei perfezionamenti rivelatisi necessari per fronteggiare eventuali criticità applicative.

L'OIV, nel corso del ciclo, è intervenuto nuovamente, elaborando, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett. a) del D.lgs. n. 150/2009 dell'art. 11, co. 4, lett f) del D.P.Reg. n. 52/2012 e s.m.i, la "*Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni*," contenuta nella nota n. 827 del 1° ottobre 2020.

Il rapporto offre numerosi e condivisibili spunti, ribadendo, in primo luogo, l'importanza del carattere sfidante degli obiettivi, da descrivere con maggiore chiarezza, ed auspicando, inoltre, la messa a punto di indicatori funzionali anche alla misurazione delle attività di supporto e non solo di quelle di missione (*core*) e l'introduzione di un sistema di monitoraggio/rendicontazione idoneo a stimare l'impatto (*outcome*) delle politiche regionali, estendendo i margini di partecipazione degli *stakeholders*.

L'ulteriore fase del ciclo è rappresentata dalla "relazione della *performance*" che, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto n. 52 del 2012, deve evidenziare, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

Ciò premesso, per l'anno 2019, la relazione sulla *performance* è stata adottata con D.P.Reg. 616/Gab del 19 novembre 2020.

Si tratta delle prime procedure condotte mediante utilizzo dei nuovi criteri, che hanno dato come esito il conseguimento di gran parte degli obiettivi operativi, di cui 203 sarebbero stati pienamente centrati, 24 solo parzialmente e 3 sarebbero restati inattuati.

Il livello annuale di raggiungimento degli obiettivi triennali, è stato poi utilizzato dall'OIV, ai sensi dell'art. 8 del D.P. Reg n. 52 del 2012 (con le modalità stabilite dal paragrafo 5 del documento recante il vigente SMVP), per determinare la *performance* organizzativa dell'amministrazione regionale, calcolata mediante l'applicazione di una formula volta a rilevare i livelli di *performance* delle singole strutture, ribaltati, attraverso una somma ponderata, sul complesso dell'amministrazione regionale, giunta ad un punteggio pari a 95,85:[289] su questo lusinghiero risultato pesano, però, le perplessità di seguito illustrate.

[289] Cfr. pag. 126 e ss della Relazione sulla *Performance*.

La relazione, secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 4, lettera c), del D.Lgs. 150/2009 e dall'art. 11 comma 1, lett. d) del decreto presidenziale n. 52 del 2012, è stata oggetto di verifica da parte dell'OIV, che ne ha valutato la comprensibilità, la conformità e l'attendibilità dei dati e delle informazioni relativi alla rendicontazione dei risultati raggiunti, determinando il completamento del "Ciclo della *performance*" e realizzando la condizione richiesta dall'art. 11, comma 1, lett. c) del menzionato regolamento attuativo per l'erogazione della retribuzione premiale.

Per il 2019, le attività di verifica intestate all'OIV sono compendiate nella nota prot. n. 1162 del 10 dicembre 2020.

L'Organismo di valutazione ravvisava la coerenza della relazione rispetto ai contenuti del Piano e delle informazioni sui risultati conseguiti rispetto alla *performance* da misurare e dava atto, inoltre, della rendicontazione analitica dei 230 obiettivi operativi assegnati ai rispettivi Dipartimenti e Uffici, contenuta nell'Allegato "D" della Relazione, con indicazione delle percentuali di raggiungimento degli obiettivi, compresi quelli connessi all'anti-corruzione e alla trasparenza, così come rappresentati dai singoli rami di amministrazione.

Pur giungendo, quindi, alla conclusione della validazione della relazione, l'OIV proponeva le pregnanti osservazioni di seguito sintetizzate.

Innanzi tutto, segnalava l'inidoneità della "filiera" obiettivo-indicatore-*target*, ritenuta non idonea ad esprimere un significativo e misurabile miglioramento dei servizi erogati, a causa della genericità di diversi obiettivi, ostativa ad un raffronto fra la qualità del risultato programmato e di quello raggiunto.

Inoltre, sottolineava nuovamente l'assenza, già stigmatizzata[290], di sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini, che, pur destinatari dei servizi, non hanno voce in capitolo in merito al gradimento degli stessi.

Ad avviso di queste Sezioni, dunque, elementi quali l'individuazione di obiettivi dal carattere "poco sfidante", l'assenza di indicatori di impatto e di una qualche forma, anche sperimentale, di partecipazione degli *stakeholder*, sminuiscono la reale significatività del

[290] In particolare, nella "*Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per l'anno 2019"* datata 30 settembre 2020 si specifica che: "*alcuni obiettivi, poiché non presentano le caratteristiche del miglioramento qualitativo e/o quantitativo rispetto all'attività istituzionale di competenza non possono essere qualificati come "sfidanti"; in molti casi (40% circa) gli indicatori sono di tipo binario, e pertanto non tengono conto di altri elementi di misurazione, come ad esempio la qualità e tempestività dell'azione; non è presente alcuna forma di partecipazione dei c.d. stakeholder al processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa quale utile contributo alla successiva programmazione di obiettivi rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività; alcuni obiettivi sembrano scarsamente significativi e rappresentativi in rapporto alla performance dell'ente, sia per indicatori, sia per target"*.

grado di raggiungimento degli obiettivi triennali fissati nel Piano certificato dall'amministrazione, trattandosi di una valutazione eccessivamente astratta e a rischio di "autoreferenzialità".

Passando alla valutazione della *performance* individuale, disciplinata dagli artt. 7, comma secondo e seguenti, e 8 del D.P.Reg. 21 giugno 2012, n. 52, si riportano i dati[291] riguardanti l'ambito del comparto dirigenziale, in atto scrutinato nella misura del 75,28 per cento della platea degli interessati; risalta l'omogeneità dei giudizi, tutti tendenzialmente orientati verso il massimo punteggio, dal momento che al 95,94 per cento dei dirigenti valutati è stata assegnata la fascia più alta.

Tabella n. 1 Valutazione del personale del comparto dirigenziale

PERSONALE COMPARTO DIRIGENZIALE	NUMERO UNITA'	NUMERO VALUTATI	FASCIA DI ASSEGNAZIONE									
			minore di 70		≥ A 76 e < di 76		≥ A 76 e < di 81		≥ A 81 e < 91		≥ 91 fino a 100	
			VALORE ASSOLUTO	%	VALORE ASSOLUTO	%	VALORE ASSOLUTO	%	VALORE ASSOLUTO	%	VALORE ASSOLUTO	%
DIRIGENTI GENERALI	32	3	-	-	-	-	-	-	1	33,33	2	66,67
DIRIGENTI II FASCIA	8	3	-	-	-	-	-	-	-	-	3	100
DIRIGENTI III FASCIA	1170	905	-	-	5	0,55	1	0,11	30	3,31	869	96,02
TOTALE	1210	911	-	-	5	0,55	1	0,11	31	3,40	874	95,94

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

Relativamente al comparto non dirigenziale, scrutinato dai rispettivi dirigenti, gli esiti hanno riguardato il 97,15 per cento del personale e, anche in questo caso, si registrano valutazioni orientate verso il massimo punteggio (nella misura del 97,14%), confermando, di fatto, il *trend* degli anni precedenti.

[291] Nota prot. n. 39968 del 22 aprile 2021 dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica – Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale.

Tabella n. 2 Valutazione del personale del comparto non dirigenziale

PERSONALE COMPARTO NON DIRIGENZIALE	NUMERO UNITA'	NUMERO VALUTATI	FASCIA DI ASSEGNAZIONE					
			MINORE DI 80		≥ A 80 e < di 90		≥ 90 fino a 100	
			VALORE ASSOLUTO	%	VALORE ASSOLUTO	%	VALORE ASSOLUTO	%
FUNZIONARI	3.616	3.527	38	1,08	46	1,30	3.443	97,62
ISTRUTTORI	3.907	3.804	53	1,39	64	1,68	3.687	96,92
COLLABORATORI	2.228	2.124	14	0,66	40	1,88	2.070	97,46
OPERATORI	2.812	2.751	29	1,05	65	2,36	2.657	96,58
TOTALE	12.563	12.206	134	1,10	215	1,76	11.857	97,14

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

Al riguardo deve osservarsi che anche gli eccellenti punteggi ottenuti dai valutati (con conseguente percezione della c.d. "retribuzione premiante") risentono dei difetti sopra evidenziati e, soprattutto, del carattere non sfidante degli obiettivi: occorre, pertanto, richiamare l'attenzione sull'importanza della loro adeguata definizione in sede di elaborazione del Piano della *performance* e del rigore delle valutazioni sul loro raggiungimento, a pena di un indiscriminato riconoscimento del livello massimo di indennità di risultato, in contrasto con il principio meritocratico. Come evidenziato in premessa, l'aspetto in questione è stato oggetto di specifica considerazione nell'ambito del "*Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021*", in cui si richiede un ulteriore miglioramento dei documenti che concorrono a formare il ciclo della *performance*, evidenziandosi come - nel contesto delle incessanti fuori uscite di personale, in assenza di *turn over,* e degli stringenti vincoli assunzionali imposti dalle misure di contenimento della spesa - sia assolutamente improcrastinabile un ripensamento sostanziale e innovativo dei modelli organizzativi, nella duplice direzione della semplificazione della macchina amministrativa e della riqualificazione del capitale umano esistente, valorizzandone il merito.

14.3 Il controllo di gestione

Il controllo di gestione è rivolto ad ottimizzare il rapporto tra costi (rilevati attraverso un sistema di contabilità analitica) e risultati conseguiti, rispetto agli obiettivi gestionali

assegnati, consentendo l'eventuale adozione di tempestivi interventi di autocorrezione: ispirato all'idea di un controllo di processo, sul piano organizzativo, presuppone l'articolazione dell'attività in centri di responsabilità, cui devono corrispondere altrettanti centri di costo.

Il sistema di contabilità economica e di controllo di gestione in concreto adottati dalla Regione, però, non sono dotati di strumenti che ne consentano l'interazione: la piattaforma GEKO, in atto utilizzata è priva di un'interfaccia compatibile con il sistema contabile della Regione e, per garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziari ed economico - patrimoniali, viene applicata una matrice di transizione, che correla le rilevazioni della contabilità finanziaria alle corrispondenti voci della contabilità economico patrimoniale.

Tanto premesso, deve rilevarsi che, neppure nel 2019, la Regione siciliana ha provveduto a definire e applicare un modello di contabilità analitica dei costi funzionale alla verifica dei risultati conseguiti, con conseguente perdurante inadeguatezza del controllo di gestione alla verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

In occasione dell'indagine approvata con la delibera 178/2019/GEST della Sezione di controllo per la Regione siciliana sono stati diffusamente analizzati i tentativi, fino ad ora non fruttuosi, della Regione di definire le risorse finanziare complessive per ogni centro di costo, articolate per missioni; in esito alla più recente istruttoria sono stati comunicati gli sviluppi (non decisivi) più recenti della vicenda.

L'istituzione di apposito tavolo tecnico, denominato "*Gruppo di lavoro per l'implementazione dei processi innovativi connessi all'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei processi amministrativi*" ha dato luogo ad incontri, svolti nel corso del 2019, ed approfondimenti sulla possibile implementazione delle piattaforme già esistenti e sull'adozione di nuovi applicativi per il controllo di gestione.

Inoltre, la piattaforma GEKO è stata integrata con il nuovo applicativo "GEKO II", al fine di recepire i cambiamenti introdotti dal nuovo Sistema di misurazione e valutazione della *performance* e di mettere a disposizione dei dirigenti (apicali e non) dei dipartimenti regionali un'applicazione *web* in grado di informatizzare le schede di programmazione e valutazione previste dal recente SMVP.

L'Amministrazione regionale, infine, ha rappresentato di aver fornito all'Autorità Regionale per l'Innovazione Tecnologica le specifiche funzionali per l'appalto esterno di un nuovo

sistema informativo, richiesto in sostituzione di GEKO, che, oltre a gestire le fasi previste dal vigente SMVP, si faccia carico di implementare il controllo di gestione dell'attività amministrativa, correlandolo ai centri di costo[292].

La criticità in questione, inficiante in modo trasversale l'intero sistema dei controlli, più volte evidenziata, al netto delle intenzioni e dei parziali correttivi, dunque, permane anche nell'esercizio in esame (il complesso delle circostanze tratteggiate è stato sostanzialmente confermato nella memoria n. 51332 del 27 maggio 2021 resa dall'amministrazione regionale in occasione dell'udienza di pre – parifica nella quale è stato dedotto che <<*[c]ome rappresentato dalla Segreteria Generale con nota prot. N. 18237 del 26 maggio 2021: "non si ritiene di fornire informazioni aggiuntive*">>.

14.4 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile ha l'obiettivo di garantire la legittimità dei singoli atti amministrativi e la regolarità contabile dei provvedimenti di spesa rispetto alle previsioni di bilancio.

Il controllo, di norma preventivo, in ambito regionale, è demandato alle Ragionerie centrali, operanti presso gli Assessorati ai sensi dell'art. 62 della L.R. n. 10/1999 e ss.mm.ii.; le verifiche sono effettuate su tutti gli atti di rilevanza contabile, ad eccezione che sulle spese per missioni e sulla spesa delegata, soggette a verifiche di carattere campionario.

Nella tabella che segue si riassumono i dati emersi in esito alle verifiche svolte, nel 2019, dalle Ragionerie Centrali.

[292] Cfr. la nota della Segreteria Generale n. 46369 del 18.11.2019.

Tabella n. 3 Esito controlli di regolarità amministrativo contabile

Descrizione	Provvedimenti	Rilievi	%
Impegni	44.240	1.905	4,31
Impegno con Mandato Contemporaneo	1.063	130	12,23
Impegno con Mandato Verde Contemporaneo	223	32	14,35
Impegno con OA Contemporaneo	170	35	20,59
Impegni Perenzione	1.011	1	0,1
Mandati	63.436	3.469	5,47
Mandati Verdi	8.206	489	5,96
Modifiche Impegno	12.967	193	1,49
Ordini di Accreditamento	3.703	111	3
Prenotazioni Entrata	547	0	0
Riduzioni OO.AA.	1.267	2	0,16
Variazioni Bilancio per Perenzione	473	0	0
Visti Semplici	31.498	1.438	4,57
Totale	168.804	7.805	4,62

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

Quale elemento di novità, va segnalata l'introduzione della L.R. n. 7/2019, recante "*Disposizioni per i procedimenti amministrativi e la funzionalità dell'azione amministrativa*", finalizzata ad un snellimento burocratico sicuramente auspicabile, tanto più nell'attuale difficile fase di convivenza con l'epidemia da Covid 19, cui è seguita la correlativa semplificazione anche delle procedure di controllo, introdotta con la deliberazione di Giunta regionale n. 415 del 15 settembre 2020, avente quale oggetto lo "*Snellimento dell'attività di controllo di alcune fattispecie di atti sottoposti al controllo delle Ragionerie Centrali - Atto di indirizzo*" e successivamente disciplinata con la circolare n. 13 del 28 settembre 2020, intesa a stornare parte delle energie e delle risorse in precedenza profuse nell'esame di atti routinari e già sottoposti a verifiche intermedie, indirizzandole verso i controlli degli atti più rilevanti e delicati, da condursi con un maggior grado di accuratezza.

L'analisi dei risultati ottenuti, eventualmente concretizzati a partire dagli ultimi mesi del 2020, e, in seguito, di quelli derivanti dall'applicazione dell'art. 9 della L.R. 15 aprile 2021, n. 9, rubricato "*snellimento dei controlli delle Ragionerie centrali*" potrà essere approfondita nelle indagini relativi ai successivi referti.

Resta, invece, ancora inattuata, di fatto, la normativa, risultante da un percorso articolato in più tappe, che impone l'istituzione del Collegio dei revisori.

In prima battuta, l'art. 11, comma 4, della L.R. 13 gennaio 2015, n. 3 ha demandato alle norme di attuazione dello statuto speciale la determinazione della disciplina riguardante l'organo di controllo interno e le modalità di esercizio delle sue funzioni connesse all'applicazione dell'articolo 72 del D.lgs. n. 118 del 2011, che prevede i compiti e i poteri dei collegi dei revisori istituiti presso le Regioni.

In seguito, il D.lgs. 27 dicembre 2019 n. 158, contenente le "*norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli*", all'art. 3, comma 3, ha disposto che "*con legge regionale, entro il 31 dicembre 2020, è disciplinato l'istituzione dell'elenco regionale dei revisori dei conti, determinati i compensi dei componenti il Collegio ed eventuali norme integrative sulle funzioni e competenze*".

In attuazione di tale precetto, la L.R. 20 gennaio 2021, n. 1, all'art. 6, ha previsto l'"*istituzione del collegio dei revisori dei conti della Regione e dell'elenco regionale dei revisori dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158*"[293].

A regime, in base al successivo comma 4, i componenti del collegio saranno sorteggiati fra gli iscritti nell'elenco dei revisori di cui ai commi 1 e 5, già preventivamente estratti a sorte in numero pari a tre volte gli eligendi; il comma 15, in fase di prima applicazione della legge, sostituisce al meccanismo di estrazione e al sorteggio il voto dei componenti dell'Ars, chiamati ad eleggere i membri del collegio, recuperandosi tardivamente, alla conclusione di un percorso protrattosi per un decennio, l'urgenza di definirne l'ultima fase.

Preso atto del perfezionamento del descritto *iter* normativo, in conclusione, non può che auspicarsi la celere istituzione di tale collegio in tempi utili per l'esame dei prossimi documenti contabili.

L'assenza dell'interlocutore istituzionalmente previsto nei rapporti con la Corte, in sede di verifica e di parifica, infatti, ha aggravato l'esame dei documenti e gli stessi procedimenti.

Si fa riferimento, in particolare, alle deliberazioni della locale Sezione di controllo n. 69/2020/INPR e n. 70/2020/INPR, le quali hanno nuovamente escluso il recepimento delle

[293] Fra i compiti del collegio, in carica cinque anni, il comma 3 della disposizione richiamata annovera la formulazione di pareri sui disegni di legge di bilancio e di rendiconto generale e la presentazione all'Assemblea una relazione sull'attività di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione della Regione svolta nell'anno precedente.

linee guida e del relativo questionario, rispettivamente concernenti la relazione sul rendiconto delle regioni per l'esercizio 2019 e quella sul bilancio preventivo 2020-2022, "*alla luce dell'assenza nella Regione siciliana del soggetto destinatario del predetto questionario*," dotato della necessaria competenza ed in posizione di terzietà.

Inoltre, non paiono disgiunte dalla sopra indicata anomalia le vicende che hanno complicato la parificazione del rendiconto in esame; si rammenta, infatti che il documento approvato una prima volta con deliberazione della Giunta regionale n. 356 del 13 agosto 2020 e stato poi ritirato, in via di autotutela, a seguito degli esiti della verifica condotta dalla Sezione di Controllo, compendiati nella deliberazione n. 415/2020/GEST del 15 settembre, consistenti, fra l'altro, nell'accertamento dell'irregolarità di un totale di residui attivi superiore alla "*soglia di rilevanza*", con conseguente inferenza delle suddette irregolarità su tutta la popolazione di residui attivi campionata, determinandone, secondo i principi che presiedono alla procedura di campionamento secondo il metodo DAS, la sostanziale inattendibilità[294].

Infine, anche le anomalie nei rapporti con le partecipate, sotto il profilo dell'irregolarità nella riconciliazione dei reciproci rapporti debitori e creditori, possono essere ricondotte, oltre che alla mancata predisposizione di idonei sistemi informativi, all'assenza di revisori regionali, che ove fossero istituiti, sarebbero tenuti a svolgere le verifiche di cui all'art. 11, co. 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011: entrambi i profili sono approfonditi nel seguente paragrafo.

14.5 Il controllo sulle società partecipate

Il quadro normativo regionale in tema di controllo delle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione si compone, in primo luogo, dell'art. 33 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9, il quale, al comma 6, affida il controllo analogo sulle società *in house* al dipartimento regionale bilancio e tesoro - ragioneria generale, tenuto a stabilirne le modalità; spetta all'assessorato regionale dell'economia, in base al successivo comma 7, la verifica del Piano operativo strategico (POS), del Piano dei servizi e del personale, del Piano economico annuale (PEA) e dell'andamento gestionale trimestrale delle società.

[294] La soglia di errore ritenuto accettabile era stata preventivamente individuata con la deliberazione della Sezione di Controllo n. 121/2020/INPR. nella misura della percentuale del 2 per cento della popolazione oggetto del campionamento.

La materia ha poi trovato una più compiuta disciplina, riferibile a tutte le società partecipate, nell'art. 2 della L.R. 10 luglio 2018, n. 10, contenente "*Disposizioni in materia di controllo sulle società partecipate*",[295] il quale, al primo comma, dispone che "*la Regione definisce secondo la propria autonomia organizzativa un sistema di controllo, direzione e coordinamento sulle proprie società partecipate*", attribuendo il compito di esercitare tali attività a "*strutture preposte dell'Assessorato regionale dell'economia, che ne sono responsabili*".

Proseguendo nell'esame della norma, il secondo comma riserva alla Regione anche i compiti di definire "*preventivamente gli obiettivi gestionali cui devono tendere le società partecipate, secondo parametri qualitativi e quantitativi*" e di organizzare "*un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra la Regione stessa e le società partecipate, nonché la situazione contabile, gestionale e organizzativa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi ed il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica*"; il terzo comma introduce un monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, finalizzato all'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati ed all'individuazione delle opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio regionale; ai sensi del comma 4, le società controllate dalla Regione, in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 6 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, sono tenute a predisporre: "*a) specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale; b) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza,*

[295] Questo il testo della norma; "1. *La Regione definisce secondo la propria autonomia organizzativa un sistema di controllo, direzione e coordinamento sulle proprie società partecipate. Tali attività sono esercitate dalle strutture preposte dell'Assessorato regionale dell'economia, che ne sono responsabili.*
2. Per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo la Regione definisce preventivamente gli obiettivi gestionali cui devono tendere le società partecipate, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra la Regione stessa e le società partecipate, nonché la situazione contabile, gestionale e organizzativa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi ed il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.
3. Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, la Regione effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio regionale.
4. In attuazione delle previsioni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e sulla base dell'attività di indirizzo di cui al comma 1, le società controllate dalla Regione, fatte salve le funzioni degli organi di controllo societario previste a norma di legge o di statuto, predispongono:
a) specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale;
b) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale;
c) un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario e con le strutture di cui al comma 1, riscontrando tempestivamente le richieste da questi provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione;
d) codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi ad oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società;
e) programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.
5. Le disposizioni per l'attuazione delle previsioni di cui al presente articolo sono definite con decreto dell'Assessore regionale per l'economia, previo parere della Commissione Bilancio dell'Assemblea regionale siciliana".

comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale; c) un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario e con le strutture di cui al comma 1, riscontrando tempestivamente le richieste da questi provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione"; d) codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi ad oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società; e) programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea"; il comma 5, infine, dispone che l'assessore regionale per l'economia debba dettare le modalità attuative delle previsioni sopra esaminate.

In esecuzione della superiore disposizione è stato emanato il D.A. n. 2731 del 26 ottobre 2018; vengono in rilievo, in particolare, gli artt. 2 e 4, riferiti a tutte le società a controllo pubblico, riguardanti rispettivamente l'adozione obbligatoria dei regolamenti di cui all'art. 6 del D.lgs. n. 175/2019 e la specifica attività di monitoraggio semestrale, e l'art. 5[296], applicabile alle sole società *in house*, destinatarie di controlli preventivi aventi ad oggetto, tra l'altro, il *budget*, il piano dei servizi del personale, la pianta organica ed l'organigramma.

L'amministrazione regionale, in sede istruttoria, ha dichiarato di aver condotto il controllo sulle partecipate, affidato ad una apposita struttura del Dipartimento Bilancio, il Servizio 6 "Partecipazioni", sulla base delle coordinate normative sopra indicate,

[296] "*Sulle società in house la Ragioneria Generale esercita, altresì, l'esame preventivo delle decisioni degli organi societari relative a:*

- *budget annuale di previsione, economico e finanziario, accompagnato da una relazione degli amministratori e dal parere del Collegio sindacale;*
- *variazioni al budget di previsione, ove ricorrano;*
- *pianta numerica del personale e relative variazioni, ove ricorrano;*
- *contratti di collaborazione;*
- *consulenze esterne, secondo le disposizioni dell'art. 24 della legge regionale 15 maggio 2013,*
- *bandi di concorso e selezioni di personale a tempo indeterminato e determinato, tenendo conto dei vigenti vincoli alle assunzioni.*

Ai fini del predetto controllo preventivo, gli amministratori delle società in house inviano formalmente gli atti ed i documenti soggetti al controllo, alla Ragioneria Generale, almeno quindici giorni lavorativi prima della loro prevista formale adozione.
La Ragioneria Generale, entro cinque giorni dal termine di scadenza, formula un parere tecnico per l'Assessore regionale per l'Economia, il quale esprime formalmente il proprio indirizzo politico vincolante agli amministratori della società in house. La mancata comunicazione formale alla società, entro il termine previsto, equivale a silenzio-assenso, salvo il caso in cui la Ragioneria Generale richieda eventuali chiarimenti o integrazioni, i quali, nelle more, sospendono i termini per la formulazione del predetto parere e dell'eventuale formazione del silenzio-assenso. Ricevuti i suddetti chiarimenti, la Ragioneria Generale, entro dieci giorni, formula il parere tecnico all'Organo politico, che esprime il proprio indirizzo politico, vincolante per la società.
Al fine di svolgere un puntuale controllo concomitante sull'attività delle società in house e garantire la piena riconducibilità dell'attività di queste agli interessi pubblici perseguiti, la Ragioneria Generale può svolgere, con proprio personale, ispezioni, accessi e verifiche in loco".

completate dalle circolari n. 24/2018, esplicativa dell'art. 2 decreto n. 2731 del 28/2018, e n. 5/2019, che disciplina le modalità di applicazione degli artt. 2 e 5 dello stesso D.A.

Prima di esporre quanto appreso circa gli esiti dei controlli si ritiene di soffermarsi su alcune notazioni di carattere generale.

Si osserva, in primo luogo, che, allo stato, la descritta architettura normativa risulta solo parzialmente messa in atto, poiché l'"*idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra la Regione stessa e le società partecipate, nonché la situazione contabile, gestionale e organizzativa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi ed il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica*", di cui all'art. 2, comma 3, della L.R. 10/2018, non è ancora stato realizzato.

Il monitoraggio dei rapporti finanziari economici e patrimoniali intercorrenti fra l'amministrazione e le società partecipate, rilevante anche ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011[297], anche per il 2019, è stato quindi attuato attraverso uno scambio di corrispondenza avviato mediante la richiesta di un'informativa, da asseverarsi dall'organo di revisione, rivolta dalla Regione alle partecipate, avente ad oggetto i reciproci rapporti creditori e debitori alla data del 31 gennaio; l'esito di tale attività viene rappresentato nel seguente prospetto ricomprendete le società a totale o prevalente partecipazione regionale (manca riscontro dell'AST, in quanto non pervenuto).

[297] Tale disposizione include fra gli aspetti che devono essere illustrati nella relazione sulla gestione "*gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie*.

Tabella n. 4 Riconciliazione debiti – crediti al 2019

SOCIETA'	Riscontro conciliazione debiti – crediti C.S.: Collegio Sindacale R.L. : Revisore Legale	A) Crediti delle società nei confronti della Regione	B) Debiti delle società nei confronti della Regione	C) Crediti nei confronti di soggetti del gruppo Amministrazione regionale diverso dalla Regione Siciliana	D) Debiti nei confronti di soggetti del gruppo Amministrazione regionale diverso dalla Regione Siciliana
AIRGEST spa	SI - prospetti asseverati C.S.	ZERO	ZERO	ZERO	ZERO
SEUS scpa	SI - prospetti asseverati R.L.	3.454.239,45- Salute	ZERO	ZERO	4.107,67 – Riscossione Sicilia
Sicilia Digitale spa	SI - prospetti asseverati C.S. e R.L.	101.281.117,39	6.242.807,31	602.403,46	ZERO
IRFIS spa	SI - prospetti asseverati C.S. e SOC.di REVIS.	4.359,71 – Energia e Acqua e Rifiuti 179.679,20 – AA.PP. 269.768,62 – Famiglia e Lavoro	482.231,92 -Energia e Acqua e Rifiuti 105.287,89 – AA.PP. 84.734.258,41 – ex Fondo di rotazione ex L.60/65	803.666,38 – Sviluppo Italia Sicilia 4.089.873,92 – Gestione separata ex art.65 L.3/2016	20.867.335,87 - Gestione separata ex art.65 L.3/2016
PSTS	SI	15.952,29 – Agricoltura	ZERO	ZERO	ZERO
	prospetti non asseverati	27.224,84 – Agricoltura			
	scritto con nota prot. 50634 del 27/9/2019	52.951,80 – AA.PP.			
AST	NO				
	– sollecito con nota prot. n. 46497 del 6/9/2019				
	SOLLECITO CON NOTA PROT. N. 49997 del 25/9/2019) – la società risponde che i dati verranno forniti (nota prot. n. 50323 del 26/9/19)				
SAS	SI		241.550,44	ZERO	ZERO
	asseverazione soc.di Revisione	9.298.166,56			
	– sollecito con nota prot. n. 46494 del 6/9/2019	(somma ripartita tra i Dipartimenti regionali)			
	SOLLECITO CON NOTA PROT. N. 50005 DEL 25/9/2019				
RISCOSSIONE SICILIA	SI	35.603.431	67.785.509	ZERO	ZERO
	prospetti non asseverati				
	scritto con nota prot. 50633 del 27/9/2019				
SICILIACQUE	SI prospetti asseverati	34.992.340,98	12.305.363,33	4.565-791,85	10.023.540,56
	SOC.di Revisione				
MAAS	SI - prospetti asseverati C.S.	100.000 - AAPP	ZERO	ZERO	ZERO
INTERPORTI	SI - ASSEVERATI DAL R.L.	301.443,46	1.553.125,40	292.632,00	6.962,04
		(Infrastrutture, Mobilità e Trasporti)	(Ass.to Turismo)		
		(Attività Produttive)			
RESAIS	SI - prospetti asseverati dal Revisore Legale	326.068,75 – Ass.to Energia	1.773.488,35	ZERO	ZERO
			Ass.to Presidenza (632.308,82 – somma mantenuta nel bilancio a solo scopo precauzionale, essendo l'obbligazione già estinta per intervenuta prescrizione)		
			Ass.to Bilancio (1.141.17953)		

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

Il sistema adottato risulta inficiato da plurime criticità, quali, fra l'altro: la mancanza di un idoneo flusso informativo dei dati contabili, diverso dallo scambio epistolare; la mancata elaborazione di un documento formale, conciliativo dei rapporti di credito e debito fra le società e la Regione, che, comunque, non potrebbe asseverarlo, in difetto di un organo di revisione, del quale è ancora sprovvista; l'inottemperanza e i ritardi di alcune società nella

presentazione della documentazione propedeutica allo svolgimento dei controlli; la situazione deficitaria di gran parte delle partecipate, come illustrato nella parte della trattazione riguardante i monitoraggi semestrali effettuati dalla Ragioneria.

Sotto altro profilo, va stigmatizzata l'insufficiente definizione degli indirizzi strategici in fase programmatica, con conseguente impossibilità di verificarne la concreta attuazione, mediante la valutazione della resa delle società e della loro attitudine a perseguire le finalità sottese al mantenimento della partecipazione da parte del socio pubblico: l'aspetto in questione appare di assoluta centralità e deve essere approfondito anche in occasione dell'adempimento del "*Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021*", che, al punto 5.a., richiede la completa attuazione delle misure di razionalizzazione straordinaria previste nel piano delle partecipazioni societarie adottato ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs n. 175/2016.

Nelle sottostanti tabelle, relative alle partecipazioni dirette e indirette, si raffigurano gli esiti della razionalizzazione ordinaria *ex* art. 20 Tups, per il 2020 e per il 2021, rispettivamente apprezzate con le delibera di Giunta n. 492 del 30 dicembre 2019 e n. 619 del 31 dicembre 2020, sottolineandosi la sostanziale sovrapponibilità delle misure previste, ad eccezione del conferimento di Resais a Sas e del progetto di concentrazione riguardante Sicilia Digitale, il Parco Scientifico e tecnologico e la società Interporti.

Tabella n. 5 Partecipazioni dirette anni 2020 e 2021

Partecipazioni dirette Anno 2020				Partecipazioni dirette Anno 2021			
NOME PARTECIPATA	QUOTA DI PARTECIPAZIONE	ESITO DELLA RILEVAZIONE	NOTE	NOME PARTECIPATA	QUOTA DI PARTECIPAZIONE	ESITO DELLA RILEVAZIONE	NOTE
Azienda Siciliana Trasporti spa	100%	Razionalizzazione	Mantenimento	Azienda Siciliana Trasporti spa	100%	Razionalizzazione	Mantenimento
Irfis Finsicilia spa	100%	Razionalizzazione	Mantenimento	Irfis Finsicilia spa	100%	Razionalizzazione	Mantenimento
Sicilia Digitale spa	100%	Razionalizzazione	Mantenimento	Sicilia Digitale spa	100%	Razionalizzazione	Mantenimento
Airgest spa	99,95%	Razionalizzazione	Mantenimento	Airgest spa	99,95%	Razionalizzazione	Mantenimento
Riscossione Sicilia spa	99,95%	Razionalizzazione	Art. 28 L.R. 16/2017	Riscossione Sicilia spa	99,95%	Razionalizzazione	Art. 28 L.R. 16/2017
Mercati Agro Alimentari Sicilia scpa	95,33%	Razionalizzazione	Mantenimento	Mercati Agro Alimentari Sicilia scpa	95,33%	Razionalizzazione	Mantenimento
Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia scpa	87,90%	Razionalizzazione	Mantenimento	Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia scpa	87,90%	Fusione	
Servizi Ausiliari Sicilia scpa	82,72%	Razionalizzazione	Mantenimento	Servizi Ausiliari Sicilia scpa	82,72%	Razionalizzazione	Mantenimento
Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria scpa - SEUS	53,25%	Razionalizzazione	Mantenimento	Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria scpa - SEUS	53,25%	Razionalizzazione	Mantenimento
Interporti spa	89,71%	Razionalizzazione	Mantenimento	Interporti spa	89,71%	Fusione	
Siciliacque spa	25%	Razionalizzazione	Mantenimento	Siciliacque spa	25%	Razionalizzazione	Mantenimento
Resais Spa	100%	Razionalizzazione	Mantenimento	Resais Spa	100%	Fusione	
Consorzio di Ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia Agrobio e pesca Sicilia Agrobio e pesca ecocompatibile scarl	9,33%	Cessione a titolo oneroso		Consorzio di Ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia Agrobio e pesca Sicilia Agrobio e pesca ecocompatibile scarl	9,33%	Cessione a titolo oneroso	
Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia Trasporti Navali, Commerciali e da diporto scarl	7,20%	Cessione a titolo oneroso		Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia Trasporti Navali, Commerciali e da diporto scarl	7,20%	Cessione a titolo oneroso	

Fonte: Revisione periodica delle partecipazioni pubbliche - Delibere di Giunta n. 492 del 30/12/2019 e n. 619 del 31/12/2020

Tabella n. 6 Partecipazioni indirette anni 2020 e 2021

Partecipazioni indirette Anno 2020				Partecipazioni indirette Anno 2021			
NOME PARTECIPATA	QUOTA DI PARTECIPAZIONE DETENUTA DALLA TRAMITE	ESITO DELLA RILEVAZIONE	NOTE	NOME PARTECIPATA	QUOTA DI PARTECIPAZIONE DETENUTA DALLA TRAMITE	ESITO DELLA RILEVAZIONE	NOTE
Ast Aeroservizi spa	100%	Cessione della partecipazione a titolo oneroso		Ast Aeroservizi spa	100%	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	
Jonica Trasporti spa	51%	Cessione della partecipazione a titolo oneroso		Jonica Trasporti spa	51%	Cessione della partecipazione a titolo oneroso	
Trapani Air Fuelling Services srl	51%			Trapani Air Fuelling Services srl	51%		
Smia spa	0,05%			Smia spa	0,05%		
Conit srl	10%			Conit srl	10%		

Fonte: Revisione periodica delle partecipazioni pubbliche - Delibere di Giunta n. 492 del 30/12/2019 e n. 619 del 31/12/2020

Ciò premesso, si passa a trattare delle risultanze dei controlli e dell'attività ispettiva svolta dalla competente struttura della Ragioneria generale.

a) Occorre soffermarsi, in primo luogo, su quanto emerso in occasione dei **monitoraggi semestrali**, compendiati nelle relazioni contenute nelle note prot. n. 46287 del 6 settembre 2019, per il primo semestre; prot. n. 19733 del 27 aprile 2020 e prot. n. 21905 del 5 maggio 2020, per il secondo, redatte dai responsabili della struttura e rivolte all'Assessore per l'economia, evidenziando preliminarmente le inadempienze di alcune società, ostative ad un compiuto espletamento delle verifiche nei loro confronti.

Si tratta, in particolare, della **Ast S.p.A** che, con nota n. 272 del 29 agosto 2019, giustificava la mancata trasmissione della documentazione richiesta in considerazione della carenza delle proprie risorse umane e della necessità di dedicare le esigue forze disponibili all'assolvimento delle attività ordinarie (l'inadempimento è stato da ultimo confermato dall'amministrazione nella memoria prot. n. 51332 del 27 maggio 2021); della **Resais S.p.a,** che, in occasione della verifica del primo semestre, faceva pervenire una mera "situazione contabile" al 30 giugno (priva della relazione di accompagnamento degli amministratori, del correlato parere del collegio sindacale, delle scritture e imputazioni contabili di rettifica e di assestamento e del raffronto con i dati di preconsuntivo e il correlato *budget* annuale) e in sede di verifica sul semestre successivo trasmetteva il bilancio approvato per il 2019 (la società, da ultimo ha adempiuto agli oneri informativi sottesi alle verifiche semestrali 2020, secondo quanto reso noto con nota prot. n. 51332 del 27 maggio 2021; *cfr*. anche il relativo allegato 4); della **Interporti**, destinataria di verifiche ispettive avviate in ragione della segnalazione inoltrata con nota prot. n. 21500 del 24 aprile 2019 della presenza di anomalie gestionali e di presunte illegittimità, sfociate nella trasmissione degli atti da parte degli

ispettori, (sollecitati dalla Ragioneria Generale con nota prot. n. 48066 del 17 giugno 2019) alla Procura della Repubblica di Catania[298].

Le criticità emerse hanno riguardato, innanzi tutto, **Riscossione Sicilia**.

Nel dettaglio, la relazione prot. n. 46287 del 6 settembre 2019, attinente al primo semestre del 2019, evidenziava un cronico *deficit* strutturale della società, il cui patrimonio netto negativo si attestava a 96 milioni di euro, anche per effetto delle perdite registrate negli esercizi 2017 e 2018, per i quali l'approvazione dei relativi rendiconti era stata rinviata alla data del 29 ottobre, in attesa di conoscere gli indirizzi politici e le iniziative connesse all'attuazione dell'art. 28 della L.R. 16/2017 (oggi abrogato[299]), modificato dall'art. 7, comma 5, della L.R. 1/2019, relativo alla messa in liquidazione della società[300]; il dato di preconsuntivo segnava un prosecuzione del *trend* negativo, registrandosi una perdita, derivante dalla contrazione dei ricavi, di 18 milioni di euro, che si auspicava poter esser recuperata nel secondo semestre, in coincidenza con la scadenza delle rate della c.d. "*rottamazione ter*" delle cartelle *ex* D.L. 112/2019; il descritto quadro economico finanziario veniva completato con l'indicazione di un fabbisogno di liquidità stimato in 251 milioni di euro, necessario a ripianare i debiti vantati, fra l'altro, dalla Montepaschi, che aveva chiuso le linee di credito in favore delle società, e dalla Regione siciliana.

L'analisi sul secondo semestre evidenziava diversi profili di dubbia chiarezza.

In *primis,* il risultato di preconsuntivo positivo pari a euro 1.335.473 era coerente con il *budget* ma in contrasto con le stime periodiche precedenti che, al 30/6 e al 30/9, riportavano perdite rispettivamente per 18 e 15 milioni di euro.

[298] Con nota di aggiornamento n. 36064 del 27 aprile 2021 il Ragioniere generale rappresentava che le relazioni semestrali per il 2019, primo anno di applicazione del rinnovato sistema dei controlli, erano state tutte inviate ad eccezione di quelle riguardanti l'Ast, che non aveva provveduto a causa della carenza di personale amministrativa.

[299] La disposizione abrogatrice è contenuta nel primo comma dell'art. 8 delle L.R. n. 9/2021.

[300] La norma, in vigore decorrere dal 26 febbraio 2019 nel testo modificato dall'art. 7, comma 5, lett. a) e b), L.R. 22 febbraio 2019, n. 1, disponeva che "1. *Il Governo della Regione è autorizzato ad avviare le procedure di liquidazione di Riscossione Sicilia S.p.A. in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, previa stipula, entro il 31 dicembre 2019, di apposita convenzione con il Ministero dell'economia che assicuri il mantenimento dei livelli occupazionali del personale con contratto a tempo indeterminato in servizio alla data del 31 dicembre 2016 presso la stessa società. Se entro tale data la convenzione non dovesse essere stipulata, il Governo della Regione è autorizzato ad avviare le procedure per la costituzione di un nuovo soggetto giuridico strategico nelle forme più appropriate che possa essere intestatario della convenzione ministeriale per la riscossione dei tributi e delle imposte nella Regione.*

2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, la società Riscossione Sicilia S.p.A. è gestita da un Consiglio di amministrazione di tre componenti nominati dal Governo regionale previo parere della Commissione Affari Istituzionali dell'Assemblea regionale siciliana.

3. L'incarico di componente del Consiglio di amministrazione non può essere conferito a coloro i quali abbiano svolto, nei cinque anni antecedenti, funzioni e compiti di amministratore nella società di cui al comma 1".

La società, in riscontro agli approfondimenti disposti dalla Ragioneria, giustificava il dato con l'aumento dei ricavi e la riduzione della spesa del personale, non dissipando le perplessità dell'organo di controllo.

