



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

SINTESI DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014

PRESIDENTE: MAURIZIO GRAFFEO

RELATORE: LICIA CENTRO

PALERMO. 3 LUGLIO 2015 – PALAZZO STERI

1. IL RENDICONTO GENERALE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014

Il conto del bilancio.

Il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2014 riassume icasticamente, anche se in termini numerici, le gravi e diffuse criticità gestionali che saranno illustrate nei successivi capitoli della presente relazione.

Occorre, in particolare, richiamare l'attenzione su alcuni risultati riportati nel consuntivo, che, anche in considerazione del loro significativo importo, lo caratterizzano in modo particolarmente negativo e con andamenti protratti nel tempo, tali da potersi qualificare ormai come strutturali dei conti pubblici regionali: tutti i saldi di bilancio, infatti, presentano consistenti valori negativi e lo stesso risultato di amministrazione contabilizza un cospicuo disavanzo finanziario tra i fondi regionali.

D'altra parte, la circostanza che lo Statuto speciale garantisca alla Regione un elevato grado di autonomia finanziaria, finisce al contempo per esporre il suo bilancio all'impatto della situazione economica regionale. Secondo quanto segnalato anche dalla Banca d'Italia nel suo annuale rapporto sull'economia della Sicilia, anche il 2014, infatti, si è rivelato un anno ancora molto difficile, durante il quale, come avviene, peraltro, da ben sette anni a questa parte, "è proseguito l'arretramento dell'attività economica", consegnandoci un persistente quadro recessivo in termini di prodotto interno lordo, un numero di occupati ulteriormente diminuito" (- 1 %), un "tasso di disoccupazione cresciuto dal 21 al 22,2 per cento e tra i più elevati tra le regioni italiane". Completano il quadro economico la contrazione dei redditi disponibili e dei consumi delle famiglie, nonché il significativo acuirsi nel territorio regionale di disuguaglianze ed esclusioni sociali.

Orbene, se tali sfavorevoli *performance* inevitabilmente hanno finito per influenzare sotto molteplici profili i risultati, del pari negativi, registrati nel rendiconto per il 2014, non appare invece dimostrabile, in mancanza di idonei indicatori, che la programmazione e l'esecuzione del bilancio nel campo economico abbiano efficacemente governato le anzidette variabili.

La Corte è ben consapevole che il complesso e difficile quadro di fondo dell'economia regionale ha, in definitiva, complicato gli sforzi di consolidamento della finanza pubblica, timidamente avviati dal Governo regionale nel biennio 2013-2014 e portati avanti, con rinnovata maggiore decisione, in questo primo semestre del 2015.

Tuttavia, tenuto conto del progressivo deterioramento dei conti, nonché del durevole peggioramento della situazione finanziaria, queste Sezioni riunite hanno più volte sottoposto in passato alla responsabile attenzione dei competenti Organi regionali l'improcrastinabile esigenza di predisporre un concreto programma di rientro dal *deficit* di bilancio, ormai strutturale e consolidato, in modo da realizzare, pur in un ragionevole lasso di tempo, un effettivo e credibile risanamento della finanza pubblica regionale. Tale soluzione, formulata dalla Corte in termini meramente tecnici e scevra da considerazioni di merito sulle scelte da adottare in concreto, che, infatti, sono riservate alla competenza e responsabilità degli organi politici, ha ricevuto attenzione anche in sede legislativa.

Con l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2011 era stato infatti previsto che “per consentire il miglioramento dei saldi di bilancio, la Regione provvede ad elaborare, entro il 31 dicembre 2013, un piano di riordino della normativa regionale finalizzato al contenimento della spesa corrente e al perseguimento di obiettivi di risparmio per i principali settori di intervento”.

Alla redazione del piano, pur ribadito quale specifico impegno del Governo regionale in sede di DPEF 2014-2017, non si è tuttavia provveduto, determinandosi, di conseguenza, fondate incertezze circa la capacità degli apparati regionali di predisporre e portare a compimento simili percorsi che, invero, implicano l'adozione di severe scelte strategiche.

Tenuto conto della situazione di grave emergenza che, in atto e anche in prospettiva futura, caratterizza la finanza pubblica regionale, la Corte, nel quadro dei compiti ad essa demandati a garanzia dei principi costituzionali posti a tutela degli equilibri dei bilanci pubblici, intende sollecitare in questa sede un'attenta e responsabile riflessione da parte dei competenti Organi nazionali e regionali su uno snodo di estremo rilievo.

Con maggiore urgenza e preoccupazione rispetto al passato, anche in considerazione dei sempre più stringenti vincoli esogeni di cui deve tener conto la politica di bilancio della Regione, va, infatti, segnalata l'esigenza che lo stato dei conti pubblici regionali venga al più presto sottoposto ad adeguati percorsi di risanamento concordati con il livello centrale, così come si è provveduto in altre occasioni da parte del legislatore statale. A tal fine appare necessaria la predisposizione di un piano pluriennale di rientro per il ripristino strutturale dell'equilibrio del bilancio regionale, che, previa ricognizione della reale situazione dei conti, recepisca apposite intese tra lo Stato e la Regione. Non sembra più procrastinabile, inoltre, una revisione delle vigenti norme di attuazione dello Statuto in

materia finanziaria, tale da assicurare alla Regione siciliana un quadro delle entrate tributarie proprie certo, duraturo e conforme alle prerogative statutarie.

Va, comunque, parimenti segnalato come una buona base di partenza per l'avvio di un simile percorso sia rappresentata da un primo disegno strategico, finalmente delineato dal DPEF regionale 2015-2017. Con un sostanziale approccio pattizio, si è fatto esplicito riferimento, da una parte, a specifiche “riforme ed interventi di razionalizzazione della spesa e di aumento delle entrate”, dall'altra, ad alcune “richieste oggetto di negoziazione tra la Regione e lo Stato”. Gli intenti del Governo regionale, poi, hanno trovato concreta conferma nel disegno di legge di stabilità per il 2015 che, infatti, contiene numerose norme ispirate a rigorose politiche d'intervento, in grado di incidere sulle rigidità strutturali dei conti regionali. Tali proposte, pur non avendo trovato sempre adeguato riscontro, per alcuni profili, in sede di discussione parlamentare, sono tuttavia refluite, senza il sostanziale stravolgimento del disegno originario, nella legge regionale n. 9 del 7 maggio 2015.

Tornando ai risultati di insieme e differenziali, la loro analisi pone in evidenza una condizione - che si protrae ormai da oltre un decennio - di difficile sostenibilità dei conti pubblici regionali, come dimostra il generalizzato e significativo deterioramento dei saldi fondamentali di bilancio, che presentano dati in deciso peggioramento rispetto al 2013 e valori negativi anche per quelle poste che, invece, avevano realizzato risultati positivi.

In particolare, destano notevole preoccupazione - in quanto particolarmente rilevanti ai fini della valutazione dello stato complessivo della finanza pubblica regionale - i risultati del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato: entrambi, infatti, presentano significativi regressi rispetto all'esercizio precedente, nonché ampi scostamenti nei confronti degli obiettivi programmatici.

Il primo, pur determinato in sede di manovra per il 2014 in 196 milioni di euro, invece, nella gestione di competenza si negativizza, raggiungendo i 2,8 miliardi (nel 2013 era stato, invece, pari a + 1,15 miliardi di euro); sul fronte della cassa il divario negativo è di 568 milioni, mentre nell'esercizio precedente si era registrato un esito attivo per 491 milioni.

Anche il ricorso al mercato, indicato programmaticamente in poco più di 90 milioni di euro, presenta poi risultati negativi sia per la gestione di competenza (- 3,1 miliardi), sia per quella di cassa (- 810 milioni) che, invece, nel 2013, avevano contabilizzato valori positivi, rispettivamente pari a 903 e 244 milioni di euro.

Al fine di valutare le cause di tale situazione occorre considerare come, in effetti, il consuntivo in esame abbia risentito in misura particolarmente accentuata dell'influenza negativa di taluni fenomeni che hanno interessato sia l'entrata che la spesa. Sul primo versante occorre fare riferimento ai minori accertamenti emersi per le entrate tributarie, pari nel loro complesso a circa 1,5 miliardi di euro, di cui 585 milioni trattenuti dallo Stato a titolo di concorso alla finanza pubblica, e 955 milioni conseguenti alle riduzioni contabilizzate dai principali cespiti di entrate tributarie, effetto probabilmente indotto dal ciclo economico particolarmente negativo. Sul fronte della spesa, invece, per alcune poste dei fondi extra-regionali, si è verificata una maggiore attivazione degli impegni (2 miliardi di euro) rispetto agli accertamenti sui trasferimenti a tale titolo (708 milioni di euro), circostanza che, in definitiva, ha generato un differenziale pari a 1,3 miliardi di euro.

L'insieme dei due elementi innanzi descritti, pertanto, ha finito per incidere per un complesso di 2,85 miliardi di euro sulla determinazione sia del saldo netto da finanziare, sia del ricorso al mercato: gli stessi, infatti, in assenza dei fenomeni riferiti, avrebbero rispettivamente contabilizzato importi sempre negativi, ma pari, per il primo, a circa 22 milioni di euro e non già, come da rendiconto, a 2.874 milioni di euro. Per il secondo, invece, a fronte dei 3.116 milioni di euro risultanti dal consuntivo, si sarebbe realizzato un fabbisogno di 264 milioni di euro.

Nonostante tale ricostruzione ed a fronte, tuttavia, degli allarmanti esiti negativi del rendiconto, la Corte deve reiterare i propri precedenti rilievi sulla necessità della salvaguardia degli equilibri di bilancio della Regione. Ai fini della valutazione dei conti pubblici tale esigenza, peraltro, assume oggi un rilievo cruciale: la riforma del 2012, infatti, introducendo nella Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio, ha posto, nello stesso tempo e reiterandolo, peraltro, in più disposizioni (artt. 96, 117 e 119), il fondamentale postulato della salvaguardia degli equilibri di tutte le amministrazioni pubbliche.

In occasione di precedenti giudizi di parificazione, infatti, si era posta in particolare evidenza la necessità che gli equilibri del bilancio regionale venissero attentamente considerati e perseguiti non solo nella fase dell'impostazione delle previsioni, ma anche nel corso della gestione, attivando idonee manovre correttive nell'ipotesi in cui si fossero verificati scostamenti di rilievo rispetto agli obiettivi programmati; queste Sezioni riunite avevano, pertanto, valutato positivamente l'introduzione nell'ordinamento regionale (art.

27 della legge n. 23 del 2002) di specifici meccanismi di controllo e monitoraggio della finanza pubblica, raccomandandone comunque una severa, decisa e costante applicazione. Nonostante tali auspici, però, nel corso del 2014, l'anzidetta normativa non ha trovato alcuna applicazione. La Corte, tuttavia, deve dare atto che il deterioramento dei conti pubblici regionali, in effetti, si è manifestato solamente alla fine dell'esercizio. In definitiva, l'Amministrazione dell'economia, in quel periodo, non poteva aver alcuna percezione dei fatti eccezionali relativi alle entrate che avrebbero pesantemente interessato subito dopo il rendiconto 2014. La Regione, infatti, ha fatto oggettivo affidamento sulla positiva conclusione entro il 31 dicembre del procedimento di trasferimento da parte dello Stato dei 585 milioni di euro del Fondo di Sviluppo e Coesione di spettanza regionale, nonché sulla stipula con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. del mutuo di 145 milioni di euro, autorizzato dalle leggi regionali n. 5 e 21 del 2014. La mancata realizzazione delle due operazioni ha fatto sì che per l'Amministrazione non residuassero, comunque, adeguati margini temporali al fine di poter attivare una manovra, peraltro di dubbia effettiva utilità in quel momento, di blocco degli impegni e dei pagamenti.

Un'ultima notazione riguarda la situazione della cassa regionale che, al 31 dicembre, presentava un saldo pari a 570 milioni di euro a fronte dei 128 milioni di euro presenti ad inizio d'esercizio.

Gli andamenti mensili delle giacenze, puntualmente riportati nella relazione tecnica della Ragioneria generale della Regione, allegata al rendiconto, e riscontrati dalla Corte, non segnalano, anche in comparazione con quelli del 2013, la presenza di particolari fattori critici nel corso dell'esercizio. Ciò nonostante il valore delle medie mensili del fondo di cassa, al netto dei prudenziali accantonamenti effettuati per pignoramenti e per il servizio del debito, mettono in luce (pone in evidenza) in prospettiva futura una problematica situazione della liquidità della Regione. L'attuale condizione di *stress* della cassa regionale, infatti, risente evidentemente della flessione dei flussi di entrata legati non solo al non favorevole andamento della situazione economica, ma anche agli effetti della costante erosione del gettito conseguente all'applicazione delle normative statali in materia di concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica. Ciò non esime, però, dal dover osservare come l'utilizzo di una accorta e prudente politica di tesoreria da parte dell'Amministrazione regionale, nonché il raffreddamento dei pagamenti relativi alla spesa corrente non sanitaria, sostanzialmente indotto dalle ultime manovre regionali su tale aggregato, finiranno per dimostrarsi strumenti non completamente idonei da soli a

governare la liquidità della Regione. Basti considerare a tal fine che, a fine esercizio 2014, restavano ancora da trasferire al settore sanitario ben 2.911 milioni di euro, accertati come residui passivi al capitolo 413302 a titolo di quota di compartecipazione della Regione alle assegnazioni di parte corrente del Fondo sanitario nazionale. E' evidente, pertanto, come le critiche condizioni della cassa regionale vadano attentamente e costantemente monitorate nel corso del 2015, in modo da porre in essere tutte le iniziative e le misure correttive necessarie per evitare di compromettere la già fragile situazione della liquidità regionale e, di conseguenza, di provocare tensioni in ordine ai pagamenti da effettuare.

I dati di rendiconto, infine, hanno determinato al 31 dicembre 2014 un risultato di amministrazione complessivo **positivo, al netto delle rettifiche e delle regolazioni contabili previste dalla vigente normativa**, per euro 6.401.249.868,60, pari alla sommatoria dell'avanzo di 8.270.096.703,17 euro della gestione dei fondi non regionali e del disavanzo di 1.868.846.834,37 euro registrato sui fondi ordinari della Regione: detti esiti, in definitiva, hanno comportato, rispetto al dato del 2013 (8.448.574.669,24 euro), una forte contrazione, che si attesta ad oltre il 24 per cento.

Tali importi vanno confrontati con il risultato di amministrazione iscritto in via presuntiva nel bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2015. A tale titolo, infatti, risultano imputati, per i fondi non regionali, un avanzo finanziario pari a 3.876.160.000 euro e, per quelli ordinari della Regione, un disavanzo di 585.000.000 di euro. E' evidente che, ai fini dell'assestamento del bilancio da effettuare ai sensi dell'art. 9 della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 e successive modificazioni, occorrerà adeguare le anzidette previsioni ai risultati che emergono dal rendiconto 2014 presentato alla Corte per la parificazione, mediante una manovra che copra il differenziale di 1.283 milioni di euro tra il disavanzo realizzato (1.868 milioni) e quello presunto (585 milioni).

A tal proposito, le Sezioni riunite prendono atto della manifestazione d'intenti, recentemente espressa dal Presidente della Regione, volta a garantire "il necessario ripiano del disavanzo dei fondi ordinari mediante apposito disegno di legge di assestamento del bilancio che, effettuati i necessari approfondimenti sulle disposizioni di cui all'intervenuto decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, potrà essere predisposto in applicazione dell'art. 9, comma 5, del citato decreto, ovvero in applicazione dell'art. 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e sue modifiche e integrazioni."

Il conto generale del patrimonio

Il conto generale del patrimonio si è chiuso, al 31 dicembre 2014, con un netto patrimoniale negativo di 819 milioni di euro e, quindi, con un peggioramento complessivo pari a 3.074 milioni di euro rispetto al precedente esercizio (-136,3%). Ciò è scaturito dal decremento del totale delle attività (-1,7%) e, soprattutto, dal cospicuo incremento delle passività (+16,5%) rispetto alle risultanze dell'esercizio 2013.

La diminuzione delle attività, pari, nel 2014, a 18.616 milioni di euro, deriva dalla riduzione dei valori delle consistenze delle attività finanziarie sia a breve che a medio-lungo termine; le attività non finanziarie, invece, pur se aumentate nel loro ammontare finale, non riescono a controbilanciare la flessione di quelle finanziarie, poiché incidono in maniera marginale sul complesso delle attività.

Il conto del patrimonio dell'esercizio 2014, dunque, è soprattutto caratterizzato da una notevole crescita delle passività: quelle a breve termine si incrementano da 7.159 a 8.867 milioni di euro (23,9 %), mentre quelle a medio-lungo termine da 9.520 a 10.568 milioni di euro (+11 %).

La variazione delle passività finanziarie a breve termine trova origine nell'aumento dei "Residui passivi di bilancio" del 24,3 per cento, e dei "Debiti di tesoreria", del 20,8 per cento. L'ampliamento delle passività a medio e lungo termine, invece, deriva in maniera prevalente dall'incremento di "Mutui e finanziamenti", nella misura del 19,1 per cento.

In secondo luogo, per fronteggiare la pesante posizione debitoria e per coprire le ingenti spese, la Regione ha fatto ampio ricorso a mutui e finanziamenti, con ciò provocando l'espansione progressiva delle passività di medio e lungo periodo, sensibilmente aumentate infatti nell'ultimo triennio.

Dall'analisi storica del conto del patrimonio si evince come la Regione siciliana si sia indebitata in modo così cospicuo da erodere il netto patrimoniale, che, infatti, -come già detto- nel 2014 è stato negativo, pari a 819 milioni di euro, mentre nel periodo 2010 – 2013 è stato sempre positivo.

