



CORTE DEI CONTI

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

SINTESI DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2016

PRESIDENTE: MAURIZIO GRAFFEO

RELATORE: GIOVANNI DI PIETRO

PALERMO, 30 GIUGNO 2017 – PALAZZO STERI

INDICE

1.	IL RENDICONTO GENERALE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2016.....	5
2.	IL CICLO DEL BILANCIO.....	18
3.	LA GESTIONE DELLE ENTRATE.....	26
4.	LA GESTIONE DELLE SPESE.....	32
5.	LA LEGISLAZIONE DI SPESA ED I MEZZI DI COPERTURA	38
6.	LA POLITICA SANITARIA REGIONALE	43
7.	LA SPESA PER IL PERSONALE	49
8.	L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA	58
9.	LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI.....	61
10.	L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA REGIONALE E IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI.....	65
11.	LA FINANZA LOCALE IN SICILIA	73

1. IL RENDICONTO GENERALE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2016

Il conto del bilancio

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

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

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

Anche la tempistica estremamente compressa, certamente non consona a un ordinato processo di programmazione di bilancio, è stata determinata dalle difficoltà oggettive di adeguarsi alle nuove regole contabili e dal lungo iter di definizione dell'accordo Stato-Regione in materia finanziaria, principale strumento nella strategia di riequilibrio.

Tuttavia è evidente che le soluzioni adottate nel corso di questo esercizio finanziario non sono risolutive rispetto agli anzidetti due grandi temi.

Da un lato, infatti, il riequilibrio dei conti e l'impatto dell'accordo con lo Stato dovranno essere valutati nel medio termine, dall'altro il processo di armonizzazione contabile, il cui compiuto esplicarsi finirà per influire positivamente sul primo, richiede ulteriori iniziative per pervenire al suo integrale completamento.

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

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

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

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

I nuovi prospetti e i nuovi allegati rendono particolarmente difficoltosa l'analisi dell'andamento delle grandezze fondamentali di bilancio, almeno come costruite fino al 2015: la classica rappresentazione dei risultati differenziali, infatti, è stata sostituita dalla più sintetica tabella degli equilibri di bilancio.

Ciò nonostante e sulla base di specifiche elaborazioni effettuate dalla Corte, risulta evidente comunque il notevole miglioramento dei saldi finanziari sia in termini di competenza che di cassa rispetto all'esercizio 2015.

Il risparmio pubblico, +169 milioni di euro in termini di competenza e +135 milioni di euro in termini di cassa, migliora rispettivamente di 17 milioni di euro e di 1.390 milioni di euro rispetto al precedente esercizio finanziario

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

L'equilibrio di parte corrente è rispettato per 9,9 milioni di euro, mentre quello di parte capitale segna un valore positivo di 10,6 milioni di euro.

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

Tenuto conto del Fondo pluriennale vincolato, il risultato complessivo di gestione si attesta a + 319 milioni di euro: trattasi di un esito da valutare positivamente atteso che segnala un miglioramento del disavanzo di amministrazione del 2016 (99 milioni di euro) rispetto a quello contabilizzato nell'esercizio precedente (418 milioni di euro).

Quest'ultima grandezza va, comunque, analizzata più approfonditamente sotto il profilo della sua composizione.

Il disavanzo di amministrazione complessivo di 99 milioni, infatti, è pari alla somma algebrica tra l'avanzo di 5.370 milioni della gestione dei fondi vincolati non regionali e del disavanzo di euro 5.469 registrato sui fondi ordinari della Regione; l'anzidetto valore, al netto dei vincoli e degli accantonamenti, si attesta, poi, a - 5.896 milioni di euro.

Sul risultato di amministrazione così come risulta determinato nell'apposito prospetto dimostrativo allegato al rendiconto, le Sezioni riunite ritengono di dover formulare alcune osservazioni.

Ed invero, né in sede di risultato di amministrazione presunto (allegato 8 al bilancio di previsione approvato con la legge regionale 17 marzo 2016, n. 4), né nell'ambito di quello effettivamente realizzato col rendiconto 2016, si rilevano nella "parte accantonata" fondi diversi da quello per crediti di dubbia esigibilità.

Eppure i principi contabili introdotti dal D.Lgs 118 del 2011 (allegato n. 4/2 - concernente la contabilità finanziaria - punto 9.2) stabiliscono che "il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati. La quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita da: ... 3. gli accantonamenti per le passività potenziali (fondi spese e rischi)".

A tal proposito, nella stessa sede (punto 5.2 lettera h), è previsto che "in occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti".

Ciò premesso, in sede istruttoria è emerso che la Regione non ha invece proceduto a tale ricognizione.

Altri rischi potrebbero, inoltre, manifestarsi relativamente ai contratti derivati in essere. Ancorché tra i "vincoli derivanti da leggi e principi contabili" risulti un accantonamento, pari a 20,5 milioni di euro, operato ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, tuttavia, nei documenti illustrativi che accompagnano il bilancio di previsione e il rendiconto, non si evincono circostanziate analisi finanziarie che possano confermare la congruità di tale accantonamento per fronteggiare l'eventuale *mark to market* negativo dei contratti in questione che, come già osservato in altre

occasioni dalla Corte, potrebbero presentare per il futuro notevoli rischi, anche se in effetti gli stessi fino al 2016 non si sono avverati.

Dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, infine, non risulta effettuato alcun accantonamento per perdite degli organismi partecipati, di cui ai commi 551 e 552 dell'art. 1 della legge 147 del 2013: anche sotto tale profilo sarebbe stato necessario indicare, nella relazione tecnica al rendiconto e nella nota integrativa al bilancio di previsione, le motivazioni che hanno indotto l'Amministrazione a tale scelta.

A fronte del disavanzo determinato nel rendiconto in 5.896 milioni di euro, un secondo ordine di considerazioni riguarda le modalità di copertura di tale posta, indicate nella relazione al consuntivo per un importo complessivo di 7.011 milioni di euro.

Dall'analisi di dettaglio si evince che a tal fine sono state individuate tre differenti modalità.

Una prima - che trova fondamento normativo nell'art. 1, commi 1, 1 bis e 8, della legge regionale n. 21 del 2015 e successive modificazioni e integrazioni, il quale fornisce copertura ai disavanzi di amministrazione degli esercizi 2014 e 2015 - consente di distribuire tali poste in un arco temporale medio lungo. In tal modo, le rimanenti quote di tali disavanzi, confluite in quello dell'esercizio 2016 e pari rispettivamente a 746 milioni e a 1.670 milioni di euro, vengono coperte nei periodi residui (quindi, in 8 e 28 anni) in rate, iscritte nei capitoli 4 e 6 della spesa, di circa 90 milioni di euro nel primo caso e di 59,6 milioni nel secondo.

Una seconda modalità consiste nell'utilizzare i presunti avanzi futuri derivanti da eccedenze da "reimputazione".

La parte del disavanzo di amministrazione generata in sede di riaccertamento straordinario o ordinario per effetto dell'eccedenza delle cancellazioni di residui attivi rispetto a quelle dei residui passivi sarà compensata in fase di "reimputazione" da un avanzo di egual valore che si produrrà negli esercizi di competenza.

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

In merito all'effetto di tali operazioni occorre richiamare e ribadire le valutazioni già espresse da queste Sezioni riunite nell'ambito della relazione sul rendiconto generale 2015.

In quella sede si è osservato, infatti, che l'operazione, introdotta con la legge di assestamento per il 2015, al fine di alleggerire l'onere del ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario, *“potrebbe avere conseguenze pregiudizievoli negli esercizi futuri qualora non si realizzasse la riscossione delle entrate corrispondenti ai predetti residui”*.

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

Una parte del disavanzo di amministrazione, pari a 2.592 milioni di euro, infatti, viene coperta ai sensi della legge 208 del 2015, commi 692 e seguenti, utilizzando le quote trentennali di “accantonamento” del Fondo in questione.

In considerazione di tale quadro d'insieme, queste Sezioni riunite ritengono necessario richiamare la responsabile attenzione del Governo e dell'Assemblea regionale sulle prospettive future che, tenuto anche conto dell'imminente scadenza della XVI legislatura, assumono allo stato particolare rilievo in quanto collegate alla tenuta di fondo del rinnovato assetto dell'ordinamento contabile.

La Corte è consapevole degli effetti positivi sui conti pubblici regionali conseguenti al rinnovato assetto dei rapporti finanziari con lo Stato a seguito dell'Accordo del mese di giugno del 2016 e non può che valutare positivamente il complesso delle azioni poste in essere dall'Amministrazione regionale volte al risanamento finanziario, obiettivo che, tuttavia, non si può ritenere allo stato definitivamente realizzato.

La situazione corrente del bilancio continua ad essere caratterizzata dal significativo peso delle poste degli ammortamenti a copertura del disavanzo e dell'indebitamento, peso che, comunque, è destinato a vincolare le future politiche programmatiche della Regione. Queste, pertanto, finirebbero per essere legate a decisioni risalenti nel tempo, che, di fatto, restringendo il perimetro di manovrabilità delle decisioni di bilancio, potrebbero mettere a rischio il concreto esercizio delle funzioni fondamentali e la destinazione delle risorse verso i necessari investimenti.

Ad avviso di queste Sezioni riunite, pertanto, appare necessario che il quadro prospettato venga accompagnato da adeguate cautele al fine di impedire il verificarsi effetti pregiudizievoli sui futuri equilibri di bilancio, la cui sostenibilità e conservazione

nel tempo è tutelata in modo dinamico dall'art. 81 della Costituzione (Corte Costituzionale, sentenza n. 70 del 2012).

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

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

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

Il conto economico

Per gli enti in contabilità finanziaria l'art. 2 del D.Lgs. n. 118 del 2011 prevede l'adozione di un sistema contabile che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico patrimoniale. Nell'ambito di tale sistema integrato, la contabilità economico-patrimoniale affianca quella finanziaria - che continua a costituire il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione – al fine di rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica.

La Regione siciliana, avvalendosi della facoltà prevista al comma 12 dell'art. 3 del richiamato decreto, ha rinviato l'adozione dei principi applicati della contabilità

economico patrimoniale al 2016, esercizio che, pertanto, rappresenta il primo nel quale la Regione ha predisposto lo Stato Patrimoniale e il Conto Economico.

Lo schema di quest'ultimo riflette la struttura delineata dall'art. 2425 del codice civile, presentando una configurazione in forma scalare "a valore e costi della produzione" ottenuta con costi classificati per natura ovvero secondo l'origine.

L'esercizio finanziario si chiude con un utile d'esercizio pari a 925 milioni di euro, interamente generato dal saldo della gestione di competenza. La differenza positiva tra ricavi e costi dell'attività istituzionale, pari a 1.841 milioni, risulta poi assorbita dalle perdite registrate dalla gestione finanziaria, straordinaria e fiscale della Regione.

Il saldo della gestione finanziaria risulta negativo e pari a 305 milioni, al quale si aggiungono le rettifiche negative delle attività finanziarie per 31 milioni. Anche la gestione straordinaria, infine, presenta un saldo negativo pari a 510 milioni.

I componenti positivi della gestione ammontano a 17.293 milioni di euro. La quota più cospicua (65%) è costituita dai proventi da tributi pari a 11.291 milioni, coincidenti con l'accertamento al titolo I di entrata della contabilità finanziaria. Rilevante risulta anche l'incidenza dei proventi da trasferimenti correnti (titolo II delle entrate) che rappresentano il 25% del totale degli stessi. Non risultano, invece, valorizzati i proventi da fondi perequativi, le variazioni di rimanenze, di lavori in corso su ordinazione, incrementi di immobilizzazione, ricavi da gestioni patrimoniali.

I componenti negativi della gestione contabilizzano 15.453 milioni di euro; la quota più consistente (67 %) è rappresentata dai trasferimenti correnti che ammontano a 10.283 milioni. Un maggiore dettaglio della formazione degli oneri di gestione è fornito dal prospetto dei costi per missione allegato al rendiconto, dal quale emerge che i costi per i trasferimenti sono per la maggior parte relativi alla missione 13 "Tutela della salute" per 8.648 milioni di euro. Il prospetto dei costi per missione manca del dettaglio delle quote di ammortamento e svalutazione delle immobilizzazioni che nel CE risulta pari a 85,4 milioni di euro e mette in risalto l'assenza di costi relativi a "svalutazione dei crediti", "accantonamento per rischi" e "altri accantonamenti". Tali componenti negativi della gestione non risultano coerenti con i risultati della contabilità finanziaria, dai quali emerge, infatti, un accantonamento per svalutazione crediti, pari a 19 milioni (capitolo 1615), relativo ai crediti da maggiore gettito atteso delle manovre fiscali regionali di incremento delle aliquote IRAP e IRPEF. Non risulta poi contabilizzato l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità che, al netto della svalutazione

crediti, ammonta a 49 milioni. Il CE non fornisce, inoltre, evidenza dell'accantonamento per "rischi spese legali", che l'Amministrazione riferisce di aver effettuato in misura pari a 12,8 milioni di euro, a costituzione dell'apposito fondo utilizzato nel corso dell'esercizio stesso.

Il saldo netto della gestione caratteristica/istituzionale risulta essere positivo e pari a 1.841 milioni di euro.

La gestione finanziaria, riportata nel macroaggregato C) del CE, rileva proventi per 6,9 milioni di euro, relativamente ai quali non si forniscono informazioni in merito alla loro natura.

Gli oneri finanziari, per la quasi totalità interessi passivi, ammontano a 308 milioni di euro; gli stessi sono relativi al debito pubblico per 231 milioni di euro e alla missione 13 "Tutela della salute" per 81 milioni di euro.

Il saldo della gestione finanziaria è negativo per 311 milioni di euro.

Il macroaggregato D) relativo alle rettifiche di valore delle attività finanziarie presenta un saldo negativo pari a 31 milioni di euro

Gli oneri straordinari sono determinati in prevalenza (87%) da sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo, pari a 1.329,6 milioni e riferibili alla missione 1 "servizi istituzionali, generali e di gestione" e alla missione 9 "sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente".

La gestione straordinaria, infine, presenta un saldo negativo pari a 510 milioni di euro.

Il risultato prima delle imposte è pari a 994 milioni, importo dal quale vanno sottratti gli oneri dovuti alle imposte dell'esercizio che risultano pari a 69 milioni, riferiti interamente all'IRAP.

Lo stato patrimoniale

La nuova normativa prevede che il primo stato patrimoniale deve essere redatto sulla base del conto del patrimonio dell'esercizio precedente, integrato da una ricognizione straordinaria della situazione patrimoniale, applicando direttamente i principi contabili dell'armonizzazione, sia con riferimento alla classificazione delle voci del patrimonio che per quanto riguarda i criteri di valutazione. In particolare, sono richieste alcune operazioni preliminari: l'aggiornamento dell'inventario; la sua codifica

secondo il piano dei conti integrato; la valutazione delle voci dell'attivo e del passivo nel rispetto del principio applicato n. 9.3 della contabilità economico-patrimoniale.

Resta fermo che l'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio e la conseguente rideterminazione del valore delle sue componenti devono nondimeno concludersi improrogabilmente entro l'esercizio 2017.

Ciò premesso, le Sezioni riunite constatano che la Regione non è stata ancora in grado di sanare le irregolarità riscontrate in merito al conto generale del patrimonio del 2015 (per i sottoconti beni immobili e mobili) e non ha neppure completato gli adempimenti necessari per la corretta elaborazione dello stato patrimoniale, che, invero, in più parti appare gravemente lacunoso. Nel corso dell'istruttoria, infatti, la Ragioneria generale ha riconosciuto che alla data di predisposizione del rendiconto 2016 non era stata ancora avviata la citata ricognizione straordinaria dei beni, prevista dalla disciplina contabile come momento propedeutico indispensabile per la corretta stesura dello stato patrimoniale. La conseguenza più immediata di tale omissione è stata l'impossibilità di procedere alla rideterminazione del valore effettivo del patrimonio del 2016, sicché l'Amministrazione ha ritenuto opportuno valorizzare le voci dello Stato patrimoniale (riclassificate secondo la contabilità economico-patrimoniale e lo schema dello stato patrimoniale), attenendosi ai valori del conto del patrimonio.

Non è poi irrilevante il fatto che lo stato patrimoniale non sia accompagnato da un'apposita nota integrativa, che avrebbe dovuto accuratamente soffermarsi sulla riclassificazione e sulla valorizzazione delle diverse voci.

Occorre altresì evidenziare che la Regione non si è dotata di un piano dei conti patrimoniale; ha tuttavia provveduto ad adeguare il *software* in uso.

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

Rispetto a quello precedente l'esercizio 2016 si è contraddistinto sia per il decremento nella misura del 6,2 per cento delle attività, sia per la diminuzione nella misura di 8,6 punti percentuali delle passività; ciò ha condotto alla determinazione di un patrimonio netto negativo a fine esercizio di 7.628 milioni di euro, che segna un miglioramento patrimoniale di 925 milioni di euro rispetto al 2015.

Le immobilizzazioni totali (immateriali, materiali e finanziarie) passano da 2.707 milioni di euro nel 2015 a 2.417 milioni di euro, con un decremento di 290 milioni di euro

(-10,71%) determinato essenzialmente dall'evoluzione del valore delle immobilizzazioni finanziarie.

Le immobilizzazioni materiali si suddividono in *beni demaniali* e *altre immobilizzazioni materiali*, che, rispettivamente, hanno un'incidenza sul totale del 91,62 e dell'8,38 per cento. Quelle materiali, corrispondenti al totale dei beni immobili ed mobili di cui al Conto generale del patrimonio, registrano nel biennio una diminuzione, passando da 798 a 774 milioni di euro (-3,01%) per effetto del decremento della voce "beni demaniali".

Nell'ambito di quest'ultimi una voce di fondamentale importanza è rappresentata dai beni immobili. L'Amministrazione ha ammesso che l'attività di inventariazione e di stima non si è conclusa, poiché occorre ancora procedere alla prima stesura del Registro Unico, all'asestamento delle partite inventariali sospese e alla redazione del regolamento di acquisizione delle nuove partite inventariali. Inoltre, è tuttora in corso l'attività di inventariazione, stima e classificazione dei beni del patrimonio forestale dell'ex Azienda Foreste Demaniali, per la quale il Dipartimento Regionale dello Sviluppo Rurale e Territoriale ha diramato direttive per l'aggiornamento dei registri inventariali.

Nella voce "Altri beni demaniali", iscritti per 343 milioni di euro, rientrano quelli che nel Conto generale del patrimonio sono stati sinora denominati "Oggetti d'arte". Molte Commissioni hanno già provveduto alla ricognizione materiale di quelli inventariati e alla verifica dell'esistenza di beni non inventariati.

Le immobilizzazioni immateriali sono riportate nello stato patrimoniale con valore pari a zero, poiché la Ragioneria ha evidenziato che negli anni i costi per licenze per *software* o per l'utilizzazione di opere di ingegno, ecc., sono stati portati direttamente in aumento del valore dei beni cui si riferiscono (es. macchine per ufficio e *hardware*).

Le immobilizzazioni finanziarie sono rappresentate da partecipazioni in imprese controllate e partecipate, crediti e altri titoli. Tale posta, complessivamente pari a 1.643 milioni di euro, subisce un significativo decremento del 13,93 per cento rispetto al 2015, quando veniva riportato un valore pari a 1.909 milioni di euro.

Quasi nessuna delle società controllate ha tuttavia approvato il bilancio del 2016 prima della redazione dello stato patrimoniale in esame. La Regione, fra l'altro, presenta talune partecipazioni in società in liquidazione, anch'esse inserite tra le immobilizzazioni finanziarie secondo il metodo del patrimonio netto.