Sotto il primo profilo, si rilevava la mancata comunicazione dei dettagli numerici circa l'incremento delle riscossioni (che sarebbero dovute derivare dalla seconda rata della "rottamazione *ter*", dalla prima rata del c.d. "*saldo e stralcio" ex* art. 3 del D.L. 112/99 e dall'aumento dei diritti di notifica e dei rimborsi spesa) e l'assenza di indicazioni circa i tempi di effettiva realizzazione dei ricavi.

Sul secondo versante, veniva stigmatizzata l'inattendibilità delle stime prodotte, dubitandosi anche della spettanza delle somme su cui avrebbero inciso le riduzioni (premio aziendale e sistema incentivante previsto dal contratto collettivo di settore).

Un ulteriore aspetto d'incoerenza riguardava il contrasto fra il dichiarato risultato positivo e la reiterata comunicazione di un fabbisogno di liquidità a breve da destinarsi al ripiano del debito verso la Montepaschi, cui aggiungere quello annuale nei confronti della Regione di 6,8 milioni, derivante dalla rateizzazione decennale di quanto dovuto a causa del mancato riversamento del riscosso nel 2018.

Le note conclusive della ragioneria ponevano l'accento su due aspetti peggiorativi della situazione, già critica, descritta: da una parte, la normativa adottata a tutela dei contribuenti durante il periodo emergenziale derivante dalla diffusione del Covid19, che sospendeva la riscossione coattiva delle cartelle, avrebbe aggravato la crisi di liquidità; dall'altra, la perdurante incertezza sulla sorte della società e sull'attuazione dell'art. 28 della legge 16/2017 influiva sull'operatività della stessa, che non aveva adottato i previsti documenti programmatori, non dotandosi del piano servizi del personale e del piano operativo strategico[301].

La situazione della società **Servizi Ausiliari Sicilia** non denotava significativi discostamenti dal *budget;* emergeva, tuttavia, un importante aumento di alcune voci di costo, fra cui quelle inerenti alle spese legali, lievitate dai 125 mila euro previsti all'importo, più che raddoppiato, di euro 320 mila; l'incremento era connesso ad un ampio contenzioso

[301] La sorte della società, allo stato, è segnata dall'entrata in vigore dell'art. 8 L.R. 15 aprile 2021, n. 9 il quale prevede che "*l'esercizio delle funzioni relative alla riscossione sul territorio regionale, di cui all'articolo 2 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19, è delegato all'Agenzia delle Entrate ed è svolto dall'Agenzia delle Entrate-Riscossione, ente strumentale istituito con l'articolo 1, comma 3, del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193 convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, con le modalità individuate nell'accordo di cui al comma 3*"; il tema è appositamente affrontato in un apposito capitolo del presente referto.

promosso dai dipendenti, in ordine al quale la società aveva avviato procedure conciliative, suscettibili di determinare, a loro volta, una crescita dei costi per il personale.

Nel secondo semestre, oggetto delle verifiche compendiate nella nota n. 19773 del 27 aprile 2020, il dato delle spese legali registrava un ulteriore aumento, fino a 545 mila euro; venivano segnalate, inoltre, le contestazioni avanzate da alcuni dei soci committenti.

L'**I.R.FI.S – Finsicilia – S.p.A**, per il primo semestre, trasmetteva la documentazione richiesta, dalla quale emergeva, sulla base del confronto fra il *budget* e i dati di preconsuntivo, un peggioramento del risultato previsto di 1,548 milioni rispetto a quello conseguito pari a euro 283 mila euro, nonostante l'incremento del margine di intermediazione e la lieve riduzione dei costi operativi; il dato traeva origine dalla contabilizzazione sia di maggiori accantonamenti rispetto a quelli previsti e sia di una posta rettificativa afferente a un titolo ABS in portafoglio; nel secondo semestre non venivano svolte verifiche, ritenendosi l'ente assoggettato unicamente ai controlli della Banca d'Italia.

La situazione si è ulteriormente evoluta, in quanto l'assemblea ordinaria, in data 7 agosto 2020, ha deliberato la modifica dello statuto, includendo fra le attività da svolgere, oltre all'intermediazione finanziaria, anche quelle connesse al ruolo di organismo *in house* regionale (*cfr*. la nota del Ragioniere generale prot. n. 51332 del 27 maggio 2021).

La **MAAS S.c.p.A,** (Mercati Agro Alimentari Sicilia Società Consortile per Azioni), nella verifica attinente al primo semestre, rappresentava un risultato di periodo positivo per 15 mila euro, ritenuto però poco significativo in considerazione della proiezione al 31/12 di una perdita di 1 milione di euro, a fronte della previsione di utili per 5 milioni di euro.

Diversi elementi, peraltro, inducevano a rivedere sia il dato relativo al risultato parziale che quello riferito alle proiezioni complessive sull'esercizio.

Sotto il primo profilo, si rilevava che la corretta imputazione della quota di ammortamento avrebbe determinato un risultato negativo per il primo semestre pari a 500 mila euro.

Il confronto fra il *budget* e la proiezione annuale, invece, non ricomprendeva l'importo di una posta debitoria 6,8 milioni di euro nei confronti della società CMC, che si intendeva definire nell'ambito di una procedura concordataria di ristrutturazione del debito, imputandone gli effetti al rendiconto 2018, non ancora approvato.

Altre divergenze fra la proiezione finale ed il *budget* erano legate ad elementi quali la riduzione delle spese del personale, degli ammortamenti, delle imposte, degli oneri diversi,

che però non erano sufficientemente dimostrati, per un importo di entità tale da raddoppiare, ove le riduzioni non fossero state effettive, il presunto risultato negativo d'esercizio.

Per **Sicilia Digitale**, l'analisi dello scostamento fra i dati previsionali e il preconsuntivo semestrale mostrava una riduzione sia dei ricavi che dei costi preventivati, rispettivamente per euro 178 mila ed euro 217 mila, entrambi derivanti del mancato rinnovo di un contratto di servizio dal quale era disceso il venir meno dei contratti interinali collegati; il contro bilanciamento dei fattori determinava l'invarianza del risultato finale di esercizio, attestato sull'importo di 9 mila euro; si segnalavano, inoltre, perduranti difficoltà sulla riconciliazione dei rapporti creditori e debitori intercorrenti fra la società e la Regione.

Tali informazioni erano confermate e dettagliate in esito alla analisi condotta sul secondo semestre, svolta sulla documentazione riversata dalla società, non corredata dal parere del collegio sindacale e da quello della società di revisione.

Le conferme attenevano principalmente allo scostamento fra i dati previsionali e di quelli gestionali e le notizie integrative, invece, alla situazione debitoria della società.

I debiti vantati dall'*ex* socio privato di minoranza, pari a circa 100 milioni di euro (cui corrispondevano crediti di pari importo avanzati dalla società nei confronti della Regione) erano oggetto di un duplice contenzioso.

In quello meno recente, la società era stata condannata, in esito al primo grado di giudizio, al pagamento di 28 milioni di euro, di cui 9 per interessi, cui il creditore vittorioso aveva rinunciato in forza della stipula di una transazione, acconsentendo alla rateizzazione della sorte capitale in 13 rate mensili.

La transazione, tuttavia, a causa della mancanza di liquidità, smetteva di essere onorata a partire dalla rata del novembre 2019, con conseguente reviviscenza del debito per interessi e spese legali.

Il secondo giudizio, per il riconoscimento dell'ulteriore credito di 74 milioni, non era stato definito all'epoca delle verifiche.

Un altro fronte di contenzioso riguardava i crediti verso la Regione siciliana, per le attività svolte nell'ambito della precedente programmazione comunitaria, non certificate, in ordine al quale i tentativi di composizione bonaria non erano andati a buon fine.

L'amministrazione, con nota prot. n. 51332 del 27 maggio 2021 ha comunicato che il Tribunale Civile di Palermo, Sezione V, con sentenza n. 3343/2020, ha escluso ulteriori

obblighi di pagamento a favore dell'ex socio privato da parte della società e della Regione, respingendo altresì le richieste risarcitorie di quest'ultima.

La società **Airgest,** al primo semestre, presentava un risultato negativo di 1,967 milioni di euro, presumibilmente destinato ad aggravarsi, secondo le proiezioni, a conclusione dell'esercizio, fino a 4,312 milioni di euro, ben lungi dal pareggio di bilancio preventivato nel piano industriale aggiornato, propedeutico alla ricapitalizzazione di 12.495.000,00 euro a carico del socio Regione, deliberata il 19 luglio 2018.

Il mancato decollo delle attività, all'origine della discrepanza fra le aspettative e i risultati ottenuti, veniva individuato nell'esito non favorevole della procedura di gara *ex* art. 11 L.R. 24/2016, conclusa senza che fossero state proposte manifestazioni d'interesse; in ragione della situazione prospettata, sia nella relazione sulla gestione che in quella del collegio sindacale, si scorgevano i presupposti per l'applicazione dell'art. 2446 del codice civile, che disciplina l'ipotesi della riduzione del capitale sociale per perdite, ovvero per procedere ad una nuova ricapitalizzazione, sottolineandosi da parte della ragioneria la mancata considerazione del positivo impatto dell'art. 13 della L.R. n.14/2019[302].

La verifica sul secondo semestre non approdava a dati più confortanti, dal momento che la società prevedeva di chiudere l'esercizio con una perdita di euro 4.306.133, riducendo il patrimonio netto di 1,5 milioni di euro; il risultato, fra l'altro, era suscettibile di revisione peggiorativa data l'omissione, evidenziata dal collegio sindacale, di alcune scritture di rettifica.

[302] L'art. 13 richiamato nel testo, rubricato "Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi" dispone che: *1. L'Assessorato regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo, previo parere della competente commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, sentiti l'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità e l'Assessorato regionale dell'economia, è autorizzato ad effettuare interventi finanziari a favore dell'aeroporto di Trapani Birgi, per il tramite della società di gestione aeroportuale, di cui la Regione è azionista di maggioranza.*
2. L'erogazione dei finanziamenti, pari ad euro 4.625.500 per l'esercizio finanziario 2019 e ad euro 4.725.500 per l'esercizio finanziario 2020, è subordinata alla sottoscrizione di apposita convenzione tra il dipartimento regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo e la società di gestione aeroportuale.
3. La convenzione riporta il programma pluriennale delle nuove rotte, gli obiettivi di incremento dei flussi turistici attesi e il riferimento al piano industriale ovvero all'analisi di redditività ex ante dell'intervento finanziario, nonché i reciproci rapporti anche inerenti al trasferimento delle risorse.
4. Per le finalità di cui al presente articolo, il dipartimento regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo è autorizzato ad avvalersi, nel rispetto della normativa vigente in materia, di specifici studi di settore per una spesa non superiore a 100 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2019.
5. I finanziamenti di cui al presente articolo sono concessi in conformità e nel rispetto delle procedure di cui alla Comunicazione della Commissione europea relativa agli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree del 4 aprile 2014, n. 2014/C 99/03 - paragrafi 3.4 e 3.5, ovvero, in subordine, paragrafo 5.2. In tale ultima ipotesi gli aiuti sono concessi subordinatamente all'esito positivo della procedura di controllo comunitario di cui agli articoli 107 e 108 TFUE.
6. Agli oneri derivanti dal presente articolo, quantificati in euro 4.725.500 per ciascuno degli esercizi finanziari 2019 e 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 7, Programma 1, capitolo 473311 per gli esercizi finanziari medesimi.

Sul piano nazionale e regionale erano previsti interventi finalizzati al rilancio aeroportuale: il ministro delle Infrastrutture e trasporti, in data 6 luglio 2019, aveva adottato un decreto in cui precedeva un impegno finanziario di 23 milioni di euro per garantire i collegamenti fra Trapani e altre città italiane, con auspicabile incremento dei ricavi connessi all'aumento del traffico aereo; inoltre, l'art. 13 della L.R. 14/2019, che prevedeva l'erogazione negli anni 2019 - 2020 di una somma complessiva di euro 9.351.000, da destinare alla società di gestione nell'ambito della procedure di cui alla Comunicazione della Commissione europea relativa agli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti, aveva trovato attuazione mediante la stipula di una convenzione, nel mese di dicembre 2019, con l'Assessorato al Turismo.

L'organo di controllo, nonostante la predisposizione di tali misure, preso atto delle risultanze complessive e tenuto conto della chiusura dell'aeroporto a causa dell'emergenza epidemiologica, formulava le seguenti osservazioni conclusive:

- le perdite d'esercizio e quelle del 2018 riportate a nuovo proiettavano la società nell'ambito applicativo dell'art. 2446 c.c.;
- il capitale sociale avrebbe dovuto essere ricostituito al valore nominale minimo di 7 milioni di euro previsto dal D.M. 521/97;
- le perdite di esercizio attese per gli esercizi 2020 e 2021 escludevano di poter ipotizzare un pareggio di bilancio prima del 2022.

Si evidenziava, infine, che il collegio sindacale aveva denunciato anche una forte esposizione debitoria verso Enac ed Inps, suggerendo un attento monitoraggio della situazione finanziaria, la quale faceva presagire una possibile proposta di liquidazione societaria.

Altrettanto deficitaria risultava la situazione del **Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia**, secondo quanto dichiarato nella relazione degli amministratori (non corredata da quella del collegio sindacale) dalla quale risultava un risultato d'esercizio negativo pari ad euro 365.913,00, con ricavi pari a euro 298.715,00 (di cui 199 mila riferibili ad attività progettuale e la restante a contributi dei soci e canoni locativi), a fronte di 328 mila euro di costi per il personale dipendente e per la governance societaria, 220 mila euro per l'acquisto di beni e servizi e 110 mila euro per gli ammortamenti.

Lo stato patrimoniale evidenziava una situazione di illiquidità, in presenza di un'esposizione debitoria verso banche di 100 mila euro; dei crediti, pari 2,400 milioni di

euro, 1,100 milioni risultavano accantonati a fondo rischi per varianti progetti e svalutati per 860 mila; i debiti verso fornitori, erario ed altri erano consistenza complessiva pari a 620 mila euro.

La gestione della società, non destinata ad assicurare un servizio di interesse generale, non rispettava i parametri per il suo mantenimento previsti dall'art. 20, lettere d) ed e) del TUPS. Tuttavia, la stessa sembrava destinata a sopravvivere, seppur nell'incertezza della veste giuridica da assumere.

Il piano di revisione ordinaria 2019, infatti, ne prevedeva il mantenimento, con contrazione dei costi; la delibera di Giunta n. 392/2019 ne prefigurava, invece, la trasformazione in Agenzia; la *governance societaria*, dal canto suo, dichiarava di aver ottenuto favorevoli interlocuzioni finalizzate alla sua evoluzione di ente *in house,* deputato allo svolgimento di attività di supporto alla ricerca e innovazione, da finanziarsi con le risorse della programmazione comunitaria[303].

L'organo di controllo osservava che, in tale contesto di incertezza, permaneva comunque ferma la capacità della società di produrre ulteriori perdite d'esercizio, in presenza di un organico di 4 dipendenti, 3 amministratori e 3 componenti il collegio.

b) L'**esame preventivo delle decisioni degli organi societari** sugli atti espressamente indicati dall'art. 5 del decreto n. 2731 si declinava nella redazione di relazioni tecniche riguardanti *budget* e piano dei servizi del personale, trasmesse all'Assessore competente, che, in alcuni casi, aveva provveduto a formulare specifici indirizzi mentre, nella maggior parte delle ipotesi l'approvazione dei documenti era dipesa dall'operatività del meccanismo del silenzio assenso[304].

c) Si rappresentano di seguito le più significative criticità emerse a seguito delle verifiche sui **limiti di spesa**.

[303] La società è ricompresa nel progetto di concentrazione prima indicato.

[304] Nel 2019 risultavano approvati i budget delle società: "Sicilia Digitale S.p.A", "Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria S.C.p.A. – SEUS", "Società degli Interporti Sicilia S.p.a.", "Servizi Ausiliari Sicilia Scpa" e Riscossione Sicilia SpA"; nel 2020 quelli di SAS S.c.p.a; AST S.p.a.; Resais S.p.a.; SEUS S.c.p.a. - MAAS S.c.p.a.; - Riscossione Sicilia S.p.a..

L'amministrazione ha trasmesso la nota prot. n. 16410 del 28/03/2019 riguardante Riscossione; la nota prot. n. 9280 del 21/02/2019 relativa sia a *budget* che al piano dei servizi del personale Sicilia Digitale; la nota prot. n. 7133 dell'11/02/2019 relativa sia al *budget* che al piano dei servizi del personale della Seus; la nota prot. n. 16981 del'1/04/2019 relativa al *budget* della Sas e la nota prot. n. 2101 del 4/04/2019 contenente linee di indirizzo per le problematiche relative al personale.

La Ragioneria Generale provvedeva poi a rappresentare specifiche criticità inerenti al Piano dei servizi del personale, richiedendo la sospensione delle procedure di assunzioni disabili in attesa di emanazione di specifico parere sull'argomento da parte dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, a Riscossione Sicilia, con nota prot. n. 16408 del 28/03/2019; alla SAS con nota prot. n. 16572 del 29/03/2019) ed AST (nota prot. n. 18998 del 10/04/2019).

Il tetto sulle retribuzioni imposto dall'art. 13, comma 3, della legge regionale n. 13/2014, prorogato con legge regionale n. 8/2016, pari a 100.000,00 euro, secondo quanto può desumersi dalla nota della Ragioneria n. 36987 del 10 luglio 2019, risultava violato nell'ambito della dirigenza della società Sicilia Digitale, per un importo complessivamente pari a 382.855,64[305].

Il rispetto dei limiti imposti dall'art. 33, commi 3, 4 e 5 della L.R. n. 9/2015[306] ai compensi degli amministratori negli 2016-17-18 era oggetto della verifica ispettiva avviata con le note nn. 57799, 57820 e 57805/2019, riguardava anche l'osservanza dell'art. 5, comma 9 del D.L.95/2012[307].

L'indagine metteva in luce plurime irregolarità, comunicate all'Assessore per l'Economia con la relazione prot. n. 10359 del 28 febbraio 2019 del Servizio 6 "Partecipazioni", di seguito sintetizzate:

- i compensi erogati a due componenti del consiglio di amministrazione dell'**AST**, dal 1° gennaio 2016 al 16 febbraio 2016, non rispettavano i limiti di cui all'art. 33 L.R. 9/2015;
- anche il compenso attribuito nello stesso periodo all'amministratore unico di **Riscossione Sicilia** superava il limite predetto;

[305] In particolare, la Ragioneria Generale, con la nota in questione chiedeva "*di voler specificare l'esatto ammontare del trattamento economico annuo di ciascun dirigente e di attivarsi per il recupero di quanto indebitamente corrisposto*" sollecitando, con nota prot. n. 61510 del 15/11/2019, il Collegio Sindacale ed il Revisore Legale a darvi urgente riscontro "*contestualmente garantendo che in atto sia rispettato il limite dei 100 mila euro per il trattamento retributivo dei dirigenti societari, nonché di far conoscere gli esiti sulle procedure di rimborso afferenti le eventuali differenze riscontrate*".

[306] Questo il contenuto dei commi richiamati *3. Qualora l'amministratore unico o l'amministratore delegato ricopra anche le funzioni di direttore generale, il limite massimo del trattamento economico annuo omnicomprensivo è pari a euro novantamila.*
4. Il limite massimo di cui al comma 3, per gli amministratori unici o delegati che ricoprano anche le funzioni di direttore generale, è ridotto a settantamila euro, per le società con un numero di dipendenti inferiore a quattrocento o con un valore della produzione inferiore a quindici milioni di euro.
5. Per le società di cui al comma 1, i limiti di cui all'articolo 20, comma 4, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 sono ridotti del trenta per cento". La disposizione richiamata a sua volta prevede che "*le società a totale partecipazione della Regione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano le opportune iniziative affinché i compensi degli organi di amministrazione e di controllo vengano ridotti ad un importo massimo onnicomprensivo, ivi compresi eventuali benefit, di 50.000 euro per ciascun componente degli organi di amministrazione e di 25.000 euro per ciascun componente degli organi di vigilanza e controllo e dei comitati di sorveglianza."*

[307] Si segnala, sempre in tema di riduzione per le spese degli organi di amministrazione, che le economie derivanti dalla sostituzione del Consiglio di amministrazione con un amministratore unico all'art. 33, comma 1, lett. b, della legge regionale 9/2015, modificato dall'art. 5, comma 2, legge regionale 11 agosto 2017, n. 16 hanno subito una contrazione in ragione dell'attuazione data alla lett. b, della legge regionale 9/2015, il quale prevede che "*nelle società in house providing, individuate con decreto del Presidente della Regione in relazione a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, l'amministrazione è affidata ad un consiglio di amministrazione con durata triennale, composto da un presidente e due consiglieri, secondo le previsioni statutarie sulla rappresentanza dei soci*…"; il decreto presidenziale n. 590/2018 ha individuato i parametri organizzativi per ripristino in sostituzione dell'Amministratore Unico dei CdA, in seguito estesi dal successivo 510/2019, che, in luogo del riferimento alla presenza di "*un numero di dipendenti a qualunque titolo superiore a cento*" ha richiesto "*una forza occupazionale impiegata pari o superiore a cento unità*"; in esito del percorso normativo sopra tratteggiato, quindi, sono stati ricostituiti i Consigli di amministrazione delle società SAS e SEUS, mentre le uniche società in house gestite da un amministratore unico sono Sicilia Digitale ed Interporti (anche l'amministratore unico di RISCOSSIONE è stato sostituito dal CdA, ai sensi dell'art.28 della L.R. n. 16/2017).

- l'amministratore unico di **Sicilia Digitale S.p.A.** risultava beneficiario di un compenso superiore al tetto normativamente previste dal 2015 fino alla prima mensilità del 2018 e, per questa ragione, stato segnalato alla Procura della Repubblica ed alla Procura della Corte dei conti (l'amministrazione, con nota n. 52881 del 1 giugno 2021, riferiva, allegando la pertinente documentazione, che - accertata la violazione di disposizioni regionali di *spending review* con riferimento ai compensi della dirigenza e del direttore e restate inevase le conseguenti richieste di recupero - era stata avviata l'azione di revoca nei confronti dell'amministrare unico, nel frattempo dimessosi, con riserva di segnalazioni propedeutiche all'azione di responsabilità);
- i compensi percepiti da un amministratore in quiescenza della **AIRGEST**, in violazione dell'art. 5, comma 9 del D.L.95/2012, erano già in corso di recupero secondo quanto dichiarato dalla società nella nota n. 79 del 25 gennaio 2019;
- i compensi erogati ai componenti del Consiglio di Gestione della **SEUS** dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016 non erano in linea con le limitazioni prescritte;

La nota prot. n. 99468/2020, inviata in esito alla richiesta di approfondimenti istruttori, riferiva inoltre di ulteriori verifiche relative al rispetto del tetto sui rimborsi spese, limitato dal D.A. Economia n. 28/2012 al 10% dell'ammontare dei compensi, che avevano condotto all'accertamento di irregolarità relative ai rimborsi erogati dalla società Airgest; SAS; Sicilia Digitale e MAAS e dell'avvio di ispezioni nelle società Seus ed AST, rispettivamente in materia di personale e di procedure degli acquisti.

d) In riferimento alle consulenze, sono state comunicate le autorizzazioni preventive rilasciate nel corso del 2019, in applicazione dell'art. 24 comma 2 della legge n. 9/2013, dalla Ragioneria, che ha provveduto ad emanare specifiche direttive riguardanti gli incarichi professionali, rivolte tutte le società[308].

[308] La Ragioneria Generale, con la circolare prot. n. 64527 dell'11/12/2018, ha diffuso le Linee guida elaborate dall'ANAC 2018 in materia di affidamento dei servizi legali e, con nota prot. n. 87876 del 9/11/2020 ha indirizzato alle società specifiche direttive sugli incarichi professionali.
La società Riscossione Sicilia, con nota prot. n. 45906 del 25/2/2019 ha richiesto l'autorizzazione ad avvalersi di una consulenza legale e tributaria e, dopo aver ricevuto la richiesta istruttoria formulata dalla Ragioneria Generale nella nota prot. n. 16092/2019 ha comunicato di voler rinunciare alla consulenza.
Le società Airgest e SEUS sono state rispettivamente autorizzate, con le nota prot. n. 15769 del 26/5/2019 e prot. n. 32750 del 19/06/2019 ad avvalersi di consulenze per attività di Broker, a seguito di scadenza del precedente incarico in materia contabile e fiscale.

e) I controlli di cui all'art. 19 del D. Lgs n. 175/2016, relativi al contenimento delle spese di funzionamento ivi comprese quelle per il personale, secondo quanto accertato in sede istruttoria non sono stati esercitati.[309]

Per gli esercizi successivi, la delibera n. 619 del 31 dicembre 2020, contenente il Piano di revisione delle partecipazioni regionali anno 2020, redatto ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ha previsto la riduzione dei costi del 5%, per un triennio a partire dal 2021 (con base 2018)[310], introducendo, però, fra le deroghe al divieto di assunzioni di cui all'art.20, comma 6 della L.R. n.11/2010, anche quelle, a tempo determinato, da effettuarsi presso Sicilia digitale, senza che risulti evidente, sulla base di una prima lettura, la necessaria copertura normativa, richiesta in ossequio al principio di gerarchia delle fonti.

Per il futuro, l'art. 19 del D.lgs. n. 175/2016 dovrà comunque trovare necessariamente integrale applicazione, in attuazione del punto 5.a) del "*Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021.*"

f) I controlli sulle società in liquidazione sono attribuiti all'Ufficio Speciale per la chiusura delle liquidazioni, incardinato presso l'Assessorato dell'economia, il quale, oltre alla ordinaria attività di indirizzo, supervisione e controllo degli atti societari, vigila sul rispetto da parte degli organi di amministrazione e controllo della normativa codicistica, nazionale e regionale in materia di partecipate.

Ai sensi della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, l'Ufficio speciale è tenuto a trasmettere una relazione annuale sullo stato delle procedure di liquidazione[311], in cui, per il 2019, veniva segnalata la mancata approvazione dei bilanci della Società Biosphera (dal 2012) e della Società Inforac[312].

---

[309] Ciò risulta dalla nota della Ragioneria Generale prot. n. 72074 del 7/10/2020; inoltre, nella relazione del presidente della Regione, alla domanda 3.7 della Sezione III – "Controllo sugli organismi partecipati", in cui veniva richiesto se l'Amministrazione socia avesse ottemperato, per la parte di propria competenza, alle prescrizioni in materia di gestione del personale di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016, viene fornita risposta negativa e si specifica che "*In Sicilia le disposizioni dell'art. 19 del d.lgs. 175/2016 non hanno ancora trovato attuazione. La Regione Siciliana ha emanato differenti disposizioni con l'art.64 della l.r. 21/2014 e s.m.i.*".

[310] Resta da valutare nei successivi esercizi l'osservanza di riduzione della spesa corrente assunti nel "Piano di rientro" e concretizzati nell'art. 4 della legge di stabilità regionale per il 2021, illustrati in premessa, e le ricadute in termini di risparmi di spesa e di risultati conseguiti derivanti dal conferimento di RESAIS a SAS concentrazione societaria tra Sicilia Digitale S.p.A., Parco Scientifico e Tecnologico S.C.p.A. e Società degli Interporti Siciliani S.p.A deliberati dalla giunta regionale nel contesto del Piano di razionalizzazione per il 2020.

[311] La relazione è stata trasmessa con nota prot. n. 1675 del 30 giugno 2020 alla II Commissione legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana, al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana, all'Ufficio di Gabinetto del Presidente della Regione Siciliana, all'Ufficio di Gabinetto Assessore regionale dell'Economia.

[312] Le società in liquidazione, iscritte al registro delle imprese, partecipate in maniera totalitaria o maggioritaria dalla Regione, sono, al 31 dicembre 2019: BIOSPHERA s.p.a. (53, 12%); INFORAC s.r.l. (100%); TERME Dl ACIREALE s.p.a. (100%); TERME Dl

* * * * * * *

Una volta esposte le principali risultanze dell'istruttoria **r**iguardanti l'intero complesso delle società partecipate, la conseguente valutazione conclusiva che si intende trarre deve necessariamente tenere conto dei plurimi aspetti di criticità venuti in luce.

Gli stessi, in parte riguardano intrinsecamente l'attività di controllo, certamente da implementare, attualmente affidata, pur in presenza di adempimenti numerosi e complessi, ad un numero esiguo di funzionari, tanto da far dubitare che, in riferimento alle società *in house*, siano integrate le caratteristiche necessarie per la configurabilità del "controllo analogo"[313].

Appaiono deficitari anche gli aspetti a monte e valle delle verifiche, rilevandosi l'evanescenza degli obiettivi strategici nell'ambito della programmazione e la sostanziale impermeabilità dell'amministrazione alle segnalazioni riguardanti gestioni deficitarie, a lungo protratte senza che siano manifestate inversioni di tendenza, in assenza di significativi interventi.

14.6 Il controllo sugli enti ed organismi vigilati

Gli enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi, organismi, comunque denominati, sottoposti a tutela o a controllo o a vigilanza o che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione, e quelli presso i quali la stessa indica i propri rappresentanti, nel loro complesso, compongono un'ampia e variegata galassia, ricomprendente 85 enti ed organismi[314], secondo quanto specificato nella relazione sul funzionamento dei controlli interni redatta dal Presidente della Regione.

Il "*piano di riordino degli enti regionali*", previsto dall'art. 39 della legge regionale n. 9 del 2015,[315] finalizzato al contenimento della spesa pubblica non ha ancora trovato

SCIACCA s.p.a. (100%); SICILIA PATRIMONIO IMMOBILIARE s.p.a. (75%); le società in liquidazione a partecipazione minoritaria della Regione ed ancora iscritte al registro delle imprese sono: C.A.P.E. - Regione siciliana SGR (49%); Mediterranea Holding di Navigazione S.r.l. (30,33% esercitato diritto di recesso in data 22/12/2015); Stretto di Messina s.p.a. (2,58%).

[313] La struttura, secondo quanto chiarito con nota n. 36064 del 27 aprile 2021, si avvale di un unico dirigente e di tre funzionari direttivi; la postazione dirigenziale dell'U.O. "controllo analogo" è vacante ed è dotata di un solo funzionario direttivo; la relativa attività è svolta dai tre funzionari incaricati di occuparsi dei diritti del socio Regione.

[314] La tabella - allegato 7 - alla risposta della ragioneria generale prot. n. 72024 del 7/10/2020 riferisce di 69 enti e 21 organismi.

[315] I primi due commi della disposizione richiamata dispongono 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, predispone 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*

attuazione e, in difetto di una struttura appositamente dedicata, le funzioni di controllo vengono esercitate, in assenza di coordinamento, dai singoli dipartimenti intestatari della vigilanza sugli enti, titolari anche delle funzioni di razionalizzazione degli stessi.

Sotto tale ultimo profilo, per il 2019, si segnala il processo di accorpamento degli I.A.C.P., la riorganizzazione dei Consorzi di Bonifica, da riunirsi in due poli, uno per la Sicilia orientale e uno quella orientale, in base al percorso avviato dall'art.13 della legge regionale n. 5/2014[316], e la prosecuzione del processo di integrazione dell'I.R.C.A.C. e della C.R.I.A.S., confluiti nell'"I.R.C.A.", istituto dall'art. 1 della L.R. n.10/2018[317].

Le tabelle che seguono fotografano, al 31 dicembre 2019,[318] gli enti strumentali o sottoposti a controllo o a vigilanza dell'amministrazione regionale o che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della stessa nonché gli enti presso cui la Regione indica i propri rappresentanti, come rappresentati nella Relazione annuale del Presidente della Regione siciliana.

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.

[316] Il percorso riorganizzativo dei consorzi di bonifica, non ancora portato a termine, è destinato subire significativa evoluzione, secondo quanto prefigurato dal "*Piano di rientro della Regione Siciliana del disavanzo in attuazione dell'Accordo Stato-Regione sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione Siciliana il 14 gennaio 2021*", che prevede al punto 5 f), l'approvazione di un apposito intervento normativo, finalizzato alla loro razionalizzazione mediante la creazione di un unico consorzio, articolato in quattro distretti, sul quale indirizzare gli investimenti necessari al riammodernamento delle infrastrutture e alla manutenzione degli impianti elettromeccanici e delle reti distributive e idrauliche; un regime transitorio prevede un contributo decennale decrescente e la contestuale liquidazione dei pregressi consorzi, la cui definizione dovrebbe coincidere con l'autosufficienza economico finanziaria del nuovo ente, in ipotesi destinatario di fondi extra-regionali per gli aspetti infrastrutturali; i risparmi attesi dovrebbero verificarsi nel sistema a regime, all'esito di una radicale revisione di quello previgente.

[317] Questo il testo della norma: "1. *Al fine della riorganizzazione degli enti per il finanziamento delle imprese, attraverso la relativa concentrazione, e della razionalizzazione degli interventi previsti dalla normativa vigente in favore delle imprese aventi sede in Sicilia, sono approvate le seguenti disposizioni.*

2. "La Cassa Regionale per il Credito alle Imprese Artigiane Siciliane (CRIAS) e l'Istituto Regionale per il Credito alla Cooperazione (IRCAC) sono incorporati per fusione in un unico ente, che assume la denominazione di Istituto Regionale per il Credito Agevolato (IRCA), con sede in Palermo, che mantiene la natura giuridica di ente economico dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, subentra in tutti i rapporti attivi e passivi degli enti incorporati ed opera esclusivamente in favore delle imprese artigiane e cooperative. Il predetto ente è sottoposto alla vigilanza e al controllo dell'Assessorato regionale delle attività produttive e, per i profili contabili, dell'Assessorato regionale dell'economia.

3. Le risorse finanziarie per gli interventi di cui al presente articolo sono costituite dai fondi istituiti presso la CRIAS e l'IRCAC, mantenendo gli stessi la propria destinazione per comparto produttivo.

4. Il personale in atto in servizio presso la CRIAS e l'IRCAC transita, in forza della presente legge, nell'Istituto Regionale per il Credito Agevolato (IRCA), mantenendo il trattamento giuridico-economico esistente alla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Con regolamento ai sensi del comma 4 dell'articolo 12 dello Statuto, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta dell'Assessore regionale per le attività produttive, di concerto con l'Assessore regionale per l'economia, previo parere della Commissione "Bilancio" e della Commissione "Attività produttive" dell'Assemblea regionale siciliana, sentite le associazioni delle categorie dei settori economici interessati, si provvede a disciplinare le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, secondo i principi generali dell'ordinamento amministrativo e contabile".

[318] Rispetto ai prospetti riportati si riferiscono le innovazioni registrate nel 2020. **Variazione del numero dei dipendenti:** per Parco Archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi (249); Parco Archeologico di Naxos e Taormina (76); Parco Archeologico di Selinunte, Cave di Cusa e Pantelleria (62); Centro regionale inventario e catalogazione (29) Centro regionale progettazione e restauro (33); Consorzio per le autostrade siciliana (CAS) (303); Istituto autonomo case popolari di Agrigento (63); Istituto autonomo case popolari di Caltanissetta (44); Istituto autonomo case popolari di Catania (45); Istituto autonomo case popolari di Enna 26); Istituto autonomo case popolari di Messina (61); Istituto autonomo case popolari di Palermo (124); Istituto autonomo case popolari di Ragusa (27); Istituto autonomo case popolari di Siracusa (42); Istituto autonomo case popolari di Trapani (64): **Variazione nel numero dei componenti del consiglio di amministrazione**: Ente autonomo regionale Teatro V. Emanuele Messina (3); Fondazione orchestra sinfonica siciliana (4).

In particolare, gli enti sono raggruppati in quattro categorie:

a) 26 enti (od organismi) strumentali e totalmente controllati dalla Regione;

b) 16 enti ed organismi strumentali della Regione anche se non totalmente controllati dalla stessa;

c) 15 enti od organismi, diversi dalle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficienza, che non ricadono nelle precedenti categorie e sono sottoposti soltanto a vigilanza della Regione;

d) 28 enti ed organismi, che non ricadono nelle precedenti categorie e che, nondimeno, usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione o i cui organi di vertice sono designati in tutto o in parte dalla Regione;

Per ciascun ente (o organismo o azienda o agenzia o consorzio, comunque denominato) vengono indicati: la denominazione, il settore di attività, il numero di componenti dei consigli di amministrazione, il numero di dipendenti, il risultato dell'esercizio 2019 o, in mancanza, dell'ultimo esercizio il cui rendiconto sia stato regolarmente approvato[319].

[319] La disciplina relativa a ciascuno degli enti, distinti secondo la relazione con l'amministrazione e, in tale ambito, per dipartimento vigilante è di seguito sintetizzata.

A. Enti totalmente controllati dalla Regione:

Dipartimento Attività produttive:

Le attività di vigilanza, indirizzo e controllo svolte nei confronti dell'IRSAP, ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 8/2012, riguardano le delibere di approvazione dei bilanci di previsione, di variazione di bilancio e di bilancio consuntivo; entro 30 giorni dalla ricezione dei documenti contabili l'assessore alle Attività Produttive può annullare le delibere per motivi di legittimità o di merito, restituendole all'IRSAP. Entro il suddetto termine di 30 giorni l'Amministrazione può richiedere, per una sola volta, integrazioni documentali utili all'istruttoria. Detta richiesta sospende il termine, che riprende a decorrere dalla data di ricezione della documentazione richiesta. Trascorso il termine di giorni 30 i documenti contabili si ritengono approvati.

Dipartimento Funzione Pubblica: si richiamano specifiche previsioni del Regolamento di organizzazione (D.P. 23/12/2009 n. 14 e del Decreto Presidenziale 13 novembre 2019, n. 22): approvazione tutoria dei bilanci e relative variazioni; proposta all'Assessore per le Autonomie Locali e della Funzione Pubblica per la nomina,(con decreto del Presidente della Regione) del Consiglio di Amministrazione, oggi superato dal nuovo quadro normativo di riferimento, e del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza; misure di contenimento della spesa del settore pubblico regionale in materia di compensi ai componenti degli organi di amministrazione e controllo (art. 17 della L.R. n. 11/2010); richiesta di intervento per i pareri formulati dagli enti nei confronti degli uffici regionali (art.32 c.5 L.R.n.6/1997); acquisizione semestrale della relazione trasmessa dagli organi di controllo interno sull'attività svolta, all'amministrazione rappresentata in seno al collegio; pubblicazione di una serie di dati relativi all'ente vigilato.

Dipartimento Beni Culturali: sugli enti strumentali e totalmente controllati dalla Regione viene effettuato il controllo amministrativo della contabilità di concerto con il Servizio 4 – Vigilanza dell'Assessorato Regionale dell'Economia – Dipartimento del Bilancio e del Tesoro.

Dipartimenti Istruzione e Formazione: l'Assessorato regionale dell'Istruzione e della F.P. svolge il controllo sugli Enti attraverso la nomina dei componenti dei Consigli di Amministrazione e la nomina dei collegi dei revisori dei conti. I contributi assegnati nei rispettivi capitoli di bilancio vengono erogati a seguito di approvazione, da parte dell'Organo tutorio, dei bilanci di previsione e consuntivi.

B. Enti non totalmente controllati dalla Regione

Il **Dipartimento attività produttive** esercita il controllo di legittimità sugli atti deliberativi degli enti IRCAC, ai sensi dell'art. 23 della legge regionale n. 36/91, e CRIAS, ai sensi dell'art. 27 della legge regionale n. 35/91, con esclusione delle deliberazioni inerenti alle operazioni di credito e gli atti connessi. Il controllo avviene secondo le seguenti modalità: nel caso in cui l'Amministrazione ritenga necessaria l'acquisizione di chiarimenti, viene redatta nota di sospensione degli effetti della delibera. Successivamente, acquisiti i riscontri ai rilievi posti, qualora gli stessi non siano ritenuti esaustivi ai fini del superamento del vaglio di legittimità, l'atto deliberativo viene annullato. Diversamente, ove la delibera fosse ritenuta conforme alle prescrizioni di legge, l'Amministrazione la approva con atto esplicito, ovvero non adotta alcun atto, facendola, così, diventare esecutiva per decorrenza dei termini di legge.

Dipartimento Beni Culturali: sugli enti strumentali della Regione anche se non totalmente controllati dalla stessa viene effettuato il controllo amministrativo della contabilità di concerto con il Servizio 4 – Vigilanza dell'Assessorato Regionale dell'Economia – Dipartimento del Bilancio e del Tesoro.

Dipartimenti Istruzione e Formazione: l'Assessorato regionale dell'Istruzione e della F.P. svolge il controllo sugli Enti attraverso la nomina dei componenti dei Consigli di Amministrazione ed eroga il finanziamento previsto dalle leggi regionali n. 152/1980 e n. 55/1985 art.1 sulla scorta di un programma annuale di attività.

Dipartimento Turismo: Il controllo attiene l'E.A.R. Teatro Vincenzo Bellini di Catania e l'E.A.R. Teatro Vittorio Emanuele di Messina relativamente alla nomina/designazione dei componenti del Consiglio di Amministrazione e revisori dei Conti e nell'approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi.

Enti od organismi che sono sottoposti soltanto a vigilanza della Regione o che usufruiscono di trasferimenti diretti o presso cui la Regione indica i propri rappresentanti

Il Dipartimento Attività produttive esercita l'attività di vigilanza sulle Camere di Commercio dell'Isola, normate dalla legge n. 580/1993, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 4 aprile 1995, n. 29, come modificato dall'art. 2 della legge regionale 2 marzo 2010, n. 4, negli ambiti relativi al funzionamento degli organi e allo svolgimento dei compiti di interesse generale, intervenendo nella costituzione dei consigli camerali e, ove decaduti, nella nomina di commissari ad acta.

Il **Dipartimento delle Infrastrutture e della Mobilità** è competente in ordine al CAS e agli IACP. Il consorzio autostrade siciliane (CAS) è un ente pubblico non economico sottoposto a vigilanza della Regione il cui controllo viene esercitato dal collegio dei revisori dei conti costituito da un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze con funzioni di Presidente, un rappresentante del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e un rappresentante del Dipartimento regionale delle Infrastrutture, della mobilità e dei trasporti. Gli Istituti autonomi per le case popolari della Sicilia sono enti pubblici non economici il cui controllo viene esercitato dai collegi sindacali costituiti dal Presidente designato dal Presidente della Regione e nominato dalla Giunta regionale, un componente nominato dall'Assessore per le infrastrutture e la mobilità ed un componente nominato dall'Assessore per l'economia.