La comparazione, in valori assoluti, tra il 2010 e il 2014, fa emergere che, in tale ultimo anno, le attività si sono ridotte a 18.616 milioni di euro a fronte dei 20.042 milioni di euro del 2010 (ossia del 7,1 per cento), mentre le passività, a fine anno, sono aumentate sino a 19.435 milioni di euro rispetto ai 15.465 milioni del 2010 (con un incremento di quasi il 25,6 per cento).

Va peraltro segnalato come per le azioni, per i beni immobili, mobili e per gli oggetti d'arte, il conto presenti notevoli criticità relative alle modalità di stima o di inventario.

Queste Sezioni riunite non possono non richiamare l'Amministrazione regionale a una diligente redazione di tale documento, atteso che la sua corretta rappresentazione è complemento indispensabile della contabilità finanziaria, soprattutto nella prospettiva dell'imminente applicazione della normativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. I due profili, infatti, sono strettamente connessi, poiché la situazione del patrimonio consente di compiere valutazioni di medio lungo periodo sulla solidità dell'ente e sulla sostenibilità dell'indebitamento.

Per la voce *“azioni ed altre partecipazioni”* si rileva che il conto per l'esercizio 2014, così come quello degli anni precedenti, presenta anomalie nell'indicazione dei valori delle partecipazioni azionarie, poiché non sono applicati i criteri fissati dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 18 aprile 2002, che prescrive l'utilizzo del metodo del patrimonio netto, al fine di agganciare il valore della partecipazione ai risultati della società. L'Amministrazione regionale, infatti, ha sempre riportato, nel conto, il valore nominale della quota di partecipazione al capitale sociale, tanto che, per quasi tutte le società, la consistenza finale al 31 dicembre 2014 risulta immutata rispetto a quella iniziale.

Inoltre, i bilanci d'esercizio di alcune società hanno registrato un valore negativo del patrimonio netto; vi sono poi altre società che, nell'ultimo triennio, hanno subito perdite in modo consecutivo, senza che sia stata avviata alcuna iniziativa, compresa l'eventuale liquidazione.

Infine, si evidenzia la presenza, tra le *“azioni”*, della permanente imputazione al patrimonio di un importo pari ad euro 59.196.051,17, relativo alla partecipazione in Banco di Sicilia – Divisione Sicilcassa S.p.A. che, tuttavia, suscita perplessità poiché il Banco è stato estinto nel 2002.

Tutti gli elementi sopra descritti dimostrano che anche nel 2014, come negli esercizi precedenti, la partita in questione riporta iscrizioni non attendibili.

Per la voce *“beni immobili”* non risulta operato l'aggiornamento degli inventari. Invero, dal 2006, dopo la stipula del contratto di servizio tra la Regione e la Sicilia Patrimonio Immobiliare (S.P.I.) S.p.a., è cessata la convenzione tra l'Amministrazione regionale e l'Agenzia del Demanio, incaricata sino ad allora di compilare le scritture contabili obbligatorie e i prospetti delle variazioni registrate nel corso di ciascun esercizio. La S.P.I.

S.p.a., peraltro, non ha espletato operazioni relative all'inventario, ma ha solo svolto attività di gestione, di razionalizzazione e di censimento del patrimonio immobiliare della Regione.

Tali problematiche dovrebbero risolversi in virtù dell'art. 27 della legge regionale n. 9 del 2015, che si occupa proprio della formazione dell'inventario dei beni immobili.

In sede di verifica, inoltre, sono emerse anomalie in merito agli accertamenti e alle riscossioni derivanti dalla vendita di beni sdemanializzati. Numerose cessioni non sono state imputate al conto del patrimonio.

Per quanto riguarda “gli oggetti d'arte”, nel 2014 persistono le criticità, già constatate negli anni precedenti, relative all'aggiornamento degli inventari, posto che non tutte le strutture e le istituzioni vi hanno provveduto in maniera tempestiva e completa, anche se la situazione è in miglioramento.

Per i “beni mobili”, continuano a sussistere anomalie nelle scritture di quarantotto consegnatari, circa un quarto in meno dell'anno precedente. Il mancato completamento delle procedure di inventario, tuttavia, non consente di verificare la corretta valutazione dei beni alla luce dei criteri contabili fissati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 254 del 2002.

Le passività finanziarie a breve termine sono costituite da due componenti: i “*Residui passivi di bilancio*”, di parte corrente e in conto capitale, e i “*Debiti di tesoreria*”.

Il saldo delle predette passività si attesta, al 31 dicembre 2014, a 8.867 milioni di euro, sicché la consistenza è cresciuta del 23,9 per cento rispetto a quella di fine 2013.

Il notevole aumento è dovuto principalmente ai “*Residui passivi di bilancio*”, che passano da 6.337 a 7.875 milioni di euro (+24,3%), sicché, costituendo la componente prevalente del totale (88%), influiscono in maniera marcata sull'andamento generale delle passività finanziarie a breve termine.

Nel 2014 si segnala anche l'incremento dei “*Debiti di tesoreria*”, nella misura del 20,8 per cento rispetto al 2013, in contrasto con l'andamento decrescente osservato nel precedente quinquennio.

Le passività a medio e lungo termine si compongono di due aggregati: “*Mutui e finanziamenti*”, che costituiscono la forma di indebitamento con la quale si effettua il finanziamento nel lungo periodo, e “*Residui passivi eliminati dai bilanci perché perenti agli effetti amministrativi*”, suddivisi, a loro volta, in residui di parte corrente e di parte capitale.

La consistenza finale delle predette passività registra, al 31 dicembre 2014, un incremento dell'11 per cento rispetto al precedente esercizio e un aumento, in valore assoluto, da 9.520 a 10.568 milioni di euro. Ciò è dovuto alla notevole espansione dei “*Mutui e finanziamenti*” nella misura del 19,1 per cento, essendo gli stessi passati da 5.741 milioni di euro a fine esercizio 2013 ai 6.839 milioni al 31 dicembre 2014; è anche aumentata l'incidenza percentuale di tale voce sul totale delle passività in esame, che passa dal 60,3 al 64,7 per cento.

Nel dettaglio, nella posta “*Mutui e finanziamenti*”, il conto del patrimonio riporta quindici mutui, un prestito obbligazionario e due anticipazioni di durata trentennale *ex art. 2* del decreto legge 8 aprile 2013, n.35, convertito nella legge 6 giugno 2013, n. 64, queste ultime due per l'importo di 891 milioni di euro.

In questa sede le Sezioni riunite non possono non rilevare la crescita ragguardevole dei mutui e dei finanziamenti nell'arco dell'ultimo quinquennio; e infatti, i mutui che, nel 2010, erano pari a 5.160 milioni di euro, hanno raggiunto l'importo di 5.816 milioni di euro nel 2011, sono aumentati nel 2012 sino a 5.934 milioni, sono diminuiti nel 2013, mentre, alla fine del 2014, hanno raggiunto i 6.839 milioni di euro.

In breve, fra il 2010 e il 2014, vi è stato un incremento dei mutui del 32,53 per cento.

L'insieme di tali dati risulta preoccupante se si considera che, nel contempo, il 2014 si è chiuso con un netto patrimoniale negativo di 819 milioni e che, nell'arco di cinque anni, le attività si sono ridotte del 7,1 per cento, a fronte di un'espansione complessiva delle passività del 25,6 per cento. E' quindi evidente che la voce dei mutui e dei finanziamenti, negli ultimi cinque anni, ha registrato un tasso di crescita maggiore di quello medio delle passività. Ciò mostra come il costante ricorso ai mutui costituisca ormai un'indispensabile fonte di finanziamento della Regione, senza che, tuttavia, sia sufficientemente dimostrata, nel medio e nel lungo periodo, la sostenibilità del debito sotto il profilo finanziario e patrimoniale.

2. IL CICLO DEL BILANCIO

Anche nel 2014 l'avvio del ciclo del bilancio regionale è stato contraddistinto dalla presenza di una congiuntura economica, sia sul piano nazionale che internazionale, caratterizzata da una grave situazione di crisi, ancor più accentuata in ambito regionale.

Il Documento di Programmazione Economico Finanziaria per gli anni 2014-2017 è stato approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 265 del 22 luglio 2013 e successivamente dall'Assemblea regionale con ordine del giorno n. 153 del 23 dicembre 2013.

Come già accaduto negli esercizi precedenti, la procedura di adozione del DPEF non ha rispettato le scadenze temporali previste dalla vigente normativa, finendo per renderlo sostanzialmente inefficace ai fini della sessione di bilancio. D'altra parte, neppure sono stati modificati i termini posti dal legislatore regionale per renderli omogenei a quelli fissati in ambito statale.

Le sue previsioni, infine, appaiono contraddistinte, soprattutto per quel che attiene ai processi di riforma strutturale, dalla genericità dei contenuti, circostanza che non consente di verificare concretamente la loro adeguatezza a perseguire risultati migliorativi dell'obiettivo del riequilibrio della finanza pubblica regionale.

Il disegno di legge relativo al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e al bilancio pluriennale 2014-2016 è stato approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 396 in data 11 dicembre 2013 e, successivamente, dall'Assemblea il 15 gennaio 2014. Lo stesso presenta un totale generale delle entrate e delle spese pari a 23.088 milioni di euro, che, in relazione ai dati del precedente esercizio, evidenzia una riduzione complessiva pari a 2.817 milioni di euro (-10,9%).

Le entrate correnti sono previste in misura di 14.743 milioni di euro, con un decremento di 624 milioni, quelle in conto capitale in 987 milioni di euro, con un decremento di 1.187 milioni, mentre le spese correnti vengono preventivate in 14.596 milioni con un decremento di 1.313 milioni.

Come per il passato, anche per il 2014, in assenza di attendibili quantificazioni delle entrate e delle spese, nonché dei parametri preventivamente stabiliti dal DPEF, la predisposizione del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente sembra mirare al solo obiettivo di assicurare il pareggio meramente contabile.

Il disegno di legge di stabilità regionale è stato approvato dalla Giunta con deliberazione n. 397 in data 11 dicembre 2013 e successivamente dall'Assemblea in data 15 gennaio 2014

e, infine, è stato promulgato e pubblicato come legge 28 gennaio 2014, n.5. Lo stesso prevedeva un insieme di misure, volte ad incrementare le entrate e a favorire il contenimento delle spese, le quali si traducevano in maggiori risorse per 904 milioni di euro, che, accompagnate però da maggiori oneri pari a 964 milioni, determinavano un saldo negativo di 60 milioni. La legge approvata, invece, ha individuato maggiori risorse per 1.430 milioni di euro e maggiori oneri pari a 1.520 milioni, con un saldo negativo di 90 milioni.

Per effetto di tali modifiche il saldo netto da impiegare risultante dal disegno di legge di stabilità, pari a 226 milioni di euro, nel testo definitivo risulta rideterminato in 196 milioni.

Dal confronto tra i dati finanziari del disegno di legge di bilancio e quelli approvati a seguito della manovra finanziaria, le entrate correnti diminuiscono del 2,2 per cento, mentre le spese correnti mostrano un decremento pari a quasi il 2,4 per cento: i saldi finanziari segnalano un evidente peggioramento, determinando la necessità di un ricorso al mercato per 90 milioni di euro.

Le risultanze esposte confermano le criticità già rilevate dalla Corte nei precedenti esercizi, criticità che sono state anche alla base delle censure mosse dal Commissario dello Stato nel ricorso proposto avverso tale legge, ove si è evidenziato il palese contrasto di numerose disposizioni impugnate con il principio costituzionale della necessaria copertura, posto dall'articolo 81 della Costituzione.

Deve rilevarsi, a tal proposito, che le disposizioni oggetto di tale impugnativa non sono state stralciate dal prospetto allegato alla legge, finendo così per inevitabilmente influenzare la determinazione dei saldi di bilancio.

Il disegno di legge di assestamento è stato presentato dalla Giunta il 20 giugno 2014 ed è stato definitivamente approvato dall'Assemblea con la legge del 12 agosto 2014, n. 21.

Posto che nel bilancio di previsione per il 2014 l'avanzo finanziario presunto dei fondi vincolati risultava determinato in 7.358 milioni di euro, la manovra di assestamento ne ha disposto l'accertamento in 8.322 milioni di euro, cioè in misura pari al dato effettivo del rendiconto 2013, con una differenza di 964 milioni.

Con riferimento, invece, al disavanzo dei fondi non vincolati, rispetto all'importo presuntivamente iscritto in bilancio di 343,5 milioni di euro per ciascuno degli esercizi 2014 e 2015, lo stesso viene determinato in misura inferiore, pari a 464 milioni di euro. Tale rideterminazione ha reso possibile la quantificazione della quota di ripiano imputabile

all'esercizio 2014 in 120 milioni, permettendo, di conseguenza, il recupero di risorse finanziarie per 223 milioni, utilizzate dalla Regione per il rifinanziamento di leggi di spesa e per ulteriori spese correnti.

Dalle considerazioni sopra esposte relativamente ai singoli documenti contabili esaminati, emerge come il ciclo del bilancio non rispetti le condizioni temporali ed i presupposti sostanziali posti dal legislatore, finendo per pregiudicare l'insieme della funzione programmatica e, in definitiva, la corretta gestione della finanza pubblica regionale.

In particolare il bilancio a legislazione vigente viene predisposto sulla base di stime non sempre attendibili e la stessa legge di stabilità, poi, non sembra rispettosa del vigente ordinamento contabile, in quanto introduce modifiche in senso peggiorativo dei saldi di finanza pubblica, nonché norme rispetto alle quali non risultano adeguatamente chiarite le relative coperture finanziarie.

Si ribadisce, pertanto, la necessità che il legislatore intervenga al più presto per adeguare la normativa regionale alle recenti disposizioni che in ambito statale hanno disciplinato il ciclo del bilancio, nel rispetto delle priorità e dei vincoli sostanziali che devono sempre accompagnare gli interventi volti a regolamentarlo. Ciò consentirà una produzione normativa in linea con i precetti costituzionali e con le regole di coordinamento dettate dal legislatore statale in materia di finanza pubblica, nonché un reale e costante monitoraggio dei principali saldi di bilancio che, nel rispetto delle predette condizioni, potranno effettivamente illustrare lo stato finanziario della Regione.

Da ultimo, appare utile in questa sede un sintetico richiamo alle norme in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, introdotte con il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, successivamente integrato e corretto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. A decorrere dall'esercizio 2015 tale normativa, infatti, determinerà profonde e sostanziali modifiche agli ordinamenti di tutte le Regioni.

Fermo restando che l'attuazione delle nuove disposizioni presso le Regioni a statuto speciale (art. 79) dovrà avvenire, nel rispetto delle norme dei rispettivi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, va, tuttavia, segnalato che il legislatore regionale è dapprima intervenuto in materia con l'articolo 6, comma 1, della legge 12 agosto 2014, n. 21, provvedendo al recepimento delle disposizioni contenute nel titolo I (Principi contabili generali ed applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali) e III (Ordinamento finanziario e contabile delle regioni) del citato decreto legislativo n. 118 del 2011. Tale disciplina è stata successivamente modificata dall'articolo

11, comma 1, della legge regionale 13 gennaio 2015, n.3, con il quale, nelle more della definizione delle procedure di attuazione, come definite dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, si prevede l'applicazione alla Regione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 118 del 2011 a decorrere dal 1 gennaio 2015. Si dispone (art. 11, comma 2), poi, il rinvio all'esercizio finanziario 2016 dell'affiancamento della contabilità economico-patrimoniale a quella finanziaria, nonché dell'adozione del piano dei conti integrato e del bilancio consolidato.

Nel dare atto che l'Assessorato regionale dell'economia, con quattro circolari in materia, ha emanato le prime disposizioni attuative per il recepimento dei principi dell'armonizzazione contabile, le Sezioni riunite raccomandano una pronta e puntuale applicazione dell'anzidetta normativa: solo in tal modo, infatti, i documenti ed il sistema contabile della Regione potranno essere conformi ai principi di trasparenza e affidabilità che sono alla base delle nuove disposizioni normative, finalizzate, infatti, al necessario allineamento delle scritture contabili tra i diversi livelli di governo ed al consolidamento della finanza pubblica dell'intero Paese.

3. LA GESTIONE DELLE ENTRATE

Alla chiusura dell'esercizio 2014, il totale complessivo delle entrate accertate ammonta a 17,6 miliardi di euro, di cui 15,4 riscossi, mentre restano da riscuotere 2,2 miliardi di euro. Il consuntivo del 2014 evidenzia, rispetto all'esercizio 2013, la significativa flessione del 10,3 per cento degli accertamenti del totale complessivo delle entrate (-8,8 per cento con riferimento alle sole entrate tributarie), che appare decisamente più contenuta (-0,5%) a livello di riscossioni:

queste ultime ammontano, infatti, tra competenza e residui, a 17,7 miliardi di euro.

La suddetta flessione nell'andamento delle entrate sconta la non omogeneità dei dati contenuti nei rendiconti dei due esercizi a confronto, a causa della contabilizzazione delle entrate tributarie "al netto" degli accantonamenti erariali non versati alla Regione, in quanto "trattenuti" dalla Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate a titolo di concorso alla finanza pubblica; ciò comporta, per il rendiconto 2014, come già segnalato da queste Sezioni riunite con riferimento al rendiconto generale del 2012, la non conformità al criterio dell'integrità, in base al quale "tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse".

Invero, nel corso del 2014, la Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate ha "trattenuto" le entrate riscosse nella Regione per complessivi 585,5 milioni di euro, riversandole direttamente al bilancio dello Stato a titolo di accantonamenti tributari e, per di più, in assenza di qualsiasi comunicazione formale alla Regione. Quest'ultima, in tal modo, non ha potuto "accertare" la medesima somma in entrata e, conseguentemente in uscita - a titolo di concorso alla finanza pubblica - atteso che, nell'ordinamento contabile della Regione, le entrate erariali sono accertate all'atto del versamento.