Il valore delle partecipazioni in imprese controllate ammonta a 187 milioni di euro, mentre quello per imprese partecipate è pari a 216 milioni di euro; si ha così un totale di 403 milioni di euro.

Le rimanenze sono pari a zero nel 2016.

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

I crediti per trasferimenti e contributi costituiscono -all'interno dei crediti dell'attivo circolante- la voce con la maggiore incidenza (35,80%) con una diminuzione del 4,76 per cento rispetto all'esercizio precedente, passando da 1.577 milioni di euro a 1.502 milioni di euro.

Gli altri crediti si incrementano da 1.249 a 1.261 milioni di euro (+0,96%).

Le attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni sono pari a zero nel 2016.

Va osservato che -rispetto al 2015- il totale delle disponibilità liquide è diminuito di 230 milioni di euro, riducendosi dai 957 milioni di euro registrati nel 2015 ai 727 milioni del 2016 con un decremento del 32,44 per cento. Il 99,75% del totale delle disponibilità è rappresentato dal conto di cassa, pari a quasi 725 milioni di euro.

Va pure sottolineato che dal conto complementare del tesoriere, allegato al conto generale del patrimonio, nonché dalla "situazione del tesoro", emerge che il fondo di cassa della Regione, avente un ammontare di circa 839 milioni di euro al 31 dicembre 2015, è diminuito nel corso dell'esercizio fino ad attestarsi ad euro 725 milioni alla fine del 2016; i crediti di tesoreria, nello stesso periodo, sono passati da 118 milioni di euro a 1,8 milioni; i debiti di tesoreria, che erano pari ad euro 1.013 milioni di euro a fine 2015, sono diminuiti sino all'importo di 735 milioni. La situazione del tesoro al 31 dicembre 2016 riporta pertanto un saldo negativo pari a 8,3 milioni di euro, migliore rispetto a quello negativo di 56 milioni del 2015.

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

Nel rendiconto non risulta contabilizzato alcun importo per fondo di dotazione e per riserve. Al riguardo, la Ragioneria generale nel corso dell'istruttoria ha dedotto che

tali voci non sono state valorizzate, poiché lo stato patrimoniale riporta tra le passività un patrimonio netto negativo pari a euro 7.628 milioni di euro.

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

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

La voce “Debiti da finanziamento” registra una flessione di 257 milioni di euro (-2,66%) scaturita dalla diminuzione delle voci: “verso banche e tesoriere” (-4,64%), “debiti di tesoreria” (-27,44%), “mutui e finanziamenti” (-1,82%). L'unica partita in aumento è quella dei “debiti verso altre amministrazioni pubbliche” per un valore di 633 milioni di euro alla fine del 2016 (+36,72%).

I “Debiti verso fornitori” registrano un notevole decremento, pari a 100 milioni di euro (-54,32%).

La voce “Debiti per trasferimenti e contributi” presenta un saldo di 2.143 milioni di euro con un decremento di 205 milioni di euro (-8,73%) rispetto al 2015. I debiti verso le aziende sanitarie ed ospedaliere hanno pesato per 1.415 milioni di euro (+3,75%); quelli verso le imprese controllate per quasi 4 milioni di euro (-50%); quelli verso le imprese partecipate per 2,5 milioni di euro (-85,71%); i debiti verso altri soggetti per 163 milioni di euro (+13,99%).

Gli “Altri debiti” riportano un saldo finale di 2.038 milioni di euro in diminuzione (-27,23%) rispetto all'anno precedente.

I ratei passivi sono pari a zero, mentre i risconti passivi passano da 1.386 a 1.299 milioni di euro, registrando una flessione di 87 milioni (-6,28%).

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

2. IL CICLO DEL BILANCIO

Nell'esercizio 2016 anche per la Regione si consolidano a regime le disposizioni che disciplinano l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.

Queste Sezioni riunite, in sede di audizione dinnanzi all'Assemblea regionale siciliana in merito alle previsioni del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2016-2018 e della relativa nota di aggiornamento, avvenuta l'11 novembre 2015, hanno avuto modo di sottolineare che l'adeguamento dell'ordinamento regionale al processo di armonizzazione nazionale dei sistemi contabili *“non costituisce un mero fatto tecnico di ragioneria pubblica, ma implica un profondo cambiamento organizzativo e culturale”*, che impone *“un ampio processo di ristrutturazione dei sistemi di misurazione, controllo e valutazione della gestione e dei processi decisionali pubblici”*.

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

La Regione siciliana ha inteso dare applicazione a tali disposizioni transitorie con l'articolo 11 della legge 13 gennaio 2015 n. 3: a tal fine, per l'esercizio 2015, è stata prevista l'adozione degli schemi di bilancio e di rendiconto previgenti aventi funzione giuridica ed autorizzatoria, con l'affiancamento, solo ai fini conoscitivi, dei nuovi documenti contabili armonizzati; per il 2016, invece, si è disposto l'affiancamento alla contabilità finanziaria di quella economico patrimoniale, nonché l'adozione del piano dei conti integrato e del bilancio consolidato.

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

Gli anzidetti principi contabili evidenziano il rafforzamento del ruolo dalla programmazione.

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

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

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

Il citato documento è stato adottato mantenendo la precedente denominazione di “Documento di programmazione economica e finanziaria”. La circostanza che non sia stata utilizzata la nuova denominazione di “Documento di economia e finanza regionale” prevista dalla riforma, non determina implicazioni solo su un piano squisitamente lessicale, ma, come già evidenziato da queste Sezioni riunite in sede di audizione, è sintomatica di una non completa corrispondenza di carattere contenutistico tra quanto disposto nella legge regionale n. 10 del 1999 – art. 2, comma 2 – e le vigenti disposizioni “armonizzate”.

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

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

Il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, nel ribadire che il documento “*contiene le linee programmatiche dell'azione di governo regionale*

per il periodo compreso nel bilancio di previsione, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Regione”, definisce in particolare i contenuti minimi del DEFR.

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

Solo nella parte introduttiva del Documento in esame si rileva un’analisi sulla situazione economico finanziaria di partenza della Regione, evidenziando il gravissimo sbilancio di parte corrente, l’utilizzo di una parte consistente dei fondi per gli investimenti a copertura del suddetto squilibrio, una spesa per un verso inefficace, in quanto concentrata sul costo del personale, per altro verso non sufficientemente focalizzata sui settori prioritari, assorbita da finanziamenti a pioggia relativi a micro interventi piuttosto che convogliata su opere strategiche per lo sviluppo.

Prioritario è considerato il riequilibrio definitivo dei conti regionali entro il 2016, stante che il disavanzo strutturale è stato coperto nell’esercizio 2015 con interventi straordinari per 1,75 miliardi di euro; indispensabile a tal fine è l’individuazione di risorse ordinarie, scongiurando in particolare l’utilizzo delle risorse FSC 2014-2020, da destinare piuttosto ad investimenti produttivi.

Le linee di intervento individuate, sul fronte della spesa regionale, prevedono il contenimento di quella per il personale, soprattutto in considerazione dell’elevata incidenza della stessa sul totale complessivo, con l’obiettivo di un allineamento con il dato nazionale, pur in assenza di una precisa quantificazione del risparmio ipotizzato; la riduzione della spesa in considerazione della “riorganizzazione della macchina amministrativa, della “revisione dei processi” e della “responsabilizzazione dei dipendenti pubblici”; la funzionalizzazione della spesa per investimenti sui settori prioritari quali quelli del turismo, della valorizzazione dei beni culturali e della cultura, dell’agricoltura e dell’economia del mare, della sanità e della scienza della vita, dell’energia e delle *smart cities*.

Sul versante delle entrate la Regione ritiene di intervenire per ridurre i fenomeni di evasione e di elusione fiscale di concerto con Riscossione Sicilia S.p.a. e con le Agenzie delle entrate e delle dogane; di procedere alla revisione, in collaborazione con il governo

nazionale, delle modalità di attuazione dello Statuto della Regione in materia finanziaria (artt. 36-37); di liberare risorse provenienti dal minor concorso al risanamento della finanza pubblica per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 2015.

Passando all'esame dei dati quantitativi, le previsioni di crescita elaborate in sede di nota di aggiornamento evidenziano la tendenza a un graduale miglioramento delle stime di crescita del PIL per effetto delle ricadute sull'economia regionale delle migliori *performance* di quella italiana.

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

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

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

Il confronto tra tali dati con quelli più recenti tratti dalla nota di aggiornamento al DEFR 2017/2019, consente di rilevare che il nuovo valore del PIL tendenziale si colloca addirittura al di sotto di quello previsto lo scorso anno con una significativa riduzione delle stime per il 2016 e per il 2017 rispetto al precedente tendenziale (-0,4%), che legittima seri dubbi sull'efficacia delle politiche adottate.

Un quadro sistematico della “situazione finanziaria tendenziale” e programmatica è quello che si cerca di delineare nella nota di aggiornamento al DPEF 2016-2018, approvata dalla Giunta regionale con deliberazione n. 259 del 13 ottobre 2015, limitatamente ai fondi regionali.

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

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

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

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

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

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

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

Il disegno di legge di bilancio per il 2016, deliberato dalla Giunta con atto n. 317 del 21 dicembre 2015 e esitato in Commissione bilancio il 14 febbraio 2016, è stato approvato dall’Assemblea regionale siciliana il successivo 2 marzo, per poi diventare legge n. 4 del 17 marzo. L’avvio tardivo del processo di bilancio ha inevitabilmente determinato il ricorso all’esercizio provvisorio.

Di contro occorre richiamare le scadenze previste dal principio contabile 4/1 (punto 9.2), il quale prevede invece che entro il 31 ottobre la Giunta deliberi lo schema di bilancio di previsione relativo ad almeno il triennio successivo, da sottoporre poi all’approvazione dell’Assemblea che deve intervenire entro il 31 dicembre dell’esercizio di riferimento.

Nella sessione di bilancio 2016, con l’entrata a regime dell’armonizzazione contabile, il documento di previsione pluriennale autorizzatorio è stato deliberato in conformità ai nuovi modelli contabili riclassificati ripartendo le entrate in titoli e tipologie e le spese in missioni, programmi e titoli.

Il raffronto dei dati con quelli dell’esercizio precedente, evidenzia un incremento del totale generale delle entrate e delle spese di 3.424 milioni di euro (+16,6%), attribuibili

quasi per intero al maggior avanzo finanziario presunto: le entrate e le spese correnti risultano stabili, mentre varia significativamente la parte in conto capitale.

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

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

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

La legge di stabilità regionale, secondo la nuova disciplina contabile, contiene il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione e viene approvata in un'unica sessione unitamente al progetto di legge di bilancio ed ai progetti di legge collegati.

In definitiva, il suo contenuto, originariamente previsto dall'art. 3 legge regionale n.10 del 1999, viene sostanzialmente a coincidere con le nuove disposizioni.

Il disegno di legge recante le "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016 (d.d.l. n. 1133), approvato dalla Giunta con deliberazione n. 318 in data 21 dicembre 2015 ed esitato dalla Commissione bilancio nella seduta del 14 febbraio 2016, è divenuto, dopo l'approvazione dell'ARS, legge 17 marzo 2016, n. 3.

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

La continuità mostrata dai principali saldi di finanza pubblica assume uno specifico rilievo, per cui può affermarsi la sostanziale tenuta dell'impianto quantitativo della legge di stabilità rispetto alle previsioni contenute nel relativo disegno di legge.

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

nel 2017 e 1.685 nel 2018), pur se opportunamente accantonate in mancanza della definizione dei passaggi formali che ne giustificassero l'iscrizione in bilancio.

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

Nel nuovo regime armonizzato - art. 50 del decreto legislativo n. 118 del 2011 – deve essere approvata entro il 31 luglio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, accertati in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre dell'anno precedente. Essa dà, inoltre, atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio.

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

L'articolo 1 della legge di assestamento ridetermina i dati presunti dei residui attivi e passivi riportati nel bilancio di previsione in conformità ai corrispondenti dati risultanti dal rendiconto per il 2015, rispettivamente in euro 4.162.617.587,24 ed in euro 3.139.250.831,74.

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

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

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

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

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

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

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

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

3. LA GESTIONE DELLE ENTRATE

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

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

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

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

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

L’andamento dell’imposta ha risentito positivamente dei 500 milioni attribuiti in conseguenza dell’esito dell’Accordo tra Stato e Regione concluso il 20 giugno del 2016 e dei provvedimenti normativi che ne hanno assicurato la copertura finanziaria, nelle more della modifica delle disposizioni di attuazione intervenuta con decreto legislativo n. 11 dicembre 2016, n. 251.

E’ necessario precisare, altresì, che al relativo capitolo di entrata (cap. 1023) non risulta contabilizzato l’accertamento di 900 milioni di euro, anch’esso scaturente dall’Accordo, ricompreso tra i *trasferimenti correnti* (cap.3694).

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

Se si tiene conto dei 900 milioni di euro, che sostanzialmente afferiscono all’Irpef (ancorché contabilizzati tra i “trasferimenti correnti” del Titolo 2, al capitolo 3694 - nelle more del perfezionamento dell’Accordo), il suddetto incremento si attesta addirittura al

32,3 per cento ed è chiaramente indicativo degli effetti, sui risultati del bilancio, dell'attribuzione delle risorse finanziarie conseguenti all'Accordo: il gettito delle entrate a titolo di Irpef ammonta, in termini effettivi, a 5.365 milioni di euro.

La cornice normativa entro la quale sono iscritti i rapporti finanziari tra Stato e Regione nel corso del 2016 è costituita dalle disposizioni recate dalla legge di stabilità dello Stato n. 208 del 28 dicembre 2015 (art. 1, commi 568, 685, 689, 692, 698 e 710), dall'art. 11 del decreto legge n. 113 del 24 giugno 2016, nonché dalla legge regionale 14 luglio 2016, n. 14.

Le suddette disposizioni normative, nel recepire il contenuto dell'Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana, ne hanno apprestato la copertura finanziaria per l'esercizio 2016, nelle more del perfezionamento della modifica delle disposizioni di attuazione dello Statuto siciliano.

L'Accordo, ridisegnando sostanzialmente un nuovo quadro degli impegni reciproci tra Stato e Regione, ha previsto la devoluzione delle entrate tributarie sulla scorta del maturato fiscale - in sostituzione del riscosso - limitatamente alla componente del gettito Irpef derivante dalla tassazione dei redditi dei dipendenti degli impianti e stabilimenti delle imprese aventi sede legale fuori dalla Sicilia e sulla base del domicilio fiscale del contribuente per gli altri redditi: il maggior gettito in questione è stato stimato in 500 milioni di euro per il 2016, 1.400 milioni per il 2017 e 1.685 milioni per il 2018 a titolo di Irpef (Titolo I, tipologia 103, capitolo 1023).

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

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

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

Tuttavia, le modifiche delle disposizioni di attuazione, precedute dall'Accordo del 20 giugno 2016, non costituiscono un espediente per l'attribuzione di risorse "aggiuntive" alla Regione siciliana ma apportano solamente idonei correttivi agli effetti distorsivi – sul gettito delle entrate tributarie di spettanza regionale – recati da alcuni provvedimenti normativi che hanno spostato, per intere categorie di contribuenti, il luogo di riscossione fuori dalla Sicilia, sottraendo, in tal modo, la quota di gettito fiscale dal coacervo dei tributi devoluti.

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

Pesano, infatti, sui dati finali, minori gettiti legati all'andamento dei tributi destinati al finanziamento della Sanità della tipologia 102, che registra una significativa flessione del 3,88 per cento, dovuta alla contrazione del gettito Irap; minori introiti, inoltre, hanno registrato le tasse sulle concessioni governative, il bollo auto, l'imposta di bollo, successioni e donazioni e, in generale, tutti quei proventi legati più direttamente all'economia dell'Isola, che ancora stenta a riprendersi.

Le *entrate extratributarie*, con un gettito complessivo di 401,6 milioni, risultano assicurate, prevalentemente, da interessi e sanzioni relativi alle imposte dirette e indirette, mentre il settore dei proventi direttamente gestiti dalle amministrazioni regionali registra solamente incrementi disomogenei: sensibili miglioramenti nei risultati della vendita dei biglietti di musei, aree archeologiche e beni culturali così come nel settore della motorizzazione civile; interi ambiti di attività invece – potenzialmente idonei ad apportare gettiti significativi – quale quello delle miniere e cave, assicurano da anni gettiti modesti, a fronte di previsioni di entrata più che doppie.

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

Ma il peso determinante sul complessivo decremento del totale generale delle entrate è ascrivibile, da una parte, alla flessione del 7 per cento dei *trasferimenti correnti* (Titolo 2), considerata al netto dei 900 milioni afferenti le entrate di natura tributaria trasferite dallo Stato nelle more del perfezionamento dell'Accordo; d'altra parte, anche le entrate in conto capitale, con accertamenti per soli 1.478 milioni, registrano una sensibile contrazione rispetto ai 2.585,5 milioni dell'esercizio precedente. Ciò conferma,

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

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

Il complessivo livello degli accertamenti pari a 21.235 milioni, se non si tiene conto dei 2.672 milioni delle partite di giro (posta interamente compensata nella spesa) e dei tributi destinati al finanziamento della sanità, si riduce a poco più di 13 milioni, che non appaiono ancora sufficienti a fornire copertura finanziaria al complesso quadro di oneri di spesa rigidi né consentono manovre di politica fiscale agevolativa ai fini del rilancio di settori di attività.

Le suddette entrate risultano, inoltre, comprese dai pesanti oneri per il concorso alla finanza pubblica che, per il 2016, ammontano a 1.208,7 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare.

Appare evidente, pertanto, che la capacità espansiva delle entrate nel bilancio regionale non possa essere ancorata esclusivamente all’incremento del gettito tributario assicurato dalle modifiche del sistema di devoluzione delle entrate; occorre, certamente, una più incisiva lotta all’evasione (e tale compito è precipuamente affidato all’Agenzia delle entrate) in grado di ampliare le basi imponibili, in quanto il livello di *tax compliance*, in Sicilia, risulta ancora lontano da quello del resto del Paese: basti pensare, per tutti, all’anomalo introito del canone radiotelevisivo (-53%) rispetto al 2015 e all’andamento in campo nazionale (+16,9%) che lascia intuire un eccessivo ricorso alle autocertificazioni a fini di esenzione della tassa.

Queste Sezioni riunite ritengono necessario, pertanto, che si intervenga in modo più efficace sull’incremento di tutti quei proventi propri, in settori strategici (beni culturali, turismo, territorio e ambiente, energia) che singolarmente considerati presentano gettiti modesti ma che nel complesso, ove indirizzati ad un concreto obiettivo di raddoppio del gettito, possono attrarre ulteriori risorse da destinare alla spesa produttiva. Inoltre, come già sottolineato nelle relazioni dei precedenti esercizi, la Corte intravede nell’obiettivo di incremento delle entrate in conto capitale, attraverso un’ottimale e più celere utilizzazione delle risorse comunitarie, l’unico concreto volano di crescita degli

investimenti a breve termine, in grado di assicurare l'equilibrio dei bilanci futuri, che già dall'anno in corso sono interessati da cospicui tagli di spesa in forza dell'Accordo Stato-Regione.

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

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

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

Infine, il quadro complessivo delle entrate regionali non risulta confortato dall'andamento della riscossione coattiva, esercitata attraverso la società *in house* "Riscossione Sicilia S.p.a.", che nel corso del 2016 ha conseguito un tasso di riscossione sul carico netto procedibile del 7,7 per cento per complessivi 416 milioni di euro, al lordo del rimborso degli oneri e dei compensi spettanti all'Agente.