Dipartimento Turismo, Sport e Spettacolo: il controllo è esercitato attraverso i Revisori dei conti, in parte nominati dall'Amministrazione regionale ad eccezione della Fondazione Teatro Luigi Pirandello, della Fondazione Teatro Massimo e dell'Istituto Dramma antico (INDA) sui quali il controllo viene effettuato, all'atto dell'erogazione del contributo ordinario, attraverso la verifica della regolarità dei bilanci approvati dai competenti organi interni, su parere del Collegio dei Revisori.

Il Dipartimento Lavoro esercita le seguenti competenze in ordine al C.I.A.P.I. di Priolo Gargallo (SR): il Consiglio di Amministrazione viene interamente nominato dalla Regione Siciliana, secondo le modalità di cui all'art. 4 della l.r. 6/3/1976 n. 25 e s.m.i., di fatto esercitando un assoluto potere di direzione-coordinamento e supervisione dell'attività dell'Ente. Il Dipartimento regionale del Lavoro approva formali convenzioni per regolamentare la gestione dei servizi affidati all'ente e monitora costantemente lo stato di attuazione delle stesse attraverso la verifica costante del raggiungimento degli obiettivi prefissati. La Regione Siciliana svolge la vigilanza e il controllo sul bilancio avvalendosi del Collegio dei Revisori. Detta vigilanza avviene ex ante, in itinere ed ex post attraverso l'approvazione da parte della Regione Siciliana dei Bilanci (preventivi e consuntivi. Il CIAPI è inserito nel Bilancio consolidato della Regione Siciliana, quale soggetto rientrante nel "Gruppo Amministrazione Pubblica" con le caratteristiche di "Ente strumentale pubblico non in liquidazione". Il Dipartimento provvede altresì all'attuazione delle misure anticorruzione di cui miss. 18 PTPC 2018/2020 "Attività di vigilanza nei confronti di Enti e società partecipate e controllate con riferimento all'adozione ed attuazione del PTPC o di adeguamento del modello di cui all'art. 6 D.Lgs. 231/2001" attraverso il controllo sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Dipartimento Sviluppo rurale e territoriale: nell'ambito dell'attività di vigilanza sui consorzi di bonifica effettua la stessa attraverso l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti generali adottati dagli stessi. I bilanci preventivi e consuntivi dell'Ente di Sviluppo agricolo E.S.A. sono sottoposti all'approvazione della Giunta regionale di Governo.

Dipartimento Ambiente: per gli Enti Parco, ai sensi del c. 9, art. 9 della l.r. 98/81 e ss.mm.ii. sono sottoposte a controllo di legittimità le deliberazioni concernenti: lo Statuto dell'Ente; il bilancio preventivo, da adottarsi entro il 31 ottobre, contestualmente al programma di intervento di cui all'art. 24; l'acquisizione e alienazione di beni immobili; l'organizzazione degli Uffici e servizi con la specificazione dell'organico e la disciplina dello stato giuridico e il trattamento economico del personale che, per le qualifiche assimilabili, non può essere superiore a quello del personale della Regione Siciliana; il piano territoriale del parco; il regolamento del parco; il programma di intervento; il programma pluriennale economico-sociale; i concorsi per il personale; l'elezione del comitato esecutivo e la costituzione della comunità del parco. Per l'ARPA gli atti concernenti: i decreti inerenti bilanci di esercizio ed il Bilancio annuale economico preventivo; il programma annuale di attività; i provvedimenti che comportano oneri a carattere pluriennale che ricadano su esercizi successivi e quelli presi in considerazione dall'ultimo bilancio pluriennale dell'Agenzia regolarmente approvato; gli atti relativi a straordinaria amministrazione quali regolamenti, piante organiche, modifiche allo stato giuridico ed economico del personale, concorsi per l'assunzione di personale, acquisizione ed alienazione di beni, la contrazione di qualsiasi forma di indebitamento e l'acquisizione di partecipazione sono sottoposti al prescritto controllo sulla regolarità amministrativa e contabile del Collegio dei Revisori dei conti di cui al c. 6 lett. B art. 910 l.r. 6/01 e trasmessi all'Assessorato Territorio ed Ambiente per l'approvazione da parte del Dirigente Generale con relativo atto formale (D.D.G.).

Dipartimento Famiglia: la legge regionale 19/2005, art. 21, comma 14, che definisce la tipologia degli atti le I.P.A.B soggetti a controllo e le relative modalità; in molti casi gli Statuti prevedono in seno al Consiglio di Amministrazione al la presenza di un rappresentante della Regione, nominato dall'Assessore della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro, altre ai rappresentanti del Sindaco del Comune di riferimento, della Chiesa (Vescovo della diocesi), della Prefettura, oltre che di quello del fondatore.

Tabella n. 7 A Enti ed organismi strumentali totalmente controllati dalla Regione

Enti (od organismi) strumentali e totalmente controllati dalla Regione				
Denominazione	Settore di attività	Consiglio di amministrazione	Numero dipendenti	Risultato d'esercizio 2019 (o dell'ultimo bilancio approvato) Euro (€)
Agenzia regionale protezione ambientale – ARPA Sicilia	Tutela dell'ambiente	-	314	7.381.178,00
Fondo pensioni Sicilia	Erogazioni al personale in quiescenza	Commissario straordinario	66	240.123.638,68 (consuntivo 2015)
IRSAP – Istituto regionale sviluppo attività produttive	Promozione dell'insediamento delle imprese nelle aree destinate allo svolgimento di attività produttive	n. 3 (in atto Commissario straordinario)	178	4.771.155,90 (bilancio 2015)
Stazione consorziale sperimentale di granicoltura per la Sicilia	Ricerca e sperimentazione agraria	3	5	-217.678,08 (esercizio 2018)
Istituto regionale vini e oli di Sicilia	Incremento del patrimonio vitivinicolo e valorizzazione e promozione dell'olio EVO Siciliano	n. 3 (in atto Commissario straordinario)	61 (regionali in servizio nell'Ente)	-2.915.171,31 (esercizio 2018)
Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia	Ricerca e sperimentazione in campo zootecnico	3	42 (n.4 nei ruoli regionali in servizio presso l'ente - n. 40 ex ARAS fino al 31/12/2020 – n. 1 distaccato dall'istituto Incremento ippico – n. 1 operatore faunistico a t.d. fino al 31/12/2020))	-61.399,28

Istituto incremento ippico per la Sicilia	Ippicoltura, mantenimento e utilizzo presso stazioni di monta di stalloni miglioratori, tutela delle razze di equidi autoctone in via di estinzione. Gestione agrozootecnica della tenuta di Ambelia	3	26 (n. 2 nei ruoli regionali in servizio presso l'ente)	12.753,75
C.I.A.P.I. Di Priolo Gargallo	Formazione professionale – assistenza tecnica	n. 3 (in atto Commissario straordinario)	42	-335.994,61
Istituto dei ciechi opere riunite I. Florio e A. Salamone Palermo	Istruzione, assistenza, riabilitazione e formazione dei ciechi e degli ipovedenti	5	13	285.906,90
ERSU Ente regionale diritto allo studio di Catania	Servizi agli studenti universitari per il diritto allo studio	5	37	-5.937.685,01
ERSU Ente regionale diritto allo studio di Enna	Servizi agli studenti universitari per il diritto allo studio	5	16	-479.696,27 (Consuntivo 2016)
ERSU Ente regionale diritto allo studio di Messina	Servizi agli studenti universitari per il diritto allo studio	5	38	2.656.332,36
ERSU Ente regionale diritto allo studio di Palermo	Servizi agli studenti universitari per il diritto allo studio	5	65	647.875,00
Istituto tecnico regionale"Francesca Morvillo" di Catania	Istruzione secondaria	/	28	/

Liceo artistico regionale "R.Guttuso"di Bagheria	Istruzione secondaria	/	108	/
Liceo artistico regionale "L. e M. Cascio"di Enna	Istruzione secondaria	/	58	/
Liceo artistico regionale "R. Libertini" di Grammichele	Istruzione secondaria	/	39	/
Liceo artistico regionale "Don G. Morello"di Mazara del Vallo	Istruzione secondaria	/	48	/
Liceo artistico regionale "C.M. Esposito"di Santo Stefano di Camastra	Istruzione secondaria	/	33	/
Parco Archeologico e paesaggistico Valle dei Templi	Fruizione e valorizzazione dei beni culturali	1 Direttore e 5 Consiglieri del Parco	239	*
Parco Archeologico di Naxos e Taormina	Fruizione e valorizzazione dei beni culturali	1 Direttore e 1 Commissario straordinario	84	*
Parco Archeologico di Selinunte, Cave di Cusa e Pantelleria	Fruizione e valorizzazione dei beni culturali	1 Direttore e 1 Commissario straordinario	63	*
Centro regionale inventario e catalogazione	Tutela, valorizzazione e uso sociale dei beni culturali	1 Direttore e 1 Commissario straordinario	30	*
Centro regionale progettazione e restauro	Tutela, valorizzazione e uso sociale dei beni	1 Direttore e 1 Commissario straordinario	37	*
Parco Archeologico di Segesta	Fruizione e valorizzazione dei beni culturali	1 Direttore e 1 Commissario straordinario	25	*
Ente di sviluppo agricolo – E.S.A.	Agricoltura	3	266	Rendiconto 2019 in fase di elaborazione da parte dell'Ente

Fonte elaborazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti su dati forniti nella Relazione annuale del Presidente della Regione siciliana sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019.

Per gli enti contrassegnati con l'asterisco l'amministrazione ha genericamente riferito un risultato di esercizio positivo, senza fornire ulteriori dati o dettagli.

Tabella n. 7 B Enti ed organismi strumentali non totalmente controllati dalla Regione

Enti ed organismi strumentali della Regione anche se non totalmente controllati dalla stessa				
Denominazione	Settore di attività	Consiglio di amministrazione	Numero dipendenti	Risultato d'esercizio 2019 (o dell'ultimo bilancio approvato) Euro (€)
Ente Autonomo Regionale Teatro Vincenzo Bellini Catania	Attività liricosinfonica	Commissario straordinario	224	9.477.721 (bilancio 2018)
Ente autonomo regionale Teatro V. Emanuele Messina	Attività teatrale	3 (in atto Commissario ad acta)	59	4.108.821
IRCAC – Istituto regionale credito alle cooperative *	Promozione, incremento e potenziamento della cooperazione in Sicilia mediante il credito anche agevolato	3 (in atto 2)	40	3.810.872,00
CRIAS – Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane *	Promozione dello sviluppo delle imprese artigiane mediante l'agevolazione all'accesso al credito	3 (in atto Commissario straordinario)	67	78.000,00 (bilancio 2014)

Gli enti contrassegnati con l'asterisco, ai sensi dell'art. 1 della L.R. n. 10/2018, sono confluiti nell'"I.R.C.A." come meglio sopra specificato.

Consorzio di bonifica 1 Trapani	Agricoltura	Commissario straordinario (unuco per 5 Consorzi di bonifica)	69	51.134,23
Consorzio di bonifica 2 Palermo	Agricoltura		148	-12.956,38
Consorzio di bonifica 3 Agrigento	Agricoltura		241	-895.186,77
Consorzio di bonifica 4 Caltanissetta	Agricoltura		36	179.254,89
Consorzio di bonifica 5 Gela	Agricoltura		38	1.681,09
Consorzio di bonifica 6 Enna	Agricoltura	Commissario straordinario (unico per n. 6 Consorzi di bonifica)	127	-49.485,90
Consorzio di bonifica 7 Caltagirone	Agricoltura		60	52.450,81
Consorzio di bonifica 8 Ragusa	Agricoltura		126	-6.273,45
Consorzio di bonifica 9 Catania	Agricoltura		117	-151.322,00
Consorzio di bonifica 10 Siracusa	Agricoltura		35	-2.582.408,60
Consorzio di bonifica 11 Messina	Agricoltura		15	45.504,17
Parco minerario Floristella Grottacalda	Tutela, conservazione e valorizzazione del Parco	1 Commissario ad acta	4	Non esitato

Fonte elaborazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti su dati forniti nella Relazione annuale del Presidente della Regione siciliana sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019

Tabella n. 7 C Enti ed organismi sottoposti soltanto a vigilanza della Regione

Enti od organismi, diversi dalla IPAB, che non ricadono nelle precedenti categorie e sono sottoposti soltanto a vigilanza della Regione				
Denominazione	Settore di attività	Consiglio di amministrazione	Numero dipendenti	Risultato d'esercizio 2019 (o dell'ultimo bilancio approvato) Euro (€)
Camera di commercio Palermo ed Enna	Funzioni di interesse generale per il sistema imprese	8 (Giunta Camerale)	85	0
Camera di commercio Agrigento, Caltanissetta e Trapani	Funzioni di interesse generale per il sistema imprese	7 (Giunta Camerale)	103	0
Camera di commercio Sud-est (Catania, Siracusa, Ragusa)	Funzioni di interesse generale per il sistema imprese	7 (Giunta Camerale)	106	2.574.926,29
Camera di commercio Messina	Funzioni di interesse generale per il sistema imprese	5 (Giunta Camerale)	60	842.235,97 (bilancio 2018)
Consorzio per le autostrade siciliana (CAS)	Completamento rete autostradale Messina Palermo, Messina Catania Siracusa, Siracusa Gela; realizzazione iniziative stradale e auto stradale	3	315	-3.193.861,5 (al 31/12/2018)

Istituto autonomo case popolari di Acireale	Edilizia sociale	3 (in atto Commissario straordinario)	8	-1.718.091,24 (al 31/12/2018)
Istituto autonomo case popolari di Agrigento	Edilizia sociale	3 (in atto Commissario straordinario)	69	-362.690,9 (al 31/12/2014)
Istituto autonomo case popolari di Caltanissetta	Edilizia sociale	3 (in atto Commissario straordinario)	46	-2.153.301,45 (al 31/12/2018)
Istituto autonomo case popolari di Catania	Edilizia sociale	3 (in atto Commissario straordinario)	46	-1.057.824,41 (al 31/12/2018)
Istituto autonomo case popolari di Enna	Edilizia sociale	3 (in atto Commissario straordinario)	25	-2.796.908,61 (al 31/12/2018)
Istituto autonomo case popolari di Messina	Edilizia sociale	3 (in atto Commissario straordinario)	68	-6.261.550,03 (al 31/12/2017)
Istituto autonomo case popolari di Palermo	Edilizia sociale	3 (in atto Commissario straordinario)	128	-5.195.274,97
Istituto autonomo case popolari di Ragusa	Edilizia sociale	3 (in atto Commissario straordinario)	28	-1.673.241,81 (al 31/12/2018)
Istituto autonomo case popolari di Siracusa	Edilizia sociale	3 (in atto Commissario straordinario)	41	-3.705.210,54
Istituto autonomo case popolari di Trapani	Edilizia sociale	3 (in atto Commissario straordinario)	67	-8.599.115,97

Fonte elaborazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti su dati forniti nella Relazione annuale del Presidente della Regione siciliana sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019.

Tabella n. 7 D Enti e organismi che usufruiscono di trasferimenti diretti o i cui organi di vertice sono designati in tutto o in parte dalla Regione

Enti ed organismi che non ricadono nelle precedenti categorie e che, nondimeno, usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione o i cui organi di vertice sono designati in tutto o in parte dalla Regione				
Denominazione	Settore di attività	Consiglio di amministrazione	Numero dipendenti	Risultato d'esercizio 2019 (o dell'ultimo bilancio approvato) Euro (€)
Fondazione orchestra sinfonica siciliana	Attività liricosinfonica	5	112	119.991,00 (bilancio 2018)
Fondazione The Brass Group Palermo	Attività musicale	7	16	5.074,00
Associazione Teatro Biondo Stabile Palermo	Attività teatrale	4	42	2.123,00
Ente teatro di rilevante interesse culturale Stabile Catania	Attività teatrale	5	32	-45.955,00
Fondazione Taormina Arte Sicilia	Attività teatrale	Commissario straordinario	12	-35.476,00
Fondazione Istituto di alta cultura Orestiadi Gibellina	Attività teatrale	6	8	-98.995,00
Fondazione Teatro Luigi Pirandello Agrigento	Attività teatrale	3	0	-79.173,00 (bilancio 2018)
Fondazione Teatro Massimo Palermo	Attività liricosinfonica	5	371	110.977,00
Istituto nazionale Dramma antico	Attività teatrale	5	157	63.941,00

Ente Parco dei Nebrodi	Gestione e valorizzazione aree naturali protette regionali	3	110	-251.410,52
Ente Parco dell'Etna	Gestione e valorizzazione aree naturali protette regionali	3	39	1.697.831,63
Ente Parco dell'Alcantara	Gestione e valorizzazione aree naturali protette regionali	3	11	12.097,33
Ente Parco delle Madonie	Gestione e valorizzazione aree naturali protette regionali	3	70	1.901.503,94
Ente Parco dei Monti Sicani	Gestione e valorizzazione aree naturali protette regionali	3	0	123.235,8
Consorzio agrario di Agrigento	Innovazione e miglioramento della produzione agricola	5	3	-267.234,00
Consorzio agrario di Palermo	Innovazione e miglioramento della produzione agricola	3	0	15.544,00 (bilancio 2018)
Consorzio bioevoluzione Sicilia	Ricerca nel settore delle produzioni animali e vegetali	3	0	150.705,46

Consorzio regionale per la ricerca su specifici settori della filiera cerealicola "Gian Pietro Ballatore"	Ricerca nel settore cerealicolo	3 (in atto Commissario straordinario)	2	-113.365,17
Consorzio di ricerca per lo sviluppo di sistemi innovativi agroambientali (Co.Ri.S.S.I.A.)	Sviluppo comparto agroforestale, agroindustriale, agroalimentare agroambientale e agrituristico della Sicilia	3	2	4.878,33
Consorzio di ricerca sul rischio biologico in agricoltura (Co.Ri.Bi.A.)	Sviluppo agricoltura siciliana e innovazione nel reparto agroindustriale	3	3	284.640,07
Consorzio ricerca filiera lattierocasearia (Cor.Fi.Lac.)	Studio delle produzioni lattiero casearie tradizionali siciliane	3 (in atto Commissario straordinario)	36	1.272,84
Consorzio regionale per la ricerca applicata e sperimentazione (Co. Re. Ras.)	Attività di ricerca per lo sviluppo e l'ammodernamento del sistema agroalimentare, agroindustriale e agroambientale in Sicilia	3	3	97.809,31
Consorzio di ricerca filiera carni (Corfil Carni)	Ricerca applicata nel settore della filiera carni	3	3	180.389,00

Stamperia regionale Braille Onlus Catania	Produzione di volumi in carattere Braille e altro materiale didattico	5	Dato non comunicato dall'Assessorato	/
Convitto nazionale "Mario Cutelli" Catania	Istituto pubblico per la cura, l'educazione e lo sviluppo intellettuale e fisico dei giovani	3	Dato non comunicato dall'Assessorato	/
Convitto nazionale "Giovanni Falcone" Palermo	Istituto pubblico per la cura, l'educazione e lo sviluppo intellettuale e fisico dei giovani	3 (in atto Commissario straordinario)	Dato non comunicato dall'Assessorato	/
Educantato statale "Maria Adelaide" Palermo	Istituto pubblico per la cura, l'educazione e lo sviluppo intellettuale e fisico dei giovani	3	Dato non comunicato dall'Assessorato	/
Convitto regionale audiofonolesi di Marsala	Istituto pubblico per la cura, l'educazione e lo sviluppo intellettuale e fisico dei giovani	3 (in atto Commissario straordinario)	Dato non comunicato dall'Assessorato	/

Fonte elaborazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti su dati forniti nella Relazione annuale del Presidente della Regione siciliana sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2019.

Uno specifico *focus* merita la situazione delle **IPAB**, enti riconducibili storicamente alla volontà di soggetti privati benefattori, non ricompresi tra gli enti regionali, comunque destinatari nel tempo di risorse promananti dall'erario regionale, in ordine alle quali si è ritenuto di svolgere un approfondimento riferito:

"*− alle verifiche cui le stesse, a far data dall'esercizio di interesse, sono state sottoposte e le criticità emerse;*

− agli esiti del controllo di legittimità esercitato, nel 2019, ai sensi dell'art. 21, comma 14, della L.R. 18/2005, dall'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali".

Prima di esporre gli esiti dell'istruttoria si ritiene di dover delineare il quadro normativo riguardante le istituzioni in commento e il contesto entro il quale le stesse operano.

In ambito statale, il settore è stato sottoposto a una radicale riforma attuata con il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, dedicato al "*Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328*", che ha abrogato la disciplina dettata dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972 (cd. "Legge Crispi") e, nel contesto della L. 8 novembre 2000, n. 328 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), ha disposto la trasformazione degli enti sottoposti al riordino in aziende pubbliche di servizi alla persona o in persone giuridiche di diritto privato (*cfr*. gli artt. 5 e 16).

Il legislatore regionale, munito di competenza esclusiva in materia di "*pubblica beneficenza ed opere pie*" in base all'art. 14, lettera m) dello statuto, non ha recepito la normativa statale né ha provveduto a dettarne una propria[320]: le II.PP.A.B. siciliane, pertanto, continuano ad essere assoggettate a disposizioni risalenti e fra loro non coordinate, quali la legge regionale 9 maggio 1986, n. 22, e in particolare gli articoli da 30 a 43 del Titolo V, dedicato al "*Riordino dei servizi e delle attività socioassistenziali in Sicilia*" e il successivo decreto del Presidente della Regione Siciliana 4 novembre 2002, contenente "*linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana*".

Nella configurazione della legge regionale n. 22/86 emerge la centralità dei Comuni, quali titolari della programmazione e gestione dei servizi socioassistenziali: si richiama in proposito l'articolo 16 e, in particolare, il comma 4, il quale dispone che:

"*I comuni predispongono piani triennali comprendenti:*

a) la tipologia dei servizi e delle prestazioni da erogare;

b) il fabbisogno di personale;

c) l'individuazione degli enti pubblici e privati con i quali intendono stipulare convenzioni;

[320] Si segnalano diverse iniziative avanzate nelle precedenti legislature tra cui, in ultimo, il disegno di legge nn. 30847-188-193-378, rubricato "*Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti in Sicilia*", che prevedeva la soppressione di tutte le IPAB e la loro trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona (ASAP) ovvero in associazioni o fondazioni di diritto privato; la proposta non ha avuto esito favorevole, dal momento, che con nota dell'11 giugno 2019, n. 30514, la Ragioneria generale della Regione ha fornito riscontro negativo alla relazione tecnica di accompagnamento, "*in quanto carente e/o non esatto quanto esposto in merito alla copertura finanziaria degli oneri previsti a carico del bilancio della Regione di cui al DDL in oggetto e mancante degli elementi utili a dare ampia dimostrazione/giustificazione della quantificazione dei medesimi oneri*".
Di recente è stato prodotto dall'ufficio di diretta collaborazione dell'Assessore Regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro un nuovo schema di disegno di legge che è stato sottoposto alla Ragioneria Generale per la prevista bollinatura *ex* Circolare n. 15/2018 dell'Assessorato all'Economia.

d) la previsione dei costi di gestione dei servizi socio - assistenziali."

L'articolo 20 della L.R. 22/86, in tema di convenzioni, prevede che: "I *Comuni singoli o associati, per la realizzazione dei servizi socio-assistenziali, possono stipulare convenzioni con enti iscritti nell'albo regionale previsto dall'articolo 26*."

In assenza della previsione espressa di un obbligo di avvalersi delle II.PP.A.B., i Comuni, di fatto, nel tempo hanno mostrato di preferire strutture del privato sociale, di dimensioni più piccole o a carattere familiare (comunità-alloggio e case - famiglia) e, più recentemente, hanno privilegiato i servizi di assistenza domiciliare, di assistenza domiciliare integrata e, per quanto riguarda i minori, di affidamento familiare.

Attualmente, circa i due terzi delle II.PP.A.B., subendo la progressiva riduzione delle entrate derivate dal mancato rinnovo delle convenzioni con i Comuni ed escluse dal sistema dell'assistenza sociosanitaria regionale, versano in una situazione di squilibrio strutturale dei bilanci, che continuano a registrare vistosi disavanzi di amministrazione.

Nel contesto descritto, le istituzioni in questione, configurate quali enti pubblici non economici, estranei all'apparato regionale, dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia statutaria, patrimoniale, gestionale, finanziaria ed amministrativa, hanno ricevuto ingenti contributi a carico del bilancio regionale sia per la copertura degli oneri del relativo personale (L.R. 71/82, recante "*Interventi finanziari in favore delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e dell'Istituto siciliano mutilati e invalidi di guerra di Palermo*"), al quale è stato applicato il contratto collettivo nazionale degli enti locali, sia per la copertura del disavanzo di amministrazione (L.R. 65/53 dedicata a "*Provvidenze assistenziali della Regione*"), sia per la ristrutturazione degli immobili[321].

Il quadro normativo di riferimento si compone, inoltre, dell'art. 18, comma 8, della L.R. 17 marzo 2016, n. 3 (legge di stabilità regionale per l'anno 2016), che ha escluso l'applicabilità alle II.PP.A.B. dell'art. 39 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9 (già sopra menzionato, che, al terzo comma, fissa a tre il numero massimo dei componenti dei consigli di amministrazione degli enti regionali[322]).

[321] Per l'esercizio finanziario 2018, l'art. 2, comma 37, della L.R. 16 dicembre 2018, n. 24 ha previsto un contributo di 1.700 migliaia di euro da concedere alle II.PP.A.B. siciliane, esclusivamente per le finalità di cui all'art. 1 della L.R. 14 dicembre 1953, n. 65.

[322] L'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione Siciliana, pronunciatosi con parere n. 79035 novembre 2020 del 06 maggio 2020 ha ritenuto l'art. 6 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, il quale prevede la decadenza degli organi di amministrazione di "*enti, istituti, aziende, agenzie, consorzi ed organismi regionali comunque denominati, sottoposti a tutela o vigilanza della Regione o che ricevono comunque contributi regionali*" nell'ipotesi di mancata adozione del rendiconto generale o del bilancio di esercizio entro i termini di legge non è applicabile alle II.PP.A.B. siciliane; la Ragioneria Generale della Regione Siciliana, con la nota n. 69853 del 19 dicembre 2019, aveva escluso l'appartenenza delle II.PP.A.B. alla complessa articolazione dell'apparato amministrativo regionale, sostenendo che "*le stesse non costituiscono né articolazioni periferiche dell'Amministrazione né sono Enti*

Passando poi a trattare l'aspetto di principale interesse ai fini della presente esposizione, si fa menzione dell'art. 68, comma 3, (come sostituito dall'art. 21, comma 14 della L.R 22 dicembre 2005, n. 19) della L.R. 27 aprile 1999, n. 10 che assoggetta al controllo di legittimità dell'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro e i seguenti provvedimenti adottai dalle Ipab siciliane:

− bilanci di previsione e relative variazioni;
− conti consuntivi;
− modifiche degli statuti;
− alienazioni del patrimonio immobiliare;
− piante organiche.

Si riferiscono, di seguito, gli esiti dei controlli effettuati dal Servizio 9 "II.PP.A.B.", istituito presso il Dipartimento della famiglia e delle politiche sociali.

a) controllo sugli atti contabili.

Si rileva la generale tendenza degli enti a non presentare nei termini di legge sia i conti consuntivi che i bilanci di previsione per i quali alcune istituzioni hanno dichiarato espressamente di non potere formulare previsioni in pareggio a causa del grave stato di crisi in cui versano.

Viene segnalata, inoltre, la trasmissione di delibere in assenza della documentazione giustificativa essenziale di accompagnamento, con conseguente necessità di procedere, ai sensi dell'articolo 68, comma 4, della L.R. 10/99, ad un'istruttoria integrativa che, in alcuni casi, è sfociata in decreti di annullamento dei bilanci.

È emerso, inoltre, che i Comuni - a loro volta alle prese con difficoltà finanziarie - non corrispondono con puntualità le rette dovute, che vengono riportate nei bilanci degli enti fra i residui attivi, anche di risalente iscrizione.

Sempre fra i residui attivi, vengono iscritte somme a titolo di integrazione della retta sociosanitaria per il ricovero di soggetti non autosufficienti, che però le ASP ritengono di non dover corrispondere e somme per canoni di locazione di immobili non riscossi.

A seguito della richiesta di chiarimenti in merito all'effettiva esigibilità di tali residui e all'asseverazione dei rapporti di debito e credito, in osservanza del D.lgs. n. 118/2011, le

partecipati dalla Regione" *… non fanno parte del GAP, non applicano il D. Lgs. n. 118/2011 e in più, essendo la funzione socio - assistenziale attribuita ai Comuni (...) ove in futuro dovesse essere riconosciuta la natura strumentale di questi Enti, essa dovrebbe essere riferita ai Comuni, titolari della rispettiva funzione*".

risposte ottenute sono state vaghe e insoddisfacenti, lasciando permanere le perplessità insorte in merito all'effettivo risultato di gestione, presumibilmente corrispondente a un disavanzo superiore a quello dichiarato.

Numerose irregolarità hanno riguardato il fronte delle entrate previsionali, spesso non supportate dalla necessaria documentazione giustificativa.

Più in particolare, a fronte della previsione di entrate corrispondenti a rette a carico dei Comuni per lo svolgimento di servizi socioassistenziali, è stato accertato il mancato rinnovo delle convenzioni, permanendo ricoverati presso le II.PP.A.B. solo pochi assistiti, di solito i soggetti più anziani, ricoverati già negli anni precedenti, con conseguente diminuzione delle entrate ordinarie effettive.

In altri casi sono stati inseriti tra le entrate di bilancio gli importi derivanti dall'alienazione di immobili (comunque non utilizzabili per la copertura di spese ordinarie o del disavanzo), in assenza della stipula dei relativi atti, o addirittura senza che siano state avviate le procedure ed ottenuta la necessaria autorizzazione.

La presenza delle anomalie sopra indicate ha condotto all'annullamento delle delibere di approvazione dei bilanci per violazione dei principi contabili di veridicità, attendibilità, congruità e pareggio del bilancio.

b) Patrimonio

Si dà atto di un'attività di ricognizione del patrimonio delle II.PP.A.B., tutt'ora in corso.

Le criticità accertate riguardano, in primo luogo, la tenuta degli inventari, non rappresentativi del patrimonio immobiliare, in mancanza di specificazioni in ordine alla tipologia di uso, alla rendita dei beni e alla eventuale presenza di ipoteche.

Nei casi in cui enti in difficoltà hanno tentato di alienare cespiti patrimoniali per procedere al pagamento di debiti, l'organo di controllo ha annullato le relative deliberazioni, se aventi ad oggetto immobili "strumentali" all'attività istituzionale della IPAB, mentre, se riferite a cespiti patrimoniali "non strumentali", ha vigilato affinché il ricavato della vendita fosse destinato alla realizzazione di programmi di utilizzazione o di riconversione delle altre strutture adibite all'espletamento del servizio pubblico[323].

Le anomalie gestionali evidenziate al punto precedente, reiterate e risalenti nel tempo, infine, determinano una scarsa attendibilità dell'ammontare dichiarato dei disavanzi.

[323] *Cfr*. il parere dell'Ufficio Legislativo e Legale della Regione siciliana n. 145.11.07

C) Personale

Gli atti relativi all'assunzione del personale delle II.PP.A.B. e quelli influenti sul trattamento giuridico ed economico dei dipendenti non sono direttamente assoggetti a controllo ai sensi dell'art. 68 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10.

Il Servizio 9 del Dipartimento della famiglia e delle politiche sociali, in seguito all'esame dei documenti contabili, ha comunque avuto conoscenza di numerose criticità, consistenti, in primo luogo, nel ritardo del pagamento delle retribuzioni, che in alcuni casi si protrae addirittura da anni, e nell'esposizione debitoria nei confronti dell'INPS e dell'INAIL, per contributi previdenziali ed assicurativi non versati, con la conseguenza di un cospicuo contenzioso legato al mancato pagamento di arretrati.

Pur non provvedendo al pagamento degli emolumenti nei confronti del personale al proprio servizio, le II.PP.A.B., continuano ad assumere personale a tempo determinato per potere garantire gli *standard* organizzativi previsti dal D.P. Reg. 4 giugno 1996, contenente l'"*Approvazione degli schemi di convenzione-tipo per le gestioni da parte dei comuni della Regione dei servizi socio-assistenziali previsti dalla legge regionale 9 maggio 1986 n. 22*", in violazione, fra l'altro, del divieto di assunzioni imposto dall'art.1, comma 10, della L.R. 25/2008: a tale riguardo, l'organo di controllo ha richiamato le numerose circolari adottate e da ultimo, quella n. prot. 8455 del 17 marzo 2016, pubblicata sul sito istituzionale.

Una situazione particolarmente delicata, infine, riguarda le II.PP.A.B. inattive e, in particolare, quelle dichiarate estinte nel 2016 *ex* art. 34, comma 2, L.R. n. 22/1986, mediante decreti poi annullati con D.P. Reg. n. 74 Serv.4/SG del 06 aprile 2021, adottato a seguito della sentenza della Corte Costituzionale dell'11 giugno 2020, n. 135,[324] che, quindi, pur essendo inattive e in dissesto, sono tornate formalmente in vita.

[324] La pronuncia in oggetto, al fine di tratteggiare il contesto fattuale di riferimento, richiama la relazione di accompagnamento al disegno di legge di riforma delle IPAB n. 308 del 20 luglio 2018, di cui alla precedente nota, ove si legge che "*la grave situazione organizzativa e finanziaria delle IPAB siciliane è ben conosciuta dal legislatore regionale, come emerge dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di riforma delle IPAB n. 308 del 20 luglio 2018 (XVII Legislatura),* e che *"le II.PP.A.B. ... da alcuni anni vivono una grave crisi finanziaria, dovuta sia alla costante riduzione del contributo previsto dalla L.R. n. 71 del 1982, passato da quasi 10 milioni di Euro l'anno, alle 1.698 migliaia di Euro del corrente anno (addirittura nell'anno 2015 non è stata prevista in bilancio alcuna somma), sia al costante aumento del costo dei servizi erogati .... Le II.PP.A.B. siciliane, tranne pochissime eccezioni, non sono inserite nella programmazione regionale e distrettuale del sistema integrato degli interventi e servizi sociali e socio - sanitari, nonostante la previsione della L. n. 328 del 2000 ed il D.P.R.S. del 4 novembre 2002. I Comuni, infine, per le note difficoltà di cassa, liquidano le rette di ricovero, anch'essi, con grandi ritardi, spesso oltre un anno dalla presentazione delle fatture/note contabili. Tale situazione ha prodotto gravi disavanzi nella gestione finanziaria delle II.PP.AA.BB. (che complessivamente ammontano a circa 40 milioni di Euro), con ritardi nei pagamenti degli stipendi al personale e delle fatture ai fornitori. In alcuni casi il ritardo nel pagamento degli stipendi ammonta ad oltre 24 mesi. Alcune di loro, per le suddette motivazioni, da qualche anno hanno cessato l'attività, altre hanno avviato il procedimento di estinzione*"; la medesima pronuncia analizza il duplice filone contenzioso originato dalla situazione di grave dissesto economico delle IPAB, riconducibile, da una parte, ai diversi procedimenti giurisdizionali attivati dai Comuni innanzi ai due TAR siciliani per contestare i decreti di estinzione del Presidente della Regione, recanti la devoluzione ai Comuni medesimi di "tutti i rapporti attivi e passivi" facenti capo alle istituzioni soppresse, nonché il trasferimento del

L'art. 34, comma 2, della legge regionale siciliana 9 maggio 1986, n. 22, nella sua versione non incisa dal pronunciamento in esame, attribuiva alla Regione il potere di accertare se una IPAB fosse o meno in grado di funzionare autonomamente e di decidere di conseguenza se dovesse essere soppressa, con conseguente automatica devoluzione dei beni patrimoniali e trasferimento del personale presso il Comune in cui la stessa operava.

Il giudice delle leggi ha ritenuto questo ultimo aspetto contrastante con gli artt. 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119 Cost., affermando l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui "*impone ai Comuni siciliani l'accollo delle ingenti posizioni debitorie delle IPAB, accollo che, in assenza di un'adeguata provvista finanziaria, diventa insostenibile nei casi (come quelli di specie) dei Comuni più piccoli, per i quali l'effetto quasi fisiologico della successione è quello dell'attivazione delle procedure di dissesto*" e, rivolgendo un diretto monito al legislatore regionale, lo ha richiamato al proprio "*obbligo … di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli*".

Il legislatore regionale, tuttavia, anziché raccogliere l'esortazione della Consulta, elaborando una disciplina di sintesi dei diversi interessi in gioco, si è limitato ad autorizzare, nel contesto dell'ultima legge di stabilità, la spesa di 130 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2021 "*quale contributo straordinario in favore della istituzione pubblica di assistenza e beneficienza "Giovanni XXIII" di Marsala, al fine di garantire pagamento degli stipendi al personale dipendente dell'istituto medesimo*".

In conclusione, la necessità di una organica riforma di tali istituti appare ormai improrogabile, tenuto conto del gravissimo stato di crisi dell'intero settore, che ha accumulato negli anni un disavanzo di amministrazione complessivamente superiore a decine di milioni di euro[325], destinato ad aggravarsi in riferimento alla situazione debitoria nei confronti del personale, non utilizzato e non ricollocabile in mobilità (data l'infruttuosità dei tentativi esperiti) e neppure licenziabile, in vigenza delle disposizioni che hanno imposto il blocco dei licenziamenti.

personale e, dall'altra, ai ricorsi promossi a fronte dei rifiuti di assunzione opposti da alcuni dei Comuni interessati dal personale trasferito, che si è rivolto ai giudici del lavoro, per ottenere l'accertamento dell'esistenza di un rapporto di impiego alle loro dipendenze e la condanna al pagamento delle somme spettanti a titolo di retribuzione.

[325] Questo il dato rappresentato dal Servizio 9 "II.PP.A.B." istituito presso il Dipartimento della famiglia e delle politiche sociali nella nota n.1664 del 26 aprile 2021.

Ciò premesso, lo stato di attività delle Ipab, presenti, alla data del 30 giugno 2020, nel numero di 131, è riepilogato nel sottostante prospetto.

Tabella n. 8 Riepilogo dello stato di attività delle IPAB

N. IPAB	STATO ATTIVITA'
70	IN ATTIVITA'
2	PROCEDURA DI PRIVATIZZAZIONE IN CORSO
2	IN ATTIVITA' - FUSIONE IN CORSO CON ALTRA IPAB
38	ATTIVITA' SOSPESA
14	ATTIVITA' SOSPESA - PROCEDURA DI ESTINZIONE INTERROTTA A SEGUITO DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 135 11/6/2020
2	ATTIVITA' SOSPESA - FUSIONE IN CORSO CON ALTRA IPAB
1	ATTIVITA' SOSPESA - PROCEDURA DI PRIVATIZZAZIONE IN CORSO
2	ATTIVITA' AFFIDATA AL COMUNE

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

Esaurito il panorama degli enti da assoggettare a controllo, in primo luogo, deve evidenziarsi la disomogeneità delle disposizioni riguardanti le verifiche cui ciascuno di essi va sottoposto, oggetto di un'analitica ricostruzione nell'ambito della relazione annuale del presidente della Regione.

Un tratto trasversale della regolamentazione, incidente sul complesso degli enti, concerne il controllo di legittimità e quello contabile, esercitati, secondo quanto stabilito dall'art. 53, comma 1, della legge regionale n. 17/2004, attraverso il Collegio dei revisori dei conti, composto, a norma dell'art. 48, comma 1, della stessa legge, anche da un componente effettivo designato dall'Assessore regionale per l'economia e un componente effettivo designato dall'amministrazione da cui l'ente dipende o che ne ha la tutela e/o la vigilanza, salvo diverse disposizioni legislative speciali di settore; gli organi di controllo interno degli enti sottoposti a tutela e/o vigilanza, alla fine di ogni semestre, trasmettono una relazione sull'attività svolta a ciascuna amministrazione rappresentata in seno al Collegio, inclusa la Ragioneria generale (art. 48, comma 3); l'assessorato regionale dell'economia, sentiti gli organi tutori, emana indirizzi e linee guida per la predisposizione dei documenti contabili, e qualora emergano criticità di ordine economico o finanziario, può disporre di concerto con l'organo tutorio, verifiche ed ispezioni (art. 53, commi 4 e 6); l'organo tutorio, al fine di poter

esprimere la propria decisione in ordine all'approvazione dei documenti contabili, può richiedere un parere non obbligatorio e non vincolante alla Ragioneria generale, che non assorbe né sostituisce quello del Collegio dei revisori.

Sul fronte degli esiti delle verifiche effettuate si riferisce, innanzi tutto, in merito a quelli scaturenti dall'applicazione delle norme regionali sopra richiamate.

a) Su specifica sollecitazione istruttoria, l'amministrazione ha rappresentato le **criticità emerse dalle relazioni dei collegi dei revisori degli enti**, dichiarando di essersi attivata nel segnalarle all'organo tutorio, come anche i casi di mancata o tardiva trasmissione delle relazioni, richiedendo l'adozione dei provvedimenti consequenziali.

La tabella sottostante riepiloga le principali irregolarità accertate.