Queste Sezioni riunite, pertanto, evidenziano come l'operato degli anzidetti Uffici statali, che hanno posto in essere una sostanziale "compensazione per cassa", abbia realizzato una procedura unilaterale e poco trasparente, che non consente un corretto riscontro al livello di banca dati SIOPE e che mal si concilia con il principio di "leale collaborazione" che deve presidiare i rapporti istituzionali tra Stato e Regione.

Tale prassi ha prodotto un duplice ordine di criticità: da una parte, non ha consentito alla Regione di operare in termini di corretta contabilizzazione delle entrate, di talché risulta fuorviante e di difficile comprensione, attraverso il rendiconto, non solo la modalità con la quale la Regione ha contribuito al risanamento della finanza pubblica, ma anche l'analisi

della “serie storica” degli accertamenti, ai fini di un confronto omogeneo con i dati degli esercizi precedenti; dall’altra, si è generato un disallineamento tra le scritture contabili dello Stato e quelle della Regione, atteso che la quietanza in entrata al bilancio dello Stato del 31 dicembre 2014, è stata successivamente rettificata in diminuzione per l’importo di 585,5 milioni, già trattenuto alla Regione, con effetti sul consuntivo 2014 dello Stato, mentre, nel rendiconto della Regione, le medesime entrate, restituite nel primo trimestre 2015, sono state necessariamente contabilizzate in conto competenza 2015, non potendo incidere in diminuzione del disavanzo di fine esercizio.

Pertanto, per effettuare un corretto rapporto tra i valori relativi al gettito complessivo delle entrate risultanti dal rendiconto per gli esercizi finanziari 2013 e 2014, è necessario apportare una rettifica al dato finale degli accertamenti del 2014, mediante l’inclusione dell’importo degli accantonamenti tributari (per 585,5 milioni) trattenuti nell’esercizio 2014 oltre a quello delle riserve (per 98,5 milioni), all’esclusivo fine di riportare il totale delle entrate “al lordo” e poter così comparare valori omogenei con quelli esposti nel rendiconto 2013.

I risultati contabili così rettificati evidenziano che il gettito effettivo del totale delle entrate ha, invero, subito una flessione del 6,8 per cento (con 18,3 miliardi a livello di accertamenti e riscossioni per complessivi 15,4 miliardi) certamente più contenuta di quella del 10,3 per cento risultante dal rendiconto, senza le citate rettifiche; analogamente, le entrate tributarie (sulle quali ha inciso l’accantonamento trattenuto dallo Stato) registrano una flessione del 2,4 e non già dell’8,8 per cento, ciò che appare in linea con un più realistico andamento del gettito tributario, indice del perdurare in Sicilia di una fase di stagnazione ancora lontana dai timidi segnali di ripresa evidenziati dal dato nazionale.

Il decremento del gettito tributario registrato nella Regione siciliana nel 2014, infatti, appare ancora non allineato con il quadro nazionale risultante dal rendiconto dello Stato, che, nel periodo gennaio – dicembre 2014, ha registrato una contrazione di 1,3 punti percentuali delle entrate totali rispetto all’esercizio precedente; tale dinamica riflette l’andamento negativo delle imposte dirette (-3,4 %) e quello positivo delle imposte indirette (1,2%), a fronte, invero, di una più marcata flessione (del 6,8 per cento) in Sicilia, riconducibile all’andamento negativo sia delle imposte dirette (-5,8%) che di quelle indirette (-0,7%).

Nella Regione il gettito IRE ha registrato un complessivo decremento del 5,2 per cento, per effetto dell’andamento negativo delle ritenute sui redditi del settore pubblico,

determinato, anche, da provvedimenti normativi che, nel tempo, accentrando la riscossione fuori dal territorio siciliano per alcune categorie di contribuenti, hanno, di fatto, sottratto le basi imponibili, facendo venir meno il relativo gettito, così come per alcune ritenute sui redditi del settore privato.

Il gettito IRES ha segnato un decremento del 13,3 per cento, a fronte di quello del 19,2 per cento registrato in ambito statale, riconducibile prevalentemente alla maggiorazione del secondo acconto dell'imposta sulle società, che ne ha anticipato il gettito nel 2013.

Tra le imposte indirette il dato nazionale registra, globalmente, un incremento di 1,2 punti percentuali, ascrivibile all'IVA (1,9%) sul cui risultato ha influito, da una parte, l'applicazione, nel 2013, delle disposizioni sul versamento "per cassa", che hanno spostato in avanti il relativo gettito finanziario, dall'altra gli effetti delle disposizioni sul pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni, che in Sicilia hanno trovato applicazione nel corso del 2014.

Nell'Isola, il gettito dell'IVA ascende al più contenuto valore positivo dello 0,1 per cento, mentre tutta la categoria delle imposte indirette segna una flessione dello 0,7 per cento rispetto al 2013, con riferimento ai tributi indirettamente collegati al benessere economico: imposta di bollo (-2,7%), imposta ipotecaria (-15,1%), tassa sulle concessioni governative (-14,0%), tasse automobilistiche (-2,0%), imposta sulle successioni e donazioni (-19,5%), diritti catastali e di scritturato (-20,4%), così come la categoria delle imposte su consumi e dogane (-7,3%).

Con riferimento agli "altri tributi propri", merita di essere segnalata la tematica della recente attuazione dell'art. 37 dello Statuto siciliano, che prevede l'attribuzione alla Regione del gettito dell'imposta sul reddito degli impianti industriali e commerciali con stabilimenti ubicati nell'Isola: per l'esercizio 2014, a tale titolo, è stata assegnata la complessiva somma di 50,2 milioni che, tuttavia, non risulta ancora versata dalla Struttura di gestione, né risultano esplicitati i criteri di stima utilizzati dal MEF per l'attribuzione di siffatta entrata.

Queste Sezioni riunite sottolineano come, ancora una volta, in un momento di affanno finanziario per i conti della Regione siciliana, somme statutariamente spettanti non vengano erogate dai competenti organi statali.

I "Trasferimenti Correnti", costituiti per la parte più rilevante da assegnazioni statali, registrano complessivamente, rispetto al 2013, un incremento degli accertamenti del 15,3

per cento, con 3.190 milioni di euro, di cui versati solo 2.529 milioni, la cui voce più consistente è rappresentata dai trasferimenti dello Stato per il Fondo Sanitario Nazionale.

Il Titolo II, relativo alle “Entrate in conto capitale”, registra accertamenti per complessivi 1.294 milioni di euro ed evidenzia una significativa flessione (-59,3%) rispetto ai 3.182 milioni di euro del 2013. A livello di riscossioni, come già rilevato nella relazione dello scorso anno, si evidenzia un costante e basso rapporto tra accertamenti e relativi versamenti, indice dell'estrema difficoltà delle strutture regionali a portare a termine i programmi originariamente finanziati con le risorse comunitarie e nazionali entro il perimetro temporale segnato dalla competenza finanziaria. Ciò anche in ragione della complessità delle procedure e dei controlli prodromici allo svincolo delle suddette risorse, nonché della difficoltà di recuperare ritardi accumulati negli esercizi pregressi.

In conclusione, si conferma anche per il 2014 la progressiva flessione, già registrata nel corso dell'ultimo triennio, delle risorse tributarie ed extratributarie.

Deve rilevarsi, peraltro, che il suddetto peggioramento del gettito delle entrate sconta anche l'imputazione, in bilancio, di una posta “neutra” sotto il profilo economico, quali le “partite compensate nella spesa”, con un'incidenza sugli accertamenti per 2.317 milioni di euro, assorbiti dalla correlativa spesa per F.S.N.

Infine, gli accertamenti di entrate in conto capitale, più che dimezzati rispetto al 2013, con complessivi 1.294 milioni, appaiono insufficienti ad imprimere un percorso di sviluppo al settore degli investimenti e dell'utilizzazione delle risorse comunitarie, con il rischio di dover sopportare, in futuro, anche gli effetti delle sanzioni che potrebbero essere comminate dagli organi dell'Unione Europea per la cattiva gestione dei fondi.

Sulle già ridotte risorse erariali, pesano in misura preponderante i tagli subiti per effetto delle pesanti manovre di finanza statale, che hanno determinato disponibilità assolutamente insufficienti a far fronte agli oneri di spesa incompressibili; nè il sistema economico dell'Isola offre segnali di ripresa della produzione e dei consumi, timidamente registrati in ambito nazionale.

Il concorso alla finanza pubblica richiesto alla Regione siciliana per il 2014 ha drenato risorse per complessivi 1.142 milioni, di cui 508,3 milioni sulle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione e 80,6 milioni di euro, quale cessione di spazio finanziario in favore della Regione Puglia.

Ritardi degli organi statali (CIPE) e comportamenti non sempre ispirati ai principi di leale collaborazione - attuati in difformità da quanto richiesto dalla Regione in tema di

rimodulazione del Fondo Sviluppo e Coesione - hanno comportato invece - a valere sul consuntivo 2014 - un pesante taglio delle entrate correnti devolute pari a 585,5 milioni di euro, che ha messo in crisi la liquidità della Regione, determinando, anche, difficoltà nell'approvazione del bilancio del 2015, oltre che un riflesso negativo di pari entità sul risultato dell'esercizio 2014.

Occorre, altresì, tener conto della circostanza che, per gli altri 553,2 milioni di euro, il concorso alla finanza pubblica ha inciso pur sempre su risorse di parte corrente, ancorché compensate mediante l'utilizzo di parte delle somme dovute dallo Stato per effetto della sentenza della Corte costituzionale n.241 del 24 ottobre 2012.

Orbene, tenuto conto che la disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima risale al 2011, appare evidente che, laddove le entrate spettanti fossero state prontamente restituite alla Regione, quest'ultima avrebbe potuto utilizzarle, nell'ambito della propria autonomia statutaria; invero, le suddette entrate, quantificate forfettariamente e unilateralmente dal MEF, hanno formato oggetto di un più ampio accordo tra il Ministro dell'Economia ed il Presidente della Regione solamente nel mese di giugno del 2014.

Considerazioni analoghe valgono in relazione al mancato versamento, nel corso del 2014, dei 50,2 milioni spettanti alla Regione siciliana ai sensi dell'art. 37 dello Statuto.

Come già sottolineato nelle precedenti relazioni, queste Sezioni riunite ritengono improcrastinabile la ripresa dei lavori della Commissione paritetica Stato-Regione, per la costruzione di un percorso di riforma delle norme di attuazione dello Statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema fiscale e della riscossione, oltre che della peculiare realtà territoriale della Regione siciliana, come ribadito recentemente anche dalla Corte costituzionale, chiamata a dirimere sempre più frequentemente conflitti tra Stato e Regione in tema di riparto di risorse finanziarie (sentenze n. 19 e n. 89 del 2015).

La Corte infatti, con la sentenza n. 19 del 2015, ha affermato che: “il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo. Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità (...). Anche lo Stato, dunque, deve fare in modo che l'attività di concertazione si svolga secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in riferimento ai limiti di accoglimento delle proposte formulate dalle autonomie speciali, quanto in relazione alle possibili alternative da offrire a queste ultime.

Ciò senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione”.

I residui attivi, alla chiusura dell'esercizio 2014, ammontano a 14,3 miliardi e registrano un decremento del 4,5 per cento rispetto ai 15,2 miliardi contabilizzati all'inizio dell'esercizio.

Di tale importo, 12,1 miliardi sono costituiti da residui provenienti da anni precedenti, mentre si registra un sensibile abbattimento di quelli di nuova formazione, pari a 2,2 miliardi, a fronte dei 4.2 miliardi del 2013.

Nel corso dell'anno 2014, l'Amministrazione ha provveduto ad effettuare l'eliminazione dalle scritture contabili di residui attivi relativi alle entrate proprie della Regione, per un ammontare di 187.755 euro.

La problematica della presenza dell'ingente mole di residui attivi nel bilancio della Regione siciliana, formatisi anteriormente al 2001, ha costituito oggetto di puntuale analisi da parte delle Sezioni riunite in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto generale, specialmente dal 2004 in poi, in relazione alla constatazione del progressivo depauperamento del fondo indisponibile di cui al capitolo 215713, nel corso degli anni sostituito da fondi iscritti in altri capitoli di bilancio, quale il capitolo 215727, denominato “fondo destinato a fronteggiare gli effetti finanziari sui saldi di bilancio conseguenti all'eliminazione dei residui attivi cui non corrispondono crediti da riscuotere”.

Queste Sezioni riunite hanno ripetutamente individuato nell'adeguata e congrua copertura dei predetti fondi il percorso virtuoso per assicurare l'equilibrio di bilancio, nell'ipotesi di cancellazione di residui vetusti per i quali siano venute meno le ragioni del credito.

Il fondo vincolato, iscritto al capitolo 215727, al 31 dicembre 2014, recava uno stanziamento di 331.500.000,00 euro, che ha costituito economia a fine esercizio; alla dotazione del fondo si è pervenuti attraverso numerose disposizioni legislative, emanate nel corso del 2014. Con la legge regionale del 12 agosto 2014, n.21, di assestamento del bilancio della Regione, sono state introdotte alcune norme significative:

- l'art. 6, comma 1, che ha previsto, a decorrere dal primo gennaio 2015, il recepimento, nell'ordinamento contabile della Regione, delle disposizioni contenute nel Titolo I e III del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e successive modifiche ed integrazioni;

- l'art. 3, comma 4, che ha disposto l'anticipazione, a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, della cancellazione dal conto del bilancio di parte dei residui attivi inesigibili e, segnatamente, dei residui erariali di vecchia formazione, nelle more del previsto recepimento del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118;

- l'art.78, comma 3, che ha previsto l'incremento del fondo di cui al capitolo 215727 per 232.000 migliaia di euro nell'esercizio finanziario 2014, per 72.006 migliaia per l'anno 2015 e per 117.912 migliaia per l'esercizio finanziario 2016.

La legge regionale del 7 maggio 2015, n.9, all'art. 38, apportando ulteriori modifiche al quadro normativo sopra delineato, da una parte, ha rimodulato la dotazione del Fondo di cui all'art. 5 della legge regionale 12 maggio 2010, n.11, iscritto al capitolo 215727, determinandola in 90.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2015 e in 100.000 migliaia di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2016 e 2017; dall'altra ha anticipato al 2014 la cancellazione dal conto del bilancio dei residui attivi afferenti partite annullate ex art. 1, comma 527, della legge 24 dicembre 2012, n.228 ed ha previsto che, per l'esercizio finanziario 2015, la cancellazione dal conto del bilancio dei crediti previsti sia dal comma 527 che dal comma 528 dell'art.1 sopracitato, oltre ai "crediti non presenti nei conti dell'agente della riscossione, è effettuata nell'ambito delle procedure di riaccertamento straordinario dei residui di cui al comma 7, dell'art.3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e successive modifiche ed integrazioni". Ha infine disposto che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, le disponibilità del Fondo iscritto al capitolo 215727, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, siano destinate al "fondo crediti di dubbia esigibilità", di cui al decreto legislativo n.118 del 2011.

Nel corso del 2014, l'Amministrazione regionale ha eliminato dal conto del bilancio residui attivi per complessivi 196,4 milioni di euro, sulla scorta della quantificazione, operata da Riscossione Sicilia S.p.a., dei crediti di importo fino a duemila euro di spettanza regionale, da ritenersi automaticamente annullati ai sensi della legge n. 228 del 2012.

Da quanto esposto, emerge come la problematica dell'ingente mole dei residui attivi, più volte segnalata da queste Sezioni riunite nell'ambito delle relazioni degli anni passati, non abbia subito variazioni atteso che, come si rileva dal rendiconto, i residui attivi contabilizzati al 31 dicembre 2014, ancorché in flessione rispetto all'esercizio 2013, ammontano pur sempre a complessivi 14,3 miliardi, di cui 7,9 di parte corrente e 6,4 di conto capitale. Tra i residui di parte corrente 3,5 miliardi sono costituiti da crediti erariali antecedenti l'anno 2000.

Le novità normative introdotte nell'ordinamento regionale siciliano, con il recepimento dei titoli I e III del decreto legislativo 118 del 2011, tuttavia, consentono un diverso approccio al problema, che fino ad ora non ha trovato una soluzione finanziariamente sostenibile a breve o medio termine con le risorse appostate nel fondo di cui al capitolo 215727.

In tal senso, l'art. 38 della legge regionale n. 9 del 2015, prevede che l'eliminazione dei residui attivi ex commi 527 e 528 della legge n. 228 del 2012, nonché i crediti non presenti nei conti dell'Agente della riscossione, venga effettuata nell'ambito delle procedure di "riaccertamento straordinario" disciplinate dall'art. 3, comma 7, del citato decreto legislativo n. 118 del 2011.

Per gli esercizi finanziari successivi al 2015, l'eliminazione delle partite creditorie attive sarà effettuata annualmente nell'ambito del riaccertamento ordinario.

L'Assessore dell'economia, ai fini della predisposizione dell'attività di competenza dei vari rami dell'amministrazione, propedeutica al suddetto "riaccertamento straordinario", ha emanato, in data 11 giugno 2015, la circolare n. 19 che annovera, analiticamente, tutti i passaggi procedurali che gli uffici dovranno porre in essere al fine di adeguare lo *stock* dei residui attivi e passivi alla nuova configurazione del principio contabile della competenza finanziaria.