Ancorché nel 2016 "Riscossione Sicilia S.p.a." abbia raggiunto l'obiettivo operativo, ovvero l'incremento del 5 per cento rispetto alle somme riversate all'erario nel 2015, permangono le criticità legate al contesto economico e ad una legislazione che,

nell'intento di accrescere le tutele dei contribuenti (attraverso sanatorie, rateazioni del carico iscritto a ruolo) ha inciso sull'operatività degli agenti della riscossione e, in definitiva, ha indebolito la posizione creditoria dei soggetti pubblici.

Hanno influito, in tal senso, le disposizioni introdotte con l'art.9 del decreto legislativo n. 159 del 2015 che, riducendo l'aggio di riscossione dall'8 al 6 per cento, hanno comportato una conseguente diminuzione dei ricavi, con pesanti ricadute sulla precaria situazione finanziaria e gestionale della Società. Il decreto legge n. 193 del 2016 ha mutato, altresì, lo scenario ordinamentale del sistema di riscossione nel territorio nazionale, affidato a far data dal 1° luglio 2017 ad un ente pubblico economico, denominato "Agenzia delle Entrate-Riscossione", che eserciterà le funzioni svolte dal Gruppo Equitalia.

Dall'analisi avviata dal Dipartimento finanze è anche emerso il grave stato di crisi in cui versa Riscossione Sicilia S.p.a. nei rapporti con la fiscalità locale, responsabile, in parte, del decremento delle riscossioni: infatti, la precarietà del quadro normativo riferito a tale fiscalità ha determinato una flessione significativa del "portafoglio clienti" i quali, specialmente nel corso degli ultimi anni, hanno optato per soluzioni alternative o per la riscossione diretta e che è destinato ad assottigliarsi a seguito dell'entrata in vigore del citato decreto legge 193 del 2016.

Queste Sezioni riunite non possono non rilevare che le pesanti perdite dei bilanci societari negli ultimi anni hanno portato il patrimonio netto di "Riscossione Sicilia S.p.a." da una consistenza di 40,7 milioni di euro alla data del 31 dicembre 2010, ad un valore negativo di 562 milioni di euro al 31 dicembre 2015, con una quota di partecipazione della Regione Siciliana del 99,95%.

I risultati operativi dell'esercizio 2016, evidenziati nel relativo preconsuntivo ed i dati previsionali relativi all'esercizio 2017, contenuti nel Piano Economico Annuale, confermano la situazione illustrata, con un reddito netto negativo nel 2016 di 10,4 milioni e registrano un risultato peggiore rispetto al 2015: peraltro, il risultato del 2017 è previsto anch'esso negativo per circa 7,7 milioni. Il valore della partecipazione detenuta dalla Regione Siciliana, pertanto, risulta azzerato. La Regione non ha assunto ancora una decisione strategica in ordine all'assetto della riscossione in Sicilia a seguito della predetta riforma nazionale e, segnatamente, in ordine ai provvedimenti da intraprendere per assicurare l'efficienza del servizio da parte della propria società *in house*.

4. LA GESTIONE DELLE SPESE

Anche sul versante della spesa il nuovo sistema contabile, volto a rendere omogenei i criteri di rilevazione dei conti pubblici, ha generato significativi, seppur gradualmente, impatti sul rendiconto della Regione per il 2016.

Già nell'esercizio precedente, infatti, i dati concernenti le spese erano stati rappresentati contabilmente con l'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata e dell'utilizzo del fondo pluriennale vincolato per il finanziamento delle somme impegnate con imputazione agli esercizi in cui scadono le obbligazioni. Nel 2016, invece, tali criteri di registrazione delle spese hanno trovato espressione all'interno degli innovativi schemi di bilancio e di rendiconto di cui agli allegati 9 e 10 al decreto legislativo n.118 del 2011.

Tale nuova rappresentazione contabile, pur rivelandosi più complessa rispetto al passato, risulta, tuttavia, notevolmente arricchita grazie ai numerosi allegati e schemi riassuntivi che in effetti intendono fornire una migliore rappresentazione della gestione, sotto il profilo delle finalità e dell'analisi economica, consentendo nello stesso tempo la verifica degli equilibri e degli elementi di criticità propri della contabilità finanziaria.

La nuova classificazione delle spese di bilancio, infatti, prevede innanzitutto che le Amministrazioni Pubbliche adottino schemi di bilancio e di rendiconto articolati in Missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle regioni, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. Ciascuna Missione (in totale 23 nei documenti contabili regionali) viene concretamente attuata attraverso più Programmi (85 spalmati tra tutte le missioni), che, infatti, rappresentano aggregati omogenei di attività, volti a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle Missioni. I Programmi, che costituiscono le unità di voto parlamentare e sono raccordati alla relativa codificazione COFOG di secondo livello (Gruppi), si articolano ai fini gestionali in Macro-aggregati, secondo la natura economica della spesa, e si raggruppano, a loro volta, in Titoli, che sono ripartiti in Capitoli e, eventualmente, in Articoli.

E' da tener presente che i Titoli della spesa, a fronte dei tre del sistema contabile regionale precedente, diventano sei; a quelli delle spese correnti (I), in conto capitale (II) e per rimborso prestiti (IV), si aggiungono infatti il Titolo III (incremento di attività finanziarie), il V, relativo alla chiusura delle anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere, e il VII per uscite per conto terzi e partite di giro.

L'insieme di tali molteplici differenze strutturali, accompagnate ai nuovi criteri di contabilizzazione delle spese già applicati nel corso del precedente esercizio, non hanno consentito di effettuare le tradizionali analisi dell'andamento della spesa regionale, utilizzando serie storiche dei dati dall'adeguato orizzonte temporale: le considerazioni della Corte, pertanto, prendono in esame essenzialmente i dati esposti nel bilancio di previsione e nel rendiconto del solo esercizio finanziario 2016, tranne alcune ipotesi in cui è stato utilizzato il consuntivo dell'esercizio precedente articolato per missioni e programmi con funzioni meramente conoscitive.

Nel 2016 il complesso degli stanziamenti definitivi delle spese di competenza, al netto del disavanzo e delle partite di giro, pari a 24.883 milioni di euro, registra, rispetto all'esercizio precedente (26.473 milioni di euro), una contrazione di circa il 6 per cento, più marcata per le spese in conto capitale (19,5 %; 4.269 a fronte di 5.309 milioni di euro del 2015) e più modesta per le spese correnti (5,5%; 16.727 contro 17.715 milioni di euro dell'esercizio precedente).

Gli stessi dati, analizzati confrontandoli con le poste del bilancio di previsione 2016, segnalano, invece, un'espansione sia delle partite correnti (da 15.286 a 16.727 milioni di euro; 9,4 %) sia di quelle in conto capitale (da 2.669 a 4.269 milioni di euro; 60 %)

Nel corso della gestione, invece, gli impegni complessivi (18.379 milioni di euro a fronte dei 19.432 milioni del 2015) subiscono, al netto delle partite di giro, una contrazione, pari a 1.053 milioni in valore assoluto ed a 5,4 punti in termini percentuali, rispetto ai risultati delle omologhe poste dell'esercizio precedente.

La valutazione positiva connessa alla circostanza che tale decremento ha interessato maggiormente le spese correnti (-6,1%) e il rimborso di prestiti (-68%), risulta attenuata dalla riduzione pari al 24,5 per cento registrata, invece, dalle spese in conto capitale.

I volumi dei pagamenti, al netto delle partite di giro, segnalano un decremento (-14,4%) di quelli complessivi (competenza più residui) effettuati nel corso del 2016 (18.501 milioni) rispetto a quelli contabilizzati nell'esercizio precedente (21.608 milioni). Il fenomeno, però, ha interessato più marcatamente in termini percentuali le spese in conto capitale ed il rimborso di prestiti, i cui pagamenti sono diminuiti, rispettivamente da 2.033 a 1.254 milioni (-38,3%) e da 779 a 248 milioni (-68%); per le spese correnti, invece, la riduzione, pur apparendo percentualmente meno significativa (-14,7%), è tuttavia generata da un volume di 2.762 milioni di minori pagamenti rispetto al precedente

esercizio (16.034 milioni rispetto ai 18.796 del 2015) che influenza decisamente l'intero aggregato.

Il fondo pluriennale vincolato (FPV) rappresenta una delle più significative innovazioni introdotte con la riforma dell'armonizzazione contabile e costituisce, indubbiamente, il fondamentale strumento attuativo dei principi della c.d. competenza finanziaria potenziata: nel nuovo sistema contabile, infatti, tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate, attive e passive, comportanti entrate e spese per un ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione, però, all'esercizio in cui l'obbligazione stessa viene a scadenza.

Il FPV rappresenta, in altri termini, un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata: in tal modo si mantiene inalterata la copertura finanziaria dei processi di spesa attivati, e si assicura trasparenza e flessibilità al bilancio nella sua proiezione pluriennale.

Alla chiusura dell'esercizio 2016 tale fondo ammonta a 1.298 milioni di euro (di cui 512 milioni di parte corrente, 763 di quella in conto capitale e 23 per incremento di attività finanziarie), con un aumento di 110 milioni (9%) rispetto al valore iniziale di 1.188 milioni: la maggiore consistenza del saldo in conto capitale trova spiegazione nella particolare tempistica della gestione di tale spesa che viene, infatti, impegnata sulla base di appositi cronoprogrammi connessi alle scadenze degli investimenti finanziati.

Dei 1.298 milioni di euro costituenti l'ammontare complessivo del FPV, 85,5 milioni (5%) costituiscono la quota destinata a dare copertura ad impegni assunti in esercizi precedenti a quello in esame e imputati ad esercizi successivi, già compresi nel fondo. A conferma della tendenza alla pluriennalizzazione della spesa, si rileva che i rimanenti 1.212 milioni di euro (95%) costituiscono la quota corrispondente agli impegni assunti nel 2016 ed imputati al 2017 (1.048 milioni), al 2018 (146 milioni) ed esercizi successivi (18 milioni).

L'art. 73 del decreto legislativo n.118 del 2011 disciplina il "riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni", istituto che, invero, possiede un carattere chiaramente derogatorio rispetto a numerosi principi della contabilità armonizzata e che volge a ricondurre nel sistema di bilancio obbligazioni verso terzi per il pagamento di somme di danaro che gravano sull'ente, assunte in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa.

A tal fine viene introdotta una precisa elencazione delle tipologie dei debiti fuori bilancio riconoscibili mediante legge regionale, individuando cinque categorie (sentenze esecutive, copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, ricapitalizzazione delle anzidette società, procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa).

Sulla base di una attenta ed efficace attività di coordinamento e di assistenza svolta dalla Ragioneria Generale della Regione nei confronti dei singoli rami di amministrazione, sono state predisposte apposite schede relative alle varie partite debitorie emerse nel 2016, dalle quali si evincono tutti gli elementi necessari per verificarne presupposti e quantificazione.

Ciò ha consentito al Parlamento regionale di provvedere con apposite disposizioni legislative al riconoscimento nel 2016 della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione per complessivi 111 milioni di euro, di cui 78 imputati al decorso esercizio finanziario mediante coperture derivanti o da riduzione di spese già autorizzate o da utilizzo di appositi fondi di bilancio.

In particolare, tra i debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso del 2016, 47,8 milioni di euro derivano innanzitutto da sentenze esecutive (7,6 milioni di euro in favore della Cooperativa Le Muse per giudicato sfavorevole per l'amministrazione regionale, da regolarizzare tramite trasferimento all'IRCAC - art. 12, comma 4, della legge regionale n. 24 del 2016; 40,2 milioni di euro per 417 partite debitorie che traggono origine da atti giudiziari esecutivi - art. 17 della legge regionale n. 24 del 2016).

In merito a tali poste, queste Sezioni riunite invitano le competenti Amministrazioni regionali che ancora non vi avessero provveduto, a trasmettere alla competente Procura regionale della Corte dei conti la documentazione relativa per l'accertamento di eventuali profili di responsabilità per danno erariale.

I 4,4 milioni di euro riconosciuti con l'art. 18 della legge regionale n. 24 del 2016 derivano, invece, dalle perdite registrate negli anni dal 2011 al 2013 da Mercati Agro Sicilia Sspa.

I riconoscimenti di debito per la complessiva somma di 58,8 milioni di euro, infine, conseguono a fattispecie di acquisizioni di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa (27,4 milioni di euro per somme occorrenti per il pagamento contributi di esercizio in favore di comuni e aziende di trasporto pubblico locale che, seppure

stanziati nel bilancio dell'esercizio 2014, non sono stati impegnati per non superare i limiti imposti dal patto di stabilità interno - art. 12, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2016; 7,7 milioni di euro per il pagamento di corrispettivi, determinati a seguito di apposita transazione per porre fine ai vari contenziosi instaurati, dovuti all'Azienda Metropolitana Trasporti Catania S.p.A. per lo svolgimento del servizio di trasporto pubblico locale - art. 12, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2016; 21 milioni di euro per 315 partite debitorie per fatture non saldate relative ad acquisti di beni e servizi da parte di numerose amministrazioni regionali - art. 18 della legge regionale n. 24 del 2016; 2,6 milioni di euro, infine, riguardano le obbligazioni contratte (478 pratiche) in sede di gestione dello spazio espositivo denominato "Cluster Biomediterraneo", nell'ambito dell'esposizione universale Expo Milano 2015 - art. 1 della legge regionale n. 25 del 2016).

Anche per tali partite, queste Sezioni riunite invitano le competenti Amministrazioni regionali che ancora non vi avessero provveduto, a trasmettere alla competente Procura regionale della Corte dei conti la documentazione relativa per l'accertamento di eventuali profili di responsabilità per danno erariale.

Per quanto riguarda i sospesi contabili, cioè le somme già pagate dall'Istituto cassiere e inserite in apposite contabilità speciali (pignoramenti, conto sospeso), ma non esposte nelle scritture contabili della Regione, si deve dare atto che le partite per complessivi 85.333 milioni di euro, segnalate nella precedente relazione da queste Sezioni riunite come ancora pendenti al 31 dicembre 2015, risultano in effetti regolarizzate nel corso del 2016. In sede di assestamento di bilancio (art. 4 della legge regionale n. 24 del 2016), infatti, è stata vincolata a tal fine una corrispondente quota del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015.

A seguito dell'attenta ricognizione operata dalla Ragioneria generale della Regione, nel 2016 sono emerse altre partite sospese per un totale di 26 milioni di euro (principalmente imputabili a somme per espropriazioni forzate per le quali l'Amministrazione regionale è terzo pignorato) che dovranno essere sottoposte all'Assemblea regionale in occasione dell'approvazione del rendiconto oggetto della presente relazione affinché la stessa riconosca il debito fuori bilancio così determinatosi e, nel contempo, l'effetto prodotto sul risultato dello stesso esercizio.

I residui passivi all'inizio dell'esercizio 2016 ammontavano a 3.139 milioni di euro, distribuiti tra spese correnti (2.154 milioni di euro), in conto capitale (522 milioni di euro) e titolo 7 (uscite per conto terzi e partite di giro; 463 milioni di euro). Durante la gestione,

a valere su tali poste, sono stati effettuati pagamenti per 1.854 milioni di euro, di cui 1.509 milioni di parte corrente, 253 milioni in conto capitale e 92 milioni di euro sul titolo 7.

I residui di nuova formazione ammontano a 1.902 milioni, compresi quelli del settore sanitario, essenzialmente derivanti da spese correnti (1.185 milioni di euro), da quelle in conto capitale (450 milioni di euro) e da titolo 7 (263 milioni di euro).

Nel corso dell'esercizio l'Amministrazione regionale, come previsto dall'art 3, comma 4, del decreto legislativo n.118 del 2011, ha posto in essere le operazioni di riaccertamento ordinario dei residui, verificando, ad esclusione di quelli relativi al perimetro sanitario, le ragioni del loro mantenimento in rendiconto; tale procedura si è conclusa nel mese di aprile 2017 con apposita delibera della Giunta regionale che ha approvato le relative risultanze.

I residui passivi sottoposti a riaccertamento ordinario ammontavano a complessivi 2.025 milioni di euro, atteso che la procedura in questione non prende in considerazione l'importo dei residui passivi del perimetro sanitario, pari nel 2016 a euro 2.089 milioni.

Al termine della verifica, l'Amministrazione ha quantificato in 899 milioni gli importi dei residui passivi da mantenere, mentre quelli da eliminare definitivamente sono stati individuati in 119 milioni euro. I residui passivi da reimputare all'esercizio 2017 e seguenti ammontano a 1.007 milioni euro, di cui 984 milioni all'esercizio 2017, 11 milioni all'esercizio 2018 e 7 milioni al 2019. A fronte della reimputazione agli esercizi successivi al 2016, sono stati istituiti i fondi pluriennali vincolati della spesa di pari importo.

Gli esiti delle operazioni di riaccertamento ordinario e dell'attività di gestione contabile dell'esercizio hanno prodotto al 31 dicembre 2016 una consistenza complessiva dei residui passivi, compresi quelli riferibili al perimetro sanitario, pari a 2.989 milioni di euro contro i 3.139 di inizio dell'anno (-5% circa): quelli imputabili alla parte corrente ammontano a 2.617 milioni e quelli in conto capitale a 522 milioni.

5. LA LEGISLAZIONE DI SPESA ED I MEZZI DI COPERTURA

L'art. 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 stabilisce che “annualmente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”.

Tale attività è indirizzata alle assemblee regionali principalmente quale strumento informativo per consentire la definizione di un quadro delle valutazioni delle politiche pubbliche idoneo ad attivare effettive misure di “autocorrezione”, assumendo, pertanto, una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, e concorrendo concretamente alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario. La stessa tende, pertanto, a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito della *governance* nazionale e comunitaria allo scopo di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

I principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale del bilancio, fissati nell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, si realizzano attraverso due regole: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso definiti.

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

Il più recente avvio del complesso processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011, ha introdotto disposizioni anche per gli schemi di bilancio delle Regioni.

Con riguardo anche alle regioni ad autonomia differenziata, la Corte costituzionale ha precisato che le leggi istitutive di nuove spese debbano contenere una esplicita indicazione della relativa copertura finanziaria, che questa debba essere “credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare”, puntualizzando che “la nuova spesa possa essere coperta senza

ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, ma attraverso una riduzione di precedenti autorizzazioni, tale autosufficienza va dimostrata in termini economici e contabili ed idonei a compensare gli oneri conseguenti alla nuova previsione legislativa”, che sussiste un obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali e che la stessa indicazione sia fornita anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio.

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

- a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia quello per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie;
- b) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino i risparmi di spesa;
- c) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- d) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Durante l'esercizio finanziario 2016, il numero di disegni di legge presentati all'Assemblea regionale siciliana è stato di 161, di cui 42 di iniziativa governativa e 119 di iniziativa parlamentare.

L'Assemblea regionale siciliana ha effettivamente approvato 22 leggi, di cui 16 di iniziativa governativa e 6 parlamentare.

Di tali leggi, quelle che – palesemente – comportano nuovi o maggiori oneri per l'erario regionale sono 5 ed implicano un impiego di risorse finanziarie pari a 1.044 milioni di euro, quale valore “nominale” complessivo, riconducibili - in maniera pressoché totale - alla categoria della spesa di parte corrente confermando il *trend* rilevato da questa Corte nel precedente esercizio finanziario.

Nell'esercizio in esame, così come in quello precedente, la più frequente tipologia di copertura finanziaria utilizzata è costituita dalla riduzione di spese già precedentemente autorizzate, seguita dalla previsione di nuove e maggiori entrate.