Tabella n. 9 Principali criticità rilevate dal collegio dei revisori degli enti

ENTE	CRITICITA'
ENTE AUTONOMO PORTUALE DI MESSINA	MANCATA APPROVAZIONE DEI BILANCI DAL 2009
CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI MESSINA	CRONICA SITUAZIONE DI DEFICIT ECONOMICO/FINANZIARIO
CASSA REGIONALE PER IL CREDITO ALLE IMPRESE ARTIGIANE SICILIANE	MANCATA ADOZIONE DEI BILANCI DAL 2015 – MANCATA ADOZIONE ORGANIGRAMMA DELL'ENTE E TABELLE DI EQUIPARAZIONE
CONSORZI DI BONIFICA DELLA SICILIA	SITUAZIONE FINANZIARIA CRITICA, TALVOLTA CON BILANCI IN DISAVANZO
ENTE PARCO DELLE MADONIE	GRAVI DISFUNZIONI GESTIONALI – CARENZA DI CONTROLLO DI GIUSTICATIVI DI SPESA – INCAPIENZA DEL FONDO RISCHI – MANCATA ISTITUZIONE DEL REGISTRO INVENTARIO BENI IMMOBILI
ENTE PARCO MINERARIO FLORISTELLA GROTTACALDA	MANCANZA DELLA GOVERNANCE – MANCATO ADEGUAMENTO DEL REGOLAMENTO DI CONTABILITA' INTERNO AL D.LGS. N. 118/2011 E S.M.I.
ENTE DI SVILUPPO AGRICOLO	MANCATA APPROVAZIONE DEI RENDICONTI DAL 2010 – BILANCI DI PREVISIONE PRESENTATI AD ESERCIZIO DI RIFERIMENTO SCADUTO
FONDO PENSIONI SICILIA	RITARDO NELLA PREDISPOSIZIONE DEI RENDICONTI E NELL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA SULL'ARMONIZZAZIONE CONTABILE
ISTITUTO AUTONOMO PER LE CASE POPOLARI DI PALERMO	INGENTI DEBITI
ISTITUTO REGIONALE PER IL CREDITO ALLA COOPERAZIONE (IRCAC)	ECCESSIVO CONTENZIOSO CON IL PERSONALE – PERDURANTI PERDITE DEL FONDO UNIFICATO A GESTIONE SEPARATA
ISTITUTO REGIONALE PER LO SVILUPPO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (IRSAP)	RITARDO NELLA PREDISPOSIZIONE DEI DOCUMENTI CONTABILI – MANCATA REDAZIONE DEL REGOLAMENTO DI CONTABILITA' – BASSO TASSO DI RISCOSSIONE DEI RESIDUI

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

L'analisi relativa sopra schematizzata non ricomprende gli enti di cui ai sottostanti prospetti che, alla data del 22 aprile 2021, non hanno trasmesso le relazioni di cui all'art. 48, comma 3, per uno o per entrambi i semestri come sotto meglio specificato.

Tabella n. 10 Enti che non hanno trasmesso le relazioni per l'esercizio 2019

ELENCO DEGLI ENTI CHE NON HANNO TRASMESSO LE RELAZIONI EX ART. 48, COMMA 3, DELLA L.R. N. 17/2004, PER L'ESERCIZIO 2019	
N.	DENOMINAZIONE ENTE
1	CONSORZIO UNIVERSITARIO DELLA PROVINCIA DI CALTANISSETTA
2	LICEO ARTISTICO REGIONALE R. GUTTUSO DI BAGHERIA
3	LICEO ARTISTICO REGIONALE LUIGI E MARIANO CASCIO DI ENNA
4	LICEO ARTISTICO REGIONALE R. ALBERTINI DI GRAMMICHELE
5	LICEO ARTISTICO REGIONALE DON GASPARE MORELLO DI MAZARA DEL VALLO
6	LICEO ARTISTICO REGIONALE FRANCESCA MORVILLO DI CATANIA

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

Tabella n. 11 Enti che non hanno trasmesso le relazioni del secondo semestre 2019

ELENCO DEGLI ENTI CHE NON HANNO TRASMESSO LA RELAZIONE EX ART. 48, COMMA 3, DELLA L.R. N. 17/2004, RELATIVA AL SECONDO SEMESTRE 2019	
N.	DENOMINAZIONE ENTE
1	CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI CALTANISSETTA
2	CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI CATANIA
3	ISTITUTO AUTONOMO PER LE CASE POPOLARI DI ENNA
4	ISTITUTO AUTONOMO PER LE CASE POPOLARI DI TRAPANI
5	CONSORZIO UNIVERSITARIO DELLA PROVINCIA DI TRAPANI

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

b) Il compito di monitorare il **rispetto delle disposizioni riguardanti la c.d. *spending review*** da parte degli enti vigilati, analizzando i relativi dati e verificando il rispetto delle norme di contenimento della spesa, spetta, invece, alla Ragioneria Generale, che, con

circolare n. 12 del 6 giugno 2019, ha avviato le relative verifiche, diramando 14 schede riguardanti tutti gli obiettivi di riduzione dei costi che avrebbero dovuto essere realizzati dagli enti.

Il *report* che ne è conseguito non ha offerto un quadro completo dell'osservanza dei vincoli, dal momento che solo alcuni enti hanno correttamente compilato le schede e le hanno trasmesse, mentre altri le hanno compilate parzialmente oppure non hanno fornito i dati richiesti ovvero non le hanno affatto inviate [326].

Il campione delle 63 schede pervenute ha evidenziato il mancato rispetto di uno o più vincoli in materia di *spending review* da parte di 39 enti[327], per un totale di 73 violazioni schematizzate secondo la seguente tabella[328]:

Tabella n. 12 Violazione dei vincoli in materia di *spending review*

[326] Secondo quanto riferito dall'Amministrazione con la nota n. 3650 del 27 aprile (allegato 4) gli enti che non hanno risposto sarebbero i seguenti:
Dipartimento Attività Produttive: Camere di Commercio; CRIAS e IRSAP; **Assessorato Economia** - Ufficio Speciale per la chiusura delle liquidazioni; Consorzio ASI (Aree di Sviluppo Industriale) di AG., Calatino di CALTAGIRONE, CL., CT., EN., GELA, ME., PA., RG., SR. e TP.; Azienda Terme di Acireale; E.; con successiva memoria n. 51332 del 27 maggio 2021 l'amministrazione ha specificato che l'ARSEA (ente istituito con l'art. 60 della L.R. n.14/2006 e posto in liquidazione dall'art. 40 della L.R. 9/2015), inizialmente incluso nel novero degli che non avevano fornito le informazioni, non sarebbe stato soggetto all'obbligo in questione dal momento che non sosteneva alcun costo o onere; A.S. **Dipartimento Agricoltura**: ITES, CORERAS, Istituto Sperimentale Zootecnico; **Dipartimento Istruzione e Formazione**: Convitto Nazionale per Audiofonolesi di Marsala, ERSU di Palermo, Educandato Statale Maria Adelaide, Convitto Nazionale Mario Cutelli di Catania, Convitto Nazionale Giovanni Falcone di Palermo, Consorzio Universitario Provincia di Agrigento, Consorzio Universitario della provincia di PA, AG, TP e CL, Consorzio Universitario Ennese; **Dipartimento Sviluppo Rurale**: Consorzio di Bonifica n. 1 TP, n. 3 AG. **Dipartimento Pesca Mediterranea**: Consorzi di Gestione e Ripopolamento ittico "Fascia Costiera Meridionale ex Agrigento", "Fascia Costiera Tirrenico occidentale ex Golfo di Castellammare", "Fascia Costiera Ionica ex Golfo di Catania", "Fascia Costiera Eoliana ex Golfo d i Patti", "Fascia Costiera Iblea o Sud Est ex Golfo di Siracusa", "Peloritani Ionici", "Villafranca Pace del Mela", "Taormina", "Nebrodi", "Golfo di Gela", "Eolie" (tutti in liquidazione); **Dipartimento dell'Ambiente**: Parco dell'Etna, Parco dell'Alcantara, Ente Parco Monti Sicani. (istituito con decreto dell'Assessore Regionale del Territorio e dell'Ambiente D.A. n. 309/Gab del 23.07.2019, annullato a seguito di sentenza TAR n. 1570/19 e n. 1571/19); **Dipartimento Turismo**: Orchestra Sinfonica Siciliana.

[327] Il mancato rispetto dei vincoli riguarda i seguenti enti: Iacp Tp, Iacp Pa, Iacp Sr, Iacp Rg, Iacp En, Iacp Ag, Iacp Acireale, Iacp Ct, Arpa Sicilia, Parco Floristella Grottacalda, Consorzio Bonifica Cl, Consorzio Bonifica Enna, Consorzio Bonifica Caltagirone, Consorzio Bonifica Ct, Consorzio Bonifica Sr, Consorzio Bonifica Rg, Consorzio Bonifica Me, Esa -Ente Sviluppo Agricolo, Ente Autonomo Teatro Vitt. Emanuele Me, Ente Autonomo Teatro Bellini Ct, Fondazione Taormina Arte, Consorzio Reg.Le Giampiero Ballatore, Corfilac, Stazione Consorziale Sperimentale Granicoltura Per La Sicilia , Ciapi, Istituto Dei Ciechi, Ersu Me, Ersu Ct, Centro Per L'inventario E La Catalogazione, Ersu Ct, Parco Archeologico Valle Dei Templi, Parco Archeologico Naxos, Ente Parco Dei Nebrodi, Ente Parco Delle Madonie, Ircac, Fondo Pensioni, Cas - Consorzio Autostrade Siciliane, Istituto Reg.le Vino E Olio, Istituto Incremento Ippico.

[328] Si riportano di seguito le schede in ordine alle quali sono state registrate violazioni ed il parametro normativo utilizzato per effettuare le verifiche. **Scheda n. 1**: Divieto di assunzione Personale -L.R. n. 25 del 29/12/2008, art. 1 co. 10; **scheda n. 2**: Spese per il personale -L.R. n. 11 del 12/05/2010, art. 18, co. 1 e 4; **scheda n. 3**: Beni e Servizi - L.R. n. 11 del 12/05/2010, art. 19, co. 1, 2 e 3 -D.L. 06/07/2012 n. 95, art. 1 -Delibera Giunta Reg.le n. 317 del 4 settembre 2012, Punto 1.1.2 -L.R. n. 13 del 11/06/2014, art. 13, co.1 - D.L. n. 66 del 24/04/2014, art. 8, co. 8; **scheda n. 5**: Spese per spostamenti e missioni - L.R. n. 26 del 09/05/2012, art. 11, co.28; **scheda n. 6**: Fondo trattamento accessorio personale non dirigenziale - L.R. n. 9 del 16/01/2012, art.1, co.8; **scheda n. 9**: Canoni di affitto - L.R. n. 9 del 15/05/2013, art. 27, co.1, 2, 3 e 4 - L.R. n. 16 del 11/08/2017, art.29, co.1, 2 e 3 - D.L. n. 120 del 15/10/2013, art.2 *bis*; **scheda n. 10**: Trattamento economico complessivo -L.R. n. 13 del 11/06/2014, art. 13, co. 3 e 3 *bis* -L.R. n. 28 del 29/12/2016, art. 1, co.3 -Delibera Giunta Regionale n. 207 del 5 agosto 2011; **scheda n. 11**: Spese per consumi - Delibera Giunta Regionale n. 317 del 4 settembre 2012, Punto 1.4.1; **scheda n. 12**: Spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza -Delibera Giunta Regionale n. 207 del 5 agosto 2011; **scheda n. 14**: Compensi agli Organi - L.R. del 17/03/2016, art. 18, co. 1- L.R. n. 11 del 12/05/2010, art. 17, co.1.

N. ENTI	VIOLAZIONE RISCONTRATA
13	Mancato rispetto del vincolo in materia di divieto di assunzione
12	Mancato rispetto del vincolo riguardante il salario accessorio per il personale
13	Mancato rispetto del vincolo per l'acquisto di beni e servizi
2	Mancato rispetto del vincolo per spese riguardanti gli spostamenti e le missioni
1	Mancato rispetto del vincolo per il trattamento accessorio del personale non dirigenziale
2	Mancato rispetto del vincolo per spese inerenti i canoni di affitto
9	Mancato rispetto del vincolo inerente il trattamento economico complessivo
17	Mancato rispetto del vincolo riguardante le spese per consumi
3	Mancato rispetto del vincolo riguardante le spese per relazioni pubbliche, convegni mostre, pubblicità e rappresentanza
1	Mancato rispetto del vincolo riguardante le disposizioni relative all'onorificità per la partecipazione agli organi

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

c) Le notizie fornite in merito all'aggiornamento degli **statuti** degli enti alle disposizioni in materia di revisione della spesa, di trasparenza e prevenzione della corruzione e di armonizzazione contabile rispecchiano la medesima situazione già illustrata nel precedente referto, ovvero che lo stesso è in corso di completamento.

d) Le criticità relative all'inadeguatezza del sistema di **rilevazione dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali** tra la Regione e i suoi enti strumentali, di intensità tale da far porre in dubbio a queste Sezioni Riunite, in occasione della parificazione del Rendiconto generale per 2018, l'attendibilità dell'ultimo bilancio consolidato, non sembrano aver trovato esito favorevole neppure nell'esercizio in esame, in cui, in assenza di interventi risolutivi, permane un insoddisfacente attuazione dell'art. 11, comma 6, lettera j) del D.Lgs. n. 118/2011[329].

e) il comma 3 dell'articolo 68 della L.R. n. 10/1999, come modificato dalla legge regionale n. 19/2005 art. 21, comma 14, definisce la tipologia degli atti deliberativi delle II.PP.A.B. soggetti a controllo dell'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali gli atti e le relative modalità; si rinvia sul punto a quanto sopra rappresentato nel raffigurare la situazione in cui versano le istituzioni in questione.

[329] Si auspicano positivi sviluppi, da monitorarsi nelle successive indagini, grazie all'introduzione nell'ambito "Obiettivo Strategico" dedicato alla "Razionalizzare la spesa pubblica, attraverso il riordino degli Enti regionali e delle partecipazioni societarie, al fine di ridurre il disavanzo ed il debito del Piano della Performance 2019-2021" dell'obiettivo operativo n. 8, specificamente rivolto alla riconciliazione delle poste di bilancio reciproche all'interno del GAP.

Gli **enti in liquidazione assoggettati al controllo dell'Ufficio speciale per le liquidazioni,** al 31 dicembre 2019, sono ricompresi nel seguente elenco[330]

Tabella n. 13 Enti in liquidazione assoggettati al controllo dell'Ufficio speciale

	DENOMINAZIONE ENTE
1	ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI (EAS)
2	ENTE SICILIANO PROMOZIONE INDUSTRIALE (ESPI)
3	ENTE MINERARIO SICILIANO (EMS)
4	AGENZIA REGIONALE SICILIANA EROGAZIONI AGRICOLTURA (ARSEA)
5	AZIENDE AUTONOMA DELLE TERME DI SCIACCA
6	AZIENDE AUTONOMA DELLE TERME DI ACIREALE
7	AZIENDE AUTONOME SOGGIORNO E TURISMO
8	CONSORZI ASI

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

Gli atti fondamentali, quali delibere, bilanci di previsione e consuntivi, che gli stessi adottano sono sottoposti al controllo dell'Ufficio speciale, il quale ha comunicato di aver loro trasmesso i riferimenti normativi e le circolari esplicative della Ragioneria Generale e le delibere di Giunta connesse, specificando le verifiche effettuate[331].

A chiusura dell'argomento, va ribadita l'esigenza di pervenire ad un riordino del settore, sollecitandosi anche una maggiore attenzione nell'impiego delle risorse che vi vengono fatte confluire.

Il percorso è stato tracciato dal Piano di rientro, che, fra le varie misure volte al recupero del disavanzo, ha incluso, al punto 5 b., la chiusura delle liquidazioni e la generalizzata razionalizzazione delle relative procedure.

Inoltre, l'art. 4, comma 2, dalla L.R. 9/2021 assoggetta gli enti (oltre alle partecipate) all'obbligo di predisporre, entro il 30 aprile 2021, un piano di rientro che preveda una

[330] Attualmente le competenze dell'ufficio speciale per le liquidazioni riguardano tutte le società in liquidazione e solo alcuni enti (elencati nella tabella nel testo) in dipendenza di specifiche leggi di settore o delle disposizioni contenute nella L.R..19/2008, di riordino dell'amministrazione regionale o dal riordino dell'art. 56 della L.R. 9/2015

[331] Ai fini del controllo l'Ufficio ha trasmesso agli Enti vigilati la Circolare n. 12/2019 "*Verifica del rispetto dei vincoli di spesa nell'esercizio finanziario 2019*" della Ragioneria Generale richiedendo, altresì, la compilazione per ogni vincolo di specifiche schede debitamente sottoscritte da parte del vertice burocratico (dirigente apicale dell'Ente) e dell'Organo interno di controllo e la Circolare 6/2020 "*Analisi e valutazione della spesa degli Enti regionali con riferimento alle disposizioni normative vigenti*". È stato trasmesso l'atto di indirizzo emanato congiuntamente dalla Ragioneria Generale della Regione e dal Dipartimento Funzione Pubblica con prot. n. 57802 del 22 maggio 2019 in merito alla Semplificazione procedimenti di gestione compensi per incarichi aggiuntivi dei dirigenti regionali agli enti in liquidazione. È stata inoltrata la circolare del Ragioniere generale n. 22 del 3 ottobre 2016 relativa alla verifica dei crediti e debiti reciproci tra Regione e i propri enti ed organismi strumentali, ha ricevuto riscontro dall'ESPI ed EMS.
Ai sensi della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, articolo 4 comma 5 è stata predisposta la Relazione annuale sullo stato delle procedure di liquidazione di enti, aziende e società regionali in liquidazione, trasmessa con nota prot. n. 1675 del 30 giugno 2020 alla II Commissione legislativa dell'Assemblea.

riduzione delle spese correnti pari al 3 per cento rispetto a quelle sostenute nell'anno 2019; il successivo comma 3 impone un'accresciuta attenzione sul controllo delle spese degli enti cui la Regione contribuisce, stabilendo che tutte le somme erogate (con la sola esclusione dei contributi previsti al fine di contrastare gli effetti economici dell'espandersi dell'epidemia da Covid-19 ai sensi della legge regionale 12 maggio 2020, n. 9 e successive modificazioni) siano sottoposte all'obbligo della rendicontazione entro il primo semestre dell'anno successivo all'erogazione e che, in assenza di rendicontazione validata, non è consentito procedere all'erogazione delle somme a medesimo titolo nell'anno successivo.

Resta rimesso alle successive verifiche l'attuazione di tali disposizioni, che mirano a correggere lo squilibrio di un settore in cui la mole delle risorse versate non è stata pari all'intensità dei controlli sul loro corretto impiego.

14.7 La prevenzione della corruzione e la trasparenza nell'organizzazione dell'Amministrazione regionale

Si premette, in sintesi, un quadro delle disposizioni volte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni corruttivi[332] all'interno delle pubbliche amministrazioni.

La legge n. 190 del 2012, recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità*" nella pubblica amministrazione, adottata in attuazione delle convenzioni internazionali contro la corruzione, ha dato vita a un sistema di prevenzione basato, a livello centrale, sul Piano nazionale anticorruzione (PNA), adottato dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC),[333] che fissa gli obiettivi e gli indirizzi governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e, a livello di ciascuna amministrazione, sui Piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC).

Completano il panorama normativo le disposizioni, riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, oggi riordinate nel Codice della trasparenza (D.Lgs. 33/2013, recante il

[332] L'accezione di "*corruzione*" sottesa al conteso normativo in esame supera i confini penalistici, non dovendo necessariamente coincidere con le fattispecie di cui agli artt. 318, 319 e 319 ter c.p. o, più in generale i delitti contro la P.A. previsti dal Titolo II, capo I, confluendovi anche le situazioni di *maladministration*, prive di rilevanza penale e consistenti in atti e comportamenti determinati un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso privato delle funzioni attribuite o di un inquinamento *ab externo* dell'azione amministrativa.

[333] L'ANAC svolge la funzione di perno del sistema di prevenzione, coordinando l'attuazione delle misure di prevenzione e contrasto dell'illegalità e della corruzione da parte dei soggetti obbligati.

Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) nonché i successivi provvedimenti sul regime delle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le PP. AA. (D.Lgs. 39/2013), sulla disciplina delle incandidabilità (D.Lgs. 235/2012) e sulle regole di condotta dei pubblici dipendenti (D.P.R. n. 62 del 2013).

Nel contesto descritto, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) adottato dalle amministrazioni è, al contempo, strumento di programmazione, di monitoraggio e di verifica: esso prevede, infatti, una serie di misure anticorruzione e individua, per ciascuna di esse, nella relativa tabella di programmazione, le azioni da intraprendere nel triennio di riferimento.

La funzione del Piano consiste, quindi, in primo luogo, nell'individuazione delle attività a maggior rischio corruttivo e degli interventi di formazione e controllo utili a prevenire il fenomeno.

L'attività di monitoraggio, affidata ai Referenti per la prevenzione della corruzione e per la Trasparenza (RPCT), permette di rilevare, anche in *itinere*, l'andamento delle azioni programmate, i risultati ottenuti e le criticità riscontrate, nonché di valutare gli eventuali "aggiustamenti" che si rendano opportuni per garantire il continuo miglioramento delle politiche di prevenzione e di contrasto alla corruzione da attuare nell'Amministrazione; infine, le verifiche condotte dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la Trasparenza sulle risultanze dei monitoraggi consentono allo stesso di constatare il raggiungimento degli obiettivi e di acquisire la necessaria base conoscitiva per le proprie successive determinazioni.

Il "*Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza - Aggiornamento 2019-2021*" è stato adottato con decreto del Presidente della Regione n. 507/GAB del 31 gennaio 2019 ad esito di un procedimento avviato, come previsto dall'articolo 1, comma 8, della legge 190/2012, su iniziativa del Responsabile per la prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza che, nella fase di elaborazione, ha coinvolto i Referenti (Dirigenti generali, Dirigenti preposti agli Uffici Speciali e di diretta collaborazione) nella redazione del "catalogo dei processi" riguardanti ciascuna struttura organizzativa dell'Amministrazione e nella mappatura delle aree a rischio.

In seguito, il RPCT, tramite la Relazione di cui all'art.1, comma 14, della L. n. 190/2012 e ss.mm.ii, ha riferito all'Organismo Indipendente di Valutazione in merito all'attuazione del PTPCT 2019-2021.

L'OIV, pur esprimendosi positivamente sulla relazione, ritenuta coerente con gli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e la trasparenza indicati nel Piano [334], ha individuato specifiche aree suscettibili di interventi migliorativi: in particolare, con riferimento alla Gestione del rischio, ha sollecitato un miglioramento della metodologia di calcolo del rischio di verificazione di eventi corruttivi; con riguardo alla Trasparenza ha ravvisato l'opportunità di aumentare la percentuale di oneri informativi monitorati; in merito alla Formazione ha segnalato l'esigenza di incrementare la percentuale dei dipendenti coinvolti, anche in servizio presso sedi decentrate mediante modalità di partecipazione a distanza, e di implementare i contenuti specifici attinenti al fabbisogno formativo rappresentato dai Referenti.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, in riscontro alle richieste istruttorie, ha fatto pervenire ulteriori informazioni che si ritiene opportuno evidenziare.

1. La **mappatura dei rischi**, dopo la riprogrammazione del 2018, poi sfociata nella realizzazione del catalogo dei processi, è giunta a conclusione nel 2019, con l'aggiornamento delle aree individuate nel PTPCT 2019-2021 (da Area A ad Area M).

Il Piano successivo a quello in esame (PTPCT 2020-2022) presenta, in allegato, le nuove schede di mappatura, elaborate quasi dalla totalità delle strutture regionali risultanti dalla riorganizzazione disposta con D.P.R.S. 27 giugno 2019, n. 12 (vale a dire da tutti i Dipartimenti, da tutti gli Uffici di diretta collaborazione e alle dirette dipendenze del Presidente e da 7 degli 8 Uffici speciali).

2. Tra le attività programmate nel PTPCT 2019-2021 figura la trasmissione al RPCT da parte dei Referenti per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza di ***report*** **sullo stato di adempimento degli obblighi di trasparenza e sull'attuazione di ciascuna delle altre misure di prevenzione della corruzione**: su 55 strutture organizzative tenute ad adempiere 54 hanno provveduto tempestivamente.

[334] La Relazione è stata trasmessa con nota prot. n. 1100 del 10.12.2019 e, successivamente, con nota prot. n. 48 del 5.02.2020 a riscontro di apposita richiesta formulata nel corso della riunione tra l'Organismo e il RPCT tenutasi il 05 marzo 2020.

Dall'esame dei *report*, in linea generale, rispetto al 2018, emerge un miglioramento del livello complessivo di osservanza degli adempimenti prescritti, avuto riguardo sia nell'attuazione delle misure di prevenzione e di contrasto alla corruzione sia alla puntualità nel riscontro alle richieste informative del Responsabile; la quasi totalità delle strutture organizzative, infatti, ha attuato le misure di rispettiva competenza, fatta eccezione per 4 Dipartimenti (Dipartimento acqua e rifiuti – Dipartimento Protezione civile – Dipartimento dello sviluppo rurale e territoriale – Dipartimento lavoro, impiego ed orientamento dei servizi delle attività formative) e per l'Ufficio Speciale immigrazione.

Le criticità nell'attuazione delle misure, secondo quanto evidenziato dai Referenti, sono riconducibili:

- all'insufficienza delle risorse umane e strumentali in relazione all'entità e alla complessità degli adempimenti da espletare;
- alla necessità di una maggiore formazione specifica in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza;
- alla perdurante assenza di un sistema informatico integrato per la gestione dei processi di acquisizione e pubblicazione dei dati normativamente previsti[335].

In presenza di criticità rilevanti, nel corso del 2019, i 27 referenti delle strutture interessate sono stati convocati al fine di procedere ad un esame congiunto delle difficoltà riscontrate e di valutare i rimedi idonei al loro superamento: l'iniziativa, nella maggior parte dei casi, ha sortito esito positivo; in un numero minore di ipotesi si è reso necessario procedere alla segnalazione al Presidente della Regione e all'OIV, *ex* art. l, co. 7, della l. 190/2012 delle criticità non risolte, riguardanti principalmente le carenze nell'attuazione degli adempimenti finalizzate al raggiungimento agli obiettivi.

3. In merito alla misura di prevenzione del rischio consistente nella **rotazione del personale** il Responsabile ha precisato che, nel 2019, sono state coinvolte n. 799 unità e precisamente:

- n. 561 dirigenti;
- n. 116 funzionari (cat. D);
- n. 122 impiegati di altre categorie (A, B e C).

[335] La carenza dei sistemi informatici regionali, già evidenziata nei precedenti paragrafi, costituisce l'origine di molte delle disfunzioni stigmatizzate, riguardanti, fra l'altro, il controllo di gestione e quello sulla *performance* e sulle partecipate.

La più esigua percentuale del personale del comparto non dirigenziale oggetto di rotazione è principalmente riconducibile alla necessità di assicurare l'alternanza nella rotazione del personale dirigenziale e di quello non dirigenziale e alla difficoltà di coniugare i processi di rotazione con l'esigenza di garantire le competenze professionali necessarie per lo svolgimento di particolari attività ed il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa.

Dal confronto con le annualità precedenti emerge che la misura è stata più diffusamente attuata, sia nei confronti dei dirigenti sia dei funzionari e impiegati di altre categorie; di contro, 5 strutture (Dipartimento acqua e rifiuti – Dipartimento Protezione civile – Dipartimento dello sviluppo rurale e territoriale – Dipartimento lavoro, impiego ed orientamento dei servizi delle attività formative – Ufficio speciale immigrazione) non hanno redatto il prescritto programma di rotazione.

4. Con riferimento alla **trasparenza e all'accesso civico,** il RPCT riferisce che, in assenza di un sistema informativo dedicato, al fine di verificare il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione**,** nel corso dell'anno 2019, è stata effettuata una periodica attività di monitoraggio a campione sui dati pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale della Regione, avviando un'interlocuzione con i referenti delle strutture interessate da criticità, segnalando le uniche due (il Dipartimento lavoro, impiego ed orientamento dei servizi delle attività formative e l'Ufficio speciale immigrazione) inadempienti alla "Misura 1 – Trasparenza".

Ulteriori informazioni riguardano le richieste di accesso civico.

Risultano pervenute n. 11 richieste di riesame di richieste di **accesso civico generalizzato**, riferito a documenti ulteriori rispetto a quelli che devono essere pubblicati, concernenti prevalentemente l'Ambiente, le Infrastrutture ed i contenziosi[336].

Non è stata inoltrata nessuna richiesta di **accesso civico semplice,** avente ad oggetto documenti o informazioni che l'amministrazione era tenuta a pubblicare, e ciò conferma, indirettamente, il miglioramento del grado di assolvimento, da parte delle diverse Strutture regionali, degli obblighi di pubblicità normativamente previsti[337].

[336] *Cfr*. l'art. 5, comma 2, D. Lgs. 33/2013.
Il Responsabile, in particolare, ha segnalato che, nel periodo considerato, sono pervenute richieste concernenti il mancato riscontro nei termini di istanze, ovvero il diniego o il parziale accoglimento da parte dell'Amministrazione regionale di istanze di accesso civico generalizzato con riferimento alle quali – esperita l'attività istruttoria – si è proceduto in un caso all'accoglimento totale, in un altro all'accoglimento parziale, mentre le restanti 9 istanze sono state archiviate in ragione dell'assenza di requisiti essenziali.
[337] *Cfr*. l'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013.

5. Con specifico riferimento alle **società partecipate** e agli **enti controllati**, la verifica del rispetto delle disposizioni sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione compete ai Dipartimenti titolari di funzioni di vigilanza e controllo; l'esercizio di tali funzioni costituisce oggetto della misura 17, riguardante l'"*Attività di vigilanza nei confronti di enti e società partecipate o controllate con riferimento all'adozione e attuazione del PTPCT o di adeguamento del modello di cui all'art. 6 del d.lgs. 231/2001*".

A tal proposito, la Ragioneria Generale ha comunicato di aver ribadito a tutte le società l'obbligo di pubblicazione dei dati societari e di aver richiesto l'attestazione del completo adempimento delle disposizioni del D. Lgs. n. 33/2013, ricevendo il relativo riscontro solo da 6 Società (Riscossione Sicilia S.p.a.; SAS S.c.p.a.; IRFIS S.p.a.; Airgest S.p.a.; Siciliacque S.p.a.; AST S.p.a.).

6. Con riguardo alle verifiche condotte sulla **pubblicazione dei dati e al rispetto del divieto di erogazione di somme agli enti,** da condursi ai sensi degli artt. 14 - 15 e 22 del D.Lgs. n. 33/2013, nel corso dell'anno 2019, sono state fornite le seguenti informazioni:

a. è stata svolta a base campionaria, stante l'elevata numerosità delle posizioni da verificare, una periodica attività di monitoraggio sull'osservanza dell'articolo 14 del D.Lgs. n. 33/2013[338], avente ad oggetto "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*".

Le criticità più frequentemente individuate nelle pertinenti sottosezioni della sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale della Regione Siciliana hanno riguardato:

- la mancata osservanza delle indicazioni diramate per assicurare modalità omogenee di pubblicazione dei dati;
- la presenza di dati personali non oscurati eccedenti rispetto alla finalità dell'obbligo di trasparenza;
- il mancato utilizzo del corretto formato aperto di pubblicazione dei documenti.

b. Dal monitoraggio a campione effettuato in ordine all'attuazione del richiamato art. articolo 15, relativo agli "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza*" è emerso che le informazioni relative ad incarichi di

[338]Tale attività ha dovuto tener conto della sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019, che ha affermato la parziale illegittimità costituzionale del comma 1-*bis* dell'articolo in esame, determinando il venir meno di alcuni obblighi di pubblicità per gli incarichi dirigenziali non apicali.

collaborazione o consulenza per i quali non era stato stabilito alcun compenso, erano state erroneamente pubblicate in banca dati detenuta dal Dipartimento della funzione pubblica anziché nella pertinente sotto - sezione "Consulenti e Collaboratori"; il Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale ha quindi diramato una direttiva specifica per chiarire il punto[339].

c. L'attività di monitoraggio campionario del livello di rispetto delle prescrizioni contenute nell'articolo 22 concernente "*Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato*" del decreto in esame ha rivelato un progressivo miglioramento relativamente alla pubblicazione dei dati nelle pertinenti sottosezioni della sezione Amministrazione Trasparente; permangono, tuttavia, criticità inerenti al mancato aggiornamento annuale delle schede contenenti le informazioni previste dalla disposizione in argomento.

d. Infine, con specifico riguardo al comma 4 dell'art. 22 del D.Lgs n. 33/2013 ("*divieto di erogazione di somme in caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato*) la Ragioneria generale riferisce di aver emanato direttive con la Circolare n. 15 del 20 maggio 2015 a tutti i Dipartimenti che esercitano la vigilanza amministrativa e che, pertanto sono tenuti a verificare l'effettivo espletamento degli adempimenti di pubblicazione.

Si riporta, infine, un sintetico prospetto fornito dall'amministrazione concernente gli illeciti segnalati riconducibili al 2019 e i procedimenti definiti nel corso dell'esercizio.

[339] L'Amministrazione regionale, in ottemperanza alla disposizione di cui all'art. 9 - bis del medesimo decreto (che ha introdotto una modalità semplificata di assolvimento degli obblighi), ha pubblicato nella sezione "Amministrazione Trasparente", sotto-sezione "Consulenti e collaboratori", il collegamento ipertestuale al sistema Perla PA, banca dati detenuta dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri; in fase di prima attuazione, rilevata la non completa corrispondenza tra i dati disponibili sul sistema Perla PA e quelli richiesti dalla legge, è stata mantenuto sia il rinvio al link al sistema Perla PA sia lo spazio per la pubblicazione dei dati previsti dall'articolo in esame; successivamente, preso atto dell'intervenuto adeguamento della predetta banca dati alle prescrizioni di legge, si è utilizzata esclusivamente quest'ultima.

Tab. n. 14 Questionario sugli illeciti segnalati

ILLECITI SEGNALATI NEL 2019		
1.1	- il numero delle segnalazioni	22
1.2	- la tipologia delle segnalazioni:	
1.2.1	Peculato — art. 314 c.p.	
1.2.2	Concussione - art. 317 c.p.	1
1.2.3	Corruzione per l'esercizio della funzione - art. 318 c.p.	
1.2.4	Corruzione er un atto contrario ai doveri di ufficio —art. 319 c.p.	7
1.2.5	Corruzione in atti giudiziari —art. 319 ter c.p.	
1.2.6	Induzione indebita a dare o promettere utilità — art. 319 quater c.p.	
1.2.7	Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio —art. 320 c.p.	
1.2.8	Istigazione alla corruzione —art. 322 c.p.	
1.2.9	Altri reati specificare (quali e quanti)	
	Pene per il corruttore —art. 321 c.p.	2
	Abuso d'ufficio —art. 323 c.p.	
	Rivelazioni segr. d'ufficio —art. 326 c.p.	1
	Falsità materiale in atti pubblici —art. 476 c.p.	14
	Falsità ideologica —art. 479 c.p.	5
	Soppressione, distruzione e occultamento atti —art. 490 c. .	7
	Mantrattamenti contro familiari e/o conviventi -art. 572 c.p.	1
	Tortura —art. 613bis c.p.	1
	Truffa art. 640 c.p. n 7	
	Truffa aggravata per conseguimento erogaz. Pubbl. —art. 640bis c.p.	5
	Truffa aggravata ai danni dello Stato —art. 640 c.2 c.p.	8
	False attestazioni di presenza dei pubblici dipendenti —art. quinques DLgs 165/2001	8
1.2.10	Segnalazioni per fatti non penalmente rilevanti	
PROCEDIMENTI DISCIPLINARI DEFINITI NEL 2019		
2.1	con provvedimento di archiviazione	17
	con provvedimento di archiviazione (per cancellazione dai ruoli)	27
2.2	con l'applicazione di sanzione	8

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

Premesso quanto rappresentato, pur dandosi atto dei progressi conseguiti, la Corte, come negli anni precedenti, ritiene di dover esortare l'amministrazione a mantenere alta l'attenzione sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza, sia nell'ambito dell'amministrazione regionale sia nei confronti delle società partecipate, nonché degli organismi vigilati o controllati.

15. LA FINANZA LOCALE IN SICILIA

SOMMARIO ***14.1*** *Premessa –* ***14.2*** *La giurisprudenza della Corte Costituzionale -* ***14.3*** *Enti locali che hanno adottato il Piano di riequilibrio o deliberato il dissesto finanziario -* ***14.4*** *Interventi a favore degli enti locali nel Rendiconto generale della Regione Siciliana – Esercizio 2019 -* ***14.4.1*** *Enti di area vasta -* ***14.4.2*** *Le singole voci di bilancio.*

15.1 Premessa

Il settore della finanza locale, negli ultimi anni, ha mostrato i segni di una complessiva difficoltà gestionale, dovuta a difficoltà finanziarie a cui spesso si affiancano effetti di precedenti gestioni non improntate ai dettami del buon andamento della Pubblica Amministrazione, articolati nei principi dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, con ricadute che non possono non riflettersi sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini. Come già segnalato da queste Sezioni Riunite nella Relazione per il giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018, ove si rilevava "*una condizione di notevole sofferenza che investe tutta la finanza locale siciliana*", le cause possono essere individuate sia " *nel permanere di una congiuntura economica di sostanziale stagnazione sia nel crescente fenomeno dell'emersione di passività, spesso risalenti nel tempo, che la cogente disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili sta facendo affiorare inesorabilmente, a seguito della più penetrante applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011*".

La crescita del fenomeno della criticità finanziaria è confermata, anche, dai referti della Sezione delle Autonomie, di cui alla deliberazione n. 6/SEZAUT/2019/FRG, con riferimento all'anno 2017, e n. 7/SEZAUT/2020 con riferimento agli anni 2018 e 2019, laddove è ribadito che "*Permangono i fattori congiunturali (bassa crescita) che si sovrappongono (e accentuano) a quelli strutturali del comparto: concentrazione territoriale della criticità finanziaria, eccessiva polverizzazione, difficoltà rilevanti nella gestione amministrativa (deficit formativo ed impatto della riforma del sistema contabile)*".

Con particolare riferimento al periodo 2017-2018, la situazione finanziaria degli enti locali siciliani, è stata oggetto di una recente approfondita analisi da parte della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana, che si è pronunciata con deliberazione n. 86/2020/GEST del 30 giugno 2020.

La citata Relazione si fonda sui risultati degli approfondimenti operati dalla medesima Sezione di controllo nell'ambito dei controlli finanziari intestati alla magistratura contabile dall'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266/2005 e dall'art. 148 bis del TUEL, nel periodo preso in esame, considerata la disponibilità dei rendiconti di gestione relativi al biennio 2017/2018 formalmente approvati, analizzando le irregolarità contabili più diffuse, le azioni correttive deliberate dagli organi degli enti locali e il loro grado di effettiva attuazione, nonché il grado di rispondenza alle osservazioni della Corte nel corso dei successivi cicli di controllo da parte delle amministrazioni locali.

In quella sede la Sezione Controllo affermava, conclusivamente, che "*si reputa che il numero di Comuni che presentano gravi difficoltà finanziarie tali da ricorrere a procedure di risanamento sia destinato a crescere sensibilmente, alla luce delle risultanze delle verifiche operate nell'esercizio 2019 in sede di controllo finanziario, dalle quali non infrequentemente è stato accertato il rispetto solo formale ed apparente degli obiettivi di finanza pubblica ed un risultato di amministrazione non sempre attendibile, in ragione di anomale imputazioni di bilancio o dell'utilizzo di altri artifizi contabili, oltre che di palesi violazioni dei principi della contabilità armonizzata, la cui corretta applicazione condurrebbe, in alcuni casi, ad un saldo finale significativamente negativo ed all'emersione di consistenti disavanzi da ripianare*".

Relativamente all'esercizio finanziario 2019, l'art. 107 del d.l. n. 18/2020, convertito con legge n. 27/2020, ha prorogato il termine di adozione del rendiconto degli enti locali al 30 giugno 2020 termine che, a causa dell'emergenza sanitaria causata dall'epidemia da Covid 19, molti enti non hanno potuto rispettare. Ciò premesso di seguito si procederà ad illustrare lo stato delle amministrazioni comunali, come risultante dall'attività di controllo finanziario effettuato dalla Sezione, con particolare riferimento allo stato degli enti locali siciliani che hanno deliberato il piano di riequilibrio pluriennale o il dissesto nel corso dell'esercizio medesimo e le problematiche emerse, rinviando, per gli aspetti più peculiari, all'analisi contenuta nella recente e attuale Relazione sulla finanza locale in Sicilia nel periodo 2017-2018, approvata con la citata deliberazione n. 86/2020.

Nell'ambito dei controlli finanziari intestati alla magistratura contabile dall'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266/2005 e dall'art. 148 bis del TUEL, funzione di cui la Corte costituzionale ha ribadito la rilevanza, in quanto essenziale, ai fini della tutela dei beni costituzionali in gioco, sottolineando l'importanza di poter ricondurre le valutazioni su questi fondamentali atti e procedimenti amministrativi "*al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi*

che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa" (Corte cost. n. 18/2019), nel corso dell'anno 2019 la Sezione controllo di questa Corte ha emesso complessivamente 95 deliberazioni; di queste 23 sono relative a Piani di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) e così articolate: 3 ordinanze di integrazione istruttoria, 6 deliberazioni di approvazione[340] di Piani di riequilibrio finanziario pluriennale, 3 deliberazioni di non approvazione del piano, 1 presa d'atto del dissesto del comune, con interruzione della procedura di riequilibrio[341], 10 deliberazioni di monitoraggio semestrale dello stato di attuazione del piano. Dall'esame delle deliberazioni emesse in sede di controllo finanziario dei comuni emerge che i rilievi più diffusi hanno avuto ad oggetto i seguenti aspetti:

a) ritardo nell'approvazione dei documenti contabili;

b) superamento di uno o più valori limite dei parametri di deficitarietà strutturale[342];

c) disavanzi di amministrazione;

d) in relazione alla gestione di competenza, bassa capacità di riscossione delle entrate;

e) bassi tassi di realizzazione dei residui attivi del Titolo I e bassa capacità di smaltimento dei residui passivi del Titolo II;

f) la presenza di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento e una mole elevata di debiti fuori bilancio riconosciuti, in particolare relativi all'art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL.

g) in merito ai flussi di cassa, anticipazioni di tesoreria non restituite al 31/12 e fondi a destinazione vincolata utilizzati per cassa ex art. 195, comma 2, del Tuel;

h) incongruità del FCDE;

i)assenza di ricognizione del contenzioso pendente in grado di evidenziare i rischi di soccombenza e insufficienza del Fondo contenzioso;

---

[340] La magistratura contabile la definisce fase c.d. "omologativa" del piano di riequilibrio, in quanto "il giudizio della Corte dei conti è solo atecnicamente un giudizio di 'approvazione'. In ragione della natura giudiziaria dell'organo giudicante – in posizione terza e neutrale rispetto a tutti gli interessi finanziari adesposti in gioco – e acclarato che lo stesso giudizio di svolge sulla base di criteri squisitamente normativi**,** esso si appalesa in realtà come un giudizio di omologazione di un atto amministrativo, il quale è tecnicamente 'approvato' solo dall'ente locale" (Sezione di controllo per la Campania, del. n. 198/2019 cit.).

[341] Deliberazione n. 67/2019/PRSP con la quale la Sezione controllo delibera " *in ragione dell'intervenuta dichiarazione di dissesto finanziario, ai sensi degli artt. 244 e segg. Del Tuel, del Comune di San Cataldo, giusta deliberazione consiliare n. 4 del 29 gennaio 2019, il venir meno dei presupposti per l'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 243-quater, comma 3 del Tuel, in relazione al piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dall'ente con deliberazione del Consiglio comunale n. 50 del 4 maggio 2017*".

[342] Per impedire che emergano scompensi finanziari che possano intaccare gli equilibri di bilancio dei comuni, ogni anno i dati del rendiconto della gestione sono impiegati per valutare le condizioni degli enti rispetto a un insieme di otto parametri definiti dal Ministero dell'Interno. Gli enti che mostrano squilibri rispetto ad almeno quattro di tali parametri sono considerati in condizioni strutturalmente deficitarie e sono quindi vincolati a una gestione più accorta di alcuni servizi e degli esborsi per il personale. Nel 2018 sono risultati strutturalmente deficitari, con almeno metà dei parametri positivi, 25 comuni e 1 città metropolitana.

l) assenza o insufficiente accantonamento al fondo perdite società partecipate,
aspetti tutti oggetto di approfondimento in sede di deliberazione, ove la Sezione, accertata la sussistenza delle irregolarità contabili e dei profili di criticità, spesso ha anche disposto le limitazioni di spesa previste dall'art. 188, comma 1-*quater*, del TUEL[343] .
Invero, la gestione degli enti locali è stata sostenuta, sin dall'introduzione del d. l. 118 del 2011, da interventi giurisprudenziali continui e puntuali, chiarificatori del modello di contabilità armonizzata, volto a garantire la qualità, l'efficacia e il consolidamento dei conti pubblici, superando la sostanziale incapacità dell'allora vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici. Detto modello, pur tuttavia, non è ancora diffusamente consolidato nella partica attuazione, riscontrandosi diffuse irregolarità e anomalie, oggetto di precise puntualizzazioni giurisprudenziali.

15.2 La giurisprudenza della Corte Costituzionale

Fondamentale è, a questo punto, il richiamo alla giurisprudenza costituzionale in materia, che ha affrontato molteplici e cruciali profili inerenti norme finanziario-contabili afferenti gli enti territoriali.
Nel ricordare, preliminarmente, come la più recente giurisprudenza costituzionale abbia confermato ulteriormente l'orientamento circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale, sia in sede di giudizio di parificazione sia in sede di controllo di legittimità- regolarità sui bilanci degli enti locali[344], si richiamano, in questa sede, alcune pronunce intervenute nel periodo considerato, in materia di piani di riequilibrio finanziario pluriennale.
Innanzitutto va ricordata la sentenza n. 18 del 2019, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015 n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016 n. 232. Il giudice remittente ha, infatti, evidenziato come tale disposizione consentisse all'ente locale, che alla

[343] Art. 188 Tuel, comma 1-quater:"*Agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio , è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi finanziari* ".
[344] V. sentenze n. 105 e 18 del 2019; n. 112 e 189 del 2020.

data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avesse ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui, di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lett. e), del TUEL e ripianando la stessa nell'arco di trent'anni. L'originaria disposizione era finalizzata a far emergere, al momento della partenza del nuovo sistema contabile armonizzato (1° gennaio 2015), la possibilità, per gli enti locali con il Piano di riequilibrio in istruttoria o in gestione e attivato nel 2013 o nel 2014, di rimodulare o riformulare il precedente Piano, in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi. La sentenza, tuttavia, afferma che: " *L'eccezionale ipotesi legislativa era sorretta dal convincimento che in sede di riaccertamento straordinario sarebbero emersi, una volta per tutte, i consistenti disavanzi reali, cui si sarebbe posto rimedio, in via definitiva, con un rientro pluriennale*". Veniva quindi rilevato il contrasto con gli articoli 81 e 97, primo co., della Costituzione, in quanto si prevede "*una misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio destinata a dipanarsi in un arco temporale dilatato ben oltre il ciclo triennale di bilancio e ad ampliare la capacità di spesa dell'ente in condizioni di conclamato squilibrio*".

In sintesi, se appare possibile, nell'ambito di una riforma di sistema, adottare misure eccezionali per consentire una ripartenza, non è ammissibile reiterare tali provvedimenti che, in tal caso, assumono un inequivocabile sapore elusivo, in contrasto con la Costituzione.

Altra pronuncia che ha avuto un notevole impatto, anche sui comuni siciliani[345], è la sentenza n. 4 del 2020 con la quale il Giudice delle leggi ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 6, del D.L. n. 7/2015 per contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, della Costituzione.

La citata disposizione prevedeva che: "*Gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione*". La norma in esame era stata oggetto di una legge di interpretazione autentica, in base alla quale: "*L'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78,*

[345] Cfr. la deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Siciliana n. 112 del 28/7/2020, che affronta il tema e fornisce le prime indicazioni ai comuni interessati.

convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo" (art. 1, comma 814, legge n. 205/2017).

La sentenza cristallizza alcuni fondamentali principi, che tracciano il solco non solo per la futura attività legislativa, ma anche in sede attuativa per le pubbliche amministrazioni interessate, che è utile richiamare :

- "*Il mancato accantonamento delle risorse, quantificato secondo l'ordinario criterio di computo del FCDE*", secondo la Corte costituzionale, consente agli enti locali "*di impiegare un surplus di spesa, pari al mancato accantonamento, coprendolo con risorse 'nominali' (ma non reali, perché il meccanismo contabile indebitamente autorizzato dalle norme censurate finisce per ridurre o azzerare il cosiddetto FCDE attraverso la sua sostituzione parziale o totale con l'anticipazione di liquidità), in tal modo incrementando di fatto – senza che ciò appaia dalle scritture ufficiali – il disavanzo di amministrazione già maturato negli esercizi precedenti*".
- "*Per quel che riguarda l'alterazione del risultato di amministrazione, la contabilizzazione tra le parti attive del rendiconto delle anticipazioni di liquidità, già facenti parte del fondo di cassa di fine esercizio, migliora in modo solo apparente il risultato di amministrazione, così esonerando l'ente locale dalle necessarie operazioni di rientro dal deficit, che non saranno parametrate sul disavanzo effettivo ma su quello alterato dall'anomala contabilizzazione del fondo anticipazioni liquidità. Ciò pregiudica ulteriormente, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, primo periodo, Cost., l'equilibrio strutturale dell'ente locale in questione, in quanto alla situazione deficitaria precedente si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione*", generando un "*effetto*

distorsivo nel calcolo del disavanzo" particolarmente grave per la pregnante funzione certativa della sua determinazione…".

La Corte costituzionale affronta anche il tema degli effetti della propria sentenza, precisando che "*con riguardo alla situazione venutasi a creare a causa della non corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità e dell'extradeficit presumibilmente generato dalla gestione posta in atto nelle more della presente decisione (…) non è affatto necessario che l'amministrazione comunale riapprovi – risalendo all'indietro – tutti i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge*".

In relazione agli effetti della sentenza e agli obblighi che si pongono in capo agli enti locali che abbiano (legittimamente) applicato la norma dichiarata costituzionalmente illegittima, è necessario fare riferimento all'art. 39 ter del d. l. n. 162/2019, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 8/2020[346], con il quale il legislatore è intervenuto al fine di regolamentare le modalità di attuazione del *dictum* del giudice costituzionale.

Come chiarito dalla giurisprudenza contabile, in virtù dell'intervento del legislatore, il disavanzo conseguente all'applicazione della sentenza della Corte costituzionale potrà essere oggetto di un ripiano graduale, al fine di consentire agli enti di assorbire gli effetti della declaratoria di incostituzionalità e "*la gradualità consiste nell'obbligo di operare il ripiano con quote annuali, a partire dal 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio di riferimento*" (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 38/2020).

[346] Il citato art. 39 ter, rubricato "Disciplina del Fondo di anticipazione di liquidità degli enti locali" recita: *"1. Al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020, in sede di approvazione del rendiconto 2019 gli enti locali accantonano il fondo anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, per un importo pari all'ammontare complessivo delle anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2019. 2. L'eventuale peggioramento del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente, per un importo non superiore all'incremento dell'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità effettuato in sede di rendiconto 2019, è ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2020, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio. 3. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 1 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 - programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. 4. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione".*

Rilevante, anche, quanto sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2020, con la quale l'art. 38, comma 2-ter, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, con modificazioni, nella legge n. 58 del 2019 (che disciplinava la riformulazione del piano di riequilibrio degli enti locali che stavano applicando l'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208), è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con gli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost. La disposizione cassata, in particolare, consentiva "*di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione*", nonché, tale meccanismo manipolativo produceva, tra l'altro, una dilatazione della spesa corrente – pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata – che finiva per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo[347], ledendo, altresì, il cd. principio della responsabilità di mandato[348].

Di particolare interesse è il monito rivolto dalla Corte costituzionale alla magistratura contabile, laddove richiama i meccanismi di prevenzione previsti dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e, del d.l. n. 174 del 2012, come convertito), il quale prevede il potere della Sezione regionale di controllo di questa Corte di disporre il cd. blocco dei programmi di spesa. Il Giudice delle leggi, infatti, rammenta che la tempestiva attivazione di tali misure, anche "*dopo l'approvazione del piano di rientro decennale– unitamente al controllo semestrale ai sensi del combinato disposto dei commi 3 e 6 dell'art. 243-quater del d.lgs. n. 267 del 2000 – avrebbe potuto interdire quelle gestioni che hanno costretto il legislatore a intervenire per l'ulteriore prolungamento della procedura di predissesto*", precisando che, anche a fronte di comportamenti omissivi o reticenti degli enti sottoposti a controllo (che nella fattispecie non avevano reso ostensibile l'andamento storico delle passività), la Corte dei conti ha il potere di ordinare tempestivamente incombenti istruttori secondo le modalità

[347] Come evidenziato dal Giudice delle leggi nella sentenza in esame "*il censurato comma 2-ter autorizzava, infatti, gli enti locali che si trovano nella situazione del Comune di Reggio Calabria a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit*".

[348]Cfr.. sentenza Corte costituzionale n. 184/2016: "*Occorre ricordare che il bilancio è un 'bene pubblico' nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità.Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche*".

dell'art. 3, c. 8, della legge n. 20/1994, il quale prevede che la Corte possa richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti, ricordando un poco utilizzato strumento per prevenire la rapida espansione dei deficit.

Tutte le sentenze citate si pongono in continuità con la giurisprudenza costituzionale che riconosce il principio di equilibrio di bilancio, non come semplice e formale pareggio di natura contabile, quanto come ricerca di una stabilità di tipo economico, nel medio e lungo periodo.

15.3 Enti locali che hanno adottato il Piano di riequilibrio o deliberato il dissesto finanziario

Gli enti locali siciliani che dalla data di introduzione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, con decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012[349], al 31 dicembre 2020, hanno fatto ricorso a detto istituto, approvando il relativo Piano, sono complessivamente 41, di cui 5 nell'esercizio 2019 e 3 nell'anno 2020; il dato si mantiene sostanzialmente in linea rispetto a quanto rilevato alla data del 31 dicembre 2018 (n. 40). Va precisato che il fenomeno è particolarmente particolarmente fluido, a causa della presenza di enti che hanno appena avviato la procedura di riequilibrio e di enti in procinto di dichiarare il dissesto. Molti enti, infatti, nonostante l'utilizzo della procedura di riequilibrio, non raggiungono l'obiettivo del risanamento dell'ente e slittano verso il dissesto: alla data del 31 dicembre 2020, infatti, dei comuni che avevano fatto ricorso alla procedura di riequilibrio, 15 hanno dichiarato il dissesto e uno soltanto ha concluso la positivamente il percorso di risanamento dell'ente[350].

Nella tabella seguente vengono riepilogati gli enti locali che, alla data del 31 dicembre 2020, hanno in corso la procedura di RFP, con indicazione dello stato della procedura stessa:

[349] La procedura dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale è disciplinata dagli all'art. 243-bis – ter e quater Tuel, come introdotti dal decreto legge n. 174 del 10/10/2012.

[350] Con deliberazione n. 131/2019 la Sezione Controllo ha dichiarato raggiunti gli obiettivi di riequilibrio del Comune di Racalmuto, in relazione al piano, di durata quinquennale, adottato con deliberazione commissariale n. 1 del 24/1/2014.

Tabella 1 – Enti in procedura di riequilibrio

N.	Nome Ente	Prov.	Comune < o > 15.000 abitanti	Avvio procedura	Presentazione piano	Riformulazione/rimodulazione	Stato attuale					
				(estremi delibera Consiglio Comunale)	(estremi delibera Consiglio Comunale)	(estremi delibera Consiglio Comunale)	Piano in istruttoria ministeriale	Relazione Ministeriale pervenuta (in esame dalla Corte dei conti)	Approvazione piano (estremi deliberazione Corte dei conti)	Mancata approvazione, irrecivibilità e bocciatura del piano per grave e reiterato inadempimento degli obiettivi (estremi deliberazione Corte dei conti)	Appello SS RR Corte dei conti (ricorso/estremi giudizio/dispositivo/sentenza)	In Monitoraggio
1	CAMPOBELLO DI LICATA	AG	inferiore	n. 48 del 31/12/2014	n. 34 del 26/03/2015	n. 42 del 15/03/2016			n. 83/2017/PRSP			x
2	CANICATTI'	AG	superiore	n. 70 dell'11/12/2018 (esecutiva il 2/01/2019)	n. 22 del 30/03/2019		x					
3	NISCEMI	CL	superiore	n. 51 del 23/10/2019	n. 69 del 27/12/2019		x					
4	SERRADIFALCO	CL	inferiore	Commissario straordinario n. 10 del 23/11/2018	Commissario straordinario n. 6 del 17/02/2019		x					
5	CITTA' METROPOLITANA DI	CT	superiore	Commissario straordinario n. 7 del 17/07/2020	Commissario straordinario n. 44 del 14/10/2020		x					
6	ACICATENA	CT	superiore	n. 80 del 10/12/2019	n. 17 del 3/03/2020		x					
7	ADRANO	CT	superiore	n. 50 del 3/09/2016	n. 61 del 15/12/2016		x					
8	FIUMEFREDDO DI SICILIA	CT	inferiore	n. 40 del 24/09/2019	n. 62 del 22/12/2019		x					
9	LINGUAGLOSSA	CT	inferiore	n. 43 del 3/11/2017	n. 13 del 15/02/2018		x					
10	PALAGONIA	CT	superiore	n. 45 del 04/10/2019	n. 88 del 31/12/2019			x				
11	RIPOSTO	CT	inferiore	Commissario ad acta n. 1 del 30/01/2013	Commissario straordinario n. 66 del 26/03/2013	Commissario straordinario n. 77 del 19/07/2013 n. 14 del 28/01/2014 n. 122 del 22/12/2014 n. 107 del 29/09/2016 n. 15 del 27/02/2018	x					
				n. 3 del 14/01/2018								
12	SAN PIETRO CLARENZA	CT	inferiore	Commissario straordinario n. 16 del 3.10.2020								
13	TREMESTIERI ETNEO	CT	superiore	n. 15 del 01/02/2013	n. 63 del 19/04/2013	n. 92 del 10/07/2013			n. 57/2014/PRSP			x
14	CENTURIPE	EN	inferiore	n. 25 dell'11/08/2018	n. 32 del 22/11/2018		x					
15	ACQUEDOLCI	ME	inferiore	n. 43 del 13/11/2018	n. 11 del 21/02/2019				n. 25/2020/PRSP			x
16	BARCELLONA POZZO DI GOTTO	ME	superiore	n. 24 del 10/08/2018	n. 29 del 5/11/2018		x					
17	FICARRA	ME	inferiore	n. 30 del 30/12/2016	n. 4 del 29/03/2017				n. 152/2019/PRSP			x
18	GALATI MAMERTINO	ME	inferiore	n. 2 del 16/03/2017	n. 13 del 22/06/2017				n. 90/2019/PRSP			x
19	GIARDINI NAXOS	ME	inferiore	n. 71 del 21/12/2013	n. 14 del 17/04/2014	n. 112 del 22/12/2014			n. 92/2016/PRSP			x
20	ITALA	ME	inferiore	n. 5 del 28/01/2013	n. 13 del 29/03/2013	n. 21 del 29/07/2013 n. 9 del 12/09/2016 n. 40 del 9/11/2017 n. 9 del 27/02/2018 n. 18 del 12/11/2019	x					
				n. 2 del 24/01/2018								
21	LIBRIZZI	ME	inferiore	n. 4 del 16/01/2019	n. 22 del 13/04/2019		x					
22	MESSINA	ME	superiore	n. 101 del 13/12/2012	n. 11 dell'11/02/2013	n. 01/C del 29/01/2014 n. 23/C del 2/09/2014 n. 6/C del 28/02/2015 n. 56/C del 30/09/2016 n. 85/C del 23/11/2018	x					

Tabella 1 – Enti in procedura di riequilibrio

N.	Nome Ente	Prov.	Comune < o > 15.000 abitanti	Avvio procedura	Presentazione piano	Riformulazione/rimodulazione	Stato attuale					
				(estremi delibera Consiglio Comunale)	(estremi delibera Consiglio Comunale)	(estremi delibera Consiglio Comunale)	Piano in istruttoria ministeriale	Relazione Ministeriale pervenuta (in esame dalla Corte dei conti)	Approvazione piano (estremi deliberazione Corte dei conti)	Mancata approvazione, irrecivibilità e bocciatura del piano per grave e reiterato inadempimento degli obiettivi (estremi deliberazione Corte dei conti)	Appello SS RR Corte dei conti (ricorso/estremi giudizio/dispositivo/sentenza)	In Monitoraggio
23	MONFORTE SAN GIORGIO	ME	inferiore	n. 6 del 23/06/2020	n. 11 del 29/09/2020		x					
24	MOTTA CAMASTRA	ME	inferiore	n. 12 del 30/05/2013	n. 39 del 29/07/2013	n. 61 del 21/12/2013			n. 145/2014/PRSP			x
25	S. AGATA DI MILITELLO	ME	inferiore	n. 90 del 30/10/2018	n. 2 del 27/01/2019			x				
26	S.ALESSIO SICULO	ME	inferiore	n. 28 del 27/09/2016	n. 14 del 10/01/2017	n. 20 del 27/05/2019	x					
27	TAORMINA	ME	inferiore	n. 95 del 29/12/2012								
				n. 64 del 15/12/2013	n. 11 del 13/02/2014					n. 280/2015/PRSP	Giudizio n.498/SR/EL Dispositivo n.100/2017 Sentenza n. 17/2017/EL	
				n. 9 del 4/03/2016	n. 35 del 1°/06/2016	n. 8 del 22/02/2018		x				
28	TERME VIGLIATORE	ME	inferiore	n. 24 del 31/08/2016	n. 44 del 13/12/2016					n. 202/2017/PRSP	Giudizio n. 597/SR/EL Dispositivo n.135/2018 Sentenza n. 17/2018/EL	
				n. 1 del 12/01/2018		n. 2 del 7/03/2018		x				
						n. 48 del 5/11/2018						
29	VILLAFRANCA TIRRENA	ME	inferiore	n. 56 del 28/11/2016	n. 15 del 6/03/2017	n. 42 del 29/09/2017	x					
30	CACCAMO	PA	inferiore	n. 36 del 23/10/2012	n. 64 del 21/12/2012	n. 8 del 14/02/2013				n. 62/PRSP/2014		
				n. 48 del 28/07/2014	n. 58 del 1°/09/2014	n. 94 del 19/11/2014			n. 183/2016/PRSP			x
31	PIANA DEGLI ALBANESI	PA	inferiore	n. 17 del 25/03/2015	n. 58 del 16/07/2015	n. 41 del 30/09/2016		x				
32	TRABIA	PA	inferiore	n. 2 del 22/01/2019	n. 16 del 18/04/2019					n. 119/2020/PRSP		
33	USTICA	PA	inferiore	n. 8 del 16/03/2017	n. 18 del 13/06/2017		x					
34	ISPICA	RG	superiore	n. 10 del 7/01/2020								
35	MODICA	RG	superiore	n. 120 del 31/10/2012	n. 143 del 30/12/2012	n. 58 del 4/07/2013						
						n. 7 del 24/01/2014			n. 311/2015/PRSP	n. 150/2017/PRSP		x
						n. 86 del 1°/09/2014						
						Giunta comunale n. 198 del 27/09/2016					Giudizio n. 561/SR/EL	
						n. 154 del 28/12/2016				n. 70/2017/PRSP	Dispositivo n. 103/2016 Sentenza n. 19/2017/EL	
						n. 88 del 30/05/2017				n. 151/2017/PRSP	Giudizi nn. 583 e 585/SR/EL Dispositivo n. 133/2016 Sentenza n. 18/2018/EL	
				n. 1 del 9/01/2018		n. 32 del 20/02/2018	x					
36	MONTEROSSO ALMO	RG	inferiore	Commissario straordinario n. 2 del 17/05/2017	n. 25 dell'8/08/2017				n. 176/2019/PRSP			x
37	POZZALLO	RG	superiore	n. 50 del 24/07/2014	n. 119 del 30/12/2014					n. 59/2016/PRSP	Giudizio n. 511/SR/EL Sentenza n. 12/2016/EL	
				n. 8 del 21/03/2017	n. 23 del 26/04/2017	n. 52 del 9/11/2017						
				n. 2 del 12/01/2018		n. 7 del 6/03/2018			n. 11/2020/PRSP			x
38	SCICLI	RG	superiore	n. 92 del 14/12/2012	n. 5 del 9/02/2013	n. 41 del 16/07/2013				n. 98/2014/PRSP		
				n. 135 del 3/09/2014	n. 203 del 13/12/2014	Commissario straordinario n. 16 del 6 ottobre 2015			n. 167/2019/PRSP			x
						n. 37 del 16/04/2018						
39	AVOLA	SR	inferiore	n. 1 del 17/01/2013	n. 7 del 17/03/2013	n. 25 del 11/07/2013				n. 41/2014/PRSP		
40	SOLARINO	SR	inferiore	n. 33 del 13/10/2020								

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti su dati in possesso della Sezione di controllo

Come evidenziato nella precedente tabella, alla data del 31 dicembre 2020, 40 enti siciliani avevano in corso la procedura di RFP, di questi erano pendenti presso il Ministero dell'Interno per l'istruttoria di competenza 21 PRFP, di cui 17 rimodulazioni di precedenti Piani.

Al riguardo, si rileva quanto segue: invero, l'art. 243 quater, comma 1, del TUEL prevede che: "*Entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all'art. 243-bis, comma 5, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla Commissione di cui all'art. 155, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle Linee guida della sezione delle autonomie della Corte dei conti. All'esito dell'istruttoria, la Commissione redige una relazione finale, con gli eventuali allegati, che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti*".

Sebbene il termine indicato dalla norma non abbia natura perentoria, si registra spesso, come evidenza anche nella precedente tabella, l'ampio sforamento del termine stesso.

E' ovvio che l'attività istruttoria ministeriale richiede un necessario periodo di approfondimento ed esame analitico della documentazione presentata dall'ente (nella gran parte dei casi lacunosa), attesi, anche, i rilevanti interessi pubblici in gioco. Tuttavia, queste Sezioni Riunite non possono non rilevare come il dilatamento dei tempi di istruttoria produce rilevanti conseguenze in merito alla tutela del bene giuridico bilancio e dell'equilibrio costituzionalmente tutelato dello stesso, nonché sui diritti dei creditori dell'ente. Infatti, l'ente locale che approva il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, nelle more della sua approvazione, si trova in una sorta di limbo, che potrebbe produrre conseguenze controproducenti rispetto all'obiettivo del Piano stesso, vanificando le finalità di risanamento laddove non siano, comunque, intraprese ed attuate le misure previste nel Piano in corso di approvazione.

Si muove in quest'ottica la recente deliberazione delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, di questa Corte, n. 18/2020, la quale fissa una serie di fondamentali principi, che si richiamano:

- al fine di evitare che la situazione di squilibrio strutturale che ha giustificato l'adozione del Piano si trasformi in default finanziario (eventualità altamente probabile) è "*obbligatoria l'immediata applicazione delle misure correttive individuate nel piano, immediata*

applicazione che può essere contenuta nello stesso piano o richiedere l'adozione di separati ed appositi atti deliberativi, in base alla misura da adottare. Diversamente opinando si avrebbe l'assurda conseguenza che proprio nei casi di squilibrio strutturale - caratterizzati, com'è noto, da una eccedenze di spese sulle entrate, che determina la mancanza di risorse effettive e la conseguente l'incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni a causa della grave crisi di liquidità, alla quale si fa fronte con il meccanismo delle anticipazioni - invece del necessario intervento immediato che l'art 193 Tuel rende obbligatorio per situazioni meno gravi, si consente all'ente di continuare a gestire il proprio bilancio in perdita, per un periodo di tempo anche notevolmente lungo atteso che notoriamente i tempi dell'istruttoria ministeriale non coincidono con quelli ordinatori previsti dalla legge, vanificando e compromettendo il raggiungimento del riequilibrio atteso che l'obiettivo del piano potrebbe essere non più reale";

- è possibile per la Sezione regionale di controllo disporre il blocco della spesa ex art. 148 bis del TUEL, "*ma esso va limitato al momento dell'adozione del piano di riequilibrio da parte del consiglio comunale e non sino all'adozione delle misure correttive prevista dall'art 193, atteso che le suddette misure possono essere comprese nel predetto piano, circostanza che compete alla Sezione regionale di controllo verificare al momento di ricezione del piano di riequilibrio, ed in quella fase potrà revocare o confermare la misura interdittiva. Ciò non toglie che il Comune possa decidere di definire il piano di riequilibrio prima del termine previsto per legge, o di disporre con separata atto le immediate misure correttive, che saranno poi inserite nel Piano, facendo così venir meno, in caso di positiva valutazione delle misure adottate sul bilancio in corso, il blocco della spesa*".

D'altronde la stessa Sezione delle Autonomie aveva avuto modo già di evidenziare che deve essere posta una attenzione particolare "*all'osservanza dei termini procedurali di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 243-quater, TUEL (espletamento dell'istruttoria di competenza della Commissione) in quanto lo stretto margine previsto dal legislatore per i predetti adempimenti è diretta conseguenza della necessità che la valutazione del piano sia quanto più possibile vicina al momento di adozione dello stesso. Ciò in considerazione del fatto che la veridicità e attendibilità degli originari contenuti dello strumento di risanamento potrebbero essere compromessi in caso di eccessiva dilatazione dei predetti termini - ancorchè ordinatori -, con conseguente necessità di ulteriori attività istruttorie per la valutazione dei fatti gestionali medio tempore verificatisi, che inevitabilmente influiscono sulla situazione da risanare e sull'adeguatezza dei mezzi per fronteggiarla*", anche al fine di tutelare quanto più è possibile i creditori degli enti coinvolti, che vedono dilatarsi i termini di sospensione dell'azione per la realizzazione dei propri crediti (del. n. 5/2018).

Come già osservato da queste Sezioni Riunite[351]"*Il protrarsi di tali attività endoprocedimentali ha indotto in varie pronunce ad evidenziare che ogni piano di riequilibrio, sia al momento della relativa approvazione che durante la relativa esecuzione, deve essere proporzionato alle reali problematiche finanziarie esistenti e deve risultare idoneo, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, all'effettivo risanamento dell'Ente al termine del periodo considerato. Ne consegue che, avendo sempre più spesso i PRFP decorrenza retroattiva rispetto all'esercizio in cui avviene lo scrutinio da parte della Corte, in sede di controllo finanziario in pendenza di istruttoria ministeriale si è precisato che la disamina degli stessi verrà operata a partire da tale esercizio iniziale e che pertanto costituisce condizione indefettibile il perseguimento degli obiettivi di risanamento e la messa in opera delle misure previste con immediatezza senza attendere il completamento del lungo iter, onde evitare di essere giudicati inadempienti rispetto alle azioni inserite nei primi esercizi pianificati*".

Sul punto queste Sezioni Riunite devono registrare, anche, alcuni interventi del Giudice Amministrativo, adito avverso il ritardo nella definizione della fase procedimentale di competenza del Ministero dell'Interno. La giurisdizione amministrativa è stata compulsata dai creditori dell'ente locale, i quali vedono i propri diritti, seppure riconosciuti da una sentenza esecutiva, temporaneamente pretermessi, in virtù dell'art. 243-bis, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, che così recita: "*Le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'articolo 243-quater, commi 1 e 3*".

I Tribunali Amministrativi Regionali aditi hanno emesso diverse ordinanze istruttorie, rivolte al Ministero dell'Interno[352] o al dirigente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti[353], al fine di acquisire atti e notizie utili per ricostruire l'iter del procedimento. Di particolare interesse sul tema è l'ordinanza n. 5530 del 19 novembre

[351] Relazione Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio 2018.

[352] Cfr. T.A.R. Sicilia, Sez. di Catania, ordinanza n. 1133 del 26/05/2020, con la quale il Collegio, premesso di "dover acquisire chiarimenti circa lo stato del procedimento e le ragioni della mancata emanazione del parere della commissione ex art. 155 d. lgs. n. 267 del 2000 sulla proposta di piano di riequilibrio", dispone al Capo Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali del Ministero dell'interno di produrre una relazione in merito.

[353] Cfr. : T.A.R. Sicilia, Sez. Catania, ordinanza istruttoria n. 1037/2020, con la quale disponeva a carico degli uffici di segreteria della Sezione Regionale della Sicilia della Corte dei conti la trasmissione di una relazione circa le decisioni assunte dalla Corte – od in assenza circa lo stato del relativo provvedimento – in ordine al piano di riequilibrio adottato dal Comune di Itala (ME) con deliberazione del Consiglio comunale n. 21 del 29/7/2016, ed ulteriormente rimodulato con delibera del Consiglio Comunale n. 18 del 12/11/2019; T.A.R. Campania, Sez. Napoli, ordinanza istruttoria n. 4499 del 13/9/2019, con la quale la Sezione ha intimato al Dirigente della Segreteria della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti della Campania di produrre in giudizio una relazione, corredata da ogni utile atto e/o documento, che attestasse lo stato attuale della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale avviata dal Comune di Boscoreale, dando conto della sua eventuale definizione (e dei provvedimenti adottati in tal senso) o dei tempi presumibili per la sua conclusione.

2019 del T.A.R. Campania, con la quale il giudice amministrativo, pur disponendo la sospensione del giudizio di ottemperanza "*ai sensi del combinato disposto dell'art. 79, comma 1, c.p.a. e del citato comma 4 dell'art. 243-bis del d.lgs. n. 267/2000, sino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dall'amministrazione locale*", ha affermato, con un obiter dictum, che "*all'inerzia degli organi amministrativi coinvolti nella procedura in esame si potrebbe comunque ovviare con i rimedi all'uopo predisposti dall'ordinamento*", innescando un dibattito dottrinale in ordine all'esperibilità del rito del silenzio nei confronti del Ministero[354].

Ulteriore elemento che incide sull'allungamento dei tempi per la definizione dell'intera procedura relativa ai Piani di riequilibrio è effetto dalla scelta del legislatore di consentire, in diverse fattispecie espressamente disciplinate, la riformulazione o rimodulazione del Piano di riequilibrio già deliberato dall'ente locale, con conseguente prolungamento dei tempi di conclusione del relativo procedimento.

Appare utile, al fine di meglio illustrare il fenomeno, accennare ad un caso emblematico, trattato dalla Sezione di controllo per la Regione Siciliana di questa Corte e definito con deliberazione n. 139/2019/PRSP, di non approvazione del Piano. In detta fattispecie, il comune aveva approvato il Piano già nel 2014 e aveva proceduto a successive rimodulazioni dello stesso nel 2016, nel 2017 e nel 2018, in virtù di successivi interventi del legislatore (in particolare ex art. 1, commi 888 e 889, della legge n. 205/2017). Analoghe situazioni si riscontrano anche per altri comuni, il cui Piano si trova tutt'ora all'esame della Commissione ministeriale.

Circa i potenziali effetti negativi dei tempi eccessivamente lunghi, per la concreta attuazione del Piano, nella citata deliberazione la Sezione rileva che "*le rimodulazioni hanno determinato uno slittamento in avanti dell'attuazione del piano di risanamento dell'ente, che per gli esercizi 2016 e 2017 si è limitato alla quota del maggiore disavanzo escludendo accantonamenti per le passività del piano di riequilibrio, un peggioramento del saldo della gestione corrente negli ultimi due esercizi, un basso grado di riscossione negli esercizi dal 2014 al 2017, mentre l'ente nulla comunica circa il tasso di realizzo per l'esercizio 2018*", fondando i dubbi sulla inidoneità delle fonti di copertura delle passività individuate nel piano di riequilibrio. Dal succinto richiamo

[354] La dottrina ha rilevato che così operando si legittimerebbe una "invasione" della magistratura amministrativa, che potrebbe spingersi fino al punto di nominare un Commissario ad acta, che provvede in luogo della Commissione, in una procedura assimilabile a quella giurisdizionale (come sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18 del 2019) demandata alla magistratura contabile.

al caso preso come esempio emerge, per quanto di interesse in questa sede l'effetto negativo sulla già precaria e fortemente critica situazione finanziaria dell'ente locale delle successive rimodulazioni, che non hanno fatto altro che aggravare lo stato di decozione del comune, ritardando l'emersione dello stato di dissesto e l'applicazione della ben più garantista procedura concorsuale a favore dei creditori. Sul punto, la Sezione delle Autonomie ha chiaramente affermato che "*il ricorso alla procedura di riequilibrio non può rivelarsi un artificioso escamotage con il quale si evita la dichiarazione di dissesto, protraendosi indebitamente una situazione nella quale già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore per procedere alla dichiarazione prevista dall'articolo 244 del Tuel (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR) rilevato che il ricorso alla procedura di dissesto finanziario costituisce una determinazione vincolata (ed ineludibile) in presenza dei presupposti fissati dalla legge (Cons. Stato, sentenza n. 143/2012)*" (Sezione delle Autonomie, del. n. 36/2016).

Detto principio è stato ribadito dalle Sezioni Riunite in speciale composizione, con sentenza n. 6 del 2020[355], ove, in relazione alla corretta programmazione di rientro dal *deficit*, hanno affermato che il ricorso al piano di riequilibrio non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti ma, principalmente, nell'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti, misure che devono incidere maggiormente nei primi anni di attuazione del piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi; si deve, cioè, poter dimostrare di garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo. La sentenza richiama sul punto anche il *dictum* della Corte costituzionale, in forza del quale l'anticipazione di tesoreria è compatibile con i principi di cui all'art. 119 Cost. – ed alla *golden rule* fissata dal precetto costituzionale – nella misura in cui sia finalizzata a porre rimedio a squilibri tra flussi in entrata e flussi in uscita e risulti temporalmente oltre che quantitativamente circoscritta.

Nella seguente tabella vengono riepilogati gli enti che, alla data del 31 dicembre 2020, sono passati dalla procedura di riequilibrio alla dichiarazione di dissesto, come precedentemente illustrato

Sul tema, la Sezione delle Autonomie, nel citato Rapporto sulla finanza locale 2018-2019, approvato con la delibera n. 7/SEZAUT/2020/FRG**,** ha evidenziato che la situazione di squilibrio conclamata dei Comuni si manifesta nell'accesso alla procedura di riequilibrio

[355] Che rigetta il ricorso avverso la deliberazione 139/2019 della Sezione Controllo Sicilia, cit.

pluriennale o nel dissesto, rappresentando, altresì, la forte connessione tra le due fattispecie - riequilibrio e dissesto - con evoluzione simile e passaggio frequente dalla prima alla seconda. Ed invero, lo stato di dissesto, spesso, è stato deliberato dall'ente a seguito di pronuncia negativa della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sul Piano di riequilibrio o è conseguente all'esito negativo della verifica semestrale sullo stato di attuazione del medesimo (v. del. n. 67/2019/PRSP, Sezione controllo Regione Siciliana, cit.).

Tabella 2 – Enti che dalla procedura di riequilibrio sono passati in dissesto

N.	Nome Ente	Prov.	Comune < o > 15.000 abitanti	Avvio procedura	Presentazione piano	Riformulazione/rimodulazione	Stato attuale					
				(estremi delibera Consiglio Comunale)	(estremi delibera Consiglio Comunale)	(estremi delibera Consiglio Comunale)	Approvazione piano (estremi deliberazione Corte dei conti)	Mancata approvazione/irrecivibilità del piano (estremi deliberazione Corte dei conti)	Appello SS RR (ricorso/estremi giudizio/dispositivo/sentenza)	Monitoraggio (estremi deliberazione Corte dei conti)	Grave e reiterato inadempimento obiettivi riequilibrio (estremi deliberazione Corte dei conti di bocciatura del piano)	Deliberazione di dissesto intervenuta
1	FAVARA	AG	superiore	n. 18 del 17/03/2015	n. 83 del 17/06/2015	Giunta comunale n. 11 del 21/01/2016 n. 4 del 28/01/2016						SI
2	MUSSOMELI	CL	inferiore	n. 10 del 24/02/2015	n. 36 e 37 del 26/06/2014			n. 51/2016/PRSP				SI
3	SAN CATALDO	CL	superiore	n. 15 del 23/01/2017	n. 50 del 4/05/2017			n. 211/2018/PRSP				SI
4	CATANIA	CT	superiore	n. 53 del 6/12/2012 n. 5 del 12/01/2018	n. 14 del 2/02/2013	n. 135 del 29/12/2014 n. 40 del 29/09/2016 n. 18 del 1°/06/2017 -	n. 269/2013/PRSP		Giudizio n. 612/SR/EL Dispositivo n.146/2018 Sentenza n. 32/2018/EL	n. 154/2013/PRSP n. 8/2015/PRSP n. 200/2015/PRSP	n. 153/2018/PRSP	SI
5	GIARRE	CT	superiore	n. 116 del 28/12/2013 n. 1 dell'11/01/2018	n. 17 del 25.02.2013	n. 7 del 27/01/2014 n. 58 del 29/09/2016 - n. 81 del 29/11/2018	n. 185/2014/PRSP	n. 48/2019/PRSP	Giudizio n. 606/SR/EL Dispositivo n.140/2018 Sentenza n. 25/2018/EL	n. 195/2015/PRSP n. 344/2015/PRSP n. 66/2016/PRSP	n. 69/2018/PRSP	SI
6	MAZZARRONE	CT	inferiore	n. 24 dell'8/07/2016	n. 32 del 9/11/2016			n. 138/2017/PRSP	Giudizio n. 610/SR/EL Dispositivo n.145/2018 Sentenza n. 29/2018/EL		n. 141/2018/PRSP	NO
7	RANDAZZO	CT	inferiore	n. 22 dell'8/08/2016	n. 40 del 18/11/2016	n. 19 del 31/10/2018	n. 82/2019/PRSP					SI
8	SCORDIA	CT	superiore	n. 100 del 4/12/2012	n. 29 del 2/02/2013	n. 12 del 24/01/2014		n. 231/2014/PRSP				SI
9	LEONFORTE	EN	inferiore	n. 127 del 9/10/2014	n. 185 del 22/12/2014		n. 250/2015/PRSP			n. 269/2016/PRSP n. 79/2017/PRSP n. 188/2017/prsp n. 45/2020/PRSP		SI
10	PIAZZA ARMERINA	EN	superiore	n. 25 del 4/06/2019	n. 37 del 2/09/2019							SI
11	TORTORICI	ME	inferiore	n. 31 del 30/10/2012	n. 1 del 5/01/2013	n. 8 del 30/06/2013		n. 201/2015/PRSP	Giudizio n. 487/SR/EL Sentenza n. 62/2015/EL			SI
12	SANTA DOMENICA VITTORIA			n. 19 del 27/12/2017	n. 8 del 24/03/2018							
13	BELMONTE MEZZAGNO	PA	inferiore	n. 54 del 26/12/2011 n. 14 del 30/06/2014 n. 2 del 12/01/2018	n. 38 del 1°/09/2014	n. 65 del 18/12/2014 n. 44 del 21/07/2016 n. 5 del 10/03/2018		139/2019/PRSP	Giudizio n. 659/SR/EL Sentenza n. 6/2020/EL			SI
14	CEFALU'	PA	superiore	n. 114 del 15/12/2012	n. 29 del 2/02/2013		n. 69/2014/PRSP				n. 82/2015/PRSP	SI
15	MONREALE	PA	superiore	n. 128 del 27/12/2012 n. 2 del 12/01/2018	n. 11 del 22/02/2013	n. 45 del 30/07/2013 n. 16 del 11/02/2014 -	n. 182/2015/PRSP	n. 16/2018/PRSP	Giudizio n. 571/SR/EL Dispositivo n. 115/2017 Sentenza n. 40/2017/EL	n. 84/2016/PRSP n. 190/2016/PRSP	n. 92/2017/PRSP	SI
16	AUGUSTA	SR	superiore	Commissione Straordinaria n. 5 del 31/05/2013	Commissione Straordinaria n. 9 del 29/07/2013	Commissione Straordinaria n. 11 del 6/05/2015		n. 114/2015/PRSP	Giudizio n. 452/SR/EL Dispositivo n. 60/2015 Sentenza n. 14/2015/EL Giudizio n. 474/SR/EL Dispositivo n. 63/2015 Sentenza n. 38/2015/EL			SI
17	PACHINO	SR	superiore	n. 38 del 12/07/2017	n. 62 del 7/10/2017							SI
18	ROSOLINI	SR	superiore	n. 57 del 20/12/2017	n. 32 del 4/04/2018							SI

Fonte: elaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti su dati in possesso della Sezione di controllo

Al fine di dare evidenza al fenomeno e descrivere in modo compiuto lo stato di difficoltà della finanza locale in Sicilia, nella seguente tabella si evidenziano, quindi, gli enti che hanno fatto ricorso alla procedura di dissesto nel periodo 1 gennaio 2019- 31 dicembre 2020:

Tabella 3 - Enti locali che hanno dichiarato il dissesto nel periodo 1/1/2019- 31/12/2020

N.	Ente locale	Popolazione	Estremi deliberazione di dichiarazione del dissesto
1	**Riesi (CL)**	11.110	n. 29 del 27.12.2019
2	**San Cataldo (CL)**	21.859	n. 4 del 29.01.2019
3	**Randazzo (CT)**	10.591	n. 17 del 30.05.2019
4	**Leonforte (EN)**	12.858	n. 52 del 31.08.2020
5	**Piazza Armerina (EN)**	21.439	n. 16 del 14.04.2020
6	**San Fratello (ME)**	3.466	n. 1 del 21.03.2019
7	**Belmonte Mezzagno (PA)**	11.144	n. 12 del 18.06.2020
8	**Ficarazzi (PA)**	13.050	n. 3 del 24.02.2020
9	**Marineo (PA)**	6.393	n. 35 del 29.06.2019
10	**Buscemi (SR)**	995	n. 9 del 15.09.2020
11	**Pachino (SR)**	22.312	n. 8 del 22.08.2019
12	**Rosolini (SR)**	21.122	n. 51 del 23.10.2019
13	**Castelvetrano (TP)**	30.783	n. 5 del 05.02.2019

Fonte: Elaborazione Sezioni Riunite per la Regione Siciliana su dati Sezione controllo.