Il riaccertamento straordinario dei residui consiste in un unico atto deliberativo, obbligatorio, che deve essere approvato dalla Giunta regionale nello stesso giorno in cui l'Assemblea regionale approva il rendiconto dell'esercizio 2014.

Particolare importanza riveste la costituzione (e relativa quantificazione) del "fondo pluriennale vincolato" al 1° gennaio 2015 (nel quale confluirà la dotazione del fondo di cui al capitolo 215727), da iscrivere nell'entrata e nella spesa, nonché l'accantonamento al "Fondo crediti di dubbia esigibilità", da determinarsi secondo i criteri indicati nel principio applicato della competenza finanziaria, di cui al decreto legislativo n. 118 citato. Quest'ultimo dispone, altresì, che l'eventuale maggiore disavanzo accertato per effetto del riaccertamento straordinario dei residui e del primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità - nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale che ne definisca modalità e tempi di copertura - possa essere ripianato in non più di 30 esercizi con quote annuali costanti.

Pertanto, nel modificato quadro normativo, queste Sezioni riunite non possono che invitare l'Amministrazione regionale ad una seria, attenta e puntuale osservanza di tutti i principi contabili sottesi all'applicazione delle surriferite disposizioni e contenuti negli

allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011, sottolineando l'estrema delicatezza di un'operazione contabile introdotta dal legislatore nell'ottica complessiva tesa a realizzare maggiore trasparenza e attendibilità ai bilanci pubblici, in vista di un consolidamento con i conti dello Stato.

A tal fine, lo strumento del riaccertamento straordinario dei residui, laddove correttamente utilizzato, potrà validamente accompagnare le amministrazioni pubbliche in un percorso di risanamento dei conti e non già servire, semplicemente, per affidare alle generazioni del prossimo trentennio, l'onere della copertura di disavanzi pregressi.

4. LA GESTIONE DELLE SPESE

Per l'esercizio finanziario 2014 lo stato di previsione della spesa risultante dalla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 6, aveva previsto in 22.290 milioni di euro l'ammontare degli stanziamenti iniziali complessivi di competenza.

Per le variazioni intervenute nel corso dell'esercizio, gli stanziamenti definitivi di competenza si sono attestati in complessive 27.698.732 migliaia di euro.

Lo scostamento, rispetto alla previsione iniziale, ammonta a 5.408.111 migliaia di euro (-24,3 %), per effetto, oltre che delle variazioni apportate con provvedimenti amministrativi nel corso dell'esercizio, delle disposizioni introdotte dalle leggi di variazione e assestamento del bilancio regionale.

Nel corso dell'esercizio, sono stati assunti impegni di spesa per complessivi 19.908 milioni di euro, a fronte dei 18.449 milioni del precedente esercizio (+7,9 %).

In particolare, gli impegni di parte corrente ammontano a 16.478 milioni di euro, in aumento dello 0,4% rispetto all'anno 2013 (16.419 milioni).

L'analisi dei dati esposti nel rendiconto in esame dimostra la sostanziale difficoltà della Regione siciliana nell'intraprendere efficaci iniziative di contenimento della spesa corrente. Infatti, nel corso dell'anno, il livello della spesa corrente ha registrato un lieve incremento, pari allo 0,4 per cento, che, se pur contenuto, conferma quanto evidenziato in altre occasioni dalle Sezioni riunite di questa Corte a proposito della difficoltà della Regione di adottare misure strutturali di riduzione della spesa corrente. Tanto al fine di raggiungere l'obiettivo del miglioramento dei risultati differenziali, con conseguente possibilità di destinare al settore degli interventi produttivi parte delle risorse finanziarie rese disponibili.

Gli impegni assunti nell'esercizio per le spese correnti assorbono la quasi totalità (82,8 %) delle risorse regionali (16.478 milioni), mentre soltanto il 16 per cento delle somme impegnate è destinato ad alimentare le spese d'investimento (3.188 milioni).

Anche per la parte degli impegni in conto capitale si evidenzia un consistente aumento (+78,9%), rispetto ai 1.782 milioni di euro del precedente esercizio. In questo settore si registra un notevole incremento rispetto al 2013, pari a 1.405 milioni di euro, ascrivibile alle categorie di spesa "Contributi agli investimenti delle amministrazioni pubbliche" e "Altri trasferimenti in conto capitale".

Il rilevante aumento, in termini percentuali, delle risorse impegnate in conto capitale rappresenta una positiva inversione di tendenza rispetto ai dati rilevati nell'ultimo triennio, caratterizzati, invece, dalla progressiva contrazione di tale componente della spesa.

Gli impegni assunti per spese in conto capitale per complessivi 3.189 milioni di euro, risultano, in ogni caso, al di sotto del livello registrato nell'anno 2011 (3.780 milioni di euro). Pertanto, devono ragionevolmente ritenersi ancora insufficienti a sostenere l'intera economia della Regione e a fornire strumenti per la ripresa dei settori imprenditoriali maggiormente gravati dalla contingenza economica sfavorevole.

I pagamenti effettuati per spese correnti ammontano a 11.513 milioni di euro (11.997 milioni nel 2013), registrando un sensibile decremento, pari al 4 per cento, pur a fronte del dato sostanzialmente stabile degli impegni (+ 0,4 %).

Per le spese in conto capitale i pagamenti sono risultati pari a 1.001 milioni di euro. Tale dato, raffrontato all'importo degli impegni, evidenzia che meno di un terzo delle somme impegnate nell'anno si è tramutato nel relativo pagamento.

L'analisi dei dati della spesa corrente, in rapporto al volume complessivo delle spese, dimostra la tendenza, nel triennio 2012- 2014, all'incremento dell'entità della stessa sia in valore assoluto, che con riferimento alla sua incidenza percentuale su quella complessiva, con particolare riguardo agli stanziamenti definitivi, nonché alle somme impegnate e pagate.

Infatti, l'incidenza percentuale della spesa corrente, avuto riguardo alle previsioni definitive, espone nell'anno 2014 il valore più elevato dell'ultimo triennio, pari al 63 per cento delle somme stanziare, mentre i dati riguardanti gli esercizi precedenti indicavano valori leggermente inferiori (nel 2012 il 62,4 % e nel 2013 il 62,6 %).

L'incidenza percentuale delle spese in conto capitale registra, invece, il valore più basso dell'ultimo triennio, pari al 32,1 per cento del totale.

In conclusione, il rapporto tra le spese correnti e quelle in conto capitale sostenute evidenzia, nell'anno 2014, in linea con i dati rilevati negli ultimi esercizi finanziari, la tendenziale e strutturale rigidità del bilancio regionale, determinata principalmente dal livello della spesa nel settore delle retribuzioni del personale, nonché dai trasferimenti destinati al settore sanitario, agli enti locali e alle società partecipate.

L'adozione di più incisive riforme strutturali in tutti i settori della spesa corrente, in presenza di una situazione di recessione dell'economia della Regione, appare necessaria per

assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio per i futuri esercizi, al fine di garantire anche maggiori margini di manovra alle politiche di sostegno delle attività produttive.

Dall'analisi dei dati riferiti ai residui passivi, risulta che, all'inizio dell'esercizio, le somme impegnate e non ancora pagate ammontavano a 6.337 milioni di euro.

L'attività amministrativa svolta nel corso del 2014 ha determinato pagamenti per 4.706 milioni di euro, variazioni per cancellazione per insussistenza o perenzione amministrativa per 908 milioni e la formazione di nuovi residui per 7.152 milioni.

Alla fine dell'esercizio finanziario, la massa complessiva dei residui passivi ammontava a 7.875 milioni di euro, con un incremento di 1.537 milioni (+ 24,2 %) rispetto al 2013, da imputare prevalentemente alla gestione di quelli in conto capitale.

L'incremento dei residui di parte corrente, pari a 542 milioni (+ 12,2 %), è da ricondurre, principalmente, alla riduzione dei pagamenti che si riferiscono alla categoria dei "trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche", per effetto delle norme sul contenimento della spesa, nonché alla quella delle "poste correttive e compensative", effetto di alcune regolarizzazioni contabili registrate nel settore sanitario nel corso dell'anno 2014. Il fenomeno della crescita di tali poste palesa le evidenti difficoltà finanziarie dell'Amministrazione regionale derivanti dalla cronica carenza di liquidità, con conseguente ritardo nei pagamenti. Tale situazione è determinata anche dagli stringenti limiti posti dal legislatore statale per il rispetto del Patto di stabilità interno.

I residui passivi in conto capitale, al 31 dicembre 2014, hanno registrato un incremento pari a 1.316 milioni di euro (+ 151 %), riferito a tutte le categorie economiche della spesa. Anche tale aumento è riconducibile alle difficoltà di cassa e ai vincoli imposti alla finanza regionale.

5. LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA

In materia di legislazione di spesa va ricordato che sia le disposizioni contenute nella Costituzione che quelle relative alla riforma della contabilità pubblica prescrivono l'adozione di particolari misure in ordine alla determinazione degli oneri e delle relative modalità di copertura.

In particolare, la Corte costituzionale ha chiarito, tra l'altro, la necessità che la copertura sia credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare. E, ancora, che sussiste un obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali e che l'indicazione della copertura deve essere fornita anche quando alle nuove o maggiori spese si prevede di fare fronte con somme già iscritte nel bilancio.

Le modalità di copertura sono poi indicate tassativamente dalla legge di riforma della contabilità pubblica e si riassumono nella possibilità dell'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, (fermo restando il divieto di utilizzo del conto capitale per iniziative di parte corrente); nella riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, ovvero nell'utilizzo di nuove o maggiori entrate. Resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente con l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Ogni legge che comporti nuove o maggiori spese deve inoltre indicare, espressamente per ciascun anno e per ogni intervento, quella autorizzata, intesa come limite massimo, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione di effetti che eccedano le previsioni.

In Sicilia il quadro normativo vigente, in materia di formazione delle leggi regionali, recanti oneri a carico del bilancio, individua, invece, le tre modalità di copertura: il ricorso ai fondi globali per provvedimenti legislativi in corso, la diminuzione di spese e l'aumento di entrate.

La medesima normativa stabilisce che i disegni di legge di iniziativa governativa, che comportino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, siano corredati da una relazione tecnica predisposta dall'amministrazione competente, mentre, per quelli di iniziativa parlamentare, che prevedono nuovi o maggiori spese ovvero minori entrate, è stabilito che la Commissione legislativa bilancio, finanze e programmazione, prima dell'esame, debba acquisire la relativa relazione tecnica da parte del Governo regionale e

chiederne l'aggiornamento, qualora i disegni di legge abbiano subito emendamenti che comportino nuovi o maggiori oneri.

In tale caso, la relazione tecnica predisposta dal Dipartimento competente deve essere trasmessa alla Ragioneria generale, cui spetta il compito di procedere alla verifica della correttezza delle quantificazioni e dell'idoneità, congruità e disponibilità delle coperture indicate.

Le leggi della Regione che autorizzano spese in conto capitale a carattere pluriennale devono, inoltre, indicare la copertura finanziaria per gli anni considerati nel bilancio annuale e pluriennale e quantificarne l'ammontare complessivo per tutto il periodo della loro efficacia.

Altra disposizione di rilievo prevede che le leggi approvate dopo il 30 novembre, non possano recare oneri a carico del bilancio di competenza dell'esercizio in corso, salvo nei casi di particolare urgenza e necessità.

Sull'esigenza della puntuale adesione a tali prescrizioni di legge, queste Sezioni riunite si erano espressamente pronunciate nel precedente referto, rilevando le criticità riscontrate nell'esame dei singoli atti legislativi regionali di spesa, nonché dei richiesti documenti illustrativi dei mezzi e delle modalità di copertura.

La rilevanza dell'adempimento, costituito dalla necessaria relazione tecnica di accompagnamento alle leggi di spesa, che deve contenere tutti gli elementi per una corretta valutazione degli oneri e dell'impatto sulla finanza regionale, va ulteriormente ribadita in questa sede come strumentale al raggiungimento delle finalità più volte illustrate.

Un'applicazione più efficace delle norme nazionali e regionali sopra descritte è stata assicurata tramite l'emanazione della recente circolare dell'Assessorato regionale dell'economia che, illustrando i mutamenti dello scenario legislativo nazionale, anche in vista dell'adeguamento da parte della Regione siciliana alle regole e ai principi relativi all'armonizzazione contabile, ha disciplinato i principali aspetti operativi presenti nell'adozione delle leggi di spesa regionali.

Viene ribadito, tra l'altro, l'obbligo per le Amministrazioni di esplicitare dati, criteri e metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri, nonché l'obbligo di indicare la fonte di copertura finanziaria di tutte le proposte di legge che comportino variazioni nelle entrate o nelle spese. In particolare, viene specificato che non è possibile dare copertura con risorse *extra-gettito*, rispetto alle previsioni di entrate iscritte nel bilancio annuale: tali

eccedenze, infatti, devono essere utilizzate per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica dell'esercizio in cui si verificano. Le maggiori entrate da destinare alla copertura di nuove spese devono, invece, discendere da disposizioni di legge che modificano la legislazione vigente, per esempio, attraverso l'introduzione di canoni di utilizzo o di tariffe maggiorate o di nuove o maggiori aliquote d'imposta.

All'utilizzo dei fondi globali può farsi ricorso nel caso in cui esista uno specifico accantonamento per l'intervento previsto dal disegno di legge, ovvero se vi sia la necessaria disponibilità delle somme accantonate per finalità generiche, mentre la copertura finanziaria mediante riduzione di autorizzazioni di spesa vigenti viene compiuta con l'utilizzo di risorse derivate da modifiche legislative di programmi di spesa, per i quali precedenti disposizioni hanno stanziato risorse finanziarie, provvedendo alla loro adeguata e contestuale copertura .

Inoltre, la riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa ed analiticamente giustificata, così come deve dimostrare che essa sia sufficiente a "compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa".

Nel corso del 2014, delle ventisei leggi approvate, cinque (la n. 10 del 3 maggio, "Norme per la tutela della salute e del territorio dai rischi derivanti dall'amianto"; la n. 11 del 6 maggio, "Disposizioni in materia di pagamenti della pubblica amministrazione - Anticipazione finanziaria a Riscossione Sicilia s.p.a."; la n.16 del 2 luglio, "Istituzione degli Ecomusei"; la n. 22 del 26 agosto "Benefici in favore dei testimoni di giustizia"; la n. 25 del 7 novembre "Meccanizzazione agricola e forestazione-Interventi in favore del Ciapi di Priolo") recano oneri specifici a carico del bilancio regionale; tre risultano presentate dal Governo regionale, mentre le rimanenti due sono di iniziativa parlamentare.

Si rileva che, rispetto a quanto avvenuto per l'esercizio precedente, ha trovato applicazione il divieto di introdurre nuove o maggiori spese successivamente al 30 novembre.

Nel precedente esercizio finanziario, la modalità di copertura avente maggiore incidenza era stata quella dell'utilizzo degli accantonamenti del fondo globale di parte corrente, mentre, nell'esercizio 2014, è risultato quantitativamente predominante il ricorso alle nuove e maggiori entrate, modalità che incide sull'importo delle leggi di spesa (solo per l'esercizio 2014), per circa il 48 per cento. Complessivamente, le leggi di spesa esaminate (ad eccezione delle disposizioni recate dalle variazioni alla legge di bilancio, dalla legge di stabilità e dalla legge di assestamento - i cui importi e i principali dati di sintesi sono

comunque evidenziati nelle tabelle contenute nella relazione) hanno posto a carico della competenza dell'esercizio 2014 oneri ammontanti a circa 82 milioni di euro. Considerando anche gli stanziamenti già individuati dalla legge n.11 per il 2015 e 2016 - il cui onere complessivo previsto ammonta a 95 milioni di euro - l'importo globale ascende a circa 178 milioni di euro.

Nel decorso esercizio si è registrato un significativo contenimento dell'onere complessivo delle leggi autorizzative di nuove spese per il triennio 2014-2016, rafforzandosi la tendenza già avviata nell'anno precedente. Infatti, nel 2014, le autorizzazioni di spesa complessivamente considerate sono diminuite di circa il 51 per cento rispetto all'esercizio precedente, in cui il totale della spesa autorizzata era stato pari a circa 269 milioni di euro, circostanza che ha prodotto un significativo ridimensionamento delle risorse a disposizione.

Le spese autorizzate nel periodo di riferimento sono riconducibili - in maniera pressoché prevalente - alla tipologia della spesa di parte corrente, ovvero alla sistemazione di partite contabili legate all'acquisizione di cospicue anticipazioni di liquidità.

Gran parte delle leggi di spesa considerate, sia di iniziativa governativa che parlamentare, a differenza di quelle del precedente esercizio finanziario, risultano corredate di relazioni tecniche, in funzione delle diverse caratteristiche e del grado di complessità delle singole disposizioni normative, che, in effetti, contengono dati più significativi, rispetto alle analoghe esperienze del precedente esercizio, in tema di dimostrazione degli oneri da sostenere e dei costi.

In alcuni casi, tuttavia, tali documenti risentono ancora di una approssimativa realizzazione delle finalità ad essi affidate, non essendo esattamente quantificati, in sede di previsione, gli oneri a carico del bilancio regionale, soprattutto con riferimento all'utilizzo di personale amministrativo per l'istituzione di nuovi uffici o per altre potenziali spese, né risultano sempre assistiti da idonei meccanismi, quali le "clausole di salvaguardia", per eventuali maggiori oneri, talché il reale fabbisogno finanziario potrà essere verificato solo in sede applicativa.