I profili di criticità della legislazione di spesa già rilevati da queste Sezioni riunite nelle relazioni relative agli anni precedenti permangono immutati.

Relativamente alle relazioni tecniche che devono accompagnare tutte le iniziative legislative, si riscontra una persistente sostanziale genericità delle stesse che spesso conduce al risultato della loro difformità dal modello normativo. È stata, inoltre, verificata l'assenza del pur previsto coordinamento tra la Ragioneria generale, gli Uffici dell'ARS e quelli della Giunta, nell'ipotesi in cui i disegni di legge abbiano subito modifiche o emendamenti comportanti nuovi o maggiori oneri.

L'esito dell'attività istruttoria ha evidenziato la sostanziale difficoltà di reperire le relazioni tecniche definitive alle leggi di spesa relative ai disegni di legge emendati e quei dati di natura quantitativa che dovrebbero ordinariamente essere collazionati anche ai soli fini statistici.

A ciò si aggiunga che l'analisi di quelle che accompagnano i disegni di legge esitati ha confermato, in generale, un preoccupante fenomeno di duplicazione di contenuti e conseguentemente una sostanziale carenza delle necessarie informazioni giuridiche, finanziarie e contabili che le predette relazioni devono contenere.

Le stesse, infatti, non possono consistere in una mera parafrasi dei singoli disegni di legge ma, al contrario, devono contenere – nei casi in cui la natura delle misure lo giustifichi – un'analisi di impatto giuridico, socio-economico e finanziario delle disposizioni che il disegno di legge reca.

Un utilizzo appropriato e rigoroso della relazione tecnica permetterebbe la realizzazione di una serie di obiettivi: l'osservanza dell'obbligo della copertura finanziaria e la valutazione dell'efficacia della corrispondente scelta del Governo regionale, l'utilizzo efficiente delle risorse regionali, l'effettività del riscontro parlamentare sulle iniziative dell'esecutivo e la garanzia del rispetto del principio contabile della trasparenza, nonché la coerenza delle iniziative della Giunta regionale con la programmazione esistente. Ciò impone, tra l'altro, il puntuale rispetto delle procedure e dei tempi del ciclo del bilancio affinché venga rispettata la sequenza logica degli atti in cui si sostanzia e delle fasi che lo compongono.

In tema di copertura finanziaria, deve essere, poi, evidenziato che il frequente ricorso alle riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, omettendo di specificare l'eventuale utilizzo dei fondi globali o di rimodulare la previsione normativa già esistente e il precedente obiettivo perseguito, rischia seriamente di vanificare la

programmazione economica in essere, le politiche di bilancio pluriennali di risanamento e di sviluppo, nonché gli stessi equilibri del bilancio regionale.

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

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

Risulta, così, evidente, come già rilevato nei giudizi relativi agli esercizi precedenti, un inadeguato approfondimento delle stime e dei metodi utilizzati per la quantificazione delle spese che conseguiranno dall'applicazione della singola legge approvata, circostanza che ostacola seriamente, tra l'altro, l'emersione di oneri che potrebbero così rimanere "occulti".

A tal riguardo queste Sezioni riunite hanno più volte formulato, anche in materia di leggi di spesa, le proprie osservazioni stimolando gli opportuni interventi da parte della Regione alle quali, tuttavia, non è finora seguita l'adozione di effettive e consequenziali misure correttive.

Relativamente al disegno di legge di stabilità ed alla relativa relazione tecnica si rileva come gli stessi non contengono analitiche informazioni sulle coperture delle singole disposizioni o sugli effetti triennali. La relazione tecnica appare del tutto inadatta a fornire una completa e dettagliata rappresentazione della coerenza tra le disposizioni del disegno di legge, gli obiettivi programmatici del documento di economia e finanza regionale (DEFR) e gli interventi che modificano previsioni normative con autonomi obiettivi.

Nonostante la Regione siciliana sia destinataria delle norme sulla contabilità armonizzata, la legge regionale di stabilità, come già rilevato nella precedente relazione, continua ad essere utilizzata quale strumento di distribuzione e compensazione generalizzata di provvidenze pubbliche.

Anche per la legge di assestamento del bilancio regionale per l'esercizio 2016 si ribadiscono i richiami ad una maggiore chiarezza e trasparenza nella predisposizione del relativo disegno di legge e della relazione tecnica a corredo, auspicando che tale provvedimento normativo, in futuro, possa contenere esclusivamente la definizione del

risultato di amministrazione e di norme di carattere tecnico-contabile per l'adeguamento degli stanziamenti di bilancio.

Le disposizioni di spesa che, invece, si rinvencono promiscuamente nella legge di assestamento per il 2016, a rigore, dovrebbero trovare una diversa e più appropriata collocazione e, talvolta, in ragione della loro natura, avrebbero dovuto seguire un autonomo *iter* legislativo in ossequio al principio democratico e nel rispetto delle prerogative dell'assemblea parlamentare.

La legge regionale di assestamento è stata approvata il 5 dicembre, quindi, ben oltre il termine ultimo del 31 luglio previsto dall'art. 50 del d.lgs. 118 del 2011. Al riguardo, queste Sezioni riunite stigmatizzano anche la concomitante inosservanza del divieto di approvazione, dopo il 30 novembre, di leggi di spesa che recano oneri a carico del bilancio di competenza dell'esercizio in corso come disposto dall'art. 7, comma 9, della legge regionale n. 47 del 1977.

Questa Corte si riserva, ai fini della predisposizione della annuale relazione sulla tipologie di coperture finanziarie, di chiedere espressamente e contestualmente all'approvazione di ogni legge di spesa, la trasmissione della relazione tecnica al disegno di legge, nonché l'aggiornamento della stessa (nel caso di modifiche disposte nel corso dell'*iter* di approvazione) e che sia dato conto dell'intervenuto e puntuale rispetto, per ognuna delle leggi, delle menzionate disposizioni di cui all'art. 7, comma 4, della legge regionale n. 47 del 1977 e dell'art. 65, comma 7, del Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana.

Si ribadisce, infine, come evidenziato già nella precedente relazione, ma con una urgenza che si ritiene oramai del tutto ineludibile, anche in considerazione della fine della attuale legislatura, che *“(...) nella prospettiva di rendere maggiormente efficace il controllo sugli equilibri finanziari e di bilancio, sia necessario rafforzare, anche sotto il profilo tecnico, gli strumenti e gli organismi di controllo parlamentare (ivi compreso l'Ufficio studi del Servizio bilancio) su tutti gli aspetti fin qui evidenziati allo scopo di perseguire la finalità di una reale conoscenza delle manifestazioni contabili dei fenomeni finanziari sottesi all'utilizzo della legislazione di spesa”*.

6. LA POLITICA SANITARIA REGIONALE

L'applicazione in Sicilia delle disposizioni contenute nel Titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011 e la conseguente adozione di una contabilità di tipo economico – patrimoniale per la gestione sanitaria accentrata (GSA) e per gli enti del servizio sanitario regionale presentano ancora rilevanti criticità, secondo quanto attestato dalla stessa amministrazione, in considerazione di problematiche di tipo organizzativo e amministrativo contabile principalmente riconducibili a carenze formative del personale interessato.

La Sezione di controllo, con la deliberazione n. 77/2017/PRSS, in sede di monitoraggio economico finanziario relativo all'esercizio 2015, ha accertato la mancata adozione del bilancio della GSA e la mancata redazione del bilancio consolidato.

In data 16 giugno 2017 la Regione ha trasmesso la delibera di adozione del bilancio della GSA relativa all'esercizio 2015 e, nella successiva data del 23 giugno 2017, anche il bilancio consolidato, con l'indicazione di alcune misure organizzative volte a favorire, per gli esercizi futuri, una più puntuale osservanza di tutti gli adempimenti imposti dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Lo specifico ammontare del Fondo Sanitario Regionale indistinto, per l'anno 2016, risulta determinato nell'importo di 8.905 milioni di euro con la compartecipazione della Regione per una quota pari a 4.373 milioni, mentre l'entità dei finanziamenti vincolati è pari a 142 milioni di euro.

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

Pertanto l'incidenza della spesa sanitaria, ponendo a confronto il dato relativo agli impegni ricompresi nella perimetrazione delle spese afferenti al settore sanitario (12.045 mln di euro), con l'ammontare di quelli complessivi assunti dalla Regione (21.052 mln di euro), è pari al 57 per cento degli stessi.

Uno specifico aspetto di criticità, ripetutamente evidenziato anche nelle periodiche verifiche ministeriali, è quello relativo al mancato rispetto da parte della Regione della soglia minima relativa ai trasferimenti delle risorse per il finanziamento del Servizio Sanitario Regionale.

Nell'esercizio 2016 risulta il trasferimento delle risorse incassate dallo Stato e di quelle poste a carico della Regione nella misura del 92 per cento, in presenza di una soglia minima attesa del 95 per cento: e la predetta quota peggiora peraltro il dato dell'esercizio precedente nel quale si era registrata l'erogazione di risorse in misura pari al 94 per cento di quanto incassato.

Il risultato di esercizio per il 2016, sulla base di quanto si evince dal CE consolidato, al netto delle risorse aggiuntive poste a copertura dei LEA, è pari a 10,5 milioni di euro.

Non risulta ancora attuato in Sicilia quanto previsto dall'art.1, comma 524, della legge n. 208 del 2015 relativamente ai piani di rientro per enti ed aziende sanitarie, né, in materia di rinegoziazione dei contratti, il programmato contenimento della spesa.

Con riguardo ai tempi medi di pagamento permangono aspetti di criticità per i quali risulta auspicabile il raggiungimento di ulteriori miglioramenti in grado di consentire una maggiore celerità delle procedure impiegate per i pagamenti a favore dei terzi creditori.

I dati attestati dimostrano che la Regione ha effettuato, nel corso dell'anno 2016, pagamenti per un importo complessivo pari a 4.056 milioni di euro, ma il 41 per cento degli stessi non rispetta i termini previsti dal DPCM del 22 settembre 2014.

Relativamente al percorso di risanamento avviato dalla Regione si rileva che non risulta ancora formalmente adottato il POCS 2016-2018 poiché, in merito alla proposta elaborata, sono state richieste delle integrazioni e, in particolare, la previsione specifica per gli anni 2017 e 2018, dell'iscrizione nel bilancio di previsione della somma di 131,75 milioni di euro a garanzia dell'erogazione dei LEA.

Il Tavolo, nell'ultimo verbale del 4 aprile 2017, ha accertato l'assunzione dell'impegno di tale importo nel bilancio di previsione 2017, ma ha richiesto di verificare che analoghi stanziamenti siano previsti anche per gli esercizi finanziari 2018 e 2019.

A tal riguardo si dà atto che la legge regionale 9 maggio 2017, n. 9 ha previsto lo stanziamento delle predette somme.

Con specifico riferimento agli interventi richiesti a completamento degli obiettivi posti dal POCS 2013 – 2015, deve rilevarsi che sussistono alcuni adempimenti non ancora attuati nel corso del 2016, come quelli relativi al processo di riorganizzazione e di razionalizzazione della rete laboratoristica, all'attività di contrattualizzazione per l'acquisto di prestazioni da privato di assistenza ambulatoriale e alla sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture Fondazione Giglio, Ospedale Buccheri La Ferla e IRCCS Oasi di Troina al fine della necessaria quantificazione dei relativi *budget*.

Relativamente all'ISMETT si è posto in evidenza il grave ritardo nell'elaborazione di una nuova bozza di piano triennale che avrebbe dovuto essere predisposta entro il 31 dicembre 2016.

In riferimento alla riorganizzazione della rete ospedaliera, in conformità a quanto previsto dal D.M. 2 aprile 2015 n. 70, la Regione ha approvato un nuovo documento di programmazione (D.A. n. 629/2017 del 31 marzo 2017), rispetto al quale il Tavolo ministeriale ha espresso un giudizio positivo anche se, in concreto, gli effetti potranno essere valutati, sia sul piano economico come anche relativamente alla qualità ed agli standard dell'offerta ai cittadini, solo in un momento successivo.

L'analisi dei dati contenuti nel conto economico evidenzia un incremento dei ricavi e dei costi, in raffronto all'esercizio precedente, pari rispettivamente al 2 e allo 0,48 per cento.

Il costo del personale subisce un lieve decremento (0,7%) e si mantiene all'interno dell'ammontare di quello registrato nell'esercizio 2004, diminuito in misura pari all'1,4 per cento, nel rispetto delle previsioni normative di cui all'articolo 1, comma 584, della legge n. 190 del 2014.

Invece i costi sostenuti per il personale a tempo determinato evidenziano un disallineamento dei dati giustificato dalla vigenza del blocco delle assunzioni di personale a tempo indeterminato e dalla necessità di sopperire, seppure in parte, alla fuoriuscita del personale in quiescenza per riuscire a mantenere i livelli essenziali di assistenza.

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

La spesa farmaceutica territoriale relativa al periodo gennaio-ottobre 2016, per la quale viene previsto un tetto programmato pari all'11,35 per cento, evidenzia un valore di poco superiore (11,67%).

Parimenti, con riguardo specifico alla spesa farmaceutica ospedaliera nel medesimo periodo, rispetto al tetto programmato del 3,5 per cento, si registra il superamento del limite previsto con una percentuale che raggiunge il 4,7 per cento.

I predetti dati consentono di verificare che in Sicilia la spesa farmaceutica complessiva, territoriale e ospedaliera, raggiunge la percentuale del 16,32, superando il tetto di spesa programmato del 14,85 per cento.

L'analisi della spesa riferita a tutte le compartecipazioni a carico dei cittadini permette di riscontrare, considerando gli ultimi dati disponibili, riferiti alle variazioni

intervenute nel biennio 2014 - 2015, come la Regione risulti quella che registra il più rilevante decremento della predetta spesa, mentre in quasi tutte le regioni italiane si evidenzia un crescente contributo dei cittadini per sostenere la spesa sanitaria.

Anche in riferimento agli altri beni sanitari si evidenzia, un incremento, pari al 2,9 per cento, così come relativamente ai servizi per i quali si riscontra un significativo aumento dei costi (8,7%).

L'incremento degli oneri per le manutenzioni e per il godimento dei beni dei terzi, pari rispettivamente al 4,5 e al 15,5 per cento, si giustifica in relazione alla vetustà dei fabbricati, delle attrezzature e degli impianti in uso, così come quello relativo al godimento dei beni dei terzi è conseguenza diretta del maggior numero di contratti di *leasing* ritenuti più vantaggiosi rispetto al ricorso all'acquisto diretto dei beni.

Un significativo incremento si registra per i costi dell'assistenza riabilitativa da privato (7,1%) e per quelli dell'altra assistenza da privato che registrano un aumento del 4,3 per cento.

Relativamente alle procedure di acquisto di beni e servizi la Regione riferisce che la totalità degli enti sanitari ha fatto ricorso in via esclusiva alle procedure Consip e Me. Pa. oltre che alle gare centralizzate regionali e di bacino, gli acquisti autonomi limitandosi alle sole ipotesi nelle quali non risultava esistente alcuna procedura Consip ovvero il bene non era presente nei cataloghi Me. Pa. e le predette circostanze trovano formale riscontro nella motivazione dei relativi atti deliberativi.

I dati dell'ultimo triennio dimostrano il progressivo incremento del ricorso alle procedure centralizzate, anche se, in termini assoluti, rispetto al valore complessivo dei consumi intermedi è limitato il valore degli acquisti perfezionati attraverso il ricorso alle predette procedure.

Si evidenzia un generalizzato incremento del numero delle procedure Consip attivate dalle singole aziende; infatti nell'esercizio 2014 le procedure attivate dalle aziende erano 3.924, di valore complessivo pari a 85 milioni di euro, mentre nel 2016 il loro numero risulta pari a 5.826 per un importo di 129 milioni di euro.

Il monitoraggio della Regione sulle procedure di acquisto ha permesso di individuare il dato riferito alla rilevanza degli acquisti autonomi che, nell'esercizio 2016, risultano in numero corrispondente al 36 per cento delle procedure concluse nel predetto anno.

L'attività di monitoraggio svolta dalla Sezione di controllo con riferimento ai dati relativi all'esercizio 2015, evidenzia tuttavia ancora la presenza di rilevanti criticità dal momento che la maggior parte degli acquisti, secondo i dati trasmessi dalle singole aziende sanitarie, viene effettuata in modo autonomo senza il ricorso alle procedure centralizzate.

In particolare sul numero totale delle procedure di acquisto di beni e servizi, che ammontano a 4.998, oltre la metà delle stesse (2.758) viene effettuata dalle aziende in modo autonomo.

Un ulteriore profilo di criticità, emerso all'esito del predetto controllo sugli acquisti di beni e di servizi delle aziende, è costituito dalle proroghe e dai rinnovi dei contratti già esistenti senza ricorrere allo svolgimento delle ordinarie procedure di evidenza pubblica.

In particolare sulla base dei dati comunicati dalle aziende, nell'esercizio 2015 risultano complessivamente 237 contratti per i quali è stato stabilito il rinnovo o la proroga senza l'indizione di una nuova procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione della migliore offerta.

L'ammontare complessivo dei debiti delle aziende risulta pari a 2.650 milioni di euro con un lieve decremento di 110 milioni rispetto all'esercizio precedente (-4%).

La quota più consistente dei debiti continua ad essere rappresentata da quelli verso i fornitori che, pur risultando di importo inferiore rispetto all'esercizio 2015, manifestano, rispetto all'ammontare complessivo, una significativa rilevanza che si attesta intorno al 59 per cento in rapporto al totale dei debiti delle aziende, risultando infatti di importo pari a 1.580 milioni di euro.

I crediti delle aziende al 31 dicembre 2016 risultano di importo complessivo pari a 3.907 milioni di euro con un lieve incremento rispetto all'ammontare quantificato al termine dell'esercizio precedente (+125 milioni).

La Regione, relativamente all'attuazione e all'impiego delle risorse destinate agli accordi di programma pluriennali in fase di esecuzione, evidenzia che le linee di investimento in corso riguardano i programmi di cui all'articolo 20 della legge n. 67 del 1988, all'articolo 71 della legge n. 448 del 1998 e ai fondi per la realizzazione delle strutture per cure palliative.

L'Assessorato precisa che in data 13 dicembre 2016 è stato chiesto alla Giunta regionale di appostare gli opportuni stanziamenti nei capitoli di riferimento delle risorse

necessarie per finanziare gli esborsi a carico della Regione relativi alle prime tre annualità 2016-2018.

La Ragioneria Generale della Regione ha impegnato le somme necessarie per gli interventi previsti dall'articolo 71 della legge n. 448 del 1998 di importo complessivo pari a 16 milioni di euro.

Non risultano, invece, ancora impegnate le risorse necessarie per gli ulteriori interventi (5 milioni di euro), come previsti dall'articolo 20 della legge n. 67 del 1988 per finanziare il superamento degli OPG, l'Addendum e l'adeguamento alla normativa antincendio.

L'esame dei principali indicatori relativi all'assistenza ospedaliera evidenzia il rispetto dei parametri fissati dalla normativa nazionale dal momento che, sulla base degli ultimi dati disponibili riferiti all'anno 2015, il tasso di ospedalizzazione rispetta il tetto fissato a livello nazionale dei 160 ricoveri ogni mille abitanti (122,6), così come la percentuale dei ricoveri fuori Regione dei residenti, pari al 6,7 per cento, è contenuta entro il limite massimo stabilito (8%).

Alcuni profili di criticità si rinvergono in riferimento all'assistenza territoriale e, più in particolare, per l'assistenza prestata a favore degli anziani di età superiore ai 65 anni ed ai disabili all'interno di strutture residenziali, così come con riferimento alle attività di prevenzione svolte nel territorio regionale.