Nella seguente tabella, viceversa, sono indicati i comuni che, nell'anno 2019, hanno avuto approvato dal Ministero dell'Interno il bilancio stabilmente riequilibrato, con ciò uscendo dalla fase di dissesto:

Tabella 4 - Enti locali in dissesto che hanno avuto approvato dal Ministero dell'Interno il Bilancio stabilmente riequilibrato

N.	Comune
1	Favara (AG)
2	Mussomeli (CL)
3	Tortorici (ME)
4	Cassaro (SR)
5	Borgetto (PA)

Fonte: Ministero dell'Interno.

15.4 Interventi a favore degli enti locali nel Rendiconto generale della Regione Siciliana – Esercizio 2019

14.4.1 Enti di area vasta

La ricostruzione del susseguirsi di riforme e interventi legislativi, in particolare da parte della Regione Siciliana, che hanno interessato le ex Province regionali siciliane di cui alla l.r. n. 9/1986, a cui sono succedute tre Città Metropolitane (Palermo, Catania e Messina) e sei Liberi Consorzi Comunali (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani), è stata efficacemente effettuata da questa Corte in numerosi atti e deliberazioni. In particolare, si fa riferimento alla Relazione delle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana nel giudizio di parificazione del Rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio 2018 (del. n. 6/2019/PARI), alla Relazione sulla finanza locale in Sicilia nel periodo 2017-2018, approvata con deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Siciliana n. 86/2020/GEST del 30 giugno 2020 e alla Relazione della Sezione Autonomie del 27 marzo 2019, avente ad oggetto "Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'esame della proposta di legge - Atto Camera . 977, recante 'Disposizioni per il recupero di mancati trasferimenti erariali agli enti locali della Regione siciliana' ", avanti la V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, alla quale si rimanda per gli approfondimenti sullo stato della riforma degli enti di area vasta, nonché sulla critica situazione finanziaria degli stessi.

Si rileva, l'inversione di tendenza delle assegnazioni del contributo regionale di parte corrente per il funzionamento degli enti di area vasta, che nell'esercizio 2019, è stato pari ad euro 225.026.165,47, a fronte del trend negativo registrato nelle erogazioni dei precedenti esercizi (euro 161.424.611,98, nel 2018).

Tabella 5

dati in euro

ASSEGNAZIONI E LIQUIDAZIONI IN FAVORE DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI - ANNO 2019				
Capitolo	Oggetto	Destinatari	Assegnazione/Impegno	Erogazioni
CAP. 191302	Contributi per il funzionamento	N° 3 Città metropolitane	112.635.678,55	90.897.316,28
CAP. 191302	Contributi per il funzionamento	N° 6 Liberi Consorzi comunali	88.414.321,45	82.979.237,21
CAP. 191302	Quota parte del contributo regionali anno 2017 relativa alle funzioni in materia di scuole superiori	N° 9 Enti di Area vasta	0,00	1.075.000,00
CAP. 191307	Reintegro dei minori introiti derivanti dall'abrogazione dell'addizionale provinciale sull'accisa energia elettrica	N° 3 Città metropolitane	29.969.626,26	29.969.626,26
CAP. 191307	Reintegro dei minori introiti derivanti dall'abrogazione dell'addizionale provinciale sull'accisa energia elettrica	N° 6 Liberi Consorzi comunali	20.104.985,72	20.104.985,72
Totale			**251.124.611,98**	**225.026.165,47**

Fonte: Regione Siciliana – Assessorato Autonomie Locali e Funzione Pubblica.

In materia è opportuno richiamare il comma 883 dell'art. 1 della legge n. 145/2018, il quale, in applicazione del punto 9 dell'Accordo firmato il 19 dicembre 2018 tra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione siciliana, ha riconosciuto alla Regione Siciliana l'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai Liberi Consorzi e alle Città Metropolitane da destinare alla manutenzione straordinaria di strade e scuole, per gli anni dal 2019 al 2025.

A seguito del riparto effettuato con decreto dell'Assessore alla Funzione Pubblica ed alle Autonomie Locali n. 514 del 6 dicembre 2019 e del successivo decreto dirigenziale n. 515 in pari data, è stata impegnata la somma di euro 20.000.000,00, pari all'annualità 2019, a favore del LC di Siracusa; allo stesso LC è stata liquidata, con D.D.G. n. 519 del 10 dicembre 2019, la somma di euro 3.300.000,00.

Nel mese di febbraio 2020, il medesimo LC ha chiesto l'ulteriore erogazione della somma di euro 4.000.000,00 per il settore della viabilità, finanziamento erogato nella misura di euro 2.557.395,63, con D.D.G. n. 376 dell'11 novembre2020.

Quindi, con decreto interassessoriale (Autonomie Locali, Infrastrutture e Istruzione) n. 159 del 10 giugno 2020 sono state fornite, alle amministrazioni interessate, esplicite indicazioni circa le risorse relative agli anni 2020- 2025 ed in particolare l'Amministrazione regionale:

- ha illustrato le modalità per la presentazione delle proposte di interventi per la manutenzione di strade e scuole da parte degli Enti beneficiari (con la suddivisione degli interventi previsti per il 2020 e per il periodo 2021-2025);

- ha fornito gli elementi utili in materia di ammissibilità degli interventi da proporre da parte degli Enti beneficiari all'interno dei Piani di manutenzione di strade e scuole.

Sulla scorta di queste modalità sono pervenute al competente Dipartimento Autonomie Locali le richieste da parte dei diversi LC e CM, sia per l'annualità 2020 che per il periodo 2021-2025.

A seguito di richiesta istruttoria l'Assessorato regionale alle Autonomie Locali ha comunicato[356] che, espletata l'attività di verifica dei requisiti di ammissibilità, è in corso l'acquisizione del parere prescritto dal citato Decreto interassessoriale (art. 2, comma 2), da parte dei Dipartimenti di competenza; acquisito il quale, l'Assessorato Autonomie locali provvederà a liquidare le relative risorse. Si segnalava, tuttavia, che sul fronte dei trasferimenti finanziari, non erano, ancora, pervenute alla Regione Siciliana le risorse da parte del Ministero relative all'annualità 2020 (20 milioni di euro), precisando che "*solo a seguito di tale trasferimento si potrà procedere al conseguente accertamento da erogare in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025*".

Con successiva nota istruttoria l'Assessorato regionale alle Autonomie Locali, relativamente al finanziamento per gli interventi di manutenzione straordinaria di strade e scuole, ha comunicato[357] l'accertamento delle ulteriori somme accreditate dalla Banca d'Italia, per le quali si prevede l'utilizzazione nell'anno 2021.

Sul tema è opportuno richiamare, altresì, l'Accordo del 15 maggio 2019, recepito con l'art. 38-quater del d.l. n. 34 del 2019[358], normativa dalla quale emerge l'attenzione del legislatore

[356] Nota prot. n. 14289 del 20/11/2020.

[357] Nota prot. n. 5777 del 16/4/2021.

[358] Recepimento dell'accordo tra il Governo e la Regione siciliana", che così recita: "1. *I liberi consorzi comunali e le città metropolitane della Regione siciliana, in deroga alle vigenti disposizioni generali in materia di contabilità pubblica, sono autorizzati ad applicare, negli anni 2019 e 2020, in caso di esercizio provvisorio o gestione provvisoria, l'articolo 163 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con riferimento all'ultimo bilancio di previsione approvato e, al fine di utilizzare le risorse pubbliche trasferite per la realizzazione di interventi infrastrutturali, ad effettuare, con delibera consiliare, le necessarie variazioni, in entrata e in uscita, per lo stesso importo, che sono recepite al momento dell'elaborazione e dell'approvazione del bilancio di previsione.* 2. *In relazione alle disposizioni del comma 1, i liberi consorzi comunali e le città metropolitane della Regione siciliana, in deroga alle vigenti disposizioni generali in materia di contabilità pubblica, sono autorizzati a: a) approvare il rendiconto della gestione degli esercizi 2018 e precedenti anche se il relativo bilancio di previsione non è stato deliberato. In tal caso, nel rendiconto della gestione, le voci riguardanti le «Previsioni definitive di competenza» e le «Previsioni definitive di cassa» sono valorizzate indicando gli importi effettivamente gestiti nel corso dell'esercizio, ai sensi dell'articolo 163, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; b) predisporre un bilancio di previsione solo annuale per l'esercizio 2019; c) utilizzare nel 2019, ai sensi dell'articolo 187 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche in sede di approvazione del bilancio di previsione, l'avanzo*

nazionale nei confronti della critica situazione degli enti di area vasta, anche se il percorso appare ancora agli inizi e particolarmente accidentato, considerata la situazione di incertezza normativa e di persistente difficoltà finanziaria, delle ex provincie.

In merito alla questione del concorso alla finanza pubblica delle ex province siciliane, l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 ha previsto che: "*Le province e le città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017. In considerazione delle riduzioni di spesa di cui al periodo precedente, ripartite nelle misure del 90 per cento fra gli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario e del restante 10 per cento fra gli enti della Regione siciliana e della regione Sardegna, ciascuna provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa*".

Un medesimo contributo mediante riduzione della spesa pubblica è previsto dall'art. 47 del d.l. n. 66/2014, convertito con legge n. 89 del 2014 per un importo complessivo per tutte le province e le città metropolitane italiane pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014, a 576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018. Entrambe le leggi prevedono meccanismi di prelievo forzoso in caso di mancato versamento del contributo. Nelle seguenti tabelle si riepilogano i valori del prelievo previsti dalle norme citate, distinti per ambito nazionale e regionale siciliano, nonché i dati relativi al prelievo (anno 2019) per singolo ente di area vasta siciliano a fronte del parziale ristoro erogato con finanziamento regionale.

---

di amministrazione libero, destinato e vincolato per garantire il pareggio finanziario e gli equilibri stabiliti dall'articolo 162 del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. 3. All'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 881 sono inseriti i seguenti: "881-bis. Per un importo complessivo di 140 milioni di euro, il concorso alla finanza pubblica a carico della Regione siciliana per l'anno 2019 di cui al comma 881, sulla base dell'accordo raggiunto tra il Governo e la Regione stessa in data 15 maggio 2019, è assicurato utilizzando le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione - Programmazione 2014-2020 già destinate alla programmazione della Regione siciliana, che è corrispondentemente ridotto. La medesima Regione propone al CIPE, per la presa d'atto, la nuova programmazione nel limite delle disponibilità residue. 881-ter. Alla Regione siciliana è attribuito un importo di 10 milioni di euro per l'anno 2019 a titolo di riduzione del contributo alla finanza pubblica di cui al comma 881. Agli oneri di cui al presente comma si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307"; b) al comma 885 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: Il contributo a favore dei liberi consorzi e delle città metropolitane di cui al periodo precedente è incrementato, per l'anno 2019, di ulteriori 100 milioni di euro".

Tabella 6 - Contributo finanza pubblica

D.L. 66/2014 e L.190/2014 a livello nazionale

dati in milioni di euro

Le Manovre	2014	2015	2016	2017	2018	2019
D.L. 66/2014	444,00	576,00	576,00	576,00	576,00	-
L. 190/2014		1.000,00	2.000,00	3.000,00	3.000,00	3.000,00
Totale Riduzioni	**444,00**	**1.576,00**	**2.576,00**	**3.576,00**	**3.576,00**	**3.000,00**

D.L. 66/2014 e L.190/2014 Liberi consorzi e Città metropolitane Sicilia

Le Manovre	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	€ 21,83	€ 31,92	€ 32,48	€ 32,48	€ 32,48	€ 0,00
L.190/2014, art. 1 comma 418	€ 0,00	€ 65,82	€ 131,64	€ 197,46	€ 197,46	€ 197,46
Totale Riduzioni	**€ 21,83**	**€ 97,74**	**€ 164,12**	**€ 229,94**	**€ 229,94**	**€ 197,46**

Fonte: Elaborazione Sezioni riunite su dati Sezione Controllo.

Tabella 7 – Finanziamento regionale 2019 a copertura contributo finanza pubblica

dati in euro

ENTI AREA VASTA	2019	
	L.190/2014, art. 1 comma 418	Finanziamento regionale 2019 a copertura Contributo Finanza pubblica art 4 comma 2 bis lett a) LR 21/2018
AGRIGENTO	€ 17.639.241,18	€ 5.059.570,67
CALTANISSETTA	€ 12.201.844,83	€ 5.210.568,90
CATANIA	€ 40.136.786,91	€ 26.263.707,14
ENNA	€ 10.006.174,74	€ 8.848.028,86
MESSINA	€ 25.686.339,33	€ 15.881.622,26
PALERMO	€ 43.734.184,02	€ 16.788.218,14
RAGUSA	€ 13.721.912,40	€ 6.370.688,09
SIRACUSA	€ 17.665.471,92	€ 8.421.455,09
TRAPANI	€ 16.665.991,35	€ 7.156.140,85
Totale	€ 197.457.946,68	€ 100.000.000,00

Fonte: Elaborazione Sezioni riunite su dati Sezione Controllo.

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella Relazione del 27 marzo 2019 citata, tali riduzioni "*sono apparse subito e nel prosieguo degli esercizi finanziari, finanziariamente insostenibili in particolare per garantire gli equilibri di parte corrente*". Per tale motivo sono stati previsti una serie di interventi normativi finalizzati a compensare i tagli operati ex art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, anche se tale ristoro ha interessato solo le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario.

Nella più volte citata relazione delle Sezione delle Autonomie vengono richiamati gli Accordi stipulati tra lo Stato e la Regione Siciliana al fine di porre rimedio a tale disparità di

trattamento con le regioni ordinarie e affrontare lo stato di gravissima difficoltà finanziaria di tali enti di area vasta, nonché vengono stimati, sulla base di un'analisi della Ragioneria Generale dello Stato, i deficit di bilancio da coprire, dati e analisi a cui queste Sezioni Riunite rinviano.

Risulta, infine, allo stato pendente presso la Camera dei deputati il progetto di legge n. 977, in base al quale : "1. *Per gli anni 2018, 2019 e 2020 sono sospesi gli effetti dell'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, per quanto concerne la Regione siciliana e gli enti locali ad essa appartenenti. 2. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede ad effettuare, con proprio decreto, il rimborso delle somme già incassate attraverso il prelievo forzoso attuato nei confronti delle ex province siciliane, attuali liberi consorzi di comuni e città metropolitane, ai sensi dell'articolo 16, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, dell'articolo 47 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e dell'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. 3. Con il decreto di cui al comma 2 le somme sono ridistribuite, proporzionalmente ai prelievi effettuati, alle stesse ex province regionali e in parte agli enti riformati a seguito della legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15*".

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

Nella seguente tabella sono indicati, per gli anni dal 2013 al 2019, gli importi del contributo di finanza pubblica verso lo Stato, complessivamente devoluto, gli importi dei contributi compensativi erogati dalla Regione siciliana a tutti gli enti di area vasta e la percentuale tra i due importi**:**

Tabella 8

dati in euro

Ente	Contributo alla finanza pubblica verso lo Stato dal 2013 al 2019	Contributi compensativi da parte delle Regione Siciliana dal 2013 al 2019	Percentuale di contributo allo Stato ristorato dalla Regione
CM Catania	309.194.473,00	89.630.684,97	28,99%
CM Palermo	283.440.485,21	91.133.695,99	32,15%
CM Messina	115.362.141,54	67.776.469,94	58,75%
LC Siracusa	111.552.821,11	54.157.082,90	48,55%
LC Trapani	105.912.058,43	42.829.967,88	40,44%
LC Agrigento	77.962.547,90	44.266.661,72	56,78%
LC Ragusa	73.467.130,51	37.579.206,07	51,15%
LC Caltanissetta	58.632.961,56	35.478.002,63	60,51%
LC Enna	43.055.397,77	48.672.328,76	113,05%
Totale	1.178.580.017,03*	511.524.100,86	

Fonte: Elaborazione Sezioni riunite su dati Sezione Controllo.

La critica situazione degli enti di area vasta è stata oggetto di approfondimenti dalla Sezione controllo la quale ha emesso, nel corso del 2019, le deliberazioni nn. 153, 154 e 155 riguardanti, rispettivamente, la Città Metropolitana di Catania, la Città Metropolitana di Messina e il Libero Consorzio comunale di Caltanissetta. Ulteriori deliberazioni sono state depositate nel corso dell'anno 2021 riguardanti, rispettivamente, la Città Metropolitana di Palermo, la Città Metropolitana di Messina ecc.

In particolare con deliberazione n. 153/2019/PRSP del 2 settembre 2019 la Sezione Controllo si è pronunciata sulla Città Metropolitana di Catania, ente che con deliberazione del Commissario straordinario n. 31 del 17 luglio 2020 ha avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ex art. 243- bis del Tuel. Nella citata deliberazione la Sezione, dopo una disamina dell'evoluzione della legislazione nazionale e regionale in materia, richiamati gli interventi compensativi disposti con gli Accordi Stato – Regione Siciliana del 20 giugno 2016 (recepito nella legge n. 232/2016), del 12 luglio 2017, del 19 dicembre 2018 (recepito nella legge n. 145/2018, art. 1, 880-886) e, in particolare, con l'Accordo del 15 maggio 2019 (recepito nel d.l. 34/2019, conv. con legge n. 58/2019), osserva che: "*la valutazione complessiva delle misure introdotte dall'art. 1 co. 38-quater della L. n. 58/2019 restituisce un quadro d'insieme favorevole, perché, nel garantire agli enti di area vasta siciliani significative risorse contabili-finanziarie, pone le migliori condizioni, [effettivamente permesse dal generale contesto normativo di riferimento (i.e. L. Delrio) e dalla sede pattizia in cui si è definito il contenuto da imprimere alla legge*

(i.e accordo integrativo Governo-Regione del 15.5.2019)] per ridurre quanto più possibile il rischio di dissesto finanziario in cui gravitano i detti Enti".

La conclusione della Sezione siciliana è che le "*gravi anomalie giuscontabili (…) addossate dall'Ente esclusivamente a disfunzioni dell'apparato normativo statale-regionale, in verità presentano profili eziologici riconducibili ad una gestione finanziaria avulsa dalle circostanze del caso concreto*", in quanto "*all' ottenimento dei ristori non consegue in via automatica il superamento della crisi finanziaria in cui versa l'Ente, rimanendo quest'ultimo fortemente condizionato dalle effettive misure di risanamento, congrue e sostenibili, che si adottano nel concreto*". Pertanto, se da una parte la Corte rileva che il gravoso contributo alla finanza pubblica non può essere addotto quale semplicistica giustificazione di una situazione finanziaria che trova fondamento anche su insufficienti azioni di risanamento degli enti stessi, dall'altra riconosce che le misure correttive adottabili dagli enti di area vasta scontano quello che viene definito un passaggio obbligato e cioè "*l'acquisizione effettiva delle risorse finanziarie a titolo di ristoro, previa necessaria normativa, volta ad attuare le norme contenute nell'art. 1 co. 38-quater della legge n. 58/2019*".

Come evidenziato nella più volte citata relazione della Sezione delle Autonomie del 27 marzo 2019 "*nell'attuale, perdurante, fase transitoria avviata nel 2013, i nove enti di area vasta continuano ad operare con gli statuti, i regolamenti, le risorse umane, strumentali e finanziarie delle ex Province regionali, esercitando ancora le funzioni precedentemente svolte, all'atto di entrata in vigore della legge regionale n. 15/2015. Per quanto concerne, invece, le funzioni da garantire a regime, la riforma intesta ai nove enti di area vasta siciliani le funzioni delle ex Province regionali e, in particolare, quelle previste dall'art. 13 della legge regionale n. 9/1986 (servizi sociali e culturali, sviluppo economico, organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente), cui aggiunge ulteriori funzioni proprie previste, per i liberi Consorzi, dall'art. 27 della legge regionale n. 15/2015 e, per le Città metropolitane, dall'art. 28 "*.

14.4.2 Le singole voci di bilancio

Relativamente alle voci del Rendiconto generale della Regione siciliana che hanno riflessi diretti sulla finanza locale, per le entrate rilevano i capitoli 4207 e 4216 del titolo III, di competenza del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro – Ragioneria generale della Regione.

Il primo concerne i 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 e presenta, nell'anno 2019, uno stanziamento definitivo pari a zero ed un accertamento di euro 22,734 milioni di euro. Le riscossioni in c/competenza ammontano a 16,65 milioni di euro, mentre in conto residui a 374.528,64 euro, con uno stock di residui attivi di euro 9,29 milioni, superiore rispetto al 2018 (3,69 milioni di euro), ma comunque inferiore rispetto al 2017 (19,90 milioni di euro), facendo emergere un peggioramento della capacità di riscossione delle anticipazioni ricevute da parte dei Comuni.

Tabella 9 - Rendiconto della Regione siciliana - Entrate Assessorato Regionale dell'Economia - Dipartimento del Bilancio e del Tesoro - Esercizio 2019

dati in euro

			Capitolo	Residui attivi al 01.01.2019	Previsioni definitive di competenza	Accertamento	Versamento		Residui al 31.12.2019
							c/competenza	c/residui	
titolo 3	categoria 13	rubrica 2	4207*	3.695.107,32	-	22.734.348,37	16.655.721,04	374.528,64	9.399.205,82
			4216**	295.727,49	-	2.044.874,57	1.440.703,50	144.785,21	755.113,35
Totale				3.990.834,81	-	24.779.222,94	18.096.424,54	519.313,85	10.154.319,17

*Recupero delle anticipazioni concesse in favore dei comuni siciliani ai sensi dell'articolo 11 della LR 14 maggio 2009, n.6

**Recuperi delle anticipazioni concesse i n 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 di servizio di gestione integrata dei rifiuti di cui all'articolo 46 della LR 14 maggio 2010, n.11

Analizzando poi il secondo capitolo, relativo ai recuperi delle anticipazioni concesse in base all'articolo 46 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, a fronte di un importo accertato di 2,04 mln. di euro, le riscossioni complessive di competenza risultano pari a 1,44 mln. di euro con una riduzione rispetto al 2018, quando si era registrato un notevole aumento rispetto all'anno precedente, mentre in conto residui sono stati riscossi solo 144.785,21 euro, con uno stock di residui di 755 migliaia di euro, anche in questo caso evidenziando una riduzione delle riscossioni.

Sempre in materia di recuperi per anticipazioni per il servizio RSU, nel capitolo 5414 - entrate da riduzione di attività finanziarie, tipologia 3- riscossione crediti di medio e lungo termine, intestato al Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, confluiscono i recuperi delle anticipazioni di cui all'articolo 19, comma 2 bis, della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, per i debiti connessi alla gestione integrata dei rifiuti.

Tabella 10 - Rendiconto della Regione siciliana - Entrate Assessorato Regionale dell'Energia e dei servizi di pubblica utilità - Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti 2019

dati in euro

			Capitolo	Residui attivi al 01.01.2019	Previsioni definitive di competenza	Accertamento	Versamento		Residui al 31.12.2019
							c/competenz	c/residui	
titolo 3	categoria 13	rubrica 2	5414*	57.328.606,57	15.858.000,00	20.664.526,36	5.878.894,43	2.330.935,91	68.975.187,27

*Recupero delle anticipazioni concesse ai sensi dell'art. 19, comma 2bis della LR 8 aprile 2010, n.9 dei debiti connessi alla gestione integrata dei rifiuti.

In presenza di stanziamenti pari a 15,85 milioni di euro analogamente al 2018, è presente un maggiore accertamento di 20,66 mln. di euro, a fronte del quale hanno fatto seguito riscossioni in conto competenza per 5,87 mln. di euro, cui si aggiungono riscossioni in conto residui per 2,33 mln. di euro. La quota non riscossa confluisce tra i residui attivi di nuova formazione, generando un consistente ammontare complessivo di residui attivi al 31 dicembre pari a 68,975 mln. di euro, derivanti anche da crediti pregressi non riscossi negli ultimi anni. L'analisi dell'andamento di tali movimentazioni contabili conferma le note 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 programmati, a seguito delle anticipazioni di liquidità ricevute ex legge regionale n. 9/2010, dovendosi segnalare nell'esercizio 2019 un peggioramento a confronto dell'esercizio precedente.

Già in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto 2018 erano stati evidenziati gli effetti e le conseguenze delle mancate restituzioni, quali il blocco dei pagamenti delle ulteriori quote di anticipazione nei confronti degli enti inadempienti, in autotutela del credito vantato dalla Regione, le cui erogazioni finali sono subordinate alla restituzione delle rate in scadenza. Lo scostamento, infatti, da parte dei Comuni rispetto alle scadenze previste dal piano di rientro decennale, oltre a bloccare le ulteriori erogazioni, potrà comportare, da parte del competente Dipartimento regionale Acqua e Rifiuti, in caso di permanente inadempienza, la revoca dei provvedimenti di concessione dell'anticipazione ed il recupero delle somme insolute con trattenute a valere delle risorse annualmente erogate dal Dipartimento regionale delle Autonomie Locali. Va, tuttavia, precisato che, limitatamente all'anno 2020, l'art.1, comma 9, della L.R. 12 maggio 2020 n.9- legge di stabilità regionale 2020-2022- dispone " *per far fronte*

alle minori disponibilità finanziarie, causate dalla sospensione dei tributi propri degli enti locali, l'Amministrazione regionale, per l'esercizio finanziario 2020, è autorizzata a sospendere le trattenute annuali sui trasferimenti a favore dei comuni, dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane, per le anticipazioni concesse negli esercizi finanziari precedenti".

Sotto il profilo della spesa erogata dalla Regione siciliana in favore degli enti locali, la voce più significativa è costituita dai trasferimenti regionali in favore dei comuni costituendo, la principale fonte di finanziamento a supporto delle funzioni degli enti locali.

I trasferimenti regionali di parte corrente previsti per i Comuni nell'esercizio finanziario 2019 a valere del capitolo 191301, missione 18, programma 1, in gestione al Dipartimento delle Autonomie Locali, presentano uno stanziamento di poco più di 307 mln. di euro. In particolare, risultano liquidati in conto competenza 285,077 mln. di euro ed in conto residui 3,273 mln. di euro. I dati fanno emergere una riduzione dello stanziamento rispetto al 2018 (334,199 milioni di euro), nonché un calo rilevante dei pagamenti, con gli intuibili effetti negativi sui comuni siciliani.

È da segnalare, altresì, che sui capitoli 191312 e 191313 sono appostate le risorse previste dall'art. 6, comma 10, della legge regionale n. 5/2014. Il primo capitolo assicura la copertura finanziaria quale contribuzione decennale per gli enti in dissesto (un milione di euro interamente impegnato e liquidato), mentre il capitolo 191313, che contribuisce a finanziare gli enti in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, presenta uno stanziamento di euro 7.201.650,93 (circa 1 mln. in più rispetto al 2018, tornando ai valori del 2017, di cui risultano liquidati solo euro 886.910,13). Considerato il rilevante fenomeno degli enti locali che hanno avviato procedure di risanamento anche nell'esercizio in esame, pur evidenziando la condivisibile scelta di incrementare gli stanziamenti, si rileva l'assoluta necessità di migliorare l'efficienza della spesa, procedendo ad erogare tempestivamente i fondi, al fine di incentivare e supportare i comuni impegnati nel recupero della situazione di grave criticità finanziaria che li attanaglia.

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, per uno stanziamento complessivo di euro 116.984.000,00 destinato ai comuni e ai liberi consorzi comunali, interamente impegnati e pagati in corso d'anno.

La tabella seguente fornisce un quadro generale dei principali capitoli di spesa di competenza del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali (Missione 18, Programma 1), con relativi stanziamenti e movimentazione finanziaria.

Per quanto concerne il fondo straordinario per compensare gli squilibri finanziari delle autonomie locali, il capitolo 191310 presenta uno stanziamento definitivo di 198,431 milioni di euro, quasi totalmente impegnato. I pagamenti in competenza ammontano a 172,793 milioni di euro, cui si sommano 3,789 milioni in conto residui.

Tabella 11 - Rendiconto della Regione siciliana - Spese correnti Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica - Dipartimento regionale delle autonomie locali - Esercizio 2019

dati in euro

Titolo I - Spese correnti							
	Capitolo	Stanziamento definitivo	Impegni	FPV	Pagamenti		Residui al 31.12.2019
					c/competenza	c/residui	
missione 18 programma 1 macroaggregato 1.04	191301	307.562.869,76	300.459.038,72	6.955.492,58	285.077.629,42	3.273.080,08	15.855.210,29
	191302	202.125.000,00	202.125.000,00	0	174.951.553,48	0	27.173.446,52
	191307	116.984.000,00	116.984.000,00	0	116.984.000,00	0	0
	191309	444.487,82	154.952,21	206.650,50	154.952,21*	67.869,68**	0
	191310	198.431.809,98	198.397.560,62	0	172.793.355,30	3.789.463,24	27.909.586,15
	191312	1.000.000,00	1.000.000,00	0	1.000.000,00	0	0
	191313	7.201.650,93	886.910,13	6.314.740,80	886.910,13	0	0
	191320	5.432.582,46	4.099.833,00	0	3.551.431,37	0	2.959.568,63
	191321	1.217.761,86	1.217.761,86	0	1.217.761,86	0	0
	191322	4.428.224,95	4.428.224,95	0	4.018.379,99	0	409.844,96
	191323	4.000.000,00	0	0	0	0	0
	191324	3.099.000,00	3.099.000,00	0	3.099.000,00	0	0
	191325	800.00,00	479.720,56	319.813,71	479.720,56	0	0
	191326	114.615,74	114.615,74	0	0	0	114.615,74
	313322	600.000,00	540.000,00	60.000,00	540.000,00	0	0
	TOTALE	853.442.003,50	833.986.617,79	13.856.697,59	764.754.694,32	7.219.084,56	74.422.272,29

191301 Contributo di parte corrente in favore dei Comuni

191302 Contributo di parte corrente in favore dei Comuni in favore dei Liberi Consorzi comunali

191307 Fondo per garantire agli enti locali il reintegro del minor gettito derivante dall'abrogazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica.

191309 Contributo da destinare ai Consorzi dei Comuni che si occupano esclusivamente della gestione e della valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata per le spese di funzionamento.

191310 Fondo straordinario per compensare gli squilibri finanziari delle autonomie locali derivanti dall'abrogazione delle norme recanti misure in favore dei lavoratori socialmente utili, nonché per le misure di stabilizzazione di cui all'art. 3 della L.R. n. 27/2016.

191312 Contributo ai Comuni dichiarati in dissesto finanziario.

191313 Contributo ai Comuni che attivano procedure di riequilibrio economico-finanziario.

191320 Fondo per garantire la quota complementare a carico dei Liberi Consorzi Comunali, alla data del 31.12.2015, per la proroga e la stabilizzazione dei contratti a tempo determinato.

191321 Trasferimenti ai Liberi Consorzi Comunali per le finalità dell'art. 17 della L.R. 28.12.2004, n. 17.

191322 Contributo ai Comuni delle isole minori per le spese di trasporto dei rifiuti via mare.

191323 Fondo regionale di garanzia per gli enti locali siciliani in dissesto e in piano di riequilibrio pluriennale.

191324 Contributi in favore dei Comuni che non hanno potuto provvedere al pagamento di almeno due mensilità ai dipendenti di ruolo, nonché dei comuni in dissesto o strutturalmente deficitari ad esclusione del Comune di Catania, ai sensi dell'art. 1, comma 10, della L.R. 2018.

191325 Contributi da erogare alle associazioni di enti locali e loro amministratori per la realizzazione di interventi e/o attività di supporto e consulenza in favore degli enti locali.

191326 Contributo relativo alla quota complementare a carico dei Comuni per l'assunzione di soggetti inseriti nell'elenco di cui all'art. 30 , c. 1, della L.R. 5/2014.

313322 Spese per garantire la prosecuzione degli interventi in favore dei lavoratori ex Pumex.

* Contributo destinato ai Consorzi dei Comuni che si occupano esclusivamente della gestione e della valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata per le spese di funzionamento. Anno 2018.

** Contributo destinato ai Consorzi dei Comuni che si occupano esclusivamente della gestione e della valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata per le spese di funzionamento. Anno 2017.

Passando all'analisi delle singole spese rileva il capitolo di spesa 191310, avente ad oggetto: "*Contributi ai bilanci delle autonomie locali per consentire la prosecuzione delle prestazioni dei lavoratori appartenenti al regime dei lavori socialmente utili ancora in attività, nonché per le misure di stabilizzazione di cui all'art. 3 della legge regionale n. 27/2016*". Invero, il Legislatore regionale, con la legge n. 27 del 29 dicembre 2016, recante disposizioni in materia di autonomie locali e per la stabilizzazione del personale precario, come modificata dall'art. 26 della legge regionale n. 8 dell'8 maggio 2018, consente alle amministrazioni locali il superamento del precariato del personale in servizio, garantendo la copertura integrale del costo fino al 2038. Come comunicato dall'Assessorato alle Autonomie locali[359], a seguito di riscontro a richiesta istruttoria, la spesa del personale titolare sia di contratto a tempo determinato che stabilizzato viene garantita agli enti locali in parte con le risorse del citato capitolo 191310, in parte con le assegnazioni ordinarie della Regione in favore di ciascun ente (comma 10, art. 3, legge regionale n. 27 del 2016).

La tabella seguente riporta la consistenza numerica del personale precario al 31 dicembre 2019, in servizio presso tutti gli enti locali siciliani e le unioni di comuni e il riparto del

[359] Nota prot. n. 14289 del 20/11/2020.

relativo Fondo ex art. 30, comma 7, della l.r. n. 5 del 2014 distinto per tipologia di enti beneficiari, per un importo complessivo di euro 172.406.080,20:

Tabella 12 - Fondo ex. Art. 30, comma 7 L.R. 5/2014 – esercizio 2019

Tipologia Ente	Unità personale al 31.12.19	Piano di riparto
Totale Comuni	12.466	168.590.601,38
Totale Province	430	3.753.302,73
Totale Unione dei Comuni	8	62.176,09
Totale complessivo	12.904	172.406.080,20

Fonte: Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della funzione pubblica

La consistenza numerica del personale precario al 31 dicembre 2019 è pari complessivamente a 12.904, confermandosi il dato tendente alla flessione della consistenza numerica del personale precario, dovuto agli effetti delle norme introdotte dal legislatore regionale, nell'ottica di favorire ed incentivare la definizione delle procedure di stabilizzazione.

Al riguardo, in sede istruttoria è stato, quindi, richiesto di fornire i dati relativi al numero delle stabilizzazioni effettuate nel triennio precedente, al fine di ricostruire l'andamento del fenomeno.

L'Assessorato Autonomie locali ha comunicato che con riferimento all'anno 2017, dall'analisi dei dati in riferimento alla platea delle unità di personale precario in servizio, emerge che su 13.539 unità di personale precario sono state definite le procedure di stabilizzazione da parte di 18 comuni, per n. 124 unità di personale; nell'anno 2018, a fronte di 13.301 unità, sono state definite le procedure di stabilizzazione da parte di 37 comuni, per n. 795 unità di personale e nell'anno 2019, a fronte di 12.904 unità sono state definite le procedure di stabilizzazione per 5461 unità, da parte di 167 comuni.

Nel complesso nel triennio 2017-2019 sono stati modificati rapporti di lavoro per 6.380 unità di personale, per un costo complessivo pari a euro 116.988.015,00.

La successiva tabella illustra la ripartizione delle assegnazioni per ambito provinciale, dove spicca l'assegnazione in favore dei Comuni del messinese, sottolineandosi che anche quest'anno la liquidazione delle somme stanziate ha avuto luogo quasi integralmente nel corso dell'esercizio finanziario, in quattro distinte trimestralità.

Tabella 13 - Fondo ex. Art. 30, comma 7 L.R. 5/2014 – esercizio 2019 –Trasferimenti ai Comuni per ambito provinciale

dati in euro

Provincia	piano di riparto	acconto liquidato	saldo da erogare
Agrigento	26.196.711,22	22.471.479,94	3.725.231,28
Caltanissetta	4.274.823,19	3.766.581,05	508.242,14
Catania	26.373.288,98	24.280.826,05	2.092.462.,92
Enna	7.983.034,58	7.453.56607	529.468,52
Messina	40.623.300,03	36.267.669,24	4.355.630,79
Palermo	37.156.821,00	31.475.650,32	5.681.170,68
Ragusa	617.580,19	432.266,91	185.313,28
Siracusa	3.273.121,97	3.134.924,30	138.197,67
Trapani	22.091.920,21	18.860.193,89	3.231.726,32
Totale	168.590.601,38	148.143.157,77	20.447.443,61

Fonte: Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica

Più contenuti risultano gli importi assegnati in favore delle Unioni di comuni, che risultano pari ad euro 62.176,09.

Tabella 14 - Unioni di comuni - Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 30, comma 7 L.R. 5/14 – esercizio 2019

dati in euro

Importo ripartito	Acconto liquidato	Saldo da erogare
62.176,09	54.427,13	7.748,96

Fonte: Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica

Per quanto concerne i trasferimenti in conto capitale in favore dei comuni, l'art. 6, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2014, e s.m.i., prevede un Fondo per gli investimenti dei comuni che, per l'anno 2019, ammonta complessivamente ad euro 115.192.213,19 (inferiore rispetto allo stanziamento del 2018, pari a euro 138.005.098,67), iscritta nel capitolo 590402.

Come previsto dall'art. 4 , comma 8, della legge regionale n. 3 del 17 marzo 2016, dette somme derivano dalle risorse non utilizzate per la copertura del disavanzo del sistema sanitario

regionale e, nell'anno 2019 sono state effettuate, con provvedimenti del Ragioniere Generale, due iscrizioni in bilancio delle somme resesi disponibili, rispettivamente in data 13 settembre 2019 (per euro 44.923.757,12) e 31 dicembre 2019 (per euro 70.057.912,71.

Quindi, come convenuto in sede di Conferenza Regioni-Autonomie locali, nella seduta del 13 novembre 2019, è stato approvato il riparto dell'intera dotazione del Fondo, prevedendo l'immediata assegnazione e trasferimento delle risorse effettivamente disponibili nel bilancio regionale (pari ad euro 44.923.757,12) e l'assegnazione delle ulteriori somme dopo l'avvenuta iscrizione in bilancio ex art. 4, comma 8, della legge regionale n. 3 del 2016, con conseguente erogazione a valere sui residui passivi del capitolo 580402, esercizio finanziario 2020.

Tabella 15 - Rendiconto della Regione siciliana - Spese in c/capitale - Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica - Dipartimento regionale delle autonomie locali - Esercizio 2019

dati in euro

Titolo I – Macroaggregato 1.04						
Capitolo	Stanziamento definitivo	Impegni	FPV	Pagamenti		Residui al 31.12.2019
				c/competenza	c/residui	
590402	115.192.213,19	115.141.513,24	50.699,95	45.083.600,53	0	70.057.912,71

Come precisato in sede di riscontro istruttorio, sul capitolo 590402, relativo alle spese per investimenti dei Comuni (art.4,c.8, L.R. n.3/2016 e s.m.i.; art. 6, commi 5 e 6, L.R. n. 5/2014 e s.m.i.), sono stati erogati solo poco più di 45 milioni di euro, a favore di 390 Comuni, con provvedimenti di fine anno.

Altro capitolo di spesa con effetti sulla finanza locale e allocato nella missione 9, programma 3, di competenza del Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, è il capitolo 243311, avente ad oggetto gli interventi in favore dei comuni per il ripiano dei debiti relativi alla gestione integrata dei RSU.

Tabella 16 - Rendiconto della Regione siciliana - Spese Assessorato Regionale dell'Energia e dei servizi di pubblica utilità - Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti - Esercizio 2019

Titolo I – Macroaggregato 1.04						
Capitolo	Stanziamento definitivo	Impegni	FPV	Pagamenti		Residui al 31.12
				c/competenza	c/residui	
243311	0	0	0	0	197.862,60	40.044.388,01

Capitolo 243311 - Interventi in favore dei comuni per il ripianamento dei debiti relativi al servizio di gestione integrata dei rifiuti

Non risultano stanziamenti, impegni e pagamenti in conto competenza, con pagamenti solo in conto residui per euro 197.862,60, mentre risulta, al 31 dicembre 2019, un importo rilevante importo di 40,044 mln. di euro quali residui, confermando e aggravando il dato negativo già emerso nel 2018 (in cui però vi erano stati pagamenti, seppur molto bassi, per euro 2.029.053,49 in conto competenza ed euro 626.876,53 in conto residui, a fronte di uno stanziamento di euro 39,062 milioni).

16. RISCOSSIONE SICILIA

1-Riscossione Sicilia spa, d'ora innanzi «*Riscossione spa*», è la società affidataria della riscossione coattiva delle entrate erariali di spettanza regionale, in forza di un rapporto di partecipazione pubblica totalitaria, con la Regione siciliana nella posizione di azionista di maggioranza, come fortemente rinforzata a seguito dell'operazione straordinaria disposta dal D.A. 28.9.2011, pubblicato in G.U.R.S. del 14.10.2011, con effetto differito al 1.9.2012, ai sensi della disciplina societaria[360].

È adeguato, oltre che rispondente a criteri di sistematicità espositiva, dedicare un prioritario paragrafo alla sommaria esposizione dell'assetto organizzativo e funzionale che ha caratterizzato la società, soprattutto, nell'ultimo periodo, incluso il profondo cambiamento strutturale disposto dall'art. 1, co. 1090, della recente L. n. 178/30.12.2020 (Bilancio di previsione dello Stato anno 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023) che prevede un negozio di cessione della società in questione, tuttavia con formulazione che desta qualche incertezza.

Peraltro, le dette perplessità non sono state eliminate dalle disposizioni recate dall'art. 76 del "decreto sostegni bis" (D.L. n. 73/2021), pubblicato nella G.U. n. 123 del 25.5.2021.

Nel successivo paragrafo si passa all'osservazione e alla valutazione dei risultati ottenuti, principalmente quelli fatti conseguire alla Regione, da «*Riscossione spa*», con lo svolgimento del servizio, dedicando i dovuti approfondimenti al rendiconto 2019 oggetto di esame, mentre nell'ultima parte si traccia qualche conclusione, nel quadro della trasformazione istituzionale preannunciata dalla richiamata legge n. 178/30.12.2020.

È bene premettere subito che, in atto, la definitività dei dati contabili sussiste con riferimento all'esercizio 2018, non essendo ancora intervenuta al 29.4.2021 l'approvazione del bilancio 2019, rimanendo l'analisi di più ampio respiro, diretta ad una maggiore comprensione degli indici di bilancio di «*Riscossione spa*», riferibile agli anni dal 2014 al 2018, con quelli relativi al 2019 ancora in atto non definiti e consolidati nel documento legale previsto dalla legge.

Appare, altresì, confacente mettere in chiaro che tutti i dati finanziari e contabili appresso riportati hanno trovato un primo riscontro nelle deduzioni fornite: 1) da «*Riscossione spa*», alla richiesta istruttoria n.53/21.9.2020, mediante nota del 6.10.2020, poi integrata con

[360] *Cfr.* art. 2504 bis, co.2, c.c.

memorie del 22/10/2020, contenenti ulteriori informazioni sulle dichiarazioni fornite dal Presidente del Cda nell'audizione del 16.10.2020; 2) dall'Assessorato dell'economia-Dipartimento delle Finanze e del Credito della Regione siciliana, con nota del 21.10.2020 su richiesta istruttoria n. 55/21.9.2020; 3) dall'Agenzia delle Entrate-Direzione regionale della Sicilia-settore Riscossione (richiesta n. 54/21.9.2020 con risposta dell'8.10.2020).

Le spiegazioni ricevute sono state raffrontate, con gli elementi accertati nei precedenti giudizi di parifica, nonché con quelli forniti dalla banca dati CCIAA.

Tuttavia, l'attività in contraddittorio funzionale alla parifica ha subito delle stasi per i motivi esposti nelle successive pronunce di queste Sezioni riunite n. 1/2021 n. 2/2021, e, principalmente, nella n. 3/2021.

In sintesi, avviatosi l'*iter* esposto nelle nominate pronunce, la Regione nell'udienza di contraddittorio preliminare al giudizio di parifica, svoltasi in data 11.1.2021 come disposto nella pronuncia n. 5/2020/SSRR, ha comunicato l'intenzione di *ritirare* il rendiconto.

La detta scelta è stata formalizzata nella successiva deliberazione di Giunta n. 39/26.1.2021 che ha disposto il ritiro del rendiconto "*al fine del riesame in autotutela e successiva riapprovazione*", come, effettivamente stabilito dalla deliberazione giuntale n.121/4.3.2021, successivamente trasmessa, in uno con i relativi atti.

In tale contesto, ha assunto rilievo il fatto che la Regione, non considerando il dispositivo della pronuncia n. 5/2020, né prima dell'udienza del 11.1.2021, né durante la celebrazione della stessa, ha dato riscontro alle questioni poste con l'atto di deferimento dal magistrato istruttore, al fine di arricchire il corredo conoscitivo su cui basare la decisione nel rispetto del diritto della Regione di partecipare al contraddittorio in fase endoprocessuale.

Talché, pervenuto il nuovo rendiconto, con nota n. 72/30.3.2021 si è rinnovata la richiesta di chiarimenti documentati, che è stata riscontrata con nota prot.n. 30010 del 9/4/2021.

2- L'operazione straordinaria sopra accennata, disposta dal D.A. 28.9.2011, consistente in una fusione c.d. "inversa", non è stata la prima né l'unica.

In precedenza per dare attuazione alla riforma recata dal D.L. n. 203/05, a livello regionale raccolta nella L. r. n. 19/05, si sono avvicendati diversi provvedimenti al cui epilogo la compagine sociale è apparsa totalmente pubblica, con il 60% delle azioni di proprietà della Regione Siciliana e il rimanente 40% dell'Agenzia delle Entrate [361].

[361] È il caso di ricordare che nell'ambito della disciplina della riscossione, il quadro ordinamentale a livello nazionale è mutato a far data dal 1° luglio 2017 con l'ente pubblico economico denominato "*Agenzia delle Entrate-Riscossione*", subentrante nelle funzioni del Gruppo Equitalia.

Prendendo atto che tale assetto della proprietà azionaria ha avuto breve durata [362], si nota che, al 31.12.2018, «*Riscossione spa*» risultava partecipata dalla Regione Siciliana nella misura del 99,96%, per € 12.638.575,00, con la restante parte del capitale sociale corrispondente al 0,040%, per € 5.000,00, in mano all'Agenzia delle Entrate.

A prescindere dall'esplicita attestazione, e relativa delucidazione in ordine al concetto di "*controllo analogo*", presente nel nuovo statuto di «*Riscossione spa*» [363], gli è che la detta *partecipata* già da parecchio tempo era una società cd. "*in house providing*", ricorrendo con certezza tutti i requisiti per essere definita tale[364], almeno da fine 2014, come ricavabile dalla disamina dei pertinenti documenti contabili[365].

E ciò senza considerare, le disposizioni normative regionali, tutt'ora vigenti, volte ad assoggettare, a partire dal 2005, il servizio di riscossione ad una penetrante attività di vigilanza della Regione [366] , **sul presupposto dell'Autonomia speciale da riconoscere alla Sicilia in materia di entrate pubbliche** [367].

La *specialità statutaria* è stata indirettamente avvalorata da norme nazionali, che hanno ridotto la vigilanza dell'Agenzia delle entrate sull'agente della riscossione in Sicilia[368].

Tanto premesso, dalla consultazione della banca dati CCIAA, quanto al più elementare fattore che indica in sintesi l'andamento economico di un intero anno, emerge che «*Riscossione spa*» dal 2010 al 2018 ha conseguito i seguenti risultati di esercizio: anno 2010 = perdita € 5.329.655; 2011 = perdita € 18.433.249; 2012= perdita € 1.870.366,00; 2013 =perdita €

---

[362] Già la relazione allegata al bilancio di esercizio 2012 evidenzia la seguente suddivisione del capitale azionario: Regione proprietaria del 99,885% con il restante 0,115 % di Equitalia, con la precisazione che detto Ente non opera in Sicilia, in base alla specialità dello Statuto regionale.

[363] *Cfr.* Rispettivamente art. 4, punto 4.3, e art. 32 dello statuto del 19 settembre 2017, repertorio n. 54621.

[364] Principalmente la nota "*sentenza Teckal*" (Corte di Giustizia UE sentenza 18.11.1999, causa C-107/98,) e la successiva, altrettanto celebre, "*sentenza Parking Brixen*" (Corte di Giustizia UE 13.10.2005, causa C-458/03) e, da ultimo, la "*sentenza Undis Servizi Srl* (Corte di Giustizia UE 08.12.2016, causa C-553/15), mentre per la giurisprudenza nazionale *ex multis* Corte Cost., n. 50/2013, e SSUU Cass. n. 26643/2016.

[365] Relazione allegata al bilancio di esercizio 2014 e nota integrativa dove si afferma che "*la controllante Regione Sicilia [..] esercita attività di direzione e coordinamento*", nella consapevolezza di svolgere tale fondamentale attività, assimilabile a quelle esercitata sui propri uffici, dal 26 novembre 2014, quando in sede di *"[..]Assemblea straordinaria dei Soci [..] è stata sottoposta anche una situazione economica patrimoniale alla data del 30.9.2014 ex 2447 del c.c., che vedeva il Patrimonio netto della società negativo per € 1.576.356*".

[366] *Cfr.* L. r. n. 19/2005 art. 2, co.6, che intesta al Dipartimento regionale delle finanze e del credito il controllo sull'efficacia/efficienza dell'attività svolta da "*Riscossione spa*", con dovere di acquisire i dati relativi ai riversamenti mensili delle riscossioni coattive come da prospetti prodotti dal "*tavolo tecnico permanente sull'andamento della riscossione*" istituito presso il detto Dipartimento; L. r. n. 19/2008 art. 2, co.6 3° periodo, che, in pratica, ribadisce il compito spettante in materia al Dipartimento.

[367] *Cfr.* Statuto regionale R.D.L.gs. n.455/1946, D.P.R. n.1074/1965, L. r. n. 35/1990 e L. r. n. 11/2010 art. 20.

[368] *Cfr.* Art. 3, co. 32, del D.L. n. 203/2005, recepito dalla Regione siciliana con la L. r. n. 19 del 2005.

7.825.166,00; 2014= perdita € 14.596.906,00; 2015 2015= perdita € 9.787.604,00; 2016 = utile € 2.750.280 ; 2017= utile € 18.125.587 e infine nel 2018 una perdita di € 451.944,00.

Si nota, tuttavia, che nel periodo 2015/2018, l'incremento dei ricavi registrato, anzitutto nel 2017, non appare avvenuto per miglioramento della capacità reddituale, ma per sopravvenienza normativa determinante componenti positive di natura non ricorrente.

Nello specifico, per flussi finanziari derivanti dalla plurima normativa[369], che nel permettere ai contribuenti di definire in maniera agevolata i propri debiti derivanti da ruoli affidati, per la riscossione, dagli enti creditori a «*Riscossione spa*», ha determinato un risultato di esercizio in utile ma non rappresentativo della capacità economica della società.

In ordine ai risultati conseguiti e alla *vitalità* della società, indicativa è la posizione assunta dalla società di revisione legale, che, visti i fattori di rischio e l'incertezza in ordine alla continuità aziendale [370], non ha assolto, per i bilanci 2017 e 2018, il dovere imposto dal c.c.[371], con ciò sconfessando le ragioni esposte, negli annuali documenti redatti per obbligo legale, dagli amministratori della società attestanti la sussistenza della continuità aziendale, sulla parecchio aleatoria aspettativa di soccorso della Regione.

Circostanze entrambe note alla Regione in sede di parificazione del rendiconto per l'anno 2017 [372], come rilevato e stigmatizzato nella pronuncia che ha definito il relativo giudizio[373].

Del resto, a partire dalla pronuncia di parifica del rendiconto per l'esercizio 2014[374], queste Sezioni riunite hanno indicato paradigmi di *governance*, improntati alla massima trasparenza e alla responsabilizzazione degli amministratori, in una logica lungimirante visto quanto poi previsto dal TUSP [375], non abbastanza valutati dalla Regione.

---

[369] *Cfr*. c.d. *rottamazione* delle cartelle esattoriali di cui D.L. n. 193/2016, convertito dalla L. n. 225/2016; D.L. n. 148/2017, convertito dalla L. n. 172/2017 (c.d. rottamazione bis) e infine il D.L. n. 119/2018, convertito dalla L. n. 136/2018 (c.d. rottamazione ter).

[370] Il principio di continuità aziendale, ex art. 2423-bis c.c., è diretto a garantire che l'azienda conservi in ogni caso l'equilibrio economico-finanziario, agendo nel presente e nel prevedibile futuro con modalità che creano effettivamente valore economico-finanziario; mentre per il principio di revisione ISA Italia n. 570 la continuità aziendale si realizza allorché l'impresa viene normalmente considerata in grado di continuare a svolgere la propria attività in un prevedibile futuro senza che vi sia né l'intenzione né la necessità di metterla in liquidazione, di cessare l'attività o di assoggettarla a procedure concorsuali.

[371] Art. 2429, co. 2, c.c.

[372] La Regione ha letteralmente asserito: "*nonostante gli esiti positivi dell'anno in esame, riferibili alla definizione agevolata, i cui effetti ricadranno, ancorché in misura ridotta, anche nell'anno 2018, non risulta possibile elaborare previsioni attendibili sulle capacità di mantenere un equilibrio economico nel lungo periodo o migliorare la performance della Società*".

[373] Relazione allegata alla deliberazione 4/2018/PARI.

[374] Deliberazione n.2/2015/PARI: esercizio 2014; deliberazione n.5/2016/PARI: esercizio 2015; deliberazione n.3/2017/PARI: esercizio 2016; deliberazione n.4/2018/PARI: esercizio 2017; deliberazione n.6/2019/PARI: esercizio 2018.

[375] *Cfr*. D.Lgs. n. 175/2016, con gli scopi e i contenuti esposti in note successive, *in primis* note nn. 18 e 31.

Tutte le dette deliberazioni di queste SSRR hanno esposto le criticità accertate, riconducendo le stesse, in ogni caso, a due principali motivi di fondo: **1)** una situazione di obiettivo disagio nella concreta realizzazione del servizio da parte di «*Riscossione spa*», e una **2)** latente irresolutezza nei rapporti tra società e Regione n.q. di socio di maggioranza.

Iniziando dal primo motivo, si deve prendere atto che la caotica legislazione avvicendatasi in materia ha prodotto effetti ostativi all'attività svolta da «*Riscossione spa*»[376].

Tuttavia, ricorrono motivi per ritenere che nella vicenda un peso determinante ha assunto l'assenza di un'azione programmata, decisa e univoca da parte della Regione su «*Riscossione spa*» in conformità alla sua natura giuridica di società *in house providing,* e alla luce delle regole comportamentali fissate dal TUSP [377] a carico della *partecipante* e della *partecipata.*

È obiettivamente constatabile che, non ha giovato all'andamento generale della *partecipata* l'indecisione in ordine al mantenimento o alla liquidazione della stessa, pervenuta ad un certo momento a decisione favorevole[378], per successivamente essere posticipata [379].

Dall'approfondita disamina dei documenti acquisiti, appare l'assenza di una obiettiva analisi della situazione della *partecipata,* basata sui tradizionali indici di redditività aziendale, ossia il ROI ed il ROE, e conseguente trasfusione dei risultati nella redazione di un adeguato *business plan,* come da moniti espressi dalla locale Sezione di controllo [380].

Molto significativa è la circostanza che, gli atti acquisiti in relazione ai precedenti giudizi di parifica dell'ultimo quinquennio, appositamente rianalizzati, non svelano un minimo di attività regionale strumentale al fine appena sopra descritto, pur nella consapevolezza della carente strutturazione della società, financo a lungo carente di apposito ufficio di audit.

Non minore valore dimostrativo assumono le plurime occasioni in cui l'assemblea straordinaria dei soci, composta di fatto dalla sola Regione n.q. di socio di maggioranza, ha

[376] L'attività esecutiva è stata molto influenzata dalle Leggi introdotte per agevolare le fasce economiche più deboli, mediante dilazioni del carico tributario che hanno posticipato/reso incerto il prelievo fiscale (ad es. art. 52, co. da 1 a 3, del D.L. n. 69/ 2013) ; il *portafoglio clienti* ha patito un notevole decremento per il fatto che gli enti territoriali hanno optato, come permesso dalla Legge, per soluzioni alternative o per la riscossione diretta; l'aggio di riscossione è stato ridotto (*cfr*. D.Lgs. n. 159/2015) dall'8 al 6% con diminuzione dei ricavi; è intervenuta reiteratamente la c.d. *rottamazione* delle cartelle. Tutto questo nel permanere di forti squilibri economici-sociali dovuti all' "*insularità*"

[377] *Cfr*. art. 6 rubricato «Princìpi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico" del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m. e i. c.d. TUSP.

[378] *Cfr*. L. r. n.16/11.8. 2017, all'art. 28 ha autorizzato l'avvio della liquidazione di «Riscossione spa».

[379] *Cfr*. Art. 7, co. 5, della L. r. n. 1/22.2. 2018, ha prorogato al 31.12.2019 le procedure di liquidazione.

[380] In disparte quelli espressi annualmente in sede di giudizio di parifica viene in rilevo la deliberazione n.62/2017/GEST restitutiva dei risultati della verifica del piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie dirette e indirette della Regione siciliana di cui D.P.R.S. n. 533/27.11.2015.

verbalizzato contesti di forte crisi finanziaria [381], a cui, spesso, hanno fatto seguito trasferimenti finanziari [382], che, sebbene riconducibili alle operazioni sottoposte alla tassativa regola posta dal TUSP in materia di rapporti finanziari tra socio pubblico e società partecipata[383], non sono apparse supportate da idonea e approfondita istruttoria.

In ogni caso, un inequivocabile segnale di scarso interesse del socio pubblico nei confronti della *partecipata* si individua nel fatto che «*Riscossione spa*» non ha mai approvato un bilancio di esercizio entro il termine legale[384], riflettendosi la circostanza, *ex latere* Regione, nella violazione del *postulato della continuità*[385] degli esercizi finanziari pubblici, e degli altri che ne costituiscono il fondamento o lo sviluppo[386], teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost.[387]

Non essendo questa la sede per valutare la vicenda sotto l'aspetto delle concrete iniziative adottate dalla Regione per indurre amministratori e sindaci inadempienti a rispettare i doveri connessi alla carica rivestita, come chiarito dal TUSP [388] e in precedenza dal diritto societario applicabile a «*Riscossione spa*» in quanto tale, si deve rilevare che la Regione non ha colto ed utilizzato le potenzialità offerte dalla legge e dalle fonti inferiori [389] per effettivamente influire sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche della società.

Senza entrare nel merito della scelta dell'esclusivo perseguimento dell'interesse sociale ovvero di interessi extra-sociali, permessi o meno dal Sistema, da parte del socio di

[381] A titolo esemplificativo di un iterativo *modus operandi* poco attento alle ragioni ostative rappresentate dalla Ragioneria generale della Regione (*cfr*. nota prot. n. 14370 del 30/03/2016), è sufficiente rammentare la deliberazione dell'assemblea straordinaria dei soci del 3.5.2016, che ha stabilito il ripianamento delle perdite e la ricostituzione del capitale della *partecipata*, con un conferimento di € 13.200.000.

[382]Senza pretese di esaustività è sufficiente ricordare che prima del conferimento segnalato nella precedente nota, nell'anno 2013 a «*Riscossione spa*» sono giunti € 11.539.411,00 (€ 1.151.411,00 per copertura perdite ed € 10.388.000,00 per ricostituzione capitale sociale) e nel 2014 € 383.509,60, per ricostituzione del capitale sociale.

[383] La regola di base della materia è quella del "*divieto di soccorso finanziario*" di cui al comma 5 primo periodo dell'art. 14 TUSP, salva la tassativa procedura prevista nel secondo periodo dello stesso comma 5, che permette le ricapitalizzazioni accomunando ogni operazione straordinaria del tipo sotto la frase "trasferimenti straordinari".

[384] Circostanza accertata in tutti i giudizi di parifica a cui si rinvia, ad iniziare da quello del 2010.

[385] *Cfr*. All. 1 del D.Lgs. 118/2011 n.11: Principio della continuità e della costanza.

[386] *Cfr*. All. 1 del D.Lgs. 118/2011 principalmente n. 5 (Principio della veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità), e n. 6 (Principio della significatività e rilevanza).

[387] *Ex multis* Corte cost. n. 274/2017 e n. 105/2019 e SSRR in speciale composizione n. 23/2019.

[388] L'art. 1, co. 3, l'art. 12, 2 co., e l'art. 13 del TUSP, a cui si rinvia, hanno eliminato ogni dubbio in materia, con la conseguente rilevanza degli artt. artt. 2381, co. 3 e 6, e 2403 del c.c., nonché degli artt. 2630 e 2631c.c. che prevedono, al ricorrere dei presupposti, l'inflizione di sanzioni amministrative pecuniarie.

[389] Tra tali fonti va annoverato l'apposito atto convenzionale - adottato ex art. 2, co. 6, 3° periodo, della L. r. n. 19/2008, - volto a regolare i rapporti tra Amministrazione regionale e «*Riscossione spa*».

maggioranza[390], nonché sull'andamento dei controlli interni *in subiecta materia*[391], siccome trattati in altro capitolo di questa relazione, è indubbio che le *performance* rese nel tempo da «*Riscossione spa*», di cui al successivo paragrafo, hanno fortemente risentito dell'aggrovigliato quadro appena riassunto.

Quadro che **può portare benefici** quando entrerà effettivamente in vigore **la riforma recata dall'art. 1, co. 1090, della L. n. 178/30.12.2020** [392]**,** che affida alla legge nazionale l'articolazione della disciplina, se non altro perché in grado di cogliere, valutare e comparare tutti gli interessi coinvolti dalla prospettiva del principio di "*coordinamento della finanza pubblica*".

Al riguardo si deve registrare che un altro passo avanti è stato compiuto dall'art. 76 del "decreto sostegni bis" (D.L. n. 73/2021), pubblicato nella G.U. n. 123 del 25.5.2021 sul contenuto del quale ci si sofferma nel prosieguo, in uno con la disamina del citato dall'art. 1, co. 1090, della L. n. 178/30.12.2020.

3) Sotto l'aspetto delle *performance* ottenute dalla *partecipata* nel biennio 2018/2019, tenuto presente che l'assenza di approvazione del bilancio di esercizio 2019 non ha permesso l'utilizzo di dati contabili ufficiali, ma di dati prospettici attraverso la stima di parametri noti, si ritiene di prendere le mosse dalle assicurazioni fornite dalla Regione [393], nonché dalle informazioni fornite dall'agenzia delle entrate e dalla società partecipata[394], in risposta alle richieste di chiarimenti avanzate anteriormente al ritiro dello schema di rendiconto inizialmente approvato dalla Giunta, nella considerazione che l'ulteriore schema approvato con deliberazione n.121/4.3.2021 non ha apportato alcuna novità.

La Regione ha riferito che, nel corso del 2019, ha realizzato una continua azione di raccordo tra Agenzia delle Entrate (ente impositore) e Agente della riscossione, finalizzata al raggiungimento dell'obiettivo comune di miglioramento della *performance,* sia sotto il profilo dell'acquisizione, da parte di «*Riscossione spa*», di informazioni qualificate in possesso

[390] Al fine è sufficiente ricordare che «*Riscossione spa*» soggiace al TUSP volto a soddisfare soprattutto tre scopi: la tutela della concorrenza; l'eliminazione dei costi elevati, dovuti a scarsa efficienza/efficacia della *governance*; estromissione dal sistema di logiche "clientelari" (*ex multis* Corte cost. n.53/2012).

[391] Come illustrato annualmente dalle linee-guida della Sezione delle Autonomie sulla base degli artt. 147, co. 2, lett. d), 147-quater e 147-quinquies, co. 3, del D.Lgs. n. 267/2000 c.d. TUEL.

[392] Già art. 191 del disegno di Legge di bilancio dello Stato 2021 e pluriennale per il triennio 2021-2023.

[393] Nota protocollo n. 8764 del 23/4/2019 del Dipartimento regionale finanze e credito.

[394] Rispettivamente nota riscossione Sicilia n. 123964 del 6.10.2020 e Agenzia Entrate n. 65105/8.10. 2020.

dell'Agenzia delle Entrate relative al grado di solvibilità medio-alta dei contribuenti, da utilizzare per una riscossione più efficiente, sia in ordine al coordinamento delle azioni da intraprendere nei confronti delle posizioni di morosità rilevanti.

Tuttavia, i risultati ottenuti seguendo l'indicata linea di condotta non dimostrano la sussistenza di un percorso migliorativo, all'opposto dall'esame degli elementi acquisiti, emerge che la grave situazione economico finanziaria della Società, in precedenza riassunta, si è notevolmente aggravata nel biennio 2018-2019.

In disparte la prevedibile ulteriore sofferenza finanziaria ricollegabile alle recenti disposizioni di legge che hanno disposto il blocco della riscossione per il 2020 e per parte del 2021 (D.L. 18/20 "Decreto Cura Italia"; D.L. 34/20 "Decreto Rilancio"; D.L. 137/20 "Decreto Ristori"; D.L. 183/20; D.L. 41/21 "Decreto Sostegni"), in via esemplificativa depongono nel verso indicato due principali circostanze.

Innanzitutto, la richiesta formulata nel 2017 da «*Riscossione spa*» alla *Banca Montepaschi di Siena* di una ristrutturazione della propria posizione debitoria è stata rigettata in uno con la sospensione delle linee di credito concesse in passato, per non avere la società adempiuto alle precedenti obbligazioni, a cui, successivamente, la Banca ha aggiunto l'ulteriore atteggiamento cautelativo, assai più rigoroso, appresso approfondito.

A ciò si aggiunge che **la società ha omesso riversamenti di spettanza regionale per un importo pari ad € 68.573.105,83** [395] **e ritardato, anche, quelli a favore dell'erario** [396].

In merito a quest'ultima circostanza, si è accertato che il debito è maturato per mancati riversamenti, a fare data dal 14 settembre al 9 novembre 2017, della *partecipata* sulla base di una compensazione del debito con somme oggetto di un presumibile "*finanziamento di pari importo, da parte del socio Regione siciliana*"[397]. La società ha realizzato tale inadempienza nel

[395] Nota di riscontro n. 123964 del 6.10.2020 Riscossione Sicilia - punto 3, pag.8-9-10.

[396] Dipartimento regionale finanze e credito, nota prot. n. 8764 del 23 aprile 2019.

[397] Notizie acquisite durante l'audizione del Presidente pro-tempore di «Riscossione spa» il 21.10.2019.

2018, ma al contempo ha omesso riversamenti, per il periodo 5 marzo – 2 luglio 2018, per un ammontare di € 68.413.619,85.

Sotto il profilo in questione, **è necessario segnalare l'enorme effetto moltiplicatore derivante dalle sanzioni collegate all'inadempimento [398], che hanno fatto lievitare l'obbligazione impositiva a circa € 130 milioni**, che, tuttavia, una recente disposizione regionale [399] ha disciplinato al fine di stemperarne la portata, autorizzando l'Assessore regionale per l'Economia, "*a compensare le posizioni debitorie e creditorie certe liquide ed esigibili alla data di entrata in vigore della presente legge con Riscossione Sicilia spa ed a rateizzare il debito residuo in dieci anni con l'applicazione del tasso di interesse legale. Non trovano applicazione le sanzioni per mancato o ritardato riversamento nell'ipotesi di estinzione del debito da parte di Riscossione Sicilia spa per compensazione e rateizzazione di cui al presente articolo*".

Del resto, l'attività istruttoria, ha restituito altre informazioni, in ordine alla *governance* della Regione sulla *partecipata* nonché alle attività realizzate da quest'ultima per migliorare la gestione e i risultati della riscossione, che confermano il peggioramento del quadro, materiale e giuridico, esposto nel precedente paragrafo, o, per meglio dire, che la descritta situazione, non conforme alla disciplina sulle partecipazioni pubbliche, anche sotto l'aspetto dei controlli, ha acutizzato i suoi effetti negativi negli esercizi finanziari 2018 e 2019.

Quanto al miglioramento della *governance* sulla *partecipata*, induce a riflessione l'esiguità di notizie riportate nel paragrafo 3.3. (rubricato *indirizzi alle società controllate/partecipate e in liquidazione*) del DEFR 2021/2023 [400].

Tuttavia, mediante una lettura comparativa con le notizie contenute nel precedente paragrafo 3.1 (dedicato alla *Finanza Pubblica e Quadro Previsioni Tendenziali Entrate Erariali*) emerge, al netto di stemperamenti propri della funzione di Governo, volta a bilanciare in concreto i diversi interessi afferenti la "*riscossione*", che la Regione già da parecchio tempo aveva compreso che la situazione di estrema sofferenza finanziaria in cui è venuta a collocarsi *Riscossione spa* è derivata, in buona misura, dalla insufficiente struttura organizzativa e

[398] *Cfr.* Art. 47 del D.Lgs. 112/1999.

[399] *Cfr.* Art. 28 L. r. 16 ottobre 2019, n. 17.

[400] *Cfr.* deliberazione giuntale n. 281/1.7.2020.

soprattutto dalla difettosa volontà attuativa dei principi di settore da parte della *partecipata* in presenza di una scarsa attività tutoria svolta dalla *partecipante*.

Riguardo, all'andamento della riscossione in Sicilia nel 2018, emerge una sensibile riduzione, da ascrivere, *in primis*, agli interventi legislativi di c.d. "*rottamazione*".

La c.d. "*rottamazione*"[401], ha preso avvio dall'art. 6 del D.L. n. 193/2016 che ha previsto la definizione agevolata dei singoli carichi iscritti o affidati all'Agente della riscossione dal 2000 al 2016, con il pagamento delle somme dovute per capitale, interessi ed aggio, senza sanzioni pecuniarie e interessi di mora, tramite presentazione, entro il 21.4.2017, di un'apposita dichiarazione riportante i carichi da definire ed il numero di rate richiesto, fino ad un massimo di 5, articolate nel biennio 2017-2018.

L'art. 1 del D.L. n. 148/2017, (c.d. *rottamazione bis*) ha prorogato al 15.5.2018 il termine per la richiesta di definizione agevolata, con la possibilità di definizione estesa ai carichi esistenti fino al 30.9.2017 e differimento al 7.12. 2018 dei termini di pagamento delle prime tre rate.

Altra definizione agevolata (c.d. *rottamazione ter*) ha recato l'art. 4 del D.L. n. 119/2018, per coloro con uno o più debiti con l'Agente della riscossione per il periodo 1.1.2000 – 31.12.2017, con un periodo più ampio per regolare i debiti già ricompresi nelle precedenti sanatorie e l'estensione di tale facoltà anche ai carichi affidati dagli enti impositori dal 1.10.2017 al 31.12.2017; peraltro, il medesimo provvedimento ha previsto, anche, l'annullamento automatico dei debiti di importo fino a mille euro, calcolato dalla sua entrata in vigore, 24.10.2018, e comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1.1.2000 al 31.12.2010.

Infine, con l'art. 1 bis del D.L. n. 135/2018, si è ampliato l'ambito di applicazione della rottamazione ter, consentendo l'adesione anche a coloro che non avevano corrisposto, entro il termine del 7 dicembre 2018, le somme dovute per le rate di luglio, settembre ed ottobre,

[401] Si evidenzia che la disciplina sull'intero territorio nazionale ha subito una minore incidenza, infatti nella Relazione al Rendiconto dello Stato esercizio 2018 le SSRR, hanno registrato un calo dell'13,5 %.

previste dalla precedente rottamazione bis, con il nuovo termine per il pagamento dell'unica o della prima rata è stato fissato al 31 luglio 2019.

In materia, è intervenuta anche la L. n. 145/30.12.2018 che, all'art. 1, commi da 184 a 188, prevede, salve alcune eccezioni, la possibilità, per i contribuenti indigenti, di estinguere la posizione debitoria versando una somma ridotta e senza sanzioni e interessi di mora.

Tuttavia, come sopra accennato, è emerso che **i 110 milioni di euro, provento delle riscossioni effettuate sulla base della prima rottamazione, riversati dalla società sul proprio c/c presso "*Monte Paschi di Siena*", sono stati totalmente incamerati dalla detta banca per soddisfare le proprie ragioni di credito di oltre € 230 milioni**, con il Tribunale di Palermo che ha riconosciuto la legittimità dell'operazione [402].

Nella considerazione che quest'ultima evenienza ha parecchio incrementato il debito della società nei confronti dell'Erario, emergono nutriti elementi a comprova che le condizioni finanziarie e patrimoniali della società hanno subito, nel 2018-2019, un deterioramento a cui hanno contribuito, con diversa efficienza causale, i fattori individuati nel paragrafo 2.

Tanto premesso, la sottostante tabella, compilata da queste Sezioni riunite con i dati acquisiti durante l'attività istruttoria, espone i risultati inerenti la riscossione coattiva avvenuta nel corso del 2018-2019, comprensiva dei carichi dell'anno nonché di quelli pregressi.

[402] Ordinanza Tribunale di Palermo R.G.N. 17023/2017 depositata il 12/1/2018 (pag.8 nota Riscossione Sicilia 123964 del 6/10/2020)

Tabella 1 - Prospetto carico ruoli anni 2018-2019		
	Spettanti	
Sede	2018	2019
Agrigento	251.332.307,64	223.601.497,07
Caltanissetta	168.414.730,52	152.399.344,47
Catania	887.016.415,09	924.423.595,91
Enna	71.435.850,04	143.400.661,50
Messina	596.761.268,47	616.751.606,61
Palermo	849.199.467,04	906.116.732,67
Ragusa	184.630.148,42	208.054.413,99
Siracusa	303.999.664,59	306.033.087,26
Trapani	451.016.711,03	281.138.752,09
Totale	3.763.806.562,84	3.761.919.691,57

Elaborazione Cdc - SS.RR. per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana - dati in euro

Mentre, la seguente tabella contiene una prospettazione delle riscossioni anni 2018-2019 che evidenzia incisive variazioni nel biennio.

Tabella 2 - Prospetto riscossioni anni 2018-2019				
	RISCOSSIONE			
Sede	Ruoli		vv.dd. ex SAC	
	2018	2019	2018	2019
Agrigento	23.075.200,31	17.281.643,26	7.853.262,98	4.425.951,83
Caltanissetta	15.845.593,70	14.568.337,36	4.892.726,22	2.208.352,72
Catania	101.888.836,30	80.167.266,86	23.576.176,19	12.320.530,36
Enna	8.133.659,70	6.807.571,11	2.859.610,83	1.555.037,26
Messina	57.755.016,93	52.970.421,45	17.029.436,17	11.452.313,99
Palermo	92.787.535,24	75.352.751,80	28.070.958,15	14.805.654,39
Ragusa	25.593.652,71	20.817.547,35	7.971.416,12	4.340.081,34
Siracusa	35.836.830,91	37.459.391,80	8.432.715,36	4.035.809,85
Trapani	25.910.285,60	22.330.866,04	10.925.400,42	5.313.655,16
Totale	386.826.611,40	327.755.797,03	111.611.702,44	60.457.386,90

Elaborazione Cdc - SS.RR. per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana - dati in euro

Si rileva che nell'esercizio 2019, il carico dei ruoli tributari di spettanza regionale affidato a «*Riscossione spa*», è stato pari a € 3.764 milioni, sostanzialmente in linea rispetto ai 3.762 milioni di euro del 2018.

L'ammontare complessivo delle riscossioni, riferibili anche ai carichi pregressi, è, invece, pari a € 388,21 milioni comprensivi di € 60,45 milioni afferenti a versamenti diretti ex S.A.C.[403]

e registra una ulteriore sensibile diminuzione del 22,11 %, rispetto ai 498,43 milioni di euro del 2018.

Tabella 3 - Andamento complessivo ruoli di pertinenza della Regione siciliana (carico lordo) e riscossione nei singoli anni 2017 - 2019

Descrizione	2017	2018	2019	Var. % 2019/2018
a) Totale carico ruoli erariali	3.743.935	3.763.806	3.761.920	-0,05
b) Totale ruoli entrate proprie	43.604	75.167	N.R.	
c)Totale ruoli anno	3.787.539	3.838.974	3.761.920	
d)Totale riscossioni +VV.DD – comprensive di iscrizioni pregresse	623.547	498.438	388.213	-22,11

Elaborazione Cdc - SS.RR. per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana - dati in migliaia di euro

Richiamando le riflessioni contenute nelle relazioni allegate alle precedenti deliberazioni di parificazione del Rendiconto della Regione siciliana, si deve comunque dare il giusto risalto al fatto che, l'andamento della riscossione in Sicilia resta influenzato dalla situazione negativa dell'economia regionale che, notoriamente, interessa quasi tutti i settori produttivi.

Più in generale, viene in evidenza la problematica dell'"insularità", verso la quale la Regione profonde un notevole sforzo idoneo ad eliminare/attenuare gli effetti [404].

Con la dovuta premessa che l'attività di riscossione è comunque condizionata, sia in negativo che in positivo, dagli effetti generati dal fattore tempo, la tabella seguente dimostra l'andamento della riscossione a partire dal 2000 sul carico netto procedibile.

[403] 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, co 138, della L. n. 662/23 dicembre 1996.

[404] *Cfr.* Deliberazione della Giunta regionale n. 399/5.11.2019, nota di aggiornamento al DEFR 2020/2022.

Sulla base della premessa appena sopra enunciata, si deve notare che **la bassa percentuale di riscossione realizzata nel triennio 2017/2019**, ancorché, a tutto considerare, può trovare giustificazione nel breve lasso di tempo trascorso per realizzare l'attività, **manifesta tassi di riscossione veramente esigui**, con il carico dei ruoli del 2017 riscosso alla data del 31/12/2019 soltanto nella misura dell'8,14% .

Tabella 4 - Andamento effettivo delle riscossioni 2000-2019

anno	TOTALE ENTI			di cui ERARIO		
Data consegna ruolo	Carico netto procedibile	Carico riscosso	% riscosso su carico netto procedibile	Carico netto procedibile	Carico riscosso	% riscosso su carico netto procedibile
2000	2.178.974.881	696.715.710	31,97%	1.207.531.368	156.276.203	12,94%
2001	1.036.526.593	388.928.386	37,52%	618.431.958	102.289.026	15,40%
2002	1.084.341.381	365.122.009	33,67%	616.446.233	91.230.208	11,62%
2003	1.243.282.118	459.427.212	36,95%	797.564.552	155.633.968	18,15%
2004	1.323.656.359	456.323.980	34,47%	668.662.330	104.663.864	14,65%
2005	1.370.721.130	493.711.749	36,02%	666.873.047	136.102.892	18,09%
2006	2.814.635.875	752.183.663	26,72%	1.992.437.860	375.092.431	16,88%
2007	2.051.694.277	528.968.601	25,78%	1.347.714.470	209.062.469	13,82%
2008	2.394.064.690	660.887.955	27,61%	1.495.664.496	237.582.232	13,44%
2009	2.664.144.452	614.635.924	23,07%	1.780.364.934	199.520.496	9,78%
2010	3.021.710.606	621.343.732	20,56%	2.034.519.057	224.836.762	9,07%
2011	3.384.807.084	594.093.412	17,55%	2.342.301.509	254.095.567	8,79%
2012	3.875.628.301	629.692.143	16,25%	2.364.276.081	185.554.488	6,29%
2013	3.807.106.198	466.630.617	12,26%	2.486.909.841	207.824.232	6,14%
2014	3.867.816.995	480.249.456	12,42%	2.403.327.776	218.004.270	6,34%
2015	3.756.380.731	445.648.264	11,86%	2.598.876.107	257.642.467	6,01%
2016	3.624.854.897	422.833.693	11,66%	2.165.833.180	205.072.552	4,85%
2017	4.092.510.934	333.296.740	8,14%	2.679.433.648	169.485.497	0,94%
2018	5.055.908.156	183.728.810	3,63%	2.995.958.982	69.536.524	0,73%
2019	5.434.562.757	89.365.547	1,64%	3.266.296.407	31.693.448	0,97%
Totale	**58.083.328.415**	**9.683.787.603**	**16,67%**	**36.529.423.836**	**3.591.199.596**	**9,83%**

Elaborazione Cdc - SS.RR. per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana - dati in euro

Completezza d'informazione impone di rappresentare che gli indicati risultati della riscossione, sono al lordo delle somme spettanti all'Agente della riscossione:

1) quale compenso per il servizio svolto nel 2019 [405], per complessivi euro 7.134.024,98, trattenuto dall'agente della riscossione all'atto del riversamento delle somme riscosse e regolato contabilmente[406] con imputazione al capitolo di spesa 216516;
2) quale compenso per riscossioni ex S.A.C. nel 2019 [407], per complessivi 1.481.639,17, impegnato e pagato[408] contabilizzandolo allo stesso capitolo di spesa sul quale, inoltre, è stato disposto il rimborso dei costi per procedure esecutive poste in essere nell'anno 2019, ammontanti a complessivi 5.226.496,42.

Riassuntivamente le precedenti osservazioni vengono esposte nella successiva tabella

Tabella 5 - Compensi e rimborsi sull'attività di riscossione – anni 2017 - 2019

Sede	2017	2018	2019	Var. % 2019/18
Compensi su riscossione ex SAC - D.Lgs. 237/97	3.119.322,60	2.557.961,16	1.481.639,17	-42,08
Aggi L.R. 19/2005, art.2,c.8, lett.b e art.17 D.Lgs. 112/99	14.440.315,79	9.161.181,56	7.134.024,98	-22,13
Rimborso spese per procedurea esecutive e per notifica cartelle di pagamento	3.670.543,97	4.701.371,97	5.226.496,42	11,17
Totale	**21.230.182,36**	**16.420.514,69**	**13.842.160,57**	-15,70

Elaborazione Cdc - SS.RR. per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana - dati in euro

Sempre a garanzia di un'informazione particolarmente completa, si deve considerare che, come esposto dalla Regione, [409] l'Agente della riscossione ha riferito di aver accolto, nel corso del 2019, n. 47.300 istanze di rateazione[410], a fronte delle n. 39.663 nel 2018, relative ad un carico di € 588.829.278,00, incrementato rispetto a quello del 2018, pari ad € 520.765.196, mentre non sono state accolte o sono state dichiarate decadute o revocate n. 27.328 istanze.

[405] Ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 112/1999, come novellato dall'art. 9 del D.Lgs. n. 159 del 2015.
[406] con DDS n.198 del 28 febbraio 2018.
[407] Ai sensi degli artt.2 e 4 del D.Lgs. n. 237 del 1997.
[408] *Cfr.* DDS n.197 del 28 febbraio 2018.
[409] Dipartimento regionale finanze e credito, nota prot. n. 8764/23.4.2019.
[410] Ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. n. 602 del 1973.

Nel corso del 2019, gli sgravi emessi dall'Amministrazione finanziaria rimangono elevati, con n. 51.410 provvedimenti, ancorché in flessione rispetto al precedente anno (n. 60.431).

L'Agenzia delle Entrate ha comunicato[411] di aver emesso n. 1.210 provvedimenti di sospensione della riscossione di tributi per complessivi € 234.044.774,76, mentre, nel 2018, i provvedimenti di pari natura hanno raggiunto l'importo di € 138.969.202,00.

L'Agente della riscossione ha riferito che nel 2019, quanto a procedure immobiliari intraprese, [412] ha effettuato n. 57 pignoramenti ed ha effettuato 2.178 iscrizioni ipotecarie (3.674 nel 2018) mentre i preavvisi di fermo amministrativo sono stati n. 18.258 rispetto ai 2.068 del 2018.

Tornando all'Agenzia delle entrate, è emerso che, le direzioni provinciali, in conformità alle istruzioni operative impartite dalla Direzione regionale, hanno effettuato nel 2019 n. 340 segnalazioni (c.d. "azioni mirate") all'Agente della riscossione, mentre l'anno precedente, il 2018, gli analoghi provvedimenti sono stati n. 378.

Ancora, si deve segnalare il vuoto di disciplina in ordine alle quote inesigibili; infatti, il controllo intestato dalla Legge all'Agenzia delle Entrate continua a non essere realizzato per effetto dei reiterati differimenti dei termini [413], con vanificazione della, pressoché isolata, funzione attribuita all'Agenzia delle Entrate per vigilare sull'azione dell'Agente della riscossione, e conseguente inapplicabilità delle sanzioni previste [414].

Infine, non si possono tralasciare alcuni cenni in ordine al **notevole importo dei crediti che a vario titolo la società asserisce di vantare nei confronti di terzi**, essendo sufficiente al riguardo prendere in esame la bozza del bilancio dell'**esercizio 2019 da cui emerge un totale crediti dell'attivo circolante pari ad euro 668.491.307,00.**

Senza procedere ad approfondimenti volti ad accertare la correttezza degli accantonamenti e delle svalutazioni di tutti i crediti indicati nell'attivo circolante (crediti verso clienti, verso controllate, verso collegate, verso controllanti e altri crediti), l'elevato

[411] Nota prot. n. 62821 del 1 ottobre 2020.
[412] Nota Dipartimento Regionale Finanze e Credito prot. n. 9528 del 29 giugno 2020.
[413] Da ultimo, art.3, co. 19, del D.L. n. 119 del 2018, convertito con L. n. 136 del 2018
[414] Cfr. Art. 47 ss. del D. Lgs. n. 112 del 1999 e seguenti.

ammontare dell'importo, vista la negativa situazione finanziaria della società, suscita incertezze, e la ragionevole deduzione che la registrazione dei relativi valori sia avvenuta non valutando sufficientemente gli elementi negativi, quindi sottostimandoli, e, al contrario, individuando quelli positivi con un valore maggiore di quello effettivo, cioè sovrastimandoli.

Tutto ciò nella persuasione, allo stato degli atti, che una parte significativa di detti crediti sia non riscuotibile, considerata natura e origine degli stessi e del rapporto sottostante.

4) Tenendo conto della recente evoluzione ordinamentale [415] che ha efficacemente valorizzato il giudizio di parificazione, arricchendolo di nuovi contenuti e finalità [416], si ritiene confacente formulare qualche riflessione sulle incisive novità provenienti dall'art. 1, co. 1090, della recente legge di bilancio di previsione dello Stato anno 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023, come rinforzate art. 76 del D.L. n. 73/2021, circa il futuro affidamento della funzione di riscossione nella Regione siciliana all'Agenzia delle entrate-Riscossione senza soluzione di continuità rispetto all'attività svolta tutt'ora da «*Riscossione spa*».

Conviene guardare inizialmente al citato art. 1, co. 1090 che recita: "*Nell'ambito del riassetto della riscossione nel territorio siciliano, l'Agenzia delle entrate-Riscossione può subentrare alla società Riscossione Sicilia S.p.A. nell'esercizio delle relative funzioni anche con riguardo alle entrate spettanti alla Regione siciliana. Per garantire il subentro senza soluzione di continuità e favorire la sostenibilità economica e finanziaria dell'operazione, è previsto un contributo in conto capitale in favore dell'Agenzia delle entrate-Riscossione fino a 300 milioni di euro, da erogare entro trenta giorni dalla data di decorrenza del subentro, utilizzabile anche a copertura di eventuali rettifiche di valore dei saldi patrimoniali della società. A tal fine è autorizzata la spesa di € 300 milioni nell'anno 2021*".

Prima di ogni cosa, si rileva che gli enti coinvolti nella procedura di valutazione del "*subentro*", benché espressamente interpellati in merito al prodromico art. 191 del disegno della legge di bilancio dello Stato anno 2021 e pluriennale triennio 2021-2023, rubricato appunto "*Subentro dell'Agenzia delle entrate-Riscossione alla «Riscossione spa»* ", non hanno fornito elementi sufficienti per comprendere la portata della eventuale riforma.

[415] Il percorso ha preso abbrivio con la nuova formulazione dell'art. 81 Cost., espressivo dell' "*equilibrio tendenziale di bilancio*", recata dalla L. cost. n.1/2012 assieme alle incisive modifiche degli artt. 97, 117 e 119 Cost., è proseguito con le norme attuative, *in primis* D.L. 174/2012 convertito in L. 243/2012, e D.Lgs. 118/2011, e, costantemente, esaminato dalla Consulta che è intervenuta con diverse sentenze volte a chiarire l'ampliamento del sindacato della Corte dei conti in sede di parifica (ex multis n. 196/2018 e 138/2019).

[416] Viene in rilievo la prevalente posizione esegetica che emerge con evidenza nelle sentenze della Corte Cost. nn. 184/2016, 228/2017, 49/2018, 18/2019 e 4/2020 che offrono una ricostruzione sistematica e coerente dell'insieme dei principi costituzionali posti a presidio della "*legalità finanziaria*", il cui elemento cardine è il bilancio quale "*bene pubblico*" che deve essere gestito, secondo il principio del c.d. "*equilibrio tendenziale*", dagli organi di rappresentanza democratica degli enti esponenziali di collettività e, necessariamente, sottoposto alla funzione di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

La Regione dopo il rallentamento per il *ritiro* del precedente rendiconto, ha arricchito il giudizio fornendo le informazioni motivatamente richieste con la nota n. 72/30.3.2021.

Apparendo la fattispecie prospettata dall'art. 1, co. 1090, volta a realizzare un tipo di successione *inter vivos* a titolo universale, quindi riguardante rapporti in esecuzione, **sarebbe stato confacente per queste SSRR acquisire gli esiti degli "*studi*" che hanno condotto la Regione a chiamare in causa il Governo centrale.**

Ciò al fine di arricchire il patrimonio informativo da porre a fondamento di un giudizio quanto più puntuale sul rendiconto regionale per l'esercizio 2019, con acquisizione di **ulteriori eventuali elementi idonei a valutare meglio l'impatto finanziario dell'operazione sulle casse della Regione**.

Ciò non è avvenuto, poiché gli specifici quesiti posti dal magistrato istruttore per ottenere maggiori chiarimenti da parte degli Organi maggiormente competenti, non hanno ottenuto, a parere di questo magistrato istruttore, risposte commisurate alle esigenze che sottendono la funzione di parificazione del rendiconto regionale, nella considerazione che la *ratio* e la natura del modello normativo del giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato caratterizzano anche il giudizio di parificazione sulle Regioni[417].

Nondimeno, qualche spunto ricostruttivo in ordine alla prospettata novella si ricava mediante attività d'interpretazione letterale del citato art. 1, co. 1090, in uno con l'argomento esegetico dell'intenzione del legislatore storico, come ricavabile dalla "*scheda di lettura*" redatta dal Servizio Studi del Senato del disegno della "*legge di bilancio 2021*" [418], e, soprattutto, dal criterio sistematico, avuto riguardo alle inerenti disposizioni riportate nel DEFR 2021/2023 della Regione siciliana [419].

Sotto l'aspetto testuale, l'art. 1, co. 1090, della L. n. 178/2020 realizza una fattispecie normativa a formazione progressiva per realizzare una successione *inter vivos* tra l'Agenzia delle entrate-Riscossione e la *partecipata* regionale «*Riscossione spa*», fondata su un presupposto, denominato "*subentro*", strutturato secondo le caratteristiche dell'eventualità a cui vengono agganciati importanti effetti finanziari, al realizzarsi del detto presupposto.

In pratica, è unicamente prevista la possibilità che la legge autorizzi l'Agenzia delle entrate-Riscossione a *subentrare* alla società *Riscossione spa*, a conclusione di una operazione

[417] A parte i dettami della vetusta normativa che disciplina il giudizio *de quo* nei confronti della Regione siciliana, un significativo peso in proposito assumono le prescrizioni dell'art. 1 D.L. n. 174/ 2012.
[418] *Cfr.* A.S.2054 Volume III Sezione I.
[419] Documento approvato con deliberazione n. 281/1.7.2020 e aggiornato con la deliberazione n. 497/5.11.2020.

straordinaria ancora *in fieri,* che prevede anche la concessione di un contributo in conto capitale fino a 300 milioni di euro a favore della *subentrante*.

Per quanto riguarda il verbo "*subentrare*", utilizzato per definire sinteticamente la sostanza dell'operazione straordinaria, fermo che l'ordinamento giuridico non può restituire antinomie, si deve convenire che la scelta terminologica appare improntata al criterio della *sedes materiae*, visto che «*Riscossione spa*» ha natura di società partecipata della Regione siciliana, con la conseguenza che ogni scelta in ordine al mantenimento o alla dismissione va procedimentalizzata secondo le disposizioni recate dal TUSP.

In proposito si deve, però, rilevare che, **il suddetto TUSP utilizza il termine *subentro*, solo nel caso di "*revisione straordinaria delle partecipazioni*", per assicurare la continuazione del rapporto di lavoro dei dipendenti della *subentrata* con la *subentrante*, tuttavia esclusivamente se ricorrono alcune condizioni espressamente indicate** [420].

Elementi condizionanti il "*subentro*" che, poiché non sussistenti nel caso in esame, inducono a riflettere sulla sostanza dell'operazione.

Passando all'interpretazione sistematica, dalla citata "*scheda di lettura*" emerge chiaramente che, il nuovo assetto prefigurato risponde ad **una scelta dell'attuale compagine di governo della Regione, ispirata al superamento della questione della presunta competenza legislativa esclusiva del legislatore regionale siciliano *in subiecta materia*** [421].

L'enunciato normativo in esame è il portato di un'azione concertuale tra Stato e Regione siciliana, con quest'ultima consapevole che l'affidamento del servizio all'Agenzia delle entrate-Riscossione, tenuto conto della oltremodo grave situazione finanziaria in cui versa la *partecipata*, resta il percorso più agevole, con ciò **accogliendo implicitamente la tesi secondo cui la funzione di riscossione, in coerenza con il riformato Titolo V della Costituzione [422],**

[420] *Cfr*. L'art. 24 comma 9 del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, ammette il *subentro* solo per favorire l'operazione di revisione straordinaria delle partecipazioni prevedendo che "*in occasione della prima gara successiva alla cessazione dell'affidamento in favore della società a controllo pubblico interessata da tali processi, il rapporto di lavoro del personale già impiegato nell'appalto o nella concessione continua con il subentrante nell'appalto o nella concessione ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile*".

[421] Esclusa in questa sede una ricostruzione dell'evoluzione dei rapporti tributari-finanziari Stato/Regione siciliana, è sufficiente ricordare che le principali norme invocate dai fautori della competenza esclusiva della Regione in materia sono contenute negli artt. 36, 37 e 39 dello Statuto regionale, di cui al R.D.Lgs. n. 455/15 maggio 1946 convertito dalla L. cost. n. 2/26 febbraio 1948, e nelle molteplici disposizioni correlate, principalmente recate nel D.P.R. del 26.7.1965 n. 1074. Tuttavia, le argomentazioni utilizzate per affermare la prevalenza della legislazione regionale rispetto a quella statale sono state sviluppate alla luce del regime previgente la riforma costituzionale del 2012, essendo noto che la L. cost. n. 1 del 2012 ha introdotto accanto al "*principio del pareggio di bilancio*", altre novità riguardo all'autonomia finanziaria delle Regioni, contenute negli artt. 97, 17 119 della Costituzione, tra le quali assume particolare significatività lo scorporo della materia "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" da quella del "*coordinamento della finanza pubblica*" con l'attrazione della seconda nell'ambito delle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato in endiadi con la prima come affermato dalla Corte costituzionale (*Cfr. ex plurimis*, sentenze nn. 156 e 326 del 2010).

[422] *Cfr*. art.117 della Costituzione, dopo la L. cost. n.3/2001, e art.119, come riformulato dalla L. cost. n. 1/2012 che ha introdotto il principio del pareggio tendenziale di bilancio nella Carta costituzionale.

ricade nella competenza legislativa statale in materia di *coordinamento della finanza pubblica* [423] e di *armonizzazione dei bilanci pubblici* [424].

In pratica, dalla citata "*scheda di lettura*" dell'art. 1, co. 1090, della L. n. 178/2020 l'unica certezza emergente è che lo Stato e la Regione siciliana hanno definitivamente deciso in ordine all' *an* della disciplina della riscossione dei tributi in Sicilia, concordando che il relativo articolato di legge debba trovare necessariamente fondamento nella fonte statuale, con vincolo parziale del *quid*, infatti l'esercizio della funzione può essere affidato solo all'Agenzia delle entrate-Riscossione, e del *quantum,* visto che il connesso beneficio finanziario non può superare il tetto previsto.

Circa tutti gli altri profili del *quid* dell'*emananda* legge statuale, gli elementi esegetici per valutare nel concreto la fattispecie normativa *in fieri* appaiono di minore consistenza, ovvero inesistenti in ordine al *quando* del riassetto definitivo della materia, visto che il quadro giuridico statale e regionale di libera consultazione non indica specifici limiti temporali al riguardo, e che il percorso di riforma è iniziato oltre due anni addietro.

A proposito del contenuto, cioè del *quid* della legge di futura emanazione, vengono in evidenza le disposizioni del DEFR 2021/2023, che affermano la mancanza d'interesse della Regione a perseguire l'assetto programmato dalla precedente legislazione regionale[425], che prevedeva l'avvio della procedura di liquidazione di «*Riscossione spa*», siccome già dal dicembre 2018 è stato attivato un tavolo tecnico di confronto con il MEF con l'obiettivo di potenziare il servizio, "*vagliando anche la possibilità di un eventuale esercizio della funzione*" mediante l'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Inoltre, il citato DEFR, pur asserendo che «*Riscossione spa*», in atto continua ad operare"*[..] regolarmente quale agente della riscossione in Sicilia [..]*", non prevede alcunché circa la destinazione del personale della detta società una volta ultimata l'operazione straordinaria [426], con ciò emergendo una netta cesura con l'assetto di interessi in precedenza ipotizzato dalla legislazione regionale[427].

Attribuendo il dovuto peso giuridico al termine "*subentro*" utilizzato dal legislatore, la questione non si può definire di marginale importanza, visto che l'altra unica occasione in cui

[423] *Cfr*. art.117 comma 3 oggetto di legislazione concorrente.
[424] *Cfr*. art.117 comma 2 lett. e) con lo Stato che ha legislazione esclusiva.
[425]*Cfr*. art. 28 L. r. n. 16/2017 come modificato dall'art. 7, co.5, L. r. n.1/2019.

[426] Anche la nota di aggiornamento al DEFR 2021/2023 approvata con deliberazione n. 497/5.11.2020 si astiene sull'argomento.
[427] *Cfr*. le relative disposizioni delle leggi regionali n. 16/2017 e n.1/2019 prevedevano meccanismi a salvaguardia del posto di lavoro del personale di Riscossione spa.

il TUSP fa riferimento al "*subentro*" assegna all'istituto un significato specifico caratterizzato da elementi strutturali che, in atto, non sembrano ricorrere nella fattispecie.

Né la problematica si può ritenere superata dal fatto che la disciplina sarebbe disposta da una legge statuale, considerato il fermo orientamento della Corte costituzionale contrario al reclutamento del personale della pubblica amministrazione senza pubblico concorso[428] , alla luce dell'art. 97, co. 4, Cost. [429].

Così stando le cose, **non è irragionevole prevedere il sorgere di questioni di legittimità costituzionale, qualora il nuovo assetto della materia, come tratteggiato dall'art. 1, co. 1090, della L. n. 178/2020, si concretizzi anche mediante un mero passaggio in blocco dei dipendenti di *Riscossione spa* all'Agenzia delle entrate-Riscossione.**

Questioni, per altro, di più incisiva rilevanza rispetto a quelle emerse in seguito al transito dei dipendenti di Equitalia nell'Agenzia delle entrate-Riscossione [430], visto che la fattispecie in prospettazione deve necessariamente commisurarsi con le sopravvenienze normative.

Segnatamente, le precise disposizioni prescritte al riguardo nel TUSP [431] e la generale revisione in merito all'organizzazione degli uffici e del reclutamento del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche[432].

In assenza delle disposizioni che porterà la legge prevista dall'art. 1, co. 1090, della L. n. 178/2020, è apparsa una fattispecie non esattamente sovrapponibile al "*subentro*" disciplinato nel TUSP, bensì da regolare, come previsto da altre norme del medesimo TUSP in ordine al transito di personale delle *partecipate* al successivo gestore del servizio [433], alla luce del rapporto regola/eccezione stabilito dal richiamato art. 97, co. 4, Cost.

Le preannunciate disposizioni di legge nazionale sono state introdotte dall'art. 76 del "decreto sostegni bis" (D.L. n. 73/2021), pubblicato nella G.U. n. 123 del 25.5.2021 rubricato "*Subentro Agenzia delle entrate-riscossione a Riscossione Sicilia Spa*", che ha disposto: "***1**. In*

[428] *Ex multis* sentenza n. 7/2015 e, principalmente, la sentenza n. 194/12.8.2020 che ha dichiarato incostituzionali alcune norme correttive delle leggi di stabilità della Regione siciliana anni 2018 e 2019 volte a permettere il transito di circa 2.800 soggetti, con contratto di lavoro a tempo determinato, alla RESAIS spa, con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

[429] La detta norma costituzionale prescrive: "*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*".

[430] *Cfr.* art. 1, co. 9, D.L. n. 193 del 2016 convertito con L. n. 225/2016.

[431] *Cfr.* art. 19 rubricato "Gestione del personale" in vigore dal 27 giugno 2017.

[432] *Cfr.* art. 4 D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, che ha novellato a fondo l'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001.

[433] È il caso di osservare brevemente la differenza di *ratio* che corre tra l'art. 24, co.9, del TUSP e i commi 8 ss. del precedente art.19. La disposizione del TUSP che parla espressamente di " *subentro*" ha come fine principale quello di agevolare la dismissione della partecipazione dell'amministrazione pubblica in qualunque forma realizzata (messa in liquidazione, alienazioni, fusioni ecc.) e non a tutelare in via immediata e diretta il rapporto di lavoro del dipendente inserito nella società partecipata destinata a scomparire. Invece, le procedure previste dall'attuale formulazione dell'art. 19 commi 8 ss. sono modulate sugli stessi principi fissati dall'art. 35, co. 3 ss., del D.lgs. n. 165/2001, per assicurare che il reclutamento del dipendente pubblico avvenga in osservanza dell'art. 97 co. 4, della Costituzione, sicché una diversità di trattamento, fondata sulla diversa provenienza degli aspiranti all'impiego pubblico contrattualizzato, può rivelarsi di dubbia ragionevolezza costituzionale.

attuazione delle previsioni di cui all'art. 1, co.1090, della L. n. 178/2020, con decorrenza dal 30.9.2021, Riscossione Sicilia spa è sciolta, cancellata d'ufficio dal registro delle imprese ed estinta, senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione, e i relativi organi decadono, fatti salvi gli adempimenti di cui al comma 6. ***2****. Con decorrenza dal 1.10.2021, secondo quanto previsto dalla L. r. n. 9/2021, l'esercizio delle funzioni relative alla riscossione di cui all'art. 2, co.2, della L. r. n. 19/2005 della medesima Regione Siciliana, è affidato all'Agenzia delle entrate ed è svolto dall'Agenzia delle entrate-Riscossione che, dalla stessa data, vi provvede, nel territorio della Regione, anche relativamente alle entrate non spettanti a quest'ultima. Conseguentemente a decorrere dalla stessa data all'art. 3, co. 29-bis del D.L. n. 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 248/2005, le parole «relativamente alle entrate non spettanti a quest'ultima» e le parole «con riferimento alle predette entrate» sono soppresse.* ***3****. Per garantire senza soluzione di continuità l'esercizio delle funzioni di riscossione nel territorio della Regione Siciliana, entro il 31.10.2021, è erogato, in favore di Agenzia delle entrate-Riscossione, un versamento in conto capitale di ammontare pari a € trecento milioni a carico del bilancio dello Stato, anche a copertura di eventuali rettifiche di valore dei saldi patrimoniali di Riscossione Sicilia spa, a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, co. 1090, della L. n. 178/2020.* ***4.*** *Al fine di assicurare la continuità e la funzionalità nell'esercizio delle attività di riscossione nella Regione Siciliana, Agenzia delle entrate-Riscossione a far data dal 1.10.2021 subentra, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, di Riscossione Sicilia spa con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo II, e al titolo II, del DPR n. 602/1973.* ***5****. Tenuto conto della specificità delle funzioni proprie della riscossione e delle competenze tecniche necessarie al loro svolgimento, a decorrere dal 1.10.2021, il personale di Riscossione Sicilia spa con contratto di lavoro a tempo indeterminato, o sino alla scadenza del contratto in essere se a tempo determinato, che alla data di entrata in vigore della presente legge risulti in servizio o assente con diritto alla conservazione del posto di lavoro, passerà alle dipendenze di Agenzia delle entrate-Riscossione senza soluzione di continuità e con la garanzia della conservazione della posizione giuridica, economica e previdenziale maturata alla data del passaggio, ferma restando la ricognizione delle competenze possedute, ai fini di una collocazione organizzativa coerente e funzionale alle esigenze dello stesso ente. Dalla data del passaggio alle dipendenze di Agenzia delle entrate -Riscossione di cui al periodo che precede, a tale personale verrà applicata in via esclusiva la contrattazione collettiva vigente presso il nuovo datore di lavoro con immediata cessazione dell'intera contrattazione collettiva, di tutti gli accordi sindacali e degli usi aziendali. E' fatto divieto a Riscossione Sicilia spa di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia di contratto di lavoro subordinato dalla data di entrata in vigore*

della presente legge. ***6****. Entro la data del 30.9.2021, l'assemblea degli azionisti di Riscossione Sicilia spa provvede ad approvarne il bilancio di esercizio per l'anno 2020, corredato delle relazioni di legge. Entro centoventi giorni dalla stessa data, il bilancio di chiusura di Riscossione Sicilia spa, è deliberato dagli organi in carica alla data del relativo scioglimento e, corredato delle relazioni di legge, è trasmesso per l'approvazione alla Regione Siciliana; si applicano le disposizioni dell'art. 2 del regolamento di cui al DPR n. 439/1998.* ***7****. Agenzia delle entrate-Riscossione, previo utilizzo del versamento di cui al comma 3, è tenuta indenne dalla Regione Siciliana, in misura proporzionale alla percentuale di partecipazione della medesima al capitale sociale di Riscossione Sicilia spa alla data dello scioglimento, ovvero, alla data dell'eventuale precedente dismissione di tale partecipazione, dalle conseguenze patrimoniali derivanti dall'attività di Riscossione Sicilia spa, ivi comprese quelle: a) per spese incorse, perdite sostenute o danni, anche non noti alla predetta data, subiti per effetto di un'operazione effettuata o di un atto compiuto o di un fatto determinatosi fino alla stessa data; b) originate da qualsiasi sopravvenienza passiva, insussistenza dell'attivo o minusvalenza rispetto alle risultanze dei bilanci di cui al comma 6 e che non trovino presidio nei fondi ivi accantonati; c) originate dall'assenza, incompletezza, o erroneità delle informazioni presenti sui sistemi informativi aziendali, riguardanti i carichi affidati, le relative procedure di recupero e ogni altra attività esperita; d) scaturenti dal diniego del discarico per inesigibilità di cui all'art. 20 del D.Lgs. n.112/1999.* ***8****. Le obbligazioni gravanti sulla Regione Siciliana ai sensi del comma 7 sono temporalmente limitate alle richieste di indennizzo avanzate da Agenzia delle entrate-Riscossione entro il 31.12.2030. Tale limite temporale non opera per le obbligazioni gravanti sulla medesima Regione Siciliana ai sensi delle lettere c) e d) dello stesso comma 7 e, comunque, per quelle derivanti dallo svolgimento dell'attività di riscossione.* ***9****. Con decreto del MEF, da emanarsi entro il 30.9. 2021, d'intesa con il Presidente della Regione Siciliana, sono stabilite le modalità per l'esercizio, nei confronti della Regione Siciliana, della manleva di cui al comma 7,nonché le procedure di conciliazione per la risoluzione di eventuali controversie, tenendo anche conto della necessità, per quest'ultima, di provvedere alle necessarie variazioni di bilancio.* ***10****. Nell'ambito della relazione annuale di cui all'art. 1, co.14-bis, del D.L. n. 193/2016, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 225/2016 , l'Agenzia delle entrate - Riscossione espone separatamente, in apposita sezione da trasmettere alla Regione Siciliana ai fini della predisposizione del rapporto di cui all'art. 10-bis della L. 2009, n. 196, le informazioni sui carichi di ruolo concernenti le entrate spettanti alla stessa Regione Siciliana e le relative procedure di riscossione che hanno condotto ai risultati conseguiti, evidenziando in particolare le ragioni della mancata riscossione dei predetti carichi.* ***11****. Le operazioni e gli atti di cui al presente articolo sono esenti da imposte e tasse di qualsiasi natura.*

12. *La Regione Siciliana adegua il proprio ordinamento in materia di riscossione compatibilmente con le attribuzioni previste dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione*".

Alla luce del trascritto articolo di legge, ammesso che non sorgano problematiche in ordine passaggio del personale di *Riscossione spa* alle dipendenze di Agenzia delle entrate-Riscossione senza soluzione di continuità e con la garanzia della conservazione della *posizione* all'esito di una effettiva "*ricognizione delle competenze possedute, ai fini di una collocazione organizzativa coerente e funzionale alle esigenze dello stesso ente*", sorgono obiettive perplessità in merito all'interpretazione delle molteplici e complicate disposizioni che lasciano, comunque, a carico della Regione una serie di responsabilità finanziarie in caso di insorgenza di contenziosi ricollegabili alla pregressa gestione condotta dalla *partecipata*.

A riguardo è ragionevole prevedere un importante rischio per gli equilibri di bilancio della Regione a causa del corposo debito di € 230 milioni nei confronti di "Monte Paschi di Siena", e, in disparte, l'incerta sorte che subirà il credito di circa € 130 milioni della Regione nei confronti della detta *partecipata*.

5) Come all'inizio accennato, consolidatosi il percorso evidenziato in precedenza, che ha visto, "*al fine del riesame in autotutela*", il ritiro dello schema di rendiconto, depositato con nota n 52690/17.8.2020, e la successiva approvazione della deliberazione giuntale n.121/4.3.2021, riguardante, in uno con i relativi atti, il rendiconto oggetto di *nuova* riformulazione, si è chiesto alla Regione[434] di fornire i chiarimenti richiesti al riguardo in vista dell'udienza di pre-parifica del 11.1.2021, non pervenuti per i noti motivi.

Segnatamente, alla luce della formulazione del sopravvenuto art. 1, comma 1090, legge di bilancio dello Stato anno finanziario 2021, L. n. 178/30.12.2020, si è chiesto di "*acquisire sintetica relazione sulle fasi che hanno caratterizzato l'istruttoria evoluta nella possibilità concessa dalla legge, cioè a dire l'art. 1, comma 1090, L. n. 178/30.12.2020, di «subentro» dell'Agenzia delle entrate-Riscossione alla società Riscossione Sicilia S.p.A., accludendo tutti i «documenti concernenti il lavoro di commissioni, organi collegiali, gruppi di studio-lavoro" (cfr. D.P.C.M. n. 143/2011) propedeutici alla citata norma»*".

La replica della Regione[435] **ha confermato la volontà** politica del Governo regionale "*a far sì che nelle more dell'attuazione dell'art. 1, co. 1090 [..] e* ***del passaggio del personale di riscossione Sicilia spa senza soluzione di continuità e con la garanzia della conservazione della posizione giuridica, economica e previdenziale sino alla data del trasferimento alle***

[434] *Cfr.* Prot. n. 72/30.3.2021.
[435] *Cfr.* Prot. n.30010/9.4.2021

***dipendenze dell'ADER**, sia fatto divieto alla stessa di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo[..]*" con ciò dando per scontato che il "subentro" preveda tale epilogo, quando, invece, secondo l'interpretazione costituzionalmente orientata in precedenza rassegnata, l'opzione non appare pacifica.

Inoltre la risposta si è astenuta dal riferire, in via sintetica ma documentata, le fasi e i motivi che hanno indotto la Regione ad invocare il soccorso del Governo centrale, dopo avere tenuto ferma, per parecchi lustri, l'asserzione della competenza legislativa esclusiva del legislatore regionale siciliano in materia, circostanza quest'ultima di non poco conto per ricostruire, in attuazione della *ratio* posta a fondamento della funzione di parificazione svolta dalla Corte dei conti, la quantità e la qualità di *corporate governance* realizzata su Riscossione Sicilia dal socio pubblico, peraltro in posizione di azionista di maggioranza quasi totalitaria.

Osservato che le precedenti riflessioni non sono superate dalle disposizioni recate dal trascritto art. 76 del D.L. n. 73/2021, siccome volte a disciplinare e strutturare il settore nel futuro, resta evidente la obiettiva e grave crisi finanziaria attanagliante Riscossione spa a fine 2019.

I fattori presi in considerazione per comprendere l'effettiva *performance* ottenuta dalla società durante l'esercizio 2019 hanno restituito una situazione di rilevante sofferenza finanziaria, incamminata su un percorso che inevitabilmente riporta ai risultati registrati prima dei vari interventi legislativi che hanno autorizzato la c.d. "rottamazione", quando sono intervenuti operazioni per ripianare le perdite costantemente generate dalla società come riassunto nella **Tabella a seguir**e riportata , **la cui peculiarità è quella di non riportare risorse per ripiano perdite esclusivamente in due esercizi su nove esaminati**

Tabella 6 Riscossione Sicilia spa risultati di esercizio 2010/2018 e ripiano perdite

	Risultato d'esercizio	Ripiano Regione	Ripiano Società
2010	-5.329.655		5.329.655
2011	-18.433.249		18.433.249
2012	-1.870.366		1.870.366
2013	-7.825.166		7.825.166
2014	-14.596.906	1.035.210	13.555.857

2015	-9.787.601	9.787.601	
2016	2.750.280		
2017	18.125.587		
2018	-451.944		451.944
Fonte: elaborazione Cdc SSRR Regione siciliana su consultazione banca dati CCIAA - dati in euro			

Peraltro, i risultati schematizzati nella predetta tabella corrispondono solo in parte a quelli esposti con maggiori dettagli dalla delibera della locale Sezione di controllo n. 62/2017/GEST del 10.3.2017, che la Regione poteva valorizzare per evitare il protrarsi di alcune criticità tra quelle evidenziate nell'atto, evitando la produzione di ulteriori criticità finanziarie e patrimoniali insorte successivamente.

Infatti, dal seguente stralcio della menzionata deliberazione "*Per il periodo in esame, secondo quanto riferito dalla Regione, risultano essere stati effettuati interventi finanziari in favore di Riscossione Sicilia: anno 2013 = ripiano per copertura perdite € 1.151.411,00 + ricostituzione capitale sociale € 10.388.000,00 per un Totale € 11.539.411,00; anno 2014= sottoscrizione di una quota di capitale già di Equitalia pari a € 383.509,60 per ricostituzione capitale sociale; anno 2016= ripianamento perdite e ricostituzione capitale sociale € 13.200.000 ex art. 32 della L. r. n. 3/2016) [..]* inoltre " *ha beneficiato di straordinari apporti di capitale, da ultimo disposti ex lege, in un contesto di forte difficoltà economica finanziaria (risultato negativo al 3.12.2015 di € 9.787,601,00 che, unitamente alle perdite residue 2014 portate a nuovo ha determinato l'erosione del capitale sociale ed un patrimonio netto negativo di € 561.695,00)*", emerge con chiarezza che diverse irregolarità finanziarie esposte in precedenza sono successive alla detta delibera, **in primo luogo l'omesso riversamenti di introiti di spettanza regionale per € 68.573.105,83 nei termini in precedenza descritti.**

Al netto di problematiche che emergono a livello nazionale, tra le quali spiccano quella relativa al basso tasso di riscossione, alla combinazione creata dagli incessanti interventi legislativi volti a rendere maggiormente efficace/efficiente il settore, nonché il c.d. "*compenso di riscossione*" a percentuale che suscita perplessità presso le Corti, e anche tenendo nella massima considerazione la questione dell' "insularità", si osserva il protratto insufficiente interesse della Regione sui risultati gestionali , e le manifeste criticità, venute in evidenza riguardo a *Riscossione spa*.

Le *performance* conseguite da quest'ultima nel corso del decennio, anche se condizionate come sopra descritto, pretendevano con certezza una maggiore attenzione iniziale da parte del socio pubblico, quando la differenza tra costi e ricavi ha preso il negativo andamento riportato in tabella, e in ogni caso andavano ponderate con cura alla luce dall'interferenza derivante dalle **misure di definizione agevolata introdotte nell'ultimo triennio**, che **hanno palesemente influenzato l'ordinaria attività volta alla riscossione dei carichi affidati**.

Valutazione quest'ultima tanto più necessaria nella considerazione che gli incassi realizzati con la prima "rottamazione", di cui al D.L. n. 193/2016, come pubblicato sul sito dell'Agenzia delle entrate, non hanno raggiunto i risultati previsti, rimanendo basso l'indice di riscossione, come del resto accaduto su tutto il territorio nazionale [436].

Le riflessioni che precedono trovano conferma nelle stringate notizie contenute nella relazione allo schema di rendiconto in esame, esattamente replicate nella documentazione in surrogazione depositata dalla Regione a seguito della delibera di Giunta n.121/4.3.2021, ma principalmente nella disamina delle informazioni chieste e ottenute per fare chiarezza sull'argomento, acquisite prima e dopo l'intervento della detta delibera n.121/4.3.2021, nonché su quelle presenti in altri documenti regionali, soprattutto il DEF regionale 2021/2023 e il GAP/perimetro di consolidamento adottato con delibera 169/21.4.2021.

Tralasciando considerazioni sul DEFR siccome esposte in precedenza, e in disparte che l'adozione dei documenti approvati con la detta delibera sul GAP/Consolidamento è avvenuta oltre i termini di legge, si osserva che **il GAP contempla Riscossione Sicilia ma non pone la medesima società all'interno del perimetro del consolidamento**, **con ciò perdendo l'occasione di verificare**, ai fini delle disposizioni contenute nell'allegato 4/4 del D.Lgs. 118/2011, **oggetto e fondamento dei crediti dell'attivo circolante della società**, **nella considerazione dell'elevato valore registrato nel bilancio di esercizio 2019, pari ad euro 668.491.307,00**, (come rilevato dai documenti preparatori visto che ancora in atto il documento finale non risulta adottato), di poco superiore a quello dell'anno precedente, come da bilancio 2018 approvato, corrispondente ad € 652.403.800, nonché pressappoco corrispondente a quello degli esercizi precedenti, secondo i bilanci approvati pari ad € 658.677.105 nel 2017 ed € 625.284.262 nel 2016.

[436] *Cfr.* Giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019.

Le dette circostanze inducono a ritenere che il mancato consolidamento di Riscossione Sicilia sia da ascrivere alla consapevolezza della Regione dell'inattendibilità delle registrazioni societarie in ordine crediti dell'attivo circolante.

In finale, l'attuale Amministrazione sconta l'errore, principalmente ascrivibile alle precedenti gestioni finanziarie, di non aver saputo discostarsi dalla logica del salvataggio ad ogni costo di una partecipata che, negli anni di riferimento, non ha mostrato un'azione efficace, efficiente ed economica, come del resto accertato nelle decisioni dei precedenti giudizi di parifica[437], che poteva essere evitato prestando la dovuta attenzione alle riflessioni contenute nell'apposita deliberazione della locale Sezione di controllo[438].

Peraltro, le disposizioni contenute nell'art. 1, co. 1090, della L. n. 178/30.12.2020 e quelle recentissime dell'art. 76 del D.L. n. 73/2021 offrono un quadro ancora *in fieri*, che quando entrerà a regime può comportare le serie problematiche prima accennate.

Dovendosi rammentare, con riguardo al mantenimento dei livelli occupazionali del personale di *Riscossione spa,* l'orientamento della Corte costituzionale che individua nell'art. 97 Cost. la presenza di una riserva di legge relativa, ancorché "*esigenze obiettive, quali la necessità di valorizzare le esperienze lavorative maturate [..], possono giustificare la validità di procedure di selezione diverse dal concorso pubblico, e solo a condizione che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sia assicurato in via alternativa con adeguati criteri selettivi[..]"*[439] *idonei a garantire la professionalità dei soggetti prescelti*", aggiungendo un decalogo di criteri utilizzabili dallo stesso giudice costituzionale per verificare se il legislatore si è discostato dai principi fondamentali volti ad assicurare i buon andamento e l'imparzialità della PA.[440]

---

[437] A dimostrazione della remota conoscenza della Regione di una "*inarrestabile emorragia di risorse (pubbliche) investite[..] nella compagine sociale senza una fondata prospettiva di redditività della stessa*", come affermato nella deliberazione n. 417/2013 di questa Sezione, è sufficiente ricordare che già la delibera n. 2/29.6.2012 di parificazione del rendiconto 2011, accertava che la società di riscossione "*negli anni 2009, 2010 e 2011 ha fatto registrare consistenti perdite di esercizio*" ciò soprattutto poiché non ha adottato "alcune misure che avrebbero potuto determinare un maggior [..] incremento delle entrate [..]"come "*la convenzione, stipulata nel 2010 con l'Agenzia delle Entrate [..]*" ovvero *" la convenzione con la Gdf di cui all'art. 3, co. 5, del D.L. n. 2003 del 2005", oppure "un appropriato sistema di audit interno*". In tale quadro, assume significativo risalto che le dette criticità sono state segnalate dall'Assessorato regionale dell'Economia-Dipartimento regionale finanze e credito, deputato "a vigilare sugli agenti della riscossione in forza dell'art. 2, co. 6, L. r. n. 19/2005", come parimenti avvenuto durante l'istruttoria funzionale alla parificazione del rendiconto regionale esercizio 2017. La pronuncia n. 4/20.7.2018 in cui è evoluto il detto giudizio nella constatazione che "*le pesanti perdite[..] hanno portato il patrimonio netto di Riscossione Sicilia spa da una consistenza di € 40,7 milioni alla data del 31.12. 2010, ad un valore negativo di € 561.695 al 31.12. 2015*" ha preso atto delle precisazioni del Dipartimento regionale finanze e credito in ordine all'assenza di presupposti per "*elaborare previsioni attendibili sulle capacità di mantenere un equilibrio economico nel lungo periodo o migliorare la performance della Società*".

[438] *Cfr.* deliberazione n. 62/GEST/2017 della locale Sezione di controllo *"indagine relativa alla verifica del piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie dirette e indirette della Regione siciliana*".

[439] *Ex multis* Corte costituzionale n. 9 del 2010; n. 427 del 2007.

[440] *Cfr.* Sent. Corte costituzionale n. 225/2010 che richiama sent. 215/2009.

6) Come già riferito , per garantire l'effettività di contraddittorio, in vista dell'adunanza di c.d. preparifica del 3.6.2021, la ricostruzione, in fatto e in diritto, rassegnata nei paragrafi che precedono è stata sottoposta all'attenzione dell'ente, nonché alla Procura generale presso la Sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti siciliana.

La Procura generale non ha obiettato l'impostazione prospettata in vista del contraddittorio pubblico, né nelle memorie depositate né in sede di adunanza.

Le memorie regionali sopraggiunte, prot. n. 51332 del 27.5.2021, confermate in adunanza dal rappresentante dell'ente, non hanno innovato il descritto quadro, replicando alle sole osservazioni prospettate nel deferimento in ordine all'incertezza della tempistica caratterizzante la riforma.

A tal proposito, l'ente ha esposto elementi da cui desumere "*un orizzonte temporale certo per procedere all'operazione d'incorporazione della società regionale*", la cui forza persuasiva, come sopra accennato, è stata avallata dalle sopravvenute disposizioni contenute nell'art. 76 del D.L. n. 73/2021, pubblicato nella G.U. n. 123 del 25 maggio 2021, "*in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 1, co.1090, della L. n. 178/2020*" in precedenza rapidamente esaminata.

Per completezza espositiva si deve segnalare che la Ragioneria generale della Regione ha tentato, sino all'ultimo, un dialogo con la *partecipata* in merito agli aspetti della gestione aziendale da uniformare al quadro positivo.

Depone in tal senso la recente corrispondenza intercorsa tra il detto Organo regionale e *Riscossione spa* (*cfr.* prot. Regione n. 34331/ 21.4.2021 e prot. *Partecipata* n.65039/2021 del 28.5.2021) in ordine alla disposizione prevista dall'art. 4, co.2, della L. r. n.9/2021, che prevede a carico delle partecipate regionali "*una riduzione delle spese correnti pari al 3% rispetto a quelle sostenute nell'anno 2019*".

Si pone nel solco descritto la documentazione allegata dalla Regione alle memorie integrative, giunte successivamente all'adunanza di preparifica (Regione prot. 56444/9.6.2021), consistente nello stralcio del verbale dell'assemblea dei soci della *partecipata* tenutasi il 26.4.2021.

La disamina del detto stralcio restituisce una situazione di insufficiente sensibilità della *partecipata* nei confronti degli strumenti potenzialmente idonei a stemperare le problematiche, finanziarie ed organizzative, che hanno caratterizzato le sue *performance* aziendali nell'ultimo quinquennio, procrastinando, ad esempio, la sottoscrizione della

convenzione, predisposta ai sensi dell'art. 28 L. r. n. 17/2019, per rateizzare in dieci anni il debito di *Riscossione spa* nei confronti della Regione siciliana

Hanno collaborato per l'istruttoria e per l'elaborazione dei dati e delle tabelle i seguenti funzionari:

dott.ssa Loredana Bologna
ing. Ludovico Ciancimino
dott.ssa Maria Teresa Faraci
dott.ssa Grace Fatta
dott. Antonio Gangi
dott. Angelo Guerrera
dott.ssa Daniela La Monica
dott.ssa Daniela Lombardo
dott.ssa Maria Manganaro
dott. Maurilio Militello
dott. Luigi Mortillaro
dott.ssa Giovanna Noto
dott.ssa Antonina Pecoraro
dott. Massimiliano Puzzo
dott.ssa Giuseppina Saccaro
dott. Francesco Sacco
dott.ssa Rosaria Salvo
dott.ssa Donatella Vullo

Editing Vincenzo Giaconia