Le relazioni tecniche, pertanto, dovrebbero rappresentare in termini più fedeli i mezzi di copertura ed i criteri seguiti per la stima degli oneri, e si dovrebbe provvedere al loro aggiornamento di pari passo con gli emendamenti apportati o con l'acquisizione degli eventuali dati, quantitativi o finanziari, mutati a seguito, ad esempio, delle rilevazioni

dell'effettivo maggiore introito di nuove entrate, ai fini della successiva valutazione e verifica dell'attendibilità delle coperture.

6. IL PATTO DI STABILITA' INTERNO

In data 9 giugno 2014, il Presidente della Regione siciliana ha definito con il Ministero dell'economia e delle finanze l'accordo per il patto di stabilità per il periodo 2014- 2017.

Per l'esercizio 2014, l'accordo ha fissato l'obiettivo programmatico in 5.786 milioni di euro e ha stabilito che la Regione non possa impegnare spese correnti, con esclusione di quelle per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni assunti nel triennio 2011- 2013.

In occasione della determinazione concordata degli obiettivi finanziari programmatici, la Regione siciliana si è impegnata *“a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinnanzi alle diverse giurisdizioni, relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima”* della sottoscrizione dell'accordo medesimo *“o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-2017 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento”*.

Tuttavia, scaduto il termine stabilito, l'Assessore regionale dell'economia ha proposto al Presidente della Regione la rinuncia, prevista al punto 6 del menzionato accordo come alternativa, agli effetti positivi delle eventuali pronunce favorevoli all'Amministrazione, mantenendo in tal modo in vita i contenziosi pendenti.

Tale scelta è stata motivata dalla convenienza di ottenere comunque l'enunciazione del principio di diritto sulle questioni pendenti, in modo tale da lasciare impregiudicati gli esiti positivi per il periodo successivo all'accordo, limitato all'arco temporale 2014- 2017.

Il contenuto dell'accordo è stato riprodotto nell'art.42, comma 5, della legge 11 novembre 2014, n.164, fissando definitivamente in 5.786 milioni di euro l'obiettivo del patto di stabilità per l'anno 2014.

Il medesimo comma, poi, nel prevedere l'inapplicabilità alla Regione siciliana di quanto disposto dagli ultimi due periodi del comma 454 dell'art.1 della legge 24 dicembre, n.228, ha, di fatto, introdotto una deroga, per l'arco temporale del triennio 2015-2017, al principio degli accordi, fissando il limite in termini di competenza eurocompatibile in 5.665 milioni per ciascuna delle annualità.

Per l'anno 2014, l'obiettivo programmatico di 5.786 milioni di euro tiene conto degli spazi ceduti agli enti locali siciliani con il patto verticale *“incentivato”*, ai sensi dei commi da 122 a 125 dell'articolo 1 della legge n.228 del 2012, in misura di 231,05 milioni di euro e di

102,73 milioni di euro, relativi agli spazi ceduti attraverso la stipula di appositi accordi, alle Regioni Puglia e Calabria ai sensi del comma 517 dell'articolo 1 della legge n.147 del 2013.

A tal fine, la Regione ha comunicato al Ministro dell'economia e delle finanze il rispetto del patto di stabilità interno anche per l'esercizio 2014.

Queste Sezioni riunite, allo stato, prendono atto di tale comunicazione e non essendo in possesso di ulteriori elementi istruttori, ritengono di non dover formulare osservazioni sui dati trasmessi dalla Ragioneria generale.

A decorrere dall'esercizio 2011, l'art.16 della legge regionale 12 maggio 2010, n.11, ha espressamente previsto che tutti i soggetti a qualunque titolo riconducibili al bilancio regionale debbano concorrere al contenimento delle spese. Tale norma, in tal modo, ha introdotto il principio dell'adeguamento delle politiche di bilancio di tutti gli enti e società regionali alle stesse disposizioni alle quali è assoggettata l'Amministrazione regionale per il rispetto del patto di stabilità interno, nonché alle politiche di riduzione del costo del personale di cui all'art.76 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133. A tal fine, la Ragioneria generale ha provveduto ad impartire opportune direttive applicative, ribadendo l'obbligo, per gli enti pubblici istituzionali regionali, di rispettare i vincoli finanziari previsti. E' stato, altresì, richiesto i prospetti dimostrativi del rispetto dei vincoli, tenendo conto, nella fase di erogazione dei trasferimenti delle risorse, delle limitazioni derivanti dal Patto di stabilità interno.

Per promuovere la razionalizzazione del quadro normativo complessivo della "*spending review*" nel settore regionale, la Ragioneria generale ha, infine, manifestato la volontà di implementare il sistema di monitoraggio e l'intento di prevedere un regime di sanzioni di natura finanziaria. In questa prospettiva, ha richiamato le società partecipate all'osservanza degli obblighi di informazione e comunicazione, sia ai fini dell'esercizio del controllo analogo, sia a quelli di trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione.

Le Sezioni riunite condividono tali iniziative, ma devono anche rappresentare la necessità di un costante monitoraggio affinché sia reso effettivo il rispetto delle disposizioni impartite in materia di contenimento della spesa da parte di tutti i soggetti sottoposti a tutela e vigilanza, in considerazione anche del consistente impatto finanziario che gli stessi hanno sul bilancio della stessa Regione.

7. LA POLITICA SANITARIA IN SICILIA

La spesa sanitaria del 2014 risulta pari a 9.508 milioni ed aumenta di circa 615 milioni rispetto all'omologo dato del 2013; la stessa assorbe circa il 54 per cento dell'intera spesa della Regione, pari a 17.599 milioni. Nel trascorso esercizio la spesa sanitaria è arrivata ad assorbire quasi il 62 per cento del totale complessivo delle entrate regionali, percentuale che aumenta fino al 71 per cento circa se si considera l'incidenza della spesa sanitaria corrente sul totale delle entrate correnti regionali.

Si sono ripresentate, anche per il 2014, le difficoltà, più volte segnalate dalla Corte, nel reperimento delle risorse necessarie a coprire la quota di spesa sanitaria a carico della Regione, pari, per il trascorso esercizio, a 4.263 milioni.

La compartecipazione alla spesa sanitaria nella misura del 49,11 per cento, rispetto al tetto precedente del 42,50 per cento - con un onere aggiuntivo a carico delle finanze regionali pari, in media, a circa 560 milioni di euro annui - ha comportato, difatti, rispetto al fabbisogno effettivo del settore, una sottodotazione dei relativi capitoli di bilancio, con il ripristino dell'integrale copertura solo nel corso del 2015. La strutturale carenza di liquidità del bilancio regionale ha, inoltre, determinato il mancato rispetto dell'obbligo, a carico della Regione, di trasferire, entro la fine dell'esercizio, almeno il 90 per cento delle risorse complessive destinate al finanziamento del settore sanitario al fine di velocizzare i pagamenti dei fornitori delle aziende sanitarie, garantendo a queste ultime un'adeguata capacità di cassa (decreto legge 8 aprile 2013, n. 35). Ciò risulta di particolare evidenza con riferimento alla quota a carico della Regione, che, a fronte di un impegno pari ad oltre 4, 2 miliardi di euro, ha trasferito alle aziende, nel corso del 2014, meno di 1,3 miliardi (circa il 30% del dovuto).

A risolvere tale crisi di liquidità delle aziende - che comporta il pagamento dei fornitori con ritardi che arrivano anche a 8 mesi in più rispetto al termine previsto dalla direttiva comunitaria sui tempi di pagamento - la soluzione della immissione straordinaria di liquidità, individuata a livello nazionale con i decreti legge dell'8 aprile 2013, n. 35 e del 24 aprile 2014, n. 66, appare inidonea a risolvere il problema in quanto comporta un alleggerimento solo temporaneo del carico debitorio, senza eliminare le reali cause sottese alla formazione dello stesso. Per contro, le anticipazioni di liquidità che la Regione, pena il suo commissariamento, è obbligata a contrarre con il Ministero dell'economia per effetto dei succitati decreti, ammontano a circa 2,4 miliardi (606,097 milioni per quella già

contratta il 27 giugno dello scorso anno ai sensi dell'art. 1 della legge regionale del 6 maggio 2014, n. 11 e 1.776 milioni per quella da contrarre nei prossimi mesi, autorizzata con legge regionale 9 febbraio 2015, n. 4) e vincoleranno la Sicilia, fino al 2045, al pagamento di quote di ammortamento annue per circa 96 milioni. Tali oneri arrivano a 224 milioni annui se si aggiungono i circa 128 milioni (come media tra quota capitale ed interessi) cui la Regione si è già obbligata, nel 2008, sempre nei confronti del Ministero dell'economia, per la restituzione del prestito di circa 2,6 miliardi, anch'esso contratto per pagare i debiti sanitari al 31 dicembre 2005 (prestito rinegoziato nel corso del 2014 con il MEF).

Appare inoltre a queste Sezioni riunite difficilmente configurabile l'affidamento effettuato dal Governo regionale sulla utilizzabilità, a copertura delle quote di ammortamento delle nuove anticipazioni di liquidità, per il triennio 2015-2017, del gettito (circa 300 milioni annui) derivante dalla massimizzazione delle aliquote fiscali Irap ed Irpef, originariamente attivato per sanare i *deficit* del settore sanitario.

Tanto a prescindere dalla pur pregnante considerazione che, a fronte della sostanziale inefficacia in Sicilia delle misure di contenimento della spesa sanitaria nel settore degli acquisti e delle attuali tensioni della cassa regionale, lo sforzo fiscale aggiuntivo richiesto ai cittadini siciliani rischia di consolidarsi per un ulteriore lungo periodo, si pongono serie perplessità sulla affidabilità, anche nel breve periodo, dello strumento di copertura individuato. Occorre, infatti, rilevare come, negli esercizi precedenti, tali entrate siano state destinate sia al finanziamento della spesa sanitaria corrente sia a far fronte ad altre emergenze di cassa della Regione (tra cui trasporto pubblico, collegamento con le isole minori, fondo perequativo comunale, riorganizzazione delle risorse umane nel settore forestale). Inoltre, la prevista quasi integrale destinazione di tali risorse fiscali al finanziamento della spesa sanitaria corrente e delle quote di ammortamento per le anticipazioni in esame, postula il mantenimento, nel lungo periodo, di un sostanziale equilibrio della gestione sanitaria che, ad avviso della Corte, non costituisce un dato strutturale, considerata la situazione tendenzialmente deficitaria di alcuni enti del Servizio sanitario regionale.

Alla luce delle precedenti osservazioni, la Corte deve porre in particolare evidenza come sussistano, per il futuro, gravi e preoccupanti problematicità circa la sostenibilità della spesa sanitaria e dell'onere restitutorio a carico della Regione.

Nonostante le difficoltà di cassa del bilancio regionale, sotto il versante dell'analisi economica, il 2014 conferma i progressi già evidenziati nei precedenti esercizi nel riassorbimento degli squilibri del settore sanitario. La gestione relativa all'esercizio mostra infatti, sulla base dei dati di consuntivo da ultimo trasmessi, un avanzo di 54 milioni di euro (al netto della gestione accentrata), confermando la chiusura in utile dell'esercizio precedente.

Il complesso dei costi operativi (interni ed esterni) risulta in linea con le previsioni di cui al Programma Operativo di Consolidamento e Sviluppo anni 2013/2015 (POCS), segnando anzi, rispetto alle attese, una riduzione complessiva di 78 milioni (pari allo 0,9%).

Le sensibili flessioni, rispetto al 2013, del costo del personale, che diminuisce di circa 35 milioni, e della spesa farmaceutica convenzionata, con 101 milioni in meno, confermano l'efficacia, sotto il profilo del contenimento dei costi, della dinamica pattizia tra Stato e Regione, condensata nella calendarizzazione e nel monitoraggio sistematico degli obiettivi da raggiungere, trasfusi dapprima nel Piano di rientro dal *deficit*, siglato nel 2007, ed ora dal già citato P.O.C.S. 2013/2015.

Risultati che appaiono ancor più apprezzabili ove si consideri che la Sicilia, sulla base delle più recenti verifiche effettuate dal Tavolo di monitoraggio degli adempimenti, mostra, per l'assistenza ospedaliera, un sostanziale allineamento ai parametri di riferimento a livello nazionale, nonché un miglioramento, rispetto agli anni precedenti, di quelli relativi all'assistenza territoriale, anche se permangono margini di miglioramento relativamente ai posti letto equivalenti presso strutture residenziali per gli anziani non autosufficienti e per i disabili, così come, più in generale, nell'area della prevenzione.

Queste Sezioni riunite devono, tuttavia, sottolineare la necessità di maggiori e più incisivi controlli da parte dell'Assessorato vigilante nel settore degli acquisti di beni e servizi, considerato il costante incremento di tale componente di costo ed il sostanziale mancato raggiungimento di alcuni importanti obiettivi di contenimento della spesa previsti dalla normativa statale in tema di *spending review* (decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, e successive modifiche ed integrazioni). E' necessario, come più volte ed in più occasioni sottolineato dalla Corte, che le disposizioni, sia statali che regionali, di contenimento e razionalizzazione della spesa in tale nevralgico settore - esposto, più di altri, a contaminazioni e dinamiche corruttive - siano analiticamente declinate negli obiettivi annuali assegnati ai *manager* aziendali; le valutazioni di questi ultimi dovrebbero perciò essere prioritariamente condotte con riguardo alla effettiva e sostanziale applicazione delle

disposizioni citate, con particolare riguardo ai costi *standard* ed alla necessaria contrazione delle procedure di acquisto in economia, in considerazione dell'obbligatorietà del ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione per tutte le categorie merceologiche presenti sulla relativa piattaforma, pena la nullità del contratto e la relativa responsabilità erariale.

Con riferimento alla situazione patrimoniale delle aziende, l'analisi della componente dei crediti verso la Regione per spesa sanitaria corrente, pari a circa 3,9 miliardi, evidenzia un incremento di 239 milioni rispetto all'omologo dato del 2013, che già registrava, rispetto al precedente esercizio, una crescita di oltre mezzo miliardo di euro. Si confermano, pertanto, le criticità già rilevate con riferimento al mancato trasferimento delle risorse di spettanza regionale, con il conseguente *deficit* di cassa delle aziende e l'inevitabile allungamento dei tempi di pagamento dei fornitori, che si riflette negativamente sull'economia dell'Isola.

8. L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA.

Al 31 dicembre 2014 il debito residuo complessivo della Regione è pari a 5.508 milioni di euro, di cui 5.300 a proprio carico e la restante parte (208) rimborsata dallo Stato, anche se formalmente a carico della Regione.

Lo *stock* del debito si attesta su un livello superiore rispetto a quello del 2013, registrando un *trend* crescente pari al 3,05%.

La Regione, inoltre, ha fatto ricorso a due anticipazioni di liquidità (per complessivi 900 milioni circa) concesse dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi del decreto legge n. 35 del 2013. Le stesse, sebbene qualificate dalla legge come anticipazioni di liquidità e non come indebitamento in senso tecnico, comportano comunque l'assunzione, da parte della Regione, di un obbligo restitutorio, pari complessivamente a circa 6.200 milioni di euro.

L'onerosità della situazione debitoria della Regione si percepisce con ancora maggiore evidenza se si considera che, entro il 2015, allo *stock* del debito già contratto si aggiungerà la prevista sottoscrizione di un ulteriore prestito, pari ad oltre 1.776 milioni di euro, autorizzato con la legge regionale n. 4 del 9 febbraio 2015. Per effetto di tale ulteriore operazione, l'importo complessivo dell'onere restitutorio dell'Amministrazione regionale ammonterà a circa 7.900 milioni di euro.

A tale incremento del debito consegue un aumento del rapporto fra lo *stock* ed il PIL regionale, pari, secondo le stime fornite dalla Regione, al 6,65 per cento (nel 2013, invece, era pari al 6,37 %).

Particolarmente preoccupante appare il livello assunto dal debito *pro capite*, che, dai 1.028 euro dell'anno precedente, raggiunge i 1.040 euro nel 2014.

Al suddetto fenomeno si accompagna l'allungamento della vita media residua del debito, che, a chiusura dell'esercizio, era pari a 22 anni, segnando così un leggero incremento rispetto al 2013, come conseguenza diretta dell'ammortamento trentennale dei mutui perfezionati dal 2008 in poi.

Il deterioramento della *performance* operativa e la contrazione delle entrate in presenza di estrema rigidità della spesa, sono all'origine del giudizio negativo formulato dalle agenzie di *rating* in relazione al merito di credito della Regione, che, a partire dal 2010, ha subito un declassamento. Il mancato superamento della crisi economico-finanziaria e il *downgrade* subito anche dallo Stato italiano hanno naturalmente inciso sul **rating** assegnato alla

Regione siciliana dalle principali agenzie, determinandosi valutazione di *outlook* negativo da parte di una delle stesse.

La già difficile situazione finanziaria della Regione è ulteriormente aggravata dagli effetti dei contratti derivati stipulati dalla stessa: dallo scambio di flussi finanziari per quote di interessi tra la Regione e gli istituti bancari in dipendenza delle operazioni di *swap*, risulta che, fino al 2007, tali strumenti hanno assicurato alla Regione un notevole vantaggio, in termini sia di differenziale, sia di risorse liberate dal confronto tra i piani di ammortamento anteriori e successivi alla ristrutturazione del debito. Invece, a partire dal 2008, si sono registrati, per la maggior parte delle operazioni, dei differenziali negativi a carico della Regione che hanno ormai superato i benefici finanziari inizialmente ottenuti. Lo scambio di flussi per quote di interessi a seguito di operazioni di *swap*, infatti, ha fatto registrare, dal 2005 al 2014, una perdita di 98 milioni di euro circa, di cui 38 solo nel 2014. Con riferimento al calcolo del *mark to market* dei suddetti derivati, eseguito a tre diverse date (30 giugno 2014, 31 dicembre 2014 e 30 aprile 2015), si riscontrano esclusivamente valori di segno negativo. Tale circostanza evidenzia una forte criticità che, collegata anche all'avvenuto utilizzo dei flussi positivi realizzati nei primi esercizi, rende necessario prevenire possibili dannose ricadute sulle finanze regionali.

Al riguardo, va segnalato che, nonostante i ripetuti rilievi di queste Sezioni riunite, non è stato predisposto in bilancio alcun fondo di riserva finalizzato a limitare l'impatto degli esborsi futuri per i flussi differenziali e dei *mark to market*, entrambi negativi. L'Amministrazione regionale, infatti, si è limitata a prevedere la copertura dei flussi per la sola quota di competenza dell'esercizio, senza prevedere, invece, la copertura totale del valore negativo di tutti i *mark to market* dei derivati.

Le risorse stanziare risultano evidentemente insufficienti per affrontare la chiusura anche di uno solo dei contratti derivati in essere, alla luce dei valori di *mark to market*. Tale circostanza non fa che aggravare ulteriormente l'incidenza dei contratti derivati sulla già difficile situazione finanziaria della Regione, sì da rendere non più procrastinabile l'assunzione di idonee iniziative volte a contenere i rischi di una perdurante esposizione debitoria.

9. LA SPESA PER LE RETRIBUZIONI DEL PERSONALE

Nei precedenti referti la Corte ha analizzato le cause strutturali e radicate che, nel tempo, hanno determinato e sostenuto la spesa del personale regionale su livelli elevati, insieme a quei fattori di resistenza - sul piano normativo, organizzativo e gestionale - che ne hanno impedito la razionalizzazione. In particolare, queste Sezioni riunite hanno evidenziato: l'anomalo utilizzo delle politiche assunzionali regionali, il disagio sociale derivante dal basso grado di occupazione; il sovradimensionamento delle strutture centrali e periferiche, e la proliferazione di posizioni dirigenziali; l'espandersi del perimetro pubblico attraverso enti e organismi esterni; la creazione di uno statuto giuridico ed economico di favore e di irragionevoli disarmonie rispetto agli altri comparti del pubblico impiego.

In siffatto contesto fortemente critico, negli ultimi anni è emersa la tendenza a una graduale contrazione della spesa, in linea con il contenimento del dato occupazionale e in presenza del blocco della dinamica retributiva. Su tale solco, la spesa per retribuzioni e pensioni del personale regionale registra nel 2014 una riduzione del 3 per cento rispetto al precedente esercizio, attestandosi a 1.546 milioni di euro; nell'ultimo quinquennio, invece, la flessione complessiva è stata pari a otto punti percentuali (135 milioni di euro) in corrispondenza di un decremento del personale di ruolo del 7,6 per cento. La spesa per le sole retribuzioni, compresi gli oneri riflessi, nel 2014 ammonta a 936 milioni di euro, con una incidenza sulle entrate correnti (11,7 %) a riprova della rigidità dell'aggregato, che resta pressoché immutata nel tempo.

Il dato occupazionale resta elevato, nonostante la tendenziale contrazione degli ultimi anni. Il personale di ruolo in servizio presso i vari rami dell'amministrazione è, infatti, di 17.325 unità, in lieve flessione (-1,2%) rispetto al 2013 ma ancora distante dai livelli antecedenti il 2006, quando si manteneva al di sotto della soglia delle 16.000 unità. Al personale di ruolo occorre, poi, aggiungere un contingente di 2.603 unità che l'amministrazione indica quale personale "ad altro titolo utilizzato". Considerati questi ultimi, i dipendenti si attestano tuttora oltre la soglia di ventimila unità.

La Corte ha evidenziato come gravino sul bilancio regionale anche gli oneri derivanti dal pagamento delle retribuzioni in favore dei dipendenti di strutture e organismi riconducibili alla Regione. Spiccano, in particolare, i costi per il personale stagionale avviato dalle strutture periferiche del Corpo forestale della Regione e del Dipartimento dello sviluppo rurale (ex Azienda regionale foreste demaniali), che ammontano complessivamente a quasi

275 milioni di euro (pressoché invariati rispetto all'ultimo esercizio. Qualora fossero consolidati alle spese del personale di ruolo della Regione contabilizzate in rendiconto (936 milioni), l'importo lieviterebbe a circa 1.211 milioni di euro (+30 % circa).

Anche i costi del personale delle società partecipate rilevati nell'anno 2014 ammontano ad oltre 272 milioni (204 milioni di euro comunicati dall'Assessorato dell'economia, cui occorre aggiungere quelli della società Servizi Ausiliari Sicilia S.c.p.a., che ammontano a 65,6 milioni di euro e quelli degli organismi in liquidazione, pari a oltre 2,6 milioni di euro). Complessivamente, nell'ultimo quinquennio i costi rilevati, ancorché incompleti e non comprensivi delle numerose società in liquidazione, assurgono a oltre 1.315 milioni di euro, in corrispondenza di un numero di dipendenti superiore a 7.300 unità.

L'elevato volume dei costi e del dato occupazionale si inserisce in un quadro di gravi, diffuse e sedimentate criticità del sistema delle società pubbliche regionali, già oggetto di specifici rilievi da parte della Corte. E' emerso, infatti, come le stesse siano state utilizzate non già come soluzione efficiente per il migliore perseguimento di scopi pubblici, ma piuttosto come strumento elusivo di divieti e vincoli legislativi. Le gestioni, invero, espongono pesanti e reiterate perdite e richiedono continui interventi di soccorso finanziario, mentre gli obiettivi contrattuali e la qualità dei servizi erogati sfuggono a controlli peraltro carenti.

Anche al netto del personale forestale e di quello riconducibile al perimetro pubblico allargato, la consistenza numerica dei dipendenti di ruolo della Regione nel 2014 rappresenta il 23,5 per cento dell'ammontare complessivo del personale di tutte le Regioni. Il numero dei dirigenti è, poi, il 36 per cento di tutti i dirigenti regionali in Italia, con un rapporto di 1 dirigente per ogni 9 dipendenti (a fronte di un rapporto di 1 / 16 delle altre Regioni ordinarie e di 1 / 19 di quelle a statuto speciale). Si tratta di valori che, solo in parte, per via dell'autonomia differenziata, possono trovare giustificazione nelle attribuzioni alla Regione di funzioni altrimenti di competenza statale. Ed invero, queste Sezioni riunite hanno già avuto modo di rilevare nei precedenti giudizi come il settore pubblico sia stato utilizzato per arginare, attraverso politiche assunzionali di portata superiore alle effettive esigenze, il disagio sociale derivante dall'incapacità del tessuto produttivo di assorbire la forza lavoro espressa nell'Isola. Ciò ha, peraltro, determinato la pressoché assoluta chiusura alle opportunità di reclutamento attraverso le ordinarie procedure concorsuali e meritocratiche, sostituite da lunghi e complessi percorsi di stabilizzazione del personale precario, con il conseguente innalzamento dell'età anagrafica

del personale in servizio che ha generato una vera e propria frattura generazionale, oltre all'evidente *vulnus* di valori più volte presidiati dalla Corte costituzionale.

In tale scenario, gli interventi in materia di personale, negli ultimi anni, sono stati per lo più di tipo congiunturale, allineandosi non senza ritardi ad analoghe misure contenute nella legislazione statale quali il blocco della contrattazione collettiva e il contenimento delle retribuzioni.

La Corte ha già segnalato come tali interventi rischiano però di rinviare, di fatto, ai futuri esercizi ed alla fisiologica ripresa delle tornate contrattuali, gli effetti espansivi della dinamica retributiva.

Oltre al pericolo di un “rimbalzo” della spesa sui futuri esercizi, gli interventi di differimento e blocco delle dinamiche retributive, essendo ispirati a logiche emergenziali di mero risparmio finanziario e di taglio lineare, non affrontano, sul piano strutturale e sistemico, le gravi criticità ed i profondi ritardi accumulati nel tempo dalle politiche del personale. Anzi, tale situazione favorisce il congelamento di assetti ordinamentali e contrattuali risalenti e insensibili al mutamento dell'organizzazione pubblica, finendo per impedire i necessari interventi di revisione della struttura retributiva del personale, nonché, più in generale, una riforma dell'ordinamento del personale ispirata a criteri meritocratici e funzionale al miglioramento della produttività.

Le disposizioni contenute nella recente legge di stabilità per il 2015 in tema di dotazione organica del personale regionale, elidono solo in minima parte l'incremento di dotazione a suo tempo generato dall'articolo 51 della legge regionale n. 11 del 2010 al fine di assorbire oltre 4.800 dipendenti. Rimangono, di fatto, immutati la notevole distanza rispetto alle altre amministrazioni regionali, nonché il già elevato rapporto tra dirigenti e personale. Occorre, poi, attendere che il quadro delineato dal legislatore sia definito e che gli effetti di tali disposizioni si realizzino e non siano, invece, neutralizzati in sede applicativa come accaduto in passato e già rilevato criticamente da queste Sezioni riunite.

I più recenti interventi del legislatore regionale hanno, poi, colmato alcune disarmonie di disciplina rispetto ad analoghi istituti statali (clausola di salvaguardia dei dirigenti, prerogative sindacali, disciplina di permessi e congedi, ecc.), reiteratamente segnalati da queste Sezioni riunite. Gli stessi, però; devono essere accompagnati da un disegno più completo ed organico di riforma degli assetti ordinamentali e di ripermimetrazione dell'organizzazione, che tenga in debito conto l'insostenibilità dell'attuale

dimensionamento degli apparati centrali e periferici della Regione, oltre che degli organismi esterni.

Resta ferma l'esigenza di intervenire sulle disposizioni, spesso a carattere speciale o derogatorio, che disciplinano istituti contrattuali o prevedono particolari indennità o, ancora, che riservano quote di risorse a una specifica platea di personale o a particolari progetti, al fine di verificarne l'attualità e l'idoneità al conseguimento delle finalità legislativamente previste. Sul piano gestionale occorre, poi, evitare il ricorso a istituti dispendiosi e scarsamente produttivi, ed orientare la gestione del personale al miglioramento della *performance*, implementando in tal senso anche i relativi sistemi di valutazione.

Alla luce di quanto esposto, si richiama l'attenzione del Governo regionale sulla necessità di procedere alla tempestiva attuazione delle iniziative intraprese e di affrontare in modo sistematico le problematiche irrisolte, a partire dalla riforma dell'organizzazione nel suo complesso e dal rilevamento degli effettivi fabbisogni professionali. Deve ribadirsi, da ultimo, l'esigenza per l'Amministrazione regionale di dotarsi di un sistema contabile allineato alle istanze di trasparenza e armonizzazione immanenti nell'ordinamento, in grado di considerare l'onere che grava effettivamente sui conti pubblici regionali per tutto il personale riconducibile al perimetro pubblico, ancorché formalmente imputato a particolari articolazioni dell'amministrazione ovvero a organismi esterni..

La Spesa Previdenziale.

Il sistema previdenziale regionale ha subito, di recente, profonde modifiche con gli artt. 51 e 52 della legge di stabilità n. 9 del 7 maggio 2015, 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 2014 in complessivi 400.000 euro.

Ai sensi dell’articolo 20 della legge regionale n. 21 del 29 dicembre 2003, il metodo di calcolo dei trattamenti di quiescenza è di tipo contributivo per i dipendenti assunti dal 1° gennaio 2004, di tipo misto, invece, per quelli assunti fino al 31 dicembre 2003.

Il ritardo con cui il legislatore regionale ha recepito il metodo contributivo, introdotto a livello statale già nel 1993, 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 in legge n. 214 del 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 legge n. 9 del 2015; nel breve periodo, occorrerà invece tener conto della complessa normativa transitoria introdotta dall’art. 52, che coinvolge un arco temporale di non breve estensione, compreso tra il 2015 e il 2020.

Ai sensi dell’articolo 51, la quota retributiva per il personale inquadrato nel c.d. “contratto 1”, concernente l’anzianità maturata fino al 31 dicembre 2003, non dovrà essere più calcolata in riferimento all’ultima retribuzione in godimento, ma in base alle norme relative agli impiegati civili dello Stato (comma 1) e sulla media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni (comma 2). In ogni caso, il trattamento pensionistico annuo lordo non potrà superare l’ottantacinque per cento della media dei trattamenti stipendiali complessivi degli ultimi cinque anni (comma 3); per altro verso, non potrà mai essere inferiore a quello previsto per gli impiegati civili dello Stato (comma 6).

Il regime transitorio, regolato dall'art. 52, è più complesso e prevede diverse ipotesi, a seconda che coinvolga personale soggetto alle norme della legge Monti – Fornero, ovvero dipendenti ai quali si applicano i requisiti precedenti (cc.dd. pre-Fornero).

Passando all'esame dei dati, la spesa relativa al pagamento di pensioni e assegni vitalizi per il personale del “contratto 1” ha continuato a subire un incremento costante, pari a 4 punti percentuali per il periodo compreso tra il 2010 e il 2014. Nell'ultimo anno, si è leggermente ridotta dell'1 per cento; 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. Sotto questo profilo, occorre considerare come i dipendenti collocati in quiescenza in base al “contratto 2”, alla data del 31 dicembre 2014, abbiano raggiunto le 419 unità. Il trasferimento degli oneri relativi a tale tipologia di pensioni e la prevista, progressiva riduzione dei dipendenti collocati in quiescenza secondo le vecchie norme, hanno determinato, in apparenza, una leggera flessione della spesa pensionistica.

Per comprendere appieno le dinamiche evolutive del settore, occorre prendere in esame, pertanto, anche la spesa sostenuta direttamente dal Fondo per il personale in quiescenza inquadrato nel “contratto 2”, che risulta aver avuto un incremento notevole in pochi anni, passando da 3.026.812,57 (nel 2012) ad 9.820.822,52 euro (nel 2014).

Si registra invece, nel periodo 2010 - 2014, un decremento della spesa per indennità *una tantum* in luogo di pensioni (-64,4%), degli assegni integrativi (-39,7%) e delle indennità di buonuscita (-81,5%).

Per altro verso, l'ammontare complessivo delle entrate contributive relative alla gestione “contratto 1”, ha continuato a subire una flessione consistente, pari al 18,83 per cento. Si tratta però di un dato fisiologico, in quanto i dipendenti inquadrati in tale ambito rappresentano una popolazione statistica ad esaurimento.

Diversamente, l'andamento delle entrate contributive acquisite direttamente dal Fondo, concernenti il personale inquadrato nel “contratto 2”, dovrebbe tradursi in un incremento tendenzialmente costante. Al momento, invero, i dati sono ancora piuttosto disomogenei, atteso che il sistema è entrato a regime solo da pochi anni.

Gli elementi 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.

Le modifiche normative rendono arduo procedere a previsioni attendibili in materia di evoluzione della spesa pensionistica, sia nel breve che nel medio periodo. Sul punto, l'Amministrazione del Fondo ha riferito d'aver conferito un incarico per uno studio attuariale, ma, al momento, i dati risultano ancora in corso di elaborazione.

In relazione alla normativa transitoria, invece, per i dipendenti inquadrati nel “contratto 2” è prevedibile un maggior onere finanziario a carico del Fondo, onere che, al momento e in base al numero dei soggetti che potrebbero beneficiare delle deroghe previste dall'art. 52, è stato quantificato in complessivi 17.699.300 euro per il periodo 2016 – 2020. Inoltre, sono state quantificate minori entrate per contributi previdenziali, pari ad 23.461.812 euro per il periodo 2016 – 2020.

Da ultimo, resta aperto il problema degli effetti finanziari che, sulla tenuta del sistema regionale, potrà avere la sentenza della Corte Costituzionale n. 70 del 30 aprile 2015, che ha dichiarato l'illegittimità del comma 25 dell'art. 24 del decreto legge n. 201 del 2011, avente ad oggetto il blocco biennale della perequazione automatica delle pensioni. Secondo le prime stime, ne conseguirebbero costi particolarmente gravosi per la finanza regionale.

10. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI.

Nel corso del 2014, l'Amministrazione regionale è stata notevolmente impegnata nel completamento degli interventi rientranti nella programmazione comunitaria del periodo 2007/2013, da concludere comunque entro il 31 dicembre 2015.

Il ritardo accumulato nella fase di avvio del programma non è stato integralmente recuperato, sebbene gli ultimi esercizi siano stati caratterizzati da un costante dinamismo dell'attività dell'amministrazione che, in definitiva, ha consentito un avanzamento sostanziale del programma.

Al fine di superare i pregressi ritardi, sono state attivate iniziative volte all'accelerazione della spesa e al miglioramento dell'efficacia degli interventi, che si sono tradotte, a seguito del processo di riprogrammazione delle risorse, nella definizione delle tre fasi del Piano di Azione Coesione (PAC).

Sul Piano è, però, intervenuta la legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015) che, ai commi 122, 123 e 124 dell'art. 1, ne ha ridotto le risorse, per un importo pari a 3,5 miliardi di euro, abrogando, di fatto, il c.d. principio della territorialità delle stesse che era alla base dell'accordo trilaterale tra il Governo, le Regioni e la Commissione Europea del 2011.

Le ricadute finanziarie a carico della Regione appaiono molto gravi.

La sottrazione, avvenuta nel 2015 ma con effetto retroattivo all'esercizio precedente, è stimabile nell'ordine di oltre 1.314 milioni di euro sul PAC, destinati ad interventi di rilevanza strategica per la Regione. Tenuto conto che a tale importo vanno aggiunti i 281 milioni relativi al c.d. Piano Giovani, è evidente che detta situazione non potrà che creare gravi pregiudizi al completamento di interventi già in corso di realizzazione.

Oltre a quanto già osservato, vale rilevare come le predette manovre di rimodulazione finanziaria si siano rese necessarie a causa della inadeguatezza da parte dell'Amministrazione regionale a programmare e utilizzare l'intera dotazione dei Fondi Strutturali, malgrado la stessa - e di questo si deve dare atto alle tre Autorità di Gestione (A.d.G.) - sia riuscita ad evitare, finora, il disimpegno automatico dei fondi conseguente al mancato rispetto dei tetti minimi di spesa.

Sulla descritta situazione hanno influito in modo rilevante due fattori. In primo luogo, l'instabilità dei Governi e l'assenza di scelte strategiche idonee e, soprattutto, necessarie affinché la corretta e integrale utilizzazione dei fondi strutturali potesse assumere un

effetto virtuoso per la crescita economica ed occupazionale della Sicilia. Vanno considerate le vischiosità registrate nell'apparato amministrativo regionale, a causa di un insufficiente approccio sinergico e condiviso tra i vari Dipartimenti impegnati nell'attuazione del programma.

Si deve, pertanto, rinnovare il richiamo in merito alla pressante esigenza di una necessaria ed imprescindibile "stabilità" dei vertici amministrativi delle strutture regionali: il continuo e incessante *turn-over* dei capi Dipartimento e dei responsabili delle varie linee di intervento/misure, finisce infatti per compromettere quella continuità strategica ed operativa necessaria per una costante attuazione dei P.O.

Desta d'altra parte viva preoccupazione la circostanza che, pur essendo ormai trascorso un anno dall'inizio del ciclo della nuova programmazione 2014/2020, i programmi relativi al FESR e FEASR - sui quali, peraltro, convergono la maggior parte delle risorse - non siano stati ancora approvati dalla Commissione Europea; è stato invece approvato dalla Commissione Europea, con Decisione n.10088 del 17 dicembre 2014, il PO FSE 2014/2020 "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione".

Complessivamente, la dotazione finanziaria di tale programma risulta essere pari a poco più di 820 milioni di euro, di cui 615 (75% della dotazione dell'intero PO) a valere sul Fondo Sociale Europeo, 143,5 (15%) a valere sul Fondo di rotazione nazionale e i restanti 61,5 (10%) da imputare al bilancio della Regione.

L'attuale assegnazione del FESR 2007/2013, anche in seguito all'ultima manovra di riprogrammazione, è rimasta immutata nell'importo di 4.359,7 milioni di euro. Sono state infatti rimodulate soltanto le risorse all'interno degli Assi, con un incremento a favore di quelli 1, 2 e 4 in una prospettiva di continuità con quanto già realizzato, proponendosi, altresì, il potenziamento di azioni finalizzate direttamente o indirettamente ad incidere sugli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Su tale programma, al 31 dicembre 2014 la Regione ha certificato alla Commissione Europea la somma di 2.464,6 milioni di euro, pari al 56,50 per cento della dotazione dello stesso, con un avanzamento, nel 2014, di circa 825 milioni di euro, corrispondente al 33,50 per cento di quanto certificato dall'inizio della programmazione. Ciò ha consentito il superamento della soglia del disimpegno automatico per una somma di poco superiore a 257 milioni di euro.

Al superamento del predetto *target* ha contribuito non solo il recupero della spesa progettuale e della rendicontazione a valere su iniziative "native" del Programma, ma

soprattutto l'inserimento dei progetti riferibili alla Politica Unitaria di Coesione (PUC), nonché di quelli retrospettivi. Con particolare riferimento a questi ultimi, le Sezioni riunite fanno presente che, sebbene non si rinvercano, nell'ambito della normativa europea, disposizioni che esplicitamente vietino l'assistenza retrospettiva, purtuttavia la Commissione Europea qualifichi tale procedura come "ad alto rischio", sia per il possibile mancato rispetto delle pertinenti regole della normativa europea e nazionale, sia in quanto si riferisce ad interventi, spesso avviati e realizzati, privi di una specifica correlazione con gli obiettivi del programma.

Si rileva come il ricorso a tali strumenti, che si traducono esclusivamente in una "reimputazione contabile" di progetti certificabili perché coerenti con la linea d'intervento, celi, nei fatti, una generale carenza di progettualità, rivelando una sostanziale incapacità ad incrementare la spesa comunitaria con progetti originariamente inseriti nel programma. Si deve altresì segnalare come, in tali ipotesi, non si verifichi l'atteso effetto benefico per l'economia, consistente nell'aumento della spesa pubblica idonea ad incrementare, seppure nel breve periodo, l'occupazione e la crescita reddituale dell'economia siciliana.

Nel corso del 2014, si segnala, comunque, un notevole avanzamento della spesa, che ha consentito, al 31 dicembre, la certificazione di 824,7 milioni di euro, somma sostanzialmente pari a quanto certificato nei due anni precedenti.

Il numero delle operazioni imputate al PO FESR Sicilia 2007/2013, al 31 dicembre 2014, è di 8.945, con un incremento complessivo pari al 39,50 per cento.

A fronte di una dotazione del programma invariata, nel 2013 gli impegni raggiungevano invece l'importo di 2.547,5 milioni di euro, pari al 58 per cento del PO, e la certificazione si fermava alla somma di 1.639,8 milioni di euro, pari a circa il 38 per cento della dotazione.

La dotazione del PO FSE 2007/2013 ammonta a 1.389,5 milioni di euro. Infatti, nel corso del 2014, il programma ha subito un'ulteriore riprogrammazione che ha comportato una riduzione della quota di cofinanziamento nazionale/regionale, per una somma pari a circa 242,7 milioni di euro, pervenendo a un tasso di cofinanziamento pari al 75 per cento.

Il PO, ad oggi, ha ammesso a finanziamento un totale di 19.662 operazioni, di cui 1.214 nel 2014.

Al 31 dicembre 2014, il Programma in esame, registra un avanzamento di impegni giuridicamente vincolanti pari a 1.622,7 milioni di euro, una spesa certificata di 1.001,5 milioni di euro (corrispondente al 72 per cento della dotazione finanziaria complessiva del

programma), ed una velocità di spesa (una capacità cioè di trasformare gli impegni assunti in favore dei beneficiari in spesa controllata e certificata alla Commissione Europea) che si attesta a poco più del 61,72 per cento delle risorse impegnate.

Il dato relativo alla spesa certificata, pari a euro 1.001,5 milioni di euro, di cui 751 milioni come quota FSE, ha consentito di superare il *target* di spesa evitando l'applicazione del disimpegno automatico delle risorse comunitarie, che era fissato a 748,2 milioni di euro.

Al 31 dicembre 2013 gli impegni giuridicamente vincolanti erano pari a 1.595 milioni di euro e la spesa certificata a 881,5 milioni; nel 2014, la spesa certificata a valere sul PO è stata di circa 120 milioni di euro.

Il Programma di Sviluppo Rurale 2007/2013 della Sicilia, dal punto di vista della dotazione finanziaria, è quello più rilevante in ambito nazionale, disponendo, per la realizzazione degli interventi da portare a termine entro la fine del 2015, di 2.172 milioni di euro di risorse pubbliche, di cui quasi 1.272 di Fondo Europeo Agricolo Sviluppo Rurale (FEASR).

Nel 2014, rispetto alla precedente annualità, si rileva una crescita di circa 11 milioni di euro di spesa pubblica e di circa 9 milioni di quota FEASR, sicchè, avendo raggiunto la somma di 191,4 milioni di euro, è stato evitato il disimpegno della quota comunitaria, fissata in 168,5 milioni.

Sono state attivate tutte e 33 le misure previste dal Programma, con l'emissione di 76 bandi e, al 31 dicembre 2014, a valere sul programma in questione sono stati erogati ben 1.717 milioni di euro di risorse pubbliche, di cui 1.033,3 milioni di quota FEASR, con una percentuale di attuazione del Programma in termini di spesa pubblica pari a più del 79 per cento, mentre sono state ormai impegnate tutte le risorse pubbliche complessive in dotazione al Programma.

Si conferma la *performance* registrata nel 2013, con una crescita della spesa, nel solo anno 2014, di 15,08 punti percentuali.

Nell'ambito delle Regioni dell'Obiettivo convergenza, la percentuale di avanzamento della spesa complessiva del PSR in Sicilia si attesta al 79,02 per cento, superiore, seppur lievemente, rispetto al tasso di crescita medio nazionale del 78,76 per cento.

La quota del FEP 2007/2013 assegnata alla Regione siciliana ammonta a 148,9 milioni di euro, e risulta diminuita, rispetto alla dotazione iniziale, in seguito al disimpegno automatico di 19 milioni di euro nel 2013.

A seguito dell'ulteriore disimpegno automatico, verificatosi nel 2014, il FEP sarà oggetto nei prossimi mesi di una rimodulazione finanziaria, che, per quanto riguarda la Regione siciliana, porterà la dotazione del programma a quasi 126 milioni di euro, con un'ulteriore diminuzione di 21 milioni di euro.

Rispetto alla contrazione nell'avanzamento del programma, avvenuta nel corso del precedente esercizio, nel 2014 è stata invertita la tendenza. Sono stati infatti impegnati 132,6 milioni di euro, con una crescita pari al 11,31 per cento rispetto all'omologo dato del 2013. Anche gli importi liquidati (66,3 milioni di euro) e quelli certificati (63,5 milioni di euro) sono in crescita rispetto ai risultati del 2013 (rispettivamente del 17,67% e del 15,15%).

Relativamente all'avanzamento finanziario del programma, si registra un netto aumento in termini di impegni, che infatti raggiungono gli 80 punti percentuali sulle risorse disponibili.

Sul punto si deve rilevare come la grave crisi economica che continua ad attanagliare l'economia nazionale, e, con riflessi molto più intensi, quella regionale, abbia minato nelle fondamenta la capacità delle aziende a permanere sul mercato; conseguentemente, a molte domande di partecipazione ai bandi pesca, hanno fatto seguito numerose istanze di revoca.

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

I vari disegni di riorganizzazione dell'amministrazione, avviati con i regolamenti attuativi della legge regionale del 16 dicembre 2008, n. 19, sono stati realizzati solo parzialmente e si sono succeduti troppo rapidamente, senza che via sia stata a monte la rilevazione dei costi di gestione per centri di spesa, così da pervenire ad un disegno strategico coerente ed idoneo a coniugare efficienza ed economicità.

Invero, nel corso dell'esercizio 2014, l'organizzazione dell'Amministrazione regionale, delineata dal decreto del Presidente della Regione del 18 gennaio 2013, n. 6, è stata modificata con il decreto presidenziale del 22 ottobre 2014, n. 27. Poiché quest'ultimo è stato pubblicato soltanto nella G.U.R.S. n. 51 del 5 dicembre 2014, la struttura amministrativa è rimasta sostanzialmente quella esistente al 31 dicembre 2013.

Il decreto presidenziale n. 27 del 2014, innanzitutto, ha rimodulato le funzioni ed i compiti dei Dipartimenti della Protezione civile, dei Beni culturali e identità siciliana e dell'Urbanistica; ha infine riorganizzato interamente l'Assessorato dell'agricoltura, rideterminandone l'articolazione dei tre Dipartimenti (Agricoltura, Sviluppo rurale e territoriale, Pesca mediterranea) e delle relative strutture intermedie. Nel complesso sono previste 75 aree e 400 servizi, per un totale di 475 strutture intermedie.

Va comunque osservato che tale assetto non è definitivo; a tal proposito, l'art. 49 della legge regionale del 7 maggio 2015, n. 9, al fine di razionalizzare e ridurre la spesa pubblica, ha previsto che la Giunta debba provvedere a un'ulteriore riorganizzazione, che deve condurre alla riduzione del 30 per cento delle unità operative e delle strutture intermedie.

L'amministrazione regionale è tuttora caratterizzata dalla presenza di un numero notevole di dirigenti e di relative posizioni. Nel 2014 si è infatti arrestata la tendenza alla riduzione di queste ultime, il cui numero di 1.761 è pressoché identico a quello di 1.760 del 2013.

Per ciò che attiene al rapporto tra numero di dirigenti e dipendenti, rispetto agli esercizi precedenti non si notano variazioni significative; in particolare, nel 2013 si registrava mediamente un dirigente per ogni 8,38 dipendenti, mentre, alla fine del 2014, il rapporto è di un dirigente per ogni 8,89 dipendenti.

Nel 2014 si sono verificati numerosi avvicendamenti dei dirigenti generali: in particolare, sono stati emanati 28 decreti di nomina e di preposizione a strutture dipartimentali, ivi

compresi cinque provvedimenti di conferma dell'incarico, di cui solo uno ha riguardato un dirigente esterno.

Va nondimeno segnalato che, anche nel 2014, è stata applicata la clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 42 del CCRL, che, malgrado i processi di riorganizzazione, ha assicurato l'intangibilità del trattamento economico dei dirigenti, anche in assenza di incarico. Soltanto con la legge regionale del 7 maggio 2015, n. 9, tale istituto è stato infine abrogato. Nell'ambito dell'organizzazione regionale una posizione peculiare è occupata dagli Uffici speciali, il cui fondamento normativo si rinviene nell'art. 4, comma 7, della legge 10 maggio 2000, n. 10.

Nel 2014 la Giunta regionale ha disposto la prosecuzione biennale delle attività dell' "Ufficio speciale per il coordinamento delle attività tecniche e di vigilanza sulle opere pubbliche" e ha istituito quello per la chiusura delle liquidazioni nonché quello per il cinema e l'audiovisivo.

La Corte, anche in questa occasione, ritiene necessario ribadire che, per assicurare il contenimento della spesa, la previsione di Uffici speciali dovrebbe essere limitata alle situazioni in cui essi possano garantire un'attività più efficiente di quella dei Dipartimenti; in ogni caso, deve evitarsi la sovrapposizione di competenze tra i Dipartimenti e gli Uffici in questione, ai quali vanno attribuiti soprattutto compiti di raccordo e di coordinamento interdipartimentale oppure funzioni in ambiti tecnici di particolare rilevanza. Va poi aggiunto che la creazione di Uffici speciali presuppone una preliminare ricognizione delle attribuzioni dei Dipartimenti ed una visione sistematica dell'intera organizzazione, elementi che, invero, sinora non sono stati tenuti presenti.

Nel biennio 2014 – 2015 si segnalano in ambito regionale numerose disposizioni di revisione della spesa, che sono previste nei capi IV e V della legge del 28 gennaio 2014, n. 5, nella legge 11 giugno 2014, n. 13, nella legge 12 agosto 2014, n. 21, e, da ultimo, nella legge 7 maggio 2015, n. 9.

Tali norme riguardano il concorso degli enti controllati e delle società partecipate agli obiettivi di finanza pubblica, la razionalizzazione delle risorse umane di società ed organismi partecipati nonché del settore forestale, la revisione dei consorzi di bonifica, delle società e degli enti in liquidazione, il recepimento delle disposizioni nazionali di *spending review*, la soppressione di collegi ed organismi.

In particolare, l'art. 23 della legge regionale n. 5 del 2014, che si occupa diffusamente del riassetto delle società a partecipazione regionale, ne individua quelle "strategiche" e

dispone che le stesse adottino misure di contenimento finanziario mediante la riorganizzazione interna; ribadisce il divieto di assunzioni e l'applicazione delle disposizioni sulla revisione delle spesa.

Merita poi apprezzamento il recepimento delle norme statali sulla revisione della spesa, avvenuto con l'art. 13, comma 1, della legge 11 giugno 2014, n. 13, per effetto del quale gli apparati regionali sono autorizzati a ridurre, nella misura del cinque per cento, gli importi dei contratti aventi ad oggetto l'acquisto o la fornitura di beni e servizi. L'art. 13, comma 2, della citata legge, ha inoltre fissato nell'importo di euro 160.000 il tetto per i trattamenti pensionistici e retributivi del personale dell'Amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali, delle società partecipate dalla Regione e, comunque, di tutti gli enti, di natura pubblica o privata, che ricevono a qualunque titolo trasferimenti, contributi o corrispettivi a carico del bilancio della stessa.

Sotto il versante dell'attuazione delle leggi di revisione della spesa, si notano risparmi relativamente agli impegni di competenza per le spese di funzionamento. Di contro, continuano a crescere le spese per noleggi e locazioni, che registrano un incremento del 19,98% rispetto al 2013, determinato dai canoni dovuti alla Prelios s.p.a. per gli immobili che sono stati conferiti al fondo F.I.P.R.S. e che sono sedi di uffici regionali e di ambulatori sanitari. A tal proposito va ribadito come l'operazione di valorizzazione, prevista all'art. 9 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, che è alla base della costituzione del fondo F.I.P.R.S., si sia rivelata per la Regione totalmente negativa. La stessa, infatti, ha comportato una spesa gravosa a carico del bilancio, a fronte di cospicui profitti per gli investitori; tale esito dovrebbe indurre la Regione ad una maggiore cautela in futuro nelle scelte relative ad operazioni analoghe.

Nel corso dell'istruttoria sono emerse notevoli difficoltà da parte dell'amministrazione regionale nell'applicazione delle norme di *spending review* nei confronti delle società partecipate, che per lo più hanno tenuto un atteggiamento ostruzionistico verso le attività di controllo svolte dalla Ragioneria generale. Queste Sezioni Riunite devono pertanto rilevare la debolezza del sistema dei controlli sugli organismi partecipati, che impone l'adozione di opportune iniziative da parte del Governo regionale nei confronti delle società e dei loro amministratori.

La Corte ritiene, inoltre, che vada censurato l'operato di quelle società, che hanno assunto personale in palese violazione dei divieti di legge e che hanno stipulato contratti di collaborazione, per i quali il contenzioso successivamente instaurato si è concluso con la

soccombenza degli enti conferenti, con notevole pregiudizio alle esigenze di revisione della spesa, di risparmio e di razionalizzazione dell'assetto amministrativo.

Infine, l'amministrazione deve essere richiamata a particolare cautela anche sul fronte delle società partecipate anche da soggetti privati, che di fatto non hanno prodotto gli auspicati risultati positivi in termini di contenimento della spesa.

La Corte osserva pertanto che, nel 2014, rispetto al passato, si sono avviati più significativi interventi di revisione nella spesa; tale processo, di cui si attende ancora la concreta esecuzione, è però avvenuto in assenza di una riforma organica dell'amministrazione regionale in grado di garantire effettività alle previsioni normative, soprattutto con riferimento alle società partecipate ed agli enti vigilati. Occorre, nel contempo, procedere a un forte ridimensionamento di tali società.

In tal senso, nel prendere atto dei recenti interventi di cui agli artt. 32 e 33 della legge di stabilità regionale per il 2015, si resta in attesa del piano operativo di razionalizzazione del settore, da elaborarsi ai sensi dell'art. 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

La funzionalità e la completezza del sistema dei controlli interni costituiscono presupposti indispensabili per assicurare legittimità ed efficienza all'operato della pubblica amministrazione. Pertanto, nel corso del 2014, la Corte ha inteso valorizzare le competenze attribuitele dall'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 18 giugno 1999 n. 200, avviando uno specifico monitoraggio con particolare riferimento ai sistemi esistenti presso tutti gli Assessorati regionali.

Per ciò che attiene al ciclo della *performance*, l'art. 11, comma 4, della legge regionale 5 aprile 2011, n. 5, ha recepito il sistema di programmazione e controllo delineato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, stabilendo che la Regione siciliana, nella valutazione delle strutture e nella misurazione della *performance* dei dipendenti, deve applicare, per quanto compatibili, i criteri ed i principi contenuti nel citato decreto legislativo. Il decreto del Presidente della Regione n. 52 del 21 giugno 2012, in attuazione della citata legge, disciplina il sistema dei controlli, nonché le modalità di nomina, composizione e funzionamento degli organi preposti al processo di valutazione della *performance*.

Tanto premesso, va posto in particolare evidenza come, nel biennio 2012 – 2013, si sia verificata una situazione di grave carenza di controlli; soltanto con il decreto presidenziale n. 330 del 9 novembre 2013 è stato infatti ricostituito l'apposito collegio del Servizio di

valutazione e controllo strategico (Se.Pi.Co.S.), che ha svolto con solerzia le proprie attribuzioni nel corso del 2014.

Nel mese di maggio del 2014, su proposta di tale servizio, il Presidente della Regione ha emanato la direttiva “*Indirizzi per la programmazione strategica e per la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l’attività e la gestione per l’anno 2014*”, atto fondamentale del ciclo della *performance*.

Il Se.pi.co.s. ha riferito che la maggior parte delle direttive generali degli Assessori sono state adottate soltanto nel secondo semestre del 2014 e che, per molte di esse, si è reso necessario un intervento di rimodulazione, per assicurare la declinazione in obiettivi operativi delle priorità politico-strategiche indicate nella direttiva presidenziale. Nondimeno, si rilevano ben sei obiettivi strategici che, pur indicati nell’indirizzo presidenziale, non sono stati inseriti nei Piani degli Assessorati. Inoltre, fino al mese di dicembre 2014, persisteva l’inadempienza nell’adozione delle direttive da parte dell’Assessore dell’agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea, nonché di quello dell’istruzione e della formazione professionale.

La Corte è dell’avviso che la fissazione assolutamente tardiva degli obiettivi da parte degli Assessori o la loro mancata individuazione costituiscono condizioni chiaramente ostative all’attribuzione del trattamento economico accessorio per i dirigenti, atteso che il ciclo della *performance* richiede la tempestività della programmazione e delle direttive di indirizzo.

Ciò premesso, si ritiene di dover sottoporre alla responsabile attenzione dei competenti Organi regionali le seguenti criticità:

- 1) non è stato ancora costituito l’Organismo interno di valutazione (OIV), benché il bando per la nomina dei suoi componenti sia stato pubblicato il 30 maggio 2014;
- 2) è tuttora in corso la procedura di valutazione dei dirigenti per gli anni 2011 e 2012;
- 3) la direttiva generale del Presidente della Regione è stata adottata soltanto nel mese di maggio 2014 e gli Assessori hanno emanato le direttive con notevole ritardo e alcuni, addirittura, a fine anno, suscitando forti dubbi sulla fattibilità di valutazioni effettive per i dirigenti generali degli Assessorati in questione;
- 4) numerose direttive generali, assunte nei mesi di settembre e di ottobre 2014, sono state riformulate con la ridefinizione degli obiettivi perfino nel mese di dicembre 2014, determinandosi quindi una sostanziale elusione delle regole a presidio del ciclo della programmazione e della *performance*;

5) non vi è stata un'effettiva programmazione di breve e medio periodo, con indicazione del *budget* assegnato ai vari centri di spesa in relazione agli obiettivi intermedi e finali da realizzare;

6) la rilevazione della *performance* operativa si è fondata essenzialmente sui dati forniti direttamente dal dirigente valutato, al quale viene attribuito l'onere di illustrare i risultati raggiunti, mentre non risultano utilizzati dati esterni, né contabili né extracontabili, di riscontro;

7) il sistema di valutazione dei dirigenti, infine, sembra connotato dall'impiego di criteri di semplificazione empirica, dove la componente numerica, comunque generica, prevale su quella qualitativa, che per lo più non è presa in considerazione.

In sintesi, pur essendovi chiari segnali di miglioramento, il sistema dei controlli interni delineato dalla legge regionale n. 5 del 2011 e dal decreto presidenziale n. 52 del 2012 risulta tuttora attuato in modo tardivo e parziale; circostanza che desta preoccupazione in ordine alla reale capacità dell'amministrazione regionale di conseguire in maniera soddisfacente gli obiettivi strategici, che sono determinanti non solo per l'apparato burocratico, ma anche per lo sviluppo della Sicilia.

Il controllo di gestione nella Regione è regolato dal comma 4, dell'articolo 3 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 (e successive modificazioni che, sostanzialmente, ha recepito la disciplina contenuta nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modifiche). In generale, tale forma di controllo, che è indispensabile per il ciclo della *performance*, mira a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare -anche mediante tempestivi interventi di correzione- il rapporto tra costi e risultati.

Tanto premesso, si sottolinea che, allo stato, presso l'amministrazione regionale tale tipologia di controllo interno risulta inadeguato a causa della mancanza di un sistema di rilevazione analitica dei costi, mancanza che esclude la possibilità di effettuare le valutazioni necessarie a tal fine.

Pur scontando tali forti limiti metodologici, va nondimeno constatato che, superando l'*impasse* degli anni precedenti, il controllo in esame è stato organizzato in maniera unitaria e ramificata. Presso ciascun Dipartimento regionale, infatti, è stata costituita una struttura di *staff* del Dirigente generale, incaricata dell'espletamento del controllo di gestione. Quest'ultimo, tuttavia, si concentra solo sulle relazioni predisposte dai dirigenti e non si avvale di informazioni ulteriori o di riscontri esterni.

Per la realizzazione del controllo di gestione, nel corso del 2014, si è poi notevolmente diffuso l'utilizzo del sistema informatico GE.KO., creato dagli uffici interni della Segreteria generale, che, però, risente dell'assenza di collegamenti con la contabilità analitica.

Nella Regione i controlli di regolarità contabile, su tutti gli atti di spesa, sono effettuati dalle Ragionerie centrali presso ciascun Assessorato regionale che, ai sensi dell'art. 62 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, provvedono alla tenuta delle scritture contabili, nonché al riscontro e alla registrazione degli atti emanati dalle amministrazioni, secondo le disposizioni della contabilità generale dello Stato.

Le Sezioni riunite rilevano che, tuttavia, tale tipologia di controllo non ha avuto, in Sicilia, quella marcata evoluzione verso la regolarità amministrativa in senso ampio registratasi invece per gli enti locali e per le Amministrazioni statali. In particolare, il rinvio statico alle disposizioni di contabilità dello Stato, contenuto nell'art.62 della legge regionale del 27 aprile 1999, n.10, ha fatto sì che non possano applicarsi le norme dell'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, recante la *“Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e di valutazione della spesa”*.

In generale, fra i controlli di regolarità si iscrivono pure le attività del Collegio dei revisori dei conti, che, peraltro, non è stato ancora istituito nella Regione siciliana. A tal proposito si rileva come, con la sentenza n. 23 del 13 febbraio 2014, la Corte costituzionale abbia chiarito che, anche per le Regioni a statuto speciale, detto organo può costituire un ausilio del controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica.

La disciplina dei controlli della Regione sulle società partecipate è contenuta nel decreto dell'Assessore dell'economia n. 1720 del 28 settembre 2011, che recepisce la circolare n. 5 del 6 maggio 2011.

La Ragioneria ha riferito che, in generale, le società hanno prestato scarsa attenzione a tale disegno normativo e hanno spesso ostacolato i controlli dalla stessa esercitati.

Queste Sezioni riunite devono pertanto rilevare la tardività e la concreta inadeguatezza dei controlli verso le società partecipate, già evidenziata dalla Sezione di controllo con le deliberazioni n. 417/2013/GEST e n. 211/2014/GEST. Sottolineano, -ancora una volta, l'esigenza di una radicale riforma delle società partecipate, che deve caratterizzarsi anche per un accurato rafforzamento dei controlli, non essendo ulteriormente ammissibile che la

Regione sostenga finanziariamente società, di cui peraltro è socio unico o di maggioranza, tollerando ripetute omissioni da parte degli organi di amministrazione e gravi violazioni di legge nella gestione societaria e nell'assunzione del personale.

Nel contempo, si rende necessario un deciso intervento della Governo regionale nei confronti di quegli enti e dei loro amministratori, che hanno impedito l'esercizio del controllo da parte della Ragioneria, vanificando gli obiettivi di razionalizzazione delle spesa e di trasparenza.

Non va infine trascurato che l'armonizzazione contabile, che si avvierà a partire dal 2016, imporrà quale suo momento caratterizzante anche il consolidamento dei conti regionali con i risultati delle società partecipate.

Con riferimento al controllo nei confronti di enti ed organismi vigilati, la Corte osserva come gli stessi siano estremamente numerosi (diverse centinaia), formando una categoria molto eterogenea.

La normativa generale di riferimento, che è costituita dagli artt. 48 e 53 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, ha avuto un'attuazione soltanto parziale.

In considerazione del numero elevatissimo di enti controllati o vigilati dalla Regione, i dati raccolti in sede istruttoria hanno dimostrato che, malgrado l'attività della Ragioneria generale, una cospicua parte di tali enti di fatto sfugga ai controlli, creando così una "zona d'ombra" con ricadute finanziarie non facilmente prevedibili sul bilancio regionale.

Pertanto, la Corte ravvisa l'esigenza improrogabile di una seria riforma che conduca al potenziamento dei controlli ed all'accorpamento, soppressione o effettiva privatizzazione di tali enti, spesso di dubbia utilità. Fermo restando che tale opera si rende tanto più necessaria in vista dell'armonizzazione contabile, la Corte raccomanda una pronta e severa attuazione del piano di riordino degli enti regionali previsto di recente dall'art. 39 della legge di stabilità per il 2015 al dichiarato fine del contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

Con Decreto n. 510/GAB del 28 gennaio 2014 il Presidente della Regione ha adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità 2013-2016 (P.T.T.I.). Con il medesimo decreto sono stati approvati il "*Codice di comportamento dei dipendenti della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10*" e il "*Piano di formazione del personale*".

Sempre nel 2014 sono state emanate numerose direttive sugli obblighi di pubblicazione e di comunicazione destinate ai referenti per la prevenzione della corruzione, concernenti l'inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali, l'obbligo di astensione nel caso di conflitti di interesse, la tutela del cd. *whistleblower* (cioè del dipendente che segnala illeciti), il conferimento di incarichi e la mappatura delle aree a rischio.

Le Sezioni riunite, nondimeno, osservano come, oltre ai profili di pianificazione sviluppati nel 2014, debbano altresì intensificarsi le concrete attività di verifica e monitoraggio.

Occorre poi assicurare una piena e completa esecuzione della normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione anche all'interno delle società partecipate nonché degli organismi ed enti vigilati o controllati dalla Regione.

Nell'ambito delle iniziative finalizzate ad assicurare la trasparenza e la regolarità amministrativa, possono inserirsi i controlli effettuati dai "Nuclei ispettivi interni", istituiti nel 2014, la cui attività dovrebbe concentrarsi sul monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali da parte dei diversi Dipartimenti.

Infine, va segnalata l'attività ispettiva espletata ai sensi dell'art. 2, lett. p), del decreto del Presidente della Regione del 28 febbraio 1979, n. 20; tale attività deve essere incrementata e valorizzata per l'individuazione dei casi di *mala gestio* o delle situazioni potenzialmente contrastanti con la prevenzione della corruzione.

12.LA FINANZA LOCALE IN SICILIA – QUADRO CONOSCITIVO DI SINTESI DELLA GESTIONE FINANZIARIA 2013 E 2014 – EQUILIBRI DI BILANCIO E RELATIVE CRITICITA’.

La recente indagine sullo stato della finanza locale in Sicilia, la cui relazione conclusiva è stata approvata dalla Sezione di controllo con deliberazione n. 207/2015/GEST, ha evidenziato una condizione di progressivo peggioramento delle condizioni finanziarie e gestionali dei comuni e, soprattutto, delle ex Province regionali, che induce a nutrire forti preoccupazioni per la tenuta degli equilibri di bilancio già nel breve periodo.

Nei comuni, il volume complessivo delle riscossioni correnti, dal 2011 al 2014, passa da 4.289,2 a 4.169,2 milioni di euro, facendo segnare un calo del 2,8 per cento.

Per effetto delle manovre legislative e delle nuove 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 – sempre nel periodo 2011-2014, passano da circa 1.266,7 a 2.606,4 milioni di euro nel 2014 (+105,8%); per contro, i trasferimenti passano nello stesso quadriennio da 2.613,3 a 1.162,3 milioni di euro (-55,5%).

Particolarmente accentuata risulta la riduzione dei trasferimenti erariali, che, nel periodo in considerazione, passano da 1.426,5 a 378,2 milioni di euro, segnando una decrescita, in termini di cassa, del 73,5 per cento.

I trasferimenti regionali subiscono una riduzione del 34,9 per cento, con riscossioni che passano da 1.161,9 a 756,6 milioni di euro. Pressoché stabili le entrate extratributarie, che si attestano a poco più di 400 milioni di euro.

Più problematica la situazione nelle ex Province regionali, presso le quali, tra il 2011 e il 2014, le riscossioni correnti si riducono del 34,2 per cento, passando da 597,8 a 393,1 milioni di euro. A differenza dei comuni, le entrate tributarie di tali enti subiscono una flessione, in termini di cassa, del 19,7 per cento, passando da 325,6 a 261,3 milioni di euro, mentre i trasferimenti erariali si riducono addirittura del 96,1 per cento, passando da 184,3 a 7,2 milioni di euro. Una tendenza opposta si registra, invece, per quelli regionali, le cui riscossioni passano da 67 a 108 milioni di euro circa, con un aumento del 61,2 per cento.

A fronte di questa progressiva e generalizzata riduzione di entrate correnti, le amministrazioni locali incontrano forti difficoltà nell’attuare politiche strutturali di

revisione qualitativa e quantitativa della spesa, a causa dell'elevato grado di rigidità strutturale di quest'ultima.

Ulteriore profilo di problematicità risiede nelle lunghe tempistiche di riscossione delle entrate etero determinate, soprattutto di provenienza regionale.

Particolare importanza, inoltre, assume l'analisi di sostenibilità finanziaria delle spese di carattere permanente, la cui programmazione non può prescindere da un'accurata analisi degli effettivi fabbisogni, in un'ottica di razionale ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

Nell'attuale crisi congiunturale (il PIL regionale flette ulteriormente, nel 2013, del 2,2%), molto preoccupante risulta la costante flessione dei livelli di spesa d'investimento, pari al 6 per cento delle spese finali sia nei comuni che nelle ex Province regionali.

Il calo della spesa in conto capitale si registra in termini sia di competenza che di cassa. Sotto quest'ultimo profilo, i relativi pagamenti passano, nei comuni, da 580,5 milioni di euro del 2011 a 448,1 milioni di euro nel 2014 (- 22,81%).

Ancora più grave risulta il fenomeno nelle ex Province regionali, la cui spesa in conto capitale flette, in termini di competenza, del 62,7 per cento e, in termini di cassa, del 51,5 per cento. I pagamenti, infatti, passano, nel periodo considerato, da 140,8 a 68,3 milioni di euro.

Al fine di contrastare tale preoccupante decrescita, risultano quanto mai auspicabili politiche volte, da un lato, ad una *spending review* per arginare la spesa corrente entro le reali capacità di bilancio, e, dall'altro, a fornire adeguato sostegno finanziario allo sviluppo locale tramite la spesa d'investimento.

I parametri della spesa corrente dei comuni, tra il 2011 e il 2014, aumentano del 5,6 per cento, passando da 4.294,9 a 4.536,8 milioni di euro, con una forbice, rispetto ai corrispondenti volumi di riscossioni, pari a 159 milioni di euro nel 2013 e, addirittura, a 367,6 milioni di euro nel 2014. Per le ex Province regionali, questo divario, nel 2014, è pari a 30,7 milioni di euro.

Pur considerando gli effetti conseguenti all'incremento di liquidità a seguito delle anticipazioni di cui al decreto legge n. 35 del 2013, risulta evidente