Si rileva, infine, che è stato oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte Costituzionale da parte del Governo l'articolo 3 della legge regionale 10 marzo 2017 n. 4 nella parte in cui prevede la possibilità di nomina, senza una puntuale disciplina, dei commissari straordinari degli enti e delle aziende sanitarie.

Il ricorso richiama i principi posti dalla legge statale n. 124 del 2015 e gli stessi principi già previsti dal decreto legislativo n. 502 del 1992 ritenendo che le disposizioni introdotte dal legislatore regionale travalicherebbero le competenze riservate dalla Costituzione alla Regione ed attuerebbero in ogni caso una modifica normativa in contrasto con i criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie legittimando un sistema provvisorio privo di puntuali regole di disciplina.

7. LA SPESA PER IL PERSONALE

La spesa per le retribuzioni

Nei precedenti referti la Corte ha evidenziato i fattori che storicamente hanno inciso sulla spesa del personale. Più di recente, si sono evidenziate le difficoltà nel realizzare un compiuto processo di razionalizzazione della stessa.

Il fattore occupazionale è quello che ha condizionato in modo preponderante l'aggregato.

Gli ultimi dati comparativi disponibili mostrano come la consistenza numerica dei dipendenti di ruolo della Regione siciliana rappresenti più del 23 per cento dell'ammontare complessivo del personale di tutte le Regioni; il numero dei dirigenti è oltre un terzo di tutti quelli regionali in Italia, ed il rapporto con i dipendenti, 1 ogni 9, solo lievemente migliorato rispetto al passato, resta però lontano dalla media nazionale (in cui l'incidenza è 14,28) ed è destinato a rimanere elevato anche dopo la revisione della dotazione organica.

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

La Corte Costituzionale, con la recente sentenza n. 113 del 19 maggio 2017, ha dichiarato l'illegittimità - per violazione dei requisiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale come indispensabili per derogare alla regola del pubblico concorso - della disposizione contenuta nell'art. 31 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, volta a stabilizzare - attraverso l'inserimento nel ruolo unico dei dirigenti privi di incarico, da cui

i direttori generali possono, sia pure subordinatamente, attingere - gli ex dipendenti delle società ITALTER e SIRAP, già in liquidazione e destinatari di contratti a tempo determinato ripetutamente prorogati dalla Regione.

La tendenza, costante in tutto il quinquennio antecedente, a una progressiva flessione della spesa per il personale, accelera sensibilmente nel 2016 per effetto dei collocamenti in quiescenza incentivati dalla legge regionale n. 9 del 2015 ed avvenuti nel corso dell'ultimo biennio.

Gli impegni assunti dalla Regione per i redditi di lavoro dipendente (retribuzioni, oneri sociali e pensioni) registrano, nel 2016, una riduzione complessiva di 163 milioni di euro (10,8 % su base annua), mentre nell'anno precedente la flessione era stata di poco superiore al 2 per cento, attestandosi a 1.348 milioni di euro. In particolare, nel 2016 la spesa per retribuzioni (stipendi e salario accessorio) si contrae di 66,7 milioni di euro, oltre il 9 per cento su base annua (9,5%); di un'analogha percentuale si riduce quella per gli oneri sociali (9,1%, corrispondente a un risparmio di 18,7 milioni). La spesa pensionistica registra, invece, una flessione apparente per le ragioni esposte nel pertinente capitolo di questo referto, e condiziona anche l'attendibilità del surriferito dato complessivo.

Al 31 dicembre 2016 il personale in servizio presso i vari rami dell'amministrazione si attesta a 15.439 unità, in riduzione di oltre il 5% rispetto all'esercizio precedente (16.341 unità), che già registrava un'analogha contrazione a fine esercizio.

La riduzione complessiva nell'ultimo quinquennio è pari al 14 per cento.

Il personale in servizio (unità complessive a tempo indeterminato e determinato) torna, pertanto, ai livelli antecedenti il 2006, quando era al di sotto della soglia di 16.000 unità. Ciononostante, il personale di ruolo a tempo indeterminato (14.783 unità) è ancora superiore (3%) rispetto a quello di dieci anni fa (14.340 unità). La consistenza dell'attuale organico risulta infatti determinata quasi interamente (96%) da dipendenti a tempo indeterminato, per effetto delle stabilizzazioni effettuate nel 2011, che hanno consentito l'ingresso nei ruoli regionali di 4.857 unità di personale prima precario.

Il personale a tempo determinato al 31 dicembre 2016 è costituito da 656 unità, in lieve incremento rispetto al precedente esercizio; di questi, sono 21 i dirigenti esterni incaricati presso gli uffici di diretta collaborazione della Presidenza e dei vari Assessorati regionali.

Oltre al personale di ruolo e a tempo determinato sopra menzionato (15.439 dipendenti), occorre considerare anche un contingente di 2.636 unità di personale che

l'amministrazione indica come "ad altro titolo utilizzato" (180 unità) o "cui è stato esternalizzato un servizio" (2.456 unità).

L'effettiva incidenza sul bilancio può essere compresa valutando, oltre ai dati formali sopra riferiti, anche l'impatto dei costi del personale allocato presso strutture o organismi esterni, indirettamente sostenuti dalla Regione. Neanche quest'anno la Regione ha, però, proceduto al consolidamento dei costi del personale del perimetro pubblico allargato, neppure a soli fini conoscitivi, rinviando alla fase di attuazione delle disposizioni sull'armonizzazione dei bilanci pubblici.

In particolare, spiccano gli oneri per il personale assunto dal Corpo forestale regionale (6.497 contratti) e dagli uffici periferici del Dipartimento regionale dello sviluppo rurale (16.990 contratti), pari a un costo complessivo di circa 253 milioni di euro, sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente (+0,6%). Pari rilevanza assumono i costi del personale delle società partecipate dalla Regione, con circa 257 milioni di euro annui (al netto delle società in liquidazione e dei contratti atipici), a fronte di 7.113 dipendenti. Essi sono distribuiti pressoché interamente (oltre il 90 %) nelle principali società a partecipazione pubblica totalitaria, i cui ricavi derivano principalmente da corrispettivi dei soci pubblici.

Merita, al riguardo, di essere segnalato l'anomalo incremento del personale a tempo indeterminato della società Sicilia e Servizi S.p.a. (ora Sicilia Digitale S.p.a.).

In passato, si è osservato come l'elevato volume dei costi e del dato occupazionale delle partecipate si inserisce in un quadro di gravi, diffuse e sedimentate criticità del sistema delle società regionali rilevate dalla Corte (cfr. deliberazioni n. 417/2013/GEST e n. 211/2014/GEST). Più di recente, la Sezione ha espresso significative riserve in merito al piano di razionalizzazione delle partecipazioni adottato dalla Regione (cfr. deliberazione n. 62/2017/GEST).

La fuoriuscita del personale a seguito dei processi di liquidazione - scaturiti da un sistema insostenibile e privo di razionalità - ha pure determinato la creazione di un nuovo bacino di precariato, ai sensi dell'art. 64 della legge regionale n. 21 del 12 agosto 2014, le cui maglie sono state recentemente allargate per inserire il personale di enti diversi, quali il CERISDI e l'IRIDAS, attraverso singolari disposizioni legislative che suscitano rilevanti perplessità.

La riformulazione, ad opera della recente legge di stabilità per il 2017, del comma 4 della citata disposizione introduce, poi, una deroga espressa al risalente divieto di assunzione di personale per le società regionali che non appare immune da rilievi.

Infatti l'autonomia decisionale delle predette società appare compressa e orientata a favorire il reclutamento di personale senza l'esperimento di selezioni pubbliche, in assenza di dati certi sull'origine del rapporto giuridico preesistente, e introducendo un percorso di mobilità del tutto peculiare e atipico rispetto a quanto previsto dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Altri costi che indirettamente pesano sul bilancio regionale sono quelli per il personale dipendente dagli enti di formazione o in servizio presso altre amministrazioni, ma con oneri, talvolta in percentuale molto elevata, a carico dell'erario regionale, soprattutto per quanto riguarda i contributi per favorire le misure di fuoriuscita dal bacino del precariato e, in particolare, i processi di c.d. stabilizzazione negli enti locali.

Notevoli sono pure le spese sostenute da istituti, consorzi o agenzie regionali, a cui la Regione destina erogazioni finanziarie mirate a coprire in tutto o in parte le spese del personale, pari nel 2016 a oltre 118 milioni di euro. È emerso che la disposizione, contenuta nell'art. 14 della legge regionale n. 8 del 2016, volta a limitare il trattamento economico dei titolari di contratti di lavoro presso tali enti, è stata oggetto di resistenze, tanto che l'amministrazione regionale, ancora quest'anno, ha dovuto espressamente intimare l'adeguamento alla CRIAS e all'IRCAC.

Tra gli oneri per il personale che sfuggono a un rilevamento diretto, rischiano, poi, di non essere percepiti quelli riferiti a organismi esterni indirettamente partecipati dalla Regione, quali ad esempio la Resais S.p.a. (Risanamento e Sviluppo Attività Industriali Siciliane), società a socio unico dell'ESPI in liquidazione (Ente siciliano per la promozione industriale), che a sua volta è ente strumentale della Regione.

In conclusione, l'esercizio 2016 segna una repentina accelerazione del processo di progressiva riduzione della spesa per il personale in servizio presso la Regione, già in atto da alcuni anni; l'aggregato resta, tuttavia, a livelli non fisiologici rispetto al quadro generale e comparativo.

L'impatto dei costi riconducibili al perimetro pubblico allargato stenta, invece, ad alleggerirsi nel breve periodo, considerato l'ennesimo rinvio della riforma del settore forestale, da un lato, nonché, dall'altro, gli scarsi effetti derivanti dal processo di

razionalizzazione, i cui esiti sono, in molti casi, rinviati al futuro (cfr. indagine della Sezione di controllo n. 62/2017/GEST).

Il principale fattore di contrazione della spesa rilevata nel bilancio è, come detto, riconducibile al calo occupazionale per le misure eccezionali di pre-pensionamento del personale, che determinano, però, un impatto in termini di spesa pensionistica.

Ciò premesso, negli ultimi anni si sono registrate misure che, sulla scia di quanto avvenuto nell'ordinamento statale, sono state, per lo più, di tipo congiunturale, e tentativi di più ampio respiro, come la riforma della dotazione organica e la revisione dei fabbisogni.

Relativamente alle misure di contenimento della dinamica retributiva, la Corte ha già osservato come il legislatore si fosse affidato, da un lato, all'introduzione di clausole e tetti alla crescita; dall'altro, al blocco della contrattazione collettiva ed al contenimento degli arretrati contrattuali. Il rischio, paventato dalla Corte, che tali interventi finissero per rinviare ai futuri esercizi, almeno in parte, gli effetti espansivi della dinamica retributiva non sono infondati, atteso che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 178 del 23 luglio 2015 ha posto termine, in riferimento alle analoghe norme statali, alla possibilità di ulteriori blocchi.

La Regione non ha, tuttavia, previsto nell'esercizio 2016, a garanzia dei futuri equilibri di bilancio, alcun accantonamento prudenziale per i nuovi e maggiori oneri derivanti dal fisiologico rinnovo dei contratti, per gli oneri riflessi a proprio carico e per eventuali effetti retroattivi, e ciò contrariamente a quanto prescritto dai principi contabili nel nuovo regime di contabilità armonizzata. Un accantonamento di 10 milioni di euro è previsto solo sul bilancio 2017.

Gli interventi di blocco hanno, poi, favorito il congelamento di assetti contrattuali ed ordinamentali tralattizi, insensibili alle mutate esigenze di ammodernamento dell'organizzazione pubblica. Il contratto collettivo, quale "fattore propulsivo della produttività e del merito" (Corte Cost. cit.), deve accompagnare il necessario processo di revisione della struttura retributiva e degli istituti contrattuali, nonché la riforma dell'ordinamento del personale. L'esigenza è anche quella di rafforzare le prerogative datoriali, abbandonare logiche di riparto generalizzato del salario accessorio e orientare le politiche del personale verso l'effettivo miglioramento dei servizi erogati.

Nei precedenti referti sono stati segnalati gli interventi tesi a rimediare, non senza ritardi anche significativi, a talune delle disarmonie di disciplina tra l'ordinamento

regionale e quello vigente negli altri comparti o a livello statale: l'abrogazione della c.d. clausola di salvaguardia per i dirigenti, la riduzione proporzionale dei fondi del salario accessorio rispetto alle cessazioni dal servizio, la limitazione al solo trattamento fondamentale in caso di assenza per malattia, ecc.

Resta, invece, in una situazione di stallo il tentativo di colmare l'anomalo divario rispetto agli altri comparti in materia di prerogative sindacali: gli accordi pattizi non sono stati definiti per asserite difficoltà della Regione di adeguarsi ai rilievi formulati da queste Sezioni riunite (cfr. deliberazioni n. 2/2016/CCR e n. 4/2016/CCR) che, dopo aver reso certificazione non positiva, hanno evidenziato che la nuova ipotesi di accordo del 3 maggio 2016, pur recependo talune osservazioni, lasciava un regime disallineato rispetto a quello degli omologhi comparti nazionali, vanificando di fatto l'obiettivo di armonizzazione posto dal legislatore regionale.

La spesa previdenziale

Il sistema previdenziale regionale ha subito, di recente, profonde modifiche con gli articoli 51 e 52 della legge di stabilità n. 9 del 7 maggio 2015, entrata in vigore il 15 maggio, che dettano nuove norme per il calcolo delle pensioni (art. 51) e prevedono una lunga fase transitoria (art. 52).

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

A tal proposito, occorre chiarire che, ai sensi dell'art. 15 della legge regionale n. 6 del 14 maggio 2009, il sistema della spesa previdenziale è articolato in due gestioni.

La prima (c.d. gestione "contratto 1") riguarda i dipendenti, oggi interessati dalla modifica normativa introdotta con l'art. 51 della legge di stabilità per il 2015, già in servizio o in quiescenza alla data di entrata in vigore della legge n. 21 del 9 maggio 1986 (art. 10, commi 2 e 3), per i quali si applicano le disposizioni della legge regionale n. 2 del 23 febbraio 1962; la seconda ("contratto 2") concerne il personale assunto in data successiva alla stessa legge regionale n. 21 del 1986 (art. 10 comma 1), per il quale si fa riferimento alle norme relative agli impiegati civili dello Stato.

Gli oneri della gestione "contratto 1", imperniata sul sistema finanziario a ripartizione, gravano direttamente sul bilancio della Regione. Gli oneri per il "contratto 2", basato sul sistema finanziario a capitalizzazione, sono direttamente a carico del Fondo Pensioni Sicilia (art. 15 comma 7 l. cit.); sulla Regione, gravano in via diretta

unicamente gli oneri per il funzionamento degli organi del Fondo, quantificati per il 2016 in complessivi 250.000 euro.

Il ritardo con cui il legislatore regionale ha recepito nel 2003 il metodo contributivo, introdotto a livello statale già nel '93, costituisce certamente una delle principali cause del costante incremento della spesa previdenziale. L'adeguamento, inoltre, era stato parziale già nel 2003; fino alla legge regionale di stabilità per il 2015, appariva ancor più insufficiente alla luce della riforma introdotta con l'articolo 24 del decreto legge n. 201 del 2011 (c.d. riforma Monti – Fornero, come convertito *ex lege* 214/2011), che aveva previsto l'estensione a tutti i lavoratori del metodo di calcolo contributivo a partire dal 1° gennaio 2012.

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

Come si desume dal bilancio tecnico attuariale commissionato dall'Amministrazione, presentato il 18 marzo 2016 e reperibile anche sul sito web ufficiale della Regione siciliana, il sistema presenta tendenzialmente delle criticità in ordine all'effettiva sostenibilità della spesa, soprattutto qualora non si tenga conto di nuovi ingressi nella popolazione attiva e nell'ipotesi di più basso rendimento del patrimonio del Fondo.

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

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

Passando all'esame dei dati di consuntivo, la spesa relativa al pagamento di pensioni e assegni vitalizi per il personale del "contratto 1", dopo anni di incremento costante, attestato fino al 2012, ha fatto registrare modeste diminuzioni di spesa negli ultimi anni, tra il 2012 ed il 2016 (-15,1%). Il dato, però, può essere fuorviante, in quanto occorre tener conto anche dell'aumento della spesa pensionistica verificatosi per il "contratto 2", che grava indirettamente sulla finanza regionale, secondo le modalità stabilite dall'art. 15 della legge regionale n. 6 del 2009. Sotto questo profilo, occorre

considerare come i dipendenti collocati in quiescenza in base al “contratto 2”, alla data del 31 dicembre 2016, abbiano raggiunto le 625 unità. Il trasferimento degli oneri relativi alle pensioni di cui al “contratto 1” avvenuto nel 2013, i consistenti ritardi nella liquidazione delle nuove pensioni e la progressiva riduzione dei dipendenti collocati in quiescenza secondo le vecchie norme (almeno fino al 2015, prima dell’introduzione dei prepensionamenti), hanno determinato, in apparenza, una leggera flessione della spesa pensionistica

Per comprendere appieno le dinamiche evolutive del settore, occorre prendere in esame, pertanto, anche la spesa sostenuta direttamente dal Fondo per il personale in quiescenza inquadrato nel “contratto 2”, che risulta aver avuto un incremento notevole in pochi anni, passando da 3 milioni (nel 2012) a 10 milioni (nel 2014), a 11 (nel 2015) e, infine, a 17 milioni di euro nel 2016.

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

In relazione alla normativa transitoria, invece, è prevedibile un maggior onere finanziario a carico del Fondo; al momento, è stato quantificato in 66 milioni di euro, a fronte di 686 nuove posizioni pensionistiche ex art. 52 l. 9/2015.

Da ultimo, si segnalano le criticità ravvisabili nelle recenti disposizioni di cui all’art. 7 della legge regionale n. 8 del 9 maggio 2017, in relazione alla stessa tenuta degli equilibri attuariali del Fondo Pensioni:

- il conferimento degli immobili è sostanzialmente unilaterale, in contrasto con la ragione stessa della costituzione di un autonomo fondo, ravvisabile proprio nell’esigenza di scongiurare il rischio che le somme destinate ai trattamenti previdenziali vengano utilizzate per coprire eventuali deficienze di cassa;
- il procedimento di valutazione degli immobili non fornisce alcuna specifica previsione in ordine ai requisiti di competenza e di professionalità di coloro che saranno concretamente chiamati ad effettuare le valutazioni, né in merito ad eventuali specifici criteri predeterminati di riferimento, sulla cui base effettuare serie e attendibili valutazioni patrimoniali;
- vi è assoluta incertezza sull’identificazione e valutazione degli immobili oggetto del conferimento;

- vi è incertezza sulla quantificazione reale del valore delle quote del Fondo FIRS;
- non vi è certezza delle caratteristiche specifiche degli immobili e, in particolare, non si comprende se si tratti di beni che abbiano goduto di un'adeguata manutenzione e/o che siano stati già correttamente adeguati alla nuova destinazione d'uso;
- per la manutenzione e l'adeguamento, viene stabilito un compenso forfettario annuo pari all'uno per cento del valore degli immobili alla data di entrata in vigore della legge, che potrebbe anche essere del tutto inadeguato, con il conseguente rischio di maggiori oneri a carico del Fondo Pensioni;
- vi è la concreta possibilità che le valutazioni siano sovrastimate e che non tengano conto delle previsioni negative del mercato immobiliare, che comporterebbero *ictu oculi* un deprezzamento dei beni incamerati;
- è ipotizzabile una perdita potenziale da mancato rendimento, riconducibile alla riduzione dei canoni di affitto di cui all'art. 27 della legge regionale n. 9 del 2013.

Come si evince dallo studio attuariale, una situazione di equilibrio è possibile, nel medio – lungo periodo, solo se il rendimento non si attesta al di sotto del 3%. Sotto questo profilo, la nuova normativa non sembra basata su un'analisi accurata, in grado di garantire il raggiungimento dell'obiettivo; di contro, è preoccupante l'evidente abbandono di quell'atteggiamento prudentiale che dovrebbe sorreggere qualsivoglia operazione economica sia in grado di incidere sull'integrità del patrimonio del Fondo, che non è costituito da somme provenienti dalla fiscalità generale, ma dai contributi versati dai lavoratori; come sottolineato anche dalla Corte costituzionale, le somme rivenienti dalla contribuzione dovrebbero essere destinate esclusivamente alla tenuta del sistema previdenziale e, dunque, non dovrebbero essere mai utilizzate, né direttamente né indirettamente, per sopperire a strutturali e/o momentanee deficienze di cassa.

8. L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA

Al 31 dicembre 2016 il debito di finanziamento residuo della Regione ammonta complessivamente a 8.035 milioni di euro, con un incremento rispetto all'inizio del quinquennio del 41,4 per cento. Confrontato col 2015, tale aggregato registra, invece, una contrazione pari al 2,2 per cento, per effetto del modesto ricorso al mercato (65 milioni), inferiore al rimborso dei prestiti in ammortamento (248 milioni).

Sebbene il dato, sia al lordo che al netto delle anticipazioni di liquidità, si ponga ben al di sotto del limite d'indebitamento previsto dalla legge, il suo recente andamento, nonché la relativa struttura depongono per un significativo *deficit* tra flussi di cassa in entrata e spesa.

L'incremento dell'indebitamento così definito è causa dell'andamento crescente del servizio del debito con un considerevole aggravio in termini di interessi passivi.

Tra il 2012 e il 2017, infatti, la relativa spesa è cresciuta del 13 per cento, mentre la sola quota per interessi è cresciuta di oltre il 25 per cento, senza tener conto dei considerevoli esborsi aggiuntivi per capitale e per interessi sostenuti dalla Regione per effetto dei contratti derivati.

Il debito residuo per le anticipazioni di liquidità contratte ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legge n. 35 del 2013 nel biennio 2014-2015, risulta pari, a chiusura dell'esercizio, a 2.567 milioni di euro; al netto di tali anticipazioni, il debito residuo è, invece, pari a 5.468 milioni di euro, cioè ad un livello (-1,93%) lievemente inferiore a quello del 2015 (5.576 milioni di euro).

Per quanto riguarda la struttura del debito, 5.334 milioni di euro riguardano mutui interamente a proprio carico (per una quota pari al 97,54%), mentre la restante parte, 135 milioni di euro (2,46%), 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 2.797 milioni di euro (52,43 %), con la Banca europea degli investimenti per 284 milioni di euro (5,33%) e, infine, con il Ministero dell'economia e delle finanze per 2.253 milioni di euro (42,24 %).

Il 92,54 per cento del debito interamente a carico della Regione risulta a tasso fisso.

Tra il 2001 e il 2003 la Regione ha stipulato con Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. tre mutui ventennali dell'importo complessivo di 1.343 milioni di euro, a tasso variabile, con parametro Euribor e *spread* tra zero e 18 punti base.

Nel corso del 2005, a valere su tali prestiti sono stati stipulati alcuni contratti "derivati", successivamente ristrutturati. Quelli in atto vigenti sono stati negoziati con cinque diverse controparti (Nomura, Merrill Lynch, Deutsche Bank, Banca Nazionale del Lavoro e Banco di Sicilia (oggi Unicredit S.p.A.), al fine, da un lato, di cautelare l'Ente dalle oscillazioni di tasso e, dall'altro, di alleggerire l'esborso delle quote capitale in ammortamento negli anni 2006 e 2007, ritenuti di maggiore criticità.

Nel solo anno 2016 la Regione ha sostenuto, in esecuzione di tali contratti, un esborso aggiuntivo, rispetto ai mutui originari, di oltre 37 milioni di euro, di cui 34 attribuibili a maggiori interessi: nel quinquennio 2012-2016 lo scambio netto, capitale e interessi, ascende a 159 milioni di euro negativi per la Regione.

Questi esborsi aggiuntivi per interessi, cui si sommano quelli per la maggiore quota capitale, si potrebbero protrarre, secondo un andamento crescente, fino alla scadenza del debito (2021-2023).

Va rilevato che, nel corso degli anni interessati dalla presenza dei contratti "derivati", la Regione non ha provveduto alla creazione di fondi dedicati alla copertura delle passività potenziali scaturenti dagli stessi.

Sul punto si richiamano i ripetuti rilievi mossi da queste Sezioni riunite in occasione dei precedenti giudizi di parificazione.

Va, infatti, posto in particolare evidenza come la tutela della finanza pubblica imponga misure prudenziali ulteriori rispetto a quelle ordinariamente adottate dagli operatori privati.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70 del 2012, ha ribadito che le operazioni in derivati presentano ampi profili di aleatorietà, in grado di pregiudicare il complesso delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti per il raggiungimento di finalità di generale interesse per la collettività.

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.

In relazione ai vincoli di indebitamento della Regione per l'anno 2016, fissati ai sensi dall'art. 62, comma 6, del D. Lgs. 118 del 2011, si dà atto del rispetto di tale normativa, atteso che, su un valore delle entrate tributarie, al netto di quelle del settore sanitario, di euro 4.592 milioni di euro, si determina un livello massimo di spesa per mutui/obbligazioni pari ad euro 918 milioni (corrispondente al 20%), da cui, detraendo l'ammontare delle rate di ammortamento per strumenti in essere, pari a 486 milioni di euro, 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 568 milioni di euro.

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

Sotto il primo profilo, un dato indicativo è il rapporto tra debito e PIL regionale e nazionale e tra debito e popolazione residente così che, avendo a riferimento il valore del debito di finanziamento, si rileva che tale grandezza risulta pari al 9 per cento del PIL regionale e allo 0,5 per cento rispetto a quello nazionale, con un andamento marcatamente crescente nel quinquennio.

Analogo *trend* si osserva per il debito *pro capite* che, infatti, segna un incremento di 400 euro nel periodo 2012-2016, attestandosi a un valore, 1.583 euro, di oltre il 45 per cento superiore rispetto alla media nazionale (nel 2014, 1.088 euro).

Apprezzabile risulta invece il dato della vita media del debito, 15 anni e un mese, specie se confrontato con il dato del debito pubblico italiano che al 31 marzo 2017 si attestava a 6 anni e 9 mesi.

9. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

Con il 31 marzo 2017 il periodo di programmazione comunitaria 2007/2013 è definitivamente concluso.

I dati finali si attestano sul 96,42 per cento di spesa certificata relativamente al Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), sul 100 per cento per il Fondo Sociale Europeo (FSE), sul 98,75 per cento per il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) che, però, si era già definitivamente chiuso al 31 dicembre 2015 e sul 83,57 per cento per quanto riguarda il Fondo Europeo per la Pesca (FEP).

Il conseguimento di tale risultato appariva molto incerto, atteso che, se alla data del 31 marzo 2017 tutte le opere, ancora in fase di completamento (con fondi nazionali o regionali), non fossero state rese funzionali e fruibili, tutto il contributo comunitario relativo avrebbe dovuto essere restituito all'Unione Europea.

Secondo i dati dell'Agenzia per la Coesione, al 31 dicembre 2016, sul FESR, erano state certificate somme di poco inferiori a 3,7milioni di euro, pari al 85,98 per cento della dotazione complessiva del programma, mentre le certificazioni del FSE erano rimaste immutate rispetto al dato del precedente esercizio finanziario (quasi 1.085 milioni di euro, pari al 78,04 per cento della dotazione).

A fronte, però, del notevole incremento (+1.015 milioni di euro) della spesa certificata sul FESR, rispetto all'omologo dato registrato al 31 dicembre 2015, (2.733 milioni di euro pari al 62,7 per cento della dotazione), purtuttavia il risultato regionale era di gran lunga inferiore rispetto alla media nazionale che si attestava già su una percentuale del 97,03 rispetto alla dotazione di tutti i programmi.

E', però, di tutta evidenza, come l'integrale assorbimento dei fondi strutturali europei sia di cruciale importanza per il panorama regionale siciliano afflitto da una mancanza di risorse, aggravata da una importante crisi economica (con un PIL pro capite sceso sensibilmente rispetto al dato nazionale) e con un tasso di disoccupazione tra i più alti d'Europa.

In tale contesto congiunturale, si può ritenere come l'utilizzazione dei fondi strutturali non abbia avuto quell'effetto propulsivo e moltiplicativo, tipico degli investimenti pubblici, ma soltanto un effetto sostitutivo e "tampone" rispetto alle conseguenze della crisi.

Un'efficiente gestione dei fondi europei rappresenterebbe, in effetti, l'unica vera risorsa per colmare il grave gap esistente tra la Sicilia con le altre regioni italiane e con gli altri paesi europei che, malgrado la profusione di ingenti risorse, alla fine del quarto ciclo di programmazione comunitaria, non risulta colmato, dal momento che l'Isola si trova ancora all'ultimo posto delle regioni facenti parte dell'obiettivo convergenza.

Formazione professionale, infrastrutture, turismo, ricerca e innovazione, efficientamento energetico, sviluppo sostenibile e agricoltura sono gli ambiti attraverso i quali la spesa dei fondi strutturali europei potrebbe e dovrebbe creare una maggiore competitività del tessuto produttivo regionale e, così, favorire il consolidamento di una crescita economica che, invece, ancora stenta a decollare e superare il differenziale di sviluppo rispetto alle altre regioni italiane ed europee.

Si ritiene opportuno, pertanto, sottoporre alla valutazione del Governo regionale l'esigenza, di concentrare la programmazione dei fondi comunitari, prevalentemente, su grandi interventi infrastrutturali al fine precipuo di assicurare una migliore efficacia del Programma, una riduzione della frammentazione degli interventi e garantire, altresì, una maggiore crescita occupazionale nell'isola.

Le ridotte dimensioni della maggior parte delle aziende siciliane, la loro bassa capitalizzazione, con la conseguente difficoltà di accesso al credito, la loro scarsa adattabilità alle mutabili dinamiche del mercato, hanno reso particolarmente inefficaci alcune tipologie di investimenti comunitari - in regime di aiuto - appartenenti agli assi 3, 4 e 5.

Ne è conseguito che, successivamente all'ammissione al finanziamento, sono intervenuti numerosi provvedimenti di revoca, per un valore di poco superiore a 93,4 milioni di euro dei quali 73,6 emessi dal Dipartimento Attività Produttive.

E', pertanto, assolutamente necessario che, a livello politico e amministrativo, venga fatta una seria riflessione sull'utilità e soprattutto sull'efficacia di una spesa così frammentata.

Altra connotazione negativa nella gestione del programma, che si ritiene possa aver contribuito al mancato assorbimento di tutte le risorse, è l'affidamento dell'attività istruttoria di ammissione al finanziamento, agli Organismi Intermedi (O.I.) Sviluppo Italia Sicilia, CRIAS e Banca Nuova.

Tale circostanza impone a queste Sezioni Riunite di segnalare all'Amministrazione regionale, come già ripetutamente evidenziato nelle precedenti relazioni, che il ricorso

agli O.I., anche se in *house*, non sempre reca un vantaggio, sia per il costo del contratto di servizio, che per la qualità delle prestazioni rese ai fini dell'ammissibilità dell'investimento, soprattutto qualora l'attività da porre in essere rivesta natura tipicamente istruttoria e tecnica.

Anche la fragilità organizzativa e finanziaria degli enti locali e gli stringenti vincoli del Patto di stabilità, unitamente alle frequenti modifiche nell'assetto organizzativo delle strutture regionali coinvolte nell'esecuzione dei Programmi (ivi comprese le AdG), hanno certamente influito negativamente sull'attuazione degli stessi.

In generale, destano preoccupazione gli effetti attesi dalle attività di riorganizzazione e di riassetto del personale regionale con particolare riferimento alle posizioni apicali.

La sostituzione di figure chiave per la gestione della macchina amministrativa regionale e della spesa comunitaria, a causa dei recenti e prossimi pensionamenti, non bilanciata da un adeguato ricambio generazionale, sta creando un complessivo "depotenziamento" delle strutture di tutte le Amministrazioni centrali preposte all'attuazione e al controllo. Tali uffici, infatti, sono chiamati a svolgere nello stesso arco temporale una congerie di delicati compiti, quali quelli connessi alla chiusura delle programmazioni 2000-2006 (tuttora aperta) e 2007-2013, del PAC 2007-2013, del Fondo Sviluppo e Coesione (SFC) ante 2007 e 2007-2013, nonché all'avvio di nuovi Programmi Operativi, alla gestione del Piano Operativo Complementare (POC) 2014-2020, del Patto per la Sicilia, nonché dei nuovi Programmi di Cooperazione Territoriale.

Per quanto concerne il Programma di Sviluppo Rurale (PSR), la programmazione si è formalmente e finanziariamente conclusa già il 31 dicembre 2015, data ultima per la presentazione delle dichiarazioni di spesa dei programmi e oltre la quale la Commissione Europea disimpegna le somme assegnate.

Il dato definitivo mostra come la Regione abbia erogato risorse pubbliche (compresa la quota comunitaria) pari a quasi 2.100 milioni di euro, corrispondenti al 98,75 per cento dell'intera dotazione del programma.

Il risultato raggiunto pone la Sicilia al secondo posto delle regioni dell'Obiettivo convergenza, pur considerando che il programma siciliano dal punto di vista finanziario è di gran lunga il più rilevante nel panorama nazionale.

Infine, per il Fondo Europeo per la Pesca (FEP), strumento finanziario di sostegno al comparto, a fronte di una dotazione rimodulata nel 2015 di 131 milioni di euro, al 31

marzo 2017 sono stati certificati 109 milioni di euro, pari all' 83,57 per cento della dotazione.

Si deve, però, porre in evidenza come il FEP abbia scontato notevoli difficoltà di adattamento alle diverse realtà regionali, atteso che trattasi di un unico programma nazionale con gestione centralizzata presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Per quanto concerne il ciclo di programmazione 2014/2020, il ritardo con cui è stato approvato il Regolamento (UE) 1303/2013 - 17 dicembre 2013- solo pochi giorni prima dalla data in cui sarebbe stato possibile effettuare la spesa del nuovo ciclo, si è ripercosso sulla tempistica di approvazione di tutti i programmi.

La nuova politica di coesione europea, alla quale si sono conformati i programmi operativi, è finalizzata alla “Strategia Europa 2020” per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Per il raggiungimento di tali obiettivi concorreranno in sinergia tutti i fondi SIE.

Allo stato attuale l'unico programma che ha già certificato spese è il PSR, che, grazie al “trascinamento”, ha già certificato poco più di 164 milioni di euro, pari al 7,40 per cento della propria dotazione.

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

Nel 2016 il tema dell'organizzazione dell'amministrazione è divenuto di importanza strategica in conseguenza dell'Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia finanziaria, concluso il 20 giugno 2016. In particolare, il punto 3 di tale accordo prevede che la riduzione della spesa corrente ivi concordata, sia realizzata mediante interventi sull'apparato amministrativo (riorganizzazione della struttura amministrativa della Regione, razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi occupati dagli uffici pubblici, recepimento dei principi in materia di dirigenza pubblica, recati dall'art. 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

Nella metà del 2016 è stato finalmente attuato -sia pure in parte- l'ampio disegno di riorganizzazione dell'Amministrazione delineato dall'art. 49 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9; è stato infatti emanato il Decreto del Presidente della Regione, n. 12, del 14 giugno 2016, che individua 72 aree, 343 servizi, 1.024 unità operative di base, per un totale di 1.439 strutture. Soffermandosi sulle aree e sui servizi, è palese la loro significativa riduzione rispetto alle previsioni del Decreto del Presidente della Regione 22 ottobre 2014, n. 27, atteso che le aree sono passate da 75 a 72, mentre i servizi da 400 a 343.

La Corte rileva che, tuttavia, non vi è stata una preliminare e completa rilevazione dei costi di gestione per centri di spesa, così da pervenire a un disegno pienamente corrispondente ai principi di efficienza e di economicità di lungo periodo. L'assetto delineato dal decreto presidenziale n. 12 del 2016 non è però definitivo. A tal proposito, infatti, il comma 3 dell'art. 13 della legge 17 marzo 2016, n. 3, stabilisce che con decreto del Presidente della Regione è disposto con cadenza biennale, per il quadriennio 2017-2020, l'accorpamento per materie omogenee di strutture dirigenziali in numero corrispondente a quelle rimaste vacanti nel biennio precedente per effetto dei pensionamenti.

Il disegno di riorganizzazione, altresì, non appare del tutto coerente, atteso il notevole rischio di complicazioni e sovrapposizioni di competenze in alcuni settori. In particolare, viene in rilievo l'art. 13, comma 1, della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, il quale prevede che, al fine di potenziare la funzionalità dei centri per l'impiego, l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro si avvale degli

organismi in *house* della Regione e degli enti accreditati come Agenzie per il lavoro, nonché -tramite il CIAPI- degli addetti degli ex sportelli multifunzionali di cui all'elenco unico istituito con la legge regionale 17 marzo 2016, n. 3.

Nel 2016 il numero complessivo di posizioni dirigenziali è stato pari a 1.583 a fronte di 1.768 nel 2015; in particolare, si è ridotto il numero di quelle presso gli uffici sia centrali, da 834 a 787, che periferici, da 899 a 758.

Per quanto attiene al rapporto tra il numero dei dirigenti e quello dei dipendenti, si nota un progressivo miglioramento: al 1° gennaio 2016 vi era un dirigente per ogni 9,38 dipendenti, al 1° gennaio 2017 tale ultimo valore aumenta a 9,77. Tale evoluzione è dovuta esclusivamente alla riduzione nel periodo considerato del numero sia dei dipendenti a tempo indeterminato, da 14.105 a 13.356, sia dei dirigenti a tempo indeterminato, da 1.549 a 1.410.

Le Sezioni riunite devono altresì constatare la lentezza del procedimento di rilevazione dei fabbisogni del personale, che è propedeutico alla rideterminazione dei contingenti dei dipendenti prevista dall'art. 49 della legge regionale n. 9 del 2015. Tali procedure, infatti, sono state avviate soltanto nel mese di novembre del 2016.

Il 2016 si è contraddistinto per la soccombenza della Regione in numerosi contenziosi avviati negli anni precedenti da dirigenti generali non riconfermati.

Va sottolineato che la Corte costituzionale con sentenza n. 113 del 19 maggio 2017 ha dichiarato l'illegittimità -per violazione del principio costituzionale del pubblico concorso- dell'art. 31 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, in materia di ruolo unico della dirigenza, perché prevedeva un meccanismo di sostanziale stabilizzazione dei dirigenti ex ITALTER e SIRAP.

La Regione dovrà tener conto dei principi enunciati dalla Corte costituzionale, che devono ritenersi cogenti per l'accesso sia nella qualifica dirigenziale sia nei ruoli del pubblico impiego regionale.

Con deliberazione della Giunta n. 326 del 3 ottobre 2016 sono stati adottati i criteri di "pesatura" degli incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 13, comma 5, della legge regionale n. 3 del 2016. Le Sezioni riunite non possono non rilevare talune criticità. In primo luogo, tali criteri si prestano ad una valutazione soggettiva, facendo riferimento ad aggettivi o a definizioni inevitabilmente indeterminati. In secondo luogo, non vi è alcun accenno a parametri economici o quantitativi, che possano ricollegarsi ad una più oggettiva valutazione per centri di costo e alla contabilità analitica. Tali criteri

avvantaggiano le postazioni dirigenziali con minori responsabilità e possono ingenerare tentativi di “fuga” da quelle più gravose.

In merito agli uffici speciali, va notato che con deliberazione della Giunta n. 236 del 12 luglio 2016 è stato istituito per la durata di due anni quello per il monitoraggio e l’attuazione delle azioni previste nelle Ordinanze n. 5/rif. del 7 giugno 2016 e n. 6/rif. del 30 giugno 2016 per l’incremento della raccolta differenziata presso i Comuni della Sicilia. La Corte anche quest’anno ritiene necessario ribadire che, per assicurare il contenimento della spesa e la razionalità dell’assetto organizzativo, la previsione di Uffici speciali dovrebbe essere limitata alle situazioni in cui essi possano garantire un’attività più efficiente di quella dei Dipartimenti.

Così come nelle precedenti relazioni, la Corte deve manifestare notevoli perplessità per il numero ragguardevole e l’eterogeneità degli enti ed organismi vigilati dalla Regione siciliana, per il rischio di sovrapposizioni di funzioni tra gli stessi e per la sostanziale assenza dei controlli. Invero, gli enti regionali, nel loro insieme e salve alcune eccezioni, finiscono per costituire una finanza parallela e incontrollata. Pertanto, va ribadita l’improrogabilità di una specifica riforma, che conduca all’accorpamento, alla soppressione o alla reale privatizzazione di tali enti.

Inoltre, le Sezioni riunite, tenuto conto del preoccupante quadro sopra descritto, auspicano, nel dare atto dell’impulso a tal fine fornito dal Governo regionale alla Commissione paritetica, che -in attuazione dell’art. 23 dello Statuto e al fine di assicurare un effettivo controllo sugli enti ed organismi vigilati della Regione- sia istituita un’apposita Sezione nell’ambito della Corte dei conti per la Regione siciliana.

Per quanto attiene alla revisione della spesa, v’è da rilevare che, da un lato, le norme del triennio 2013 - 2015 sono state solo parzialmente attuate; dall’altro lato, - anche a causa dell’assenza di un sistema di monitoraggio della spesa e di rilevazione analitica dei costi- non vi è stato un puntuale riscontro circa i risparmi conseguiti.

La Corte ritiene che non sia più rinviabile la creazione di un adeguato sistema, supportato da idonei applicativi informatici, che permetta alla Ragioneria Generale un monitoraggio costante della gestione finanziaria dell’Amministrazione e degli enti controllati con puntuale attenzione per le voci di spesa interessate dalle norme di *spending review*.

Ciò premesso, nel 2016 sono state introdotte disposizioni relative agli enti vigilati, ai consorzi di bonifica, alle società partecipate, le quali -più che a risparmi di spesa -

sembrano orientate alla salvaguardia del personale; a tal proposito, si richiama l'attenzione sul rispetto dei principi costituzionali del buon andamento, del pubblico concorso e dell'equilibrio finanziario.

L'esito dell'applicazione delle disposizioni sulla revisione della spesa nel corso dell'anno 2016 ha dato risultati alquanto modesti. Le spese di funzionamento hanno subito, infatti, un sostanziale aumento per effetto del riconoscimento nel corso dell'anno di numerosi debiti fuori bilancio; al netto di tali poste, il risparmio sarebbe stato comunque di appena 67 mila euro. Si è registrato, poi, un incremento degli impegni in favore delle società partecipate, pari complessivamente a euro 87 milioni di euro rispetto ai 71 milioni del 2015.

In considerazione dell'elevato importo dei debiti fuori bilancio, che ha di fatto vanificato le previste riduzioni di spesa, le Sezioni riunite auspicano che la Regione proceda a una più accurata programmazione finanziaria.

L'Amministrazione regionale, inoltre, non dispone dei dati complessivi sull'attuazione delle norme di revisione della spesa nell'ambito degli enti vigilati e controllati. Ciò desta notevoli perplessità, poiché implica che una parte della finanza regionale allargata sfugge al controllo, finendo così per ostacolare la puntuale elaborazione del bilancio consolidato.

Alcuni risparmi significativi si sono realizzati nell'ambito delle spese per canoni di locazione di immobili. Al 31 dicembre 2015 gli uffici dell'Amministrazione regionale risultavano ubicati in 141 immobili per un canone complessivo annuo, comprensivo di IVA, di 17 milioni di euro. A fine 2016 gli immobili detenuti in locazione si sono ridotti a 130 con un correlativo esborso per canoni annui complessivamente pari a 16,6 milioni.

La valutazione delle Sezioni riunite sul sistema dei controlli interni della Regione nel 2016 rimane sostanzialmente negativa -così come avvenuto negli anni precedenti- a causa delle diffuse criticità che investono le sue diverse componenti; in primo luogo, il ciclo della *performance* è stato avviato in maniera tardiva e incompleta rispetto al disegno delineato dall'art. 11, comma 4, della legge regionale 5 aprile 2011, n. 5; in secondo luogo, il controllo di gestione, malgrado il miglioramento dell'applicativo GE.KO., è rimasto carente a causa dell'assenza di contabilità analitica; infine, i controlli di regolarità amministrativa e contabile, quelli sulle società partecipate e sugli enti vigilati, nonché sulla prevenzione della corruzione, si sono rivelati lacunosi.

Per quanto attiene al ciclo della *performance*, in assenza di Organismo indipendente di valutazione, operativo soltanto nel mese di novembre 2016, gli adempimenti relativi sono stati parzialmente curati dal Se.Pi.Co.S., sebbene non siano mancate talune interruzioni nella sua operatività.

La Direttiva di indirizzo per la programmazione strategica dell'anno 2016 è stata emanata il 5 maggio 2016 e la maggior parte degli Assessori ha adottato le direttive entro la fine del mese di giugno 2016, tranne due che vi hanno provveduto, addirittura, soltanto nel mese di ottobre.

Le Sezioni riunite ritengono di dovere esporre alcune riflessioni in merito.

Va innanzitutto osservato che il ciclo della *performance* è stato avviato solo alla metà del 2016, con palese violazione delle previsioni e della stessa *ratio* del decreto legislativo n. 150 del 2009, che impongono, invece, la programmazione e l'assunzione delle direttive di indirizzo prima dell'inizio dell'anno di riferimento.

Non è irrilevante, poi, il ritardo della Regione sia nella ricostituzione del collegio del Se.Pi.Co.S., che ha potuto espletare le sue funzioni in modo completo soltanto per cinque mesi, sia nell'istituzione dell'OIV, così come appare anomalo il fatto che si prolunghino ancora oggi le procedure di valutazione dei dirigenti in relazione ad attività antecedenti al 2015.

La direttiva per il 2016, inoltre, conferma l'inattendibilità complessiva del controllo con specifico riguardo ai rapporti tra obiettivi e costi; infatti, in assenza di contabilità analitica ed economica, non si è potuta realizzare alcuna effettiva programmazione di breve e medio periodo, con indicazione del *budget* assegnato ai vari centri di spesa in relazione agli obiettivi intermedi e finali da realizzare. Sotto altro profilo, non risulta neppure che sia stato creato un adeguato raccordo tra le modalità di assegnazione delle risorse e di analisi del loro utilizzo da parte dei dirigenti, il nuovo sistema di contabilità previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e il ciclo della *performance*.

Risulta altresì inaccettabile che, malgrado i continui moniti delle Sezioni riunite, il sistema di valutazione dei dirigenti sia tuttora contraddistinto dall'impiego di criteri risalenti agli anni 2007- 2008, cioè ad un contesto normativo profondamente diverso da quello attuale.

Le Sezioni riunite constatano inoltre che nel corso del 2016 il controllo di gestione, malgrado i progressi compiuti nell'utilizzo dell'applicativo GE.KO., continua a rivelarsi inadeguato a causa della mancanza della rilevazione analitica dei costi; tale grave lacuna

preclude in effetti la possibilità di effettuare le valutazioni di efficienza ed economicità, che, invece, appaiono indispensabili in tutte le fasi del controllo in questione. Tutto ciò, a sua volta, si riverbera negativamente sul ciclo della *performance*, che, infatti, implica una preliminare verifica di coerenza fra risorse e obiettivi e un successivo confronto fra risultati realizzati e mezzi impiegati.

In ordine al controllo di regolarità amministrativa e contabile, le Sezioni riunite non possono non manifestare preoccupazione per le numerose anomalie riscontrate dalle Ragionerie centrali. E' quindi necessario che la Regione provveda a dotare adeguatamente di risorse informatiche e di personale gli anzidetti Uffici e che all'interno di ciascun Dipartimento vengano diramate puntuali direttive sul rigoroso rispetto delle procedure contabili di entrata e di spesa.

Infine, le Sezioni riunite ribadiscono che tra i controlli di regolarità si iscrivono pure le attività del Collegio dei revisori dei conti, organo che neppure nel 2016 è stato istituito presso la Regione siciliana. E' quindi auspicabile che la Commissione paritetica provveda all'approvazione delle norme di attuazione, che sono state oggetto della deliberazione della Giunta n. 273 del 4 agosto 2016.

Per quanto attiene al tema del controllo della Regione nei confronti delle società partecipate, le Sezioni riunite rinviando alle considerazioni espresse in merito dalla Sezione di controllo nella deliberazione n. 62/2017/GEST relativa alla formulazione e all'attuazione del piano di razionalizzazione di tali società; nel contempo, evidenziano che la sostanziale inadeguatezza del sistema dei controlli in questione non solo non permette alla Regione di verificare l'efficacia e l'efficienza della loro gestione, ma ostacola l'acquisizione tempestiva dei dati e delle informazioni indispensabili sia per la valutazione complessiva della finanza pubblica allargata sia per la redazione del bilancio consolidato.

Dal punto di vista organizzativo, è necessario creare un raccordo stabile e permanente tra i collegi sindacali delle società, il Servizio partecipazioni del Dipartimento del bilancio, gli organi di controllo della gestione delle varie società e l'Organismo indipendente di valutazione della Regione (OIV).

La Corte sottolinea che ogni anno il Governo regionale dovrebbe definire preventivamente gli obiettivi gestionali per ciascuna società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi; a ciò dovrebbe accompagnarsi la creazione di un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra la Regione e la

società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Nella trattazione dei controlli della Regione nei confronti di enti e di organismi vigilati, le Sezioni riunite devono osservare che neppure nel 2016 è stato attuato l'art. 39 della legge regionale n. 9 del 2015, che aveva previsto l'approvazione di un piano di riordino degli enti regionali, al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

L'inerzia degli enti nel rispondere alle richieste di informazioni da parte della Ragioneria generale è indicativa di un'oggettiva e permanente debolezza intrinseca dei controlli, atteso che sono rimaste quasi inattuata le numerose circolari emesse dal Ragioniere generale concernenti il contenimento della spesa e la contabilità armonizzata.

Nell'insieme l'Amministrazione riferisce che trovano conferma le criticità già constatate negli anni precedenti: la difformità dei documenti contabili rispetto alla vigente normativa, bilanci di previsione e variazioni di bilancio presentati ad esercizio di riferimento scaduto, rendiconti precedenti al 2015 non approvati, gestione provvisoria autorizzata per l'intero anno, mancata trasmissione delle relazioni semestrali dei colleghi dei revisori.

In definitiva, queste Sezioni riunite ritengono di dover rilevare come il numero cospicuo e l'eterogeneità di enti ed organismi vigilati dalla Regione comportino in effetti perniciose sovrapposizioni di funzioni e sostanziale inadeguatezza dei sistemi di controllo, basati essenzialmente su riscontri cartolari, essendo sono molto sporadiche le verifiche *in loco*.

Appare quindi urgente una radicale riforma di tali enti anche con un deciso potenziamento del sistema dei controlli esterni.

Infine, va rammentata la difficile situazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, che attualmente si configurano come enti pubblici non economici, dotati di autonomia finanziaria e amministrativa, sottoposti al controllo della Regione: occorre, infatti, procedere ad un'organica riforma delle stesse, favorendo la privatizzazione di quelle, specialmente di origine ecclesiastica, che non hanno matrice pubblicistica.

In merito ai controlli per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, le Sezioni riunite ancora una volta richiamano l'attenzione dei competenti organi affinché venga assicurata l'effettività dei summenzionati controlli nell'ambito sia della stessa

amministrazione regionale, sia nei confronti delle società partecipate nonché degli organismi ed enti vigilati o controllati dalla Regione.

L'osservanza delle normative in materia non può però risolversi nel mero adempimento formalistico della redazione di *report*, ma richiede un maggiore recupero di efficienza e di efficacia dell'intero apparato amministrativo. Va da sé che ogni eventuale processo di riorganizzazione dovrà essere accompagnato contestualmente da una tempestiva nuova mappatura dei rischi e da un aggiornamento del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione; ciò non si è verificato nel 2016, poiché l'attuazione del Decreto presidenziale n. 12 del 2016 non è stata seguita da una celere ridefinizione della mappatura, che, infatti, si è protratta sino agli inizi del 2017; il PTPC per il 2016, pertanto, si è rivelato non più attuale per la seconda metà del medesimo anno.

11. LA FINANZA LOCALE IN SICILIA

L'analisi dei dati relativi al 2016 conferma il progressivo aggravamento dello stato di salute della finanza locale siciliana, particolarmente esposta alle difficoltà scaturenti dalla congiuntura economica, ma anche dall'impatto di importanti riforme, quali, *in primis*, quella sull'armonizzazione dei sistemi contabili e sul riordino delle funzioni di area vasta, cui la Sezione di controllo ha dedicato specifici approfondimenti tematici.

Sotto quest'ultimo profilo, si segnala, da ultimo, la recente indagine sullo stato della finanza dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane (delibera n. 125/2017/GEST), nella quale è stato offerto un ulteriore aggiornamento del quadro conoscitivo fornito alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, in occasione dell'audizione tenutasi a Roma il 29 marzo 2017.

Nei comuni, il volume complessivo delle riscossioni correnti, dal 2013 al 2016, passa da 4.253 a 4.320 milioni di euro, facendo segnare un aumento dell'1,5 per cento circa. Per effetto delle manovre legislative e delle modalità di contabilizzazione del fondo di solidarietà comunale, si registra una progressiva inversione di andamento tra entrate tributarie e trasferimenti: le riscossioni complessive al titolo I aumentano da 2.239 milioni di euro del 2013 a 2.500 milioni di euro nel 2016 (+11,6%); per contro, le entrate derivate diminuiscono nello stesso quadriennio da 1.593 a 1.393 milioni di euro (-12,5%).

Particolarmente critica appare la flessione (-80% circa) delle riscossioni dei trasferimenti erariali, che passano tra il 2013 e il 2016 da 1.308 a 266 milioni di euro. Computando le risorse del Fondo di solidarietà comunale - contabilizzate al titolo I - ascendono a 980 milioni di euro, facendo registrare una flessione più contenuta (-4,39%).

I trasferimenti regionali, nel periodo 2013/2016, subiscono una riduzione molto meno marcata (-1,44% circa), riducendosi da 912 a 899 milioni di euro.

Forti motivi di preoccupazione, tuttavia, sono derivati dalla prolungata operatività, nel 2016, della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 4 della legge di stabilità regionale che ha comportato, per oltre metà esercizio, un sensibile ridimensionamento dell'autorizzazione di spesa - da 340 a soli 85 milioni di euro - in favore degli enti locali.

Le entrate extratributarie risultano in lieve aumento, passando da 420 a 432 milioni di euro, con un significativo incremento nell'ultimo esercizio. Nell'attuale congiuntura economica, le limitate capacità di drenaggio della leva fiscale ed extratributaria, ove

considerate unitamente all'elevato livello di rigidità della spesa corrente, inducono a nutrire perplessità sul livello di sostenibilità, nel tempo, dei predetti tagli di risorse derivate, considerate nel loro complesso.

Particolarmente critica appare la situazione nelle Città metropolitane e nei liberi Consorzi comunali, per i quali, in un contesto di forte incertezza istituzionale, ai consistenti tagli ai trasferimenti, divenuti in molti casi negativi per l'esubero di oneri restitutori, si cumulano gli effetti del sempre crescente contributo alla finanza pubblica.

Le riscossioni dei trasferimenti erariali, nel triennio 2012/2014, si riducono di quasi il 92 per cento (da 90 a 7 milioni di euro). Nel biennio 2015-16, la riscossione di trasferimenti erariali molto datati e per importi rilevanti (rispettivamente, 151 e 121 milioni di euro) ha avuto un temporaneo effetto benefico sugli equilibri di cassa.

Al netto di queste erogazioni *una tantum*, convenute nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015, le riscossioni, nell'ultimo biennio, risulterebbero pari solamente a 6 e a 10 milioni di euro.

Assumono una valenza quasi compensativa i trasferimenti regionali, che nel 2016, per la parte relativa al finanziamento delle funzioni degli enti di area vasta, ammontano a 28 milioni di euro, cui si aggiungono 24 milioni di euro erogati a titolo di assegnazione straordinaria per garantire il pagamento degli emolumenti al personale dipendente, ai sensi dall'art. 7 della l.r. n. 24/2016. Ulteriori 5 milioni di euro sono stati destinati al trasporto degli alunni disabili.

L'andamento dei trasferimenti trova scarsi margini compensativi nelle entrate tributarie, le cui riscossioni si riducono, nel periodo in esame, di 11,7 punti percentuali.

Le principali voci d'entrata sono costituite da imposta RC auto ed IPT, anche se si registra in alcune realtà una certa incidenza anche del tributo ambientale provinciale (TEFA).

Nonostante gli sforzi profusi dalle varie amministrazioni ai fini di un più redditizio utilizzo del proprio patrimonio, soprattutto sul versante dei fitti attivi (-7,8% con andamenti discontinui tra i vari enti) e dei proventi da canoni concessori (+25%), anche le entrate extra tributarie fanno segnare una flessione del 28 per cento.

A livello aggregato, è rilevabile una forte flessione delle entrate derivate, che, in presenza di scarsi margini di manovrabilità delle entrate proprie e ad invarianza di funzioni e servizi da garantire, non riesce a coprire strutturalmente la spesa corrente, connotata invece da un elevato grado di rigidità strutturale.

Tali effetti si cumulano con quelli del contributo alla finanza pubblica, di ammontare progressivamente crescente e dunque sempre meno sostenibile finanziariamente: tra il 2014 e il 2016 passa da 22 a 164 milioni, che ascendono ulteriormente, nel 2017, a ben 230 milioni.

Principalmente per effetto dell'entrata a regime dell'armonizzazione contabile, che impone (art. 179, comma 2, lett. c bis del Tuel) l'allineamento temporale tra l'accertamento dell'amministrazione ricevente e l'impegno di quella erogante, migliora lievemente la velocità di riscossione dei trasferimenti regionali, che si attesta al 39% circa nel 2015 (negli enti di area vasta, anche per effetto delle anticipazioni straordinarie, il valore si attesta al 63,3%).

Particolare attenzione, a riguardo, merita la perdurante operatività, nel 2016, del Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, oggetto di rilevanti modifiche ad opera dell'art. 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 che ne muta natura (i trasferimenti delle risorse finanziarie si intendono quali contributi ai bilanci delle autonomie locali per attenuare gli effetti dell'abrogazione delle forme precedenti di contribuzione) e cadenze di erogazione (quattro trimestralità, l'ultima delle quali, a saldo, entro il 31 dicembre dell'esercizio finanziario di riferimento).

Anche il nuovo sistema introdotto dalla legge regionale n. 27/2016 ribadisce meccanismi di penalizzazione finanziaria nel caso di mancata e *ingiustificata* conclusione da parte dei comuni, entro il termine del 31 dicembre 2018, dei processi di stabilizzazione di personale precario, nella misura consentita dalle vigenti disposizioni.

L'avvio dei processi di stabilizzazione, tuttavia, è espressamente subordinato dal legislatore regionale alla sussistenza di una serie di presupposti ed al rispetto di una serie di vincoli, quali la necessaria sostenibilità della spesa a regime e il rispetto dei "limiti del proprio fabbisogno e delle disponibilità di organico", nonché degli obiettivi di pareggio di bilancio e delle "norme di contenimento della spesa di personale".

Tale fase, comunque, per le refluenze che derivano sugli altri livelli istituzionali, presuppone – già sul piano logico - il completamento delle procedure di riassetto istituzionale degli enti di area vasta e, segnatamente, dei processi di mobilità del personale ex provinciale in esubero, nei termini previsti dall'art. 2 e 3, comma 22, della legge regionale n. 27/2016, analogamente a quanto già attuato a livello nazionale con l'art. 1, commi 424 e 426, della legge n. 190/2014.

Nell'attuale crisi congiunturale, molto preoccupante risulta la costante flessione dei livelli di spesa d'investimento.

Nei comuni, la spesa in conto capitale passa da 546 milioni di euro del 2013 (109,21 p.c.) a 448 milioni di euro nel 2016 (-18%). A livello *pro capite*, la spesa d'investimento ammonta, nel 2016, mediamente ad 88 euro p.c., a fronte di un valore nazionale multiplo (180,8 euro p.c.).

Nei liberi Consorzi, la spesa in conto capitale, nel periodo 2012/16, passa da 140 a 30 milioni di euro. In molti casi, le amministrazioni, per mancanza di disponibilità finanziaria, non hanno potuto garantire la quota di cofinanziamento di importanti progetti per lo sviluppo locale, assistiti da contribuzione dell'UE.

La presenza di così bassi livelli di spesa, insufficienti alla stessa messa in sicurezza di beni primari per la collettività amministrata (*in primis*, strade e scuole), induce, anche alla luce degli impegni assunti nell'Intesa Stato-Regione del 26 giugno 2016, ad auspicare politiche maggiormente improntate alla ripresa degli investimenti.

In quest'ultima prospettiva si colloca la conferma, nel 2016, di un Fondo per investimenti per i comuni (115 milioni di euro), finalizzato alla realizzazione di specifici obiettivi di infrastrutturazione e riqualificazione del territorio, esteso ai liberi Consorzi comunali con una dotazione di 30 milioni di euro da destinare ad interventi straordinari sulla viabilità secondaria.

I probabili effetti benefici di tali previsioni sulla ripresa economica degli enti locali risultano, tuttavia, fortemente attenuati dalla facoltà di destinare alcuni dei predetti trasferimenti di capitale al pagamento di rate di ammortamento di mutui, ordinariamente finanziate, invece, da entrate correnti (art. 162, comma 6, del Tuel).

Tale utilizzo viene addirittura previsto come prioritario, sia pur per i liberi Consorzi “con accertate difficoltà finanziarie che abbiano realizzato e dimostrato misure di contenimento della spesa”.

Forti riserve di costituzionalità desta, inoltre, la previsione di un analogo utilizzo anche in riferimento ai fondi del Piano di Azione e Coesione (PAC) 2014-2020, per un importo di 115 milioni di euro per i comuni e di 30 milioni di euro per i liberi Consorzi.

Evidenti risultano le ripercussioni di tali previsioni in termini di progressiva espansione della spesa corrente a discapito di quella d'investimento, di per sé insufficiente a garantire la manutenzione – e talvolta la stessa messa in sicurezza – del patrimonio pubblico.

Particolarmente difficoltoso, per i comuni, diviene il mantenimento degli equilibri di bilancio nel momento in cui si registra, anche in regime armonizzato, un disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, sia in competenza (dove la forbice tra velocità di riscossione e quella di pagamento è pari a 17,6 punti percentuali), sia in conto residui (dove il differenziale tra tasso di realizzazione e di smaltimento dei residui è pari a ben 26,2 punti percentuali), con un divario in costante incremento.

Il fenomeno appena descritto trova le proprie cause nella difficoltà di riscossione di entrate, che trova riscontro nell'anomala mole di residui attivi *pro capite*, sia conservati che da riportare, rispetto alla media nazionale.

L'incidenza dei residui attivi riportati alle entrate proprie, nel 2015, è pari al 79 per cento dei corrispondenti accertamenti di competenza (85% al netto del fondo di solidarietà), ossia ben al di sopra della soglia di criticità del 65 per cento prevista dai nuovi parametri di deficitarietà strutturale. Il corrispondente valore medio nazionale è pari solamente al 39 per cento (42% al netto del FSC).

L'endemica deficitarietà di cassa che ne scaturisce è comprovata dal progressivo aumento delle anticipazioni di tesoreria, le quali da temporaneo ed eccezionale rimedio per far fronte a momentanee carenze di liquidità si sono sempre più trasformate in ordinario strumento di finanziamento a breve, senza il quale gli enti non riescono a soddisfare le proprie esigenze di spesa.

La loro consistenza, in costante crescita dal 2013, risulta estremamente elevata anche in termini *pro capite*, con un importo che, nei comuni siciliani, aumenta da 327 euro nel 2013 a 381 euro nel 2015 (+14,2%), con un valore che è superiore al doppio del corrispondente valore medio nazionale (163 euro *pro capite*).

L'anticipazione di cassa inestinta al 31.12 è complessivamente pari a 416 milioni di euro, su un importo complessivamente concesso ai sensi dell'art. 222 del Tuel pari a 1.197 milioni di euro. Il fondo cassa complessivo ammonta a 683 milioni di euro, vincolati per 468 milioni.

I fondi da ricostituire ammontano a 208 milioni di euro; in numerosi casi, poi, è stata accertata la mancata determinazione della giacenza vincolata e l'omessa ricostituzione dei relativi fondi ad inizio esercizio, in violazione del principio contabile applicato 10.6.

Ancora più grave risulta la situazione degli equilibri di bilancio dei liberi Consorzi comunali e delle città metropolitane, a rischio di degenerare, già nel breve periodo, in situazioni di paralisi funzionale.

In molti casi, le difficoltà finanziarie hanno determinato un blocco dei pagamenti, con conseguente attivazione dei recuperi forzosi mediante trattenute dell’Agenzia delle entrate a valere sui tributi riscossi dallo Stato. Ulteriori oneri restitutori discendono dai cd. “trasferimenti negativi”, dovuti all’eccedenza di importi da recuperare, da parte dello Stato, rispetto a quelli da erogare. Al 31 dicembre del 2016, l’importo complessivo a vario titolo ancora da restituire all’Erario ammonta ad oltre 166 milioni di euro.

Tra il 2015 e il 2016, i residui passivi correnti passano da 192 a 290 milioni di euro; quelli di nuova formazione da 172 a 245 milioni di euro, per effetto, principalmente, della mancata estinzione di obbligazioni passive già scadute e regolarmente assistite da impegno contabile. A causa della ridotta solvibilità, i nuovi contenziosi passivi passano tra il 2015 e il 2016 da 30 a 101 milioni di euro.

A seguito dell’intensificarsi dell’emergenza finanziaria, il mercato ridimensionamento dei *budget* di spesa ha ridotto al minimo l’attività istituzionale svolta dai liberi Consorzi nei confronti sia degli altri livelli di governo, che, soprattutto, dei fruitori dei servizi pubblici. Hanno risentito particolarmente i servizi per i disabili e quelli di supporto alle scuole di secondo grado; nei casi più gravi, si segnalano situazioni di notevole arretrato nel pagamento degli stipendi.

Nonostante il notevole impegno finanziario della Regione a sostegno degli enti di area vasta, in alcuni casi decisivo al fine di scongiurare situazioni di paralisi funzionale, risulta preoccupante il perdurante ritardo nell’attuazione della riforma regionale del sistema di governo di area vasta, a seguito del quale perdura la fase transitoria in cui i liberi Consorzi, ancora retti da Commissari straordinari, continuano ad esercitare le funzioni attribuite alle ex province regionali, “nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti”.

Tale gestione provvisoria si perpetua in un quadro di crescente aggravamento degli squilibri di bilancio: alle criticità indotte dall’endemica insufficienza delle entrate per la copertura di volumi di spesa molto elevati e scarsamente comprimibili, si è tentato di dare risposta attraverso il crescente utilizzo di entrate straordinarie - tra cui, *in primis*, l’avanzo di amministrazione - fisiologicamente inidonee ad un duraturo utilizzo nel tempo.

In alcuni casi, inoltre, l'esame delle risultanze dei rendiconti 2015 e 2016 ha messo in evidenza fenomeni di possibile sottostima di una serie di fondamentali poste contabili (fondo crediti di dubbia esigibilità, fondo rischi contenzioso, ecc.), in grado di ripercuotersi negativamente sull'attendibilità dei risultati di amministrazione.

La natura strutturale dei fattori di squilibrio riscontrati postula rimedi aventi la stessa natura, che, superando logiche emergenziali, assicurino una risposta ordinamentale tesa a garantire stabilmente la continuità istituzionale e la reale funzionalità delle amministrazioni in esame, garantendo risorse adeguate alle funzioni ed ai servizi istituzionali di pertinenza.

Tale obiettivo, in coerenza con i principi di buon andamento e di economicità, dev'essere rispondente ad una logica di riassetto e di razionalizzazione dell'intero sistema, secondo una visione strategica di ampio respiro, che va attuata secondo dinamiche concertative tra i vari livelli istituzionali coinvolti, ivi compreso quello centrale.

La natura strutturale dei fattori di squilibrio e le tempistiche fisiologicamente necessarie all'attuazione di riforme tese a darvi soluzione inducono a nutrire scarso ottimismo, soprattutto per alcuni enti, ai fini della garanzia continuativa di funzioni e servizi essenziali.

All'esito del precedente ciclo di monitoraggio finanziario, in numerosi casi la Sezione di controllo ha riscontrato la non corretta applicazione, anche da parte dei comuni, dei nuovi principi dell'armonizzazione contabile.

Significative anomalie, in particolare, sono state riscontrate con riferimento all'errata interpretazione del concetto di "esigibilità" e di "scadenza" dell'obbligazione, alla spontanea (ossia non *jussu iudicis*) riedizione della procedura di riaccertamento straordinario, in violazione del principio di unicità dell'operazione di cui all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 118/2011 e del principio 9.3 dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, alla conservazione nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 di residui attivi, di parte corrente e in conto capitale, cancellati in fase di riaccertamento straordinario e confluiti nel maggior disavanzo ripianabile in 30 anni.

Dall'esame della banca dati IGEP (ove confluiscono di i dati ufficialmente comunicati dagli enti alla Ragioneria generale dello Stato), emerge, inoltre, che ben 112 sono gli enti che presentano un disavanzo di amministrazione da ripianare, pari a 1,5 miliardi di euro, prevalentemente dislocati nelle province di Catania (29), Messina (23) e Palermo (21).

Risultano, inoltre, allo stato, ben 51 enti, principalmente ricompresi nelle province di Messina (17) e Palermo (10), che hanno distribuito l'intero avanzo tra le quote previste dall'art. 187 del Tuel (fondi liberi, vincolati, destinati ad investimenti ed accantonati), registrando poi, alquanto irrisultantemente, una quota disponibile pari a zero.

Un secondo gruppo di 39 enti, invece, ancora più irrisultantemente, presenta un risultato di amministrazione pari a zero e non ha effettuato alcun appostamento tra le quote previste dall'art. 187 del Tuel, neppure a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità o di fondo rischi contenzioso.

Nel 2015, all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario ed ordinario, il volume dei residui attivi correnti flette solamente del 13,2 per cento, passando da 4.644 a 4.032 milioni di euro.

Scarso impatto gestionale sembra aver avuto, pertanto, tale operazione contabile, finalizzata ad adeguare lo *stock* dei residui attivi e passivi al nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, attraverso anche la cancellazione di quelli cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015.

Particolarmente anomala, inoltre, appare la dinamica di crescita dei residui di nuova formazione nel 2015 (1.912 milioni di euro), addirittura maggiore di quella registrata nell'esercizio 2014, in regime prearmonizzato, (1.872 mln).

A fronte di residui attivi correnti totali, al 31.12.2015, pari a 4.715 milioni di euro, risulta accantonato un fondo crediti di dubbia esigibilità pari a 1.909 milioni (40,5%).

Per i residui passivi correnti, appare evidente, rispetto al 2014, una più marcata riduzione delle poste passive contabilizzate, a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario ed ordinario (-26,9%, da 2.484 a 1.816 mln di euro; nel 2014, da 2.678 a 2.444 mln/€ - 8,73%), in conseguenza dell'eliminazione di quelle non ancora scadute e della loro reimputazione all'esercizio di effettiva scadenza.

Merita particolare attenzione, anche in questo caso, l'andamento dei residui passivi correnti di nuova formazione, che, nel 2015, sono pari ad oltre 1 miliardo di euro (nell'esercizio precedente, in regime prearmonizzato, ammontavano ad 1,2 mld), per effetto, principalmente, della mancata estinzione di obbligazioni passive verso terzi già scadute e regolarmente assistite da impegno contabile.

Tale consistenza costituisce in molti casi un eloquente indice rivelatore dello stato di ridotta solvenza in cui versano molti comuni siciliani.

Il fondo pluriennale vincolato di parte corrente, tenuto conto anche delle tempistiche *ex lege* delle operazioni di riaccertamento straordinario (mediamente poste in essere ad agosto 2015, ad oltre metà esercizio), subisce una buona movimentazione in corso d'esercizio e si riduce di oltre 46,3 milioni di euro.

A livello aggregato, si registra un'irrituale variazione in aumento in 71 comuni, mentre in ulteriori due è stato riscontrato, addirittura, un FPV corrente avente segno negativo.

La consistenza del fondo pluriennale vincolato di parte capitale, a fine esercizio 2015 passa da 578 a 544 milioni di euro.

Nel 2015, il numero di enti in condizioni di deficitarietà strutturale è pari a 16, cui se ne aggiungono ulteriori 38, soggetti in via provvisoria ai controlli previsti per gli enti deficitari, a seguito della mancata presentazione del certificato allegato al rendiconto.

Trenta, invece, sono gli enti in condizione di squilibrio strutturale di bilancio, che, al fine di evitare il dissesto finanziario, hanno avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

La situazione risulta in costante evoluzione, anche per via di reiterati e recenti interventi legislativi - ispirati più alla necessità di trovare soluzioni a fattispecie concrete che ad esigenze di coerenza con la logica di sistema – i quali hanno consentito la rimodulazione dei piani in presenza di determinati presupposti.

Particolarmente problematica, in questo senso, l'attuazione dell'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che ha previsto per gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014, la possibilità di rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'articolo 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015.

Da ultimo, l'art. 36, comma 4, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, ribaltando i principi di diritto affermati dalla Sezione delle autonomie con la citata delibera n. 9/2017/QMIG, depositata il 30 marzo 2017, estende la facoltà di rimodulazione ai debiti *“anche emersi dopo la approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ancorché relativi a obbligazioni sorte antecedentemente alla dichiarazione di predissesto”*.

Nell'ultimo anno, hanno formalizzato il dissesto finanziario – spontaneamente o in via commissariale – ben 11 comuni, cui vanno aggiunti altri 13 che versano già in dissesto

e non hanno ultimato la procedura di risanamento, per un totale di 24. La maggiore concentrazione si registra nelle province di Catania (n. 6), Palermo (n. 5) e Messina (n. 4).

E' da registrare un significativo incremento del numero di amministrazioni che hanno formalizzato la delibera di cui all'articolo 244 del Tuel a seguito dell'introduzione di specifiche misure di sostegno introdotte dal legislatore regionale per la copertura degli oneri del personale in esubero ex articolo 259, comma 10, del Tuel, ma anche a titolo di integrazione al fondo straordinario di cui all'articolo 9, comma 6, della legge regionale n. 9/2015.

Da ultimo, è previsto anche un contributo decennale (articolo 6, comma 10, legge regionale n. 5/2014) sia per gli enti in dissesto che in procedura di riequilibrio, a valere su *plafond*, rispettivamente, di un milione di euro e di quattro milioni di euro.

Il numero di enti non rispettosi, nel 2016, del saldo finale di finanza pubblica, introdotto dall'articolo 1, comma 707 e ss., della legge n. 208 del 2015 - è pari a sette, cui si aggiungono, come riferito in precedenza, sei liberi Consorzi, per un totale di tredici.

Rispetto ai dati del 2015, ultimo anno di vigenza del patto di stabilità interno, in cui il numero di enti non rispettosi era stato di ben 32, appare evidente il miglioramento della *performance* dei comuni siciliani, in costanza del nuovo regime vincolistico, basato su un saldo di competenza.

I sei liberi Consorzi hanno maturato una differenza tra saldo finanziario ed obiettivo di oltre 90 milioni di euro (ben 41 nella sola Città metropolitana di Catania), principalmente per l'incidenza del contributo alla finanza pubblica e per l'ampio utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Il numero di enti inottemperanti, tuttavia, va inteso per difetto, avendo la Corte più volte accertato, in sede di controllo finanziario, il rispetto solo formale ed apparente degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno, attraverso anomale imputazioni di bilancio od altri *excamotage* contabili. In numerosi casi, è stata attivata la procedura sanzionatoria all'uopo prevista dall'articolo 20, comma 12, del decreto legge n. 98/2011.

Per effetto delle normative vincolistiche, pur attenuate a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge n. 90/2014, la spesa del personale subisce un decremento del 9 per cento circa, passando, tra il 2012 e il 2016, da 1.626 a 1.490 milioni di euro.

Per contro, nello stesso arco temporale, si registra un elevato livello di spesa per prestazioni di servizi, che, dopo un iniziale incremento, si attesta, nel 2016, a 1.806 milioni di euro, quale possibile sintomo di un utilizzo strumentale delle esternalizzazioni di servizi

al fine di rispettare, solo in modo formale, l'obbligo di contenimento della spesa di personale. Cresce la spesa per i contratti di servizio, soprattutto nei comuni con assetti organizzativi fortemente esternalizzati.

Nell'attuale fase critica in cui versa la finanza provinciale, particolare attenzione meritano le politiche di contenimento delle dinamiche retributive ed occupazionali attuate dai liberi Consorzi comunali e dalle Città metropolitane.

La consistenza degli organici di personale, tra il 2012 e il 2016, subisce una significativa riduzione (-19%) soprattutto a causa del blocco del *turn over* (le unità in servizio, in totale, passano da 6013 a 4914 unità).

In particolare, il personale con qualifica dirigenziale di ruolo diminuisce del 51 per cento (da 73 a 36 unità), mentre la consistenza dei dirigenti a tempo determinato si azzerava quasi del tutto (da 27 a 2, pari a -93%). In media, negli enti di area vasta vi è un dirigente ogni 128 dipendenti.

Anche il personale di comparto si riduce in maniera significativa (-20%), passando da 5.347 a 4.300 unità; quello precario, ammonta nei nove enti di area vasta a 557 unità.

Ciononostante, nell'attuale fase transitoria, pur in presenza di una certa asimmetria nel riparto di funzioni, i livelli di spesa media *pro capite* a livello regionale (€ 32,09) risultano quasi doppi rispetto al valore medio nazionale (€ 17,18), dato quest'ultimo che risente dei processi, non ancora avviati in Sicilia, di ricollocazione del personale in esubero presso altre amministrazioni (oltre 16.000 unità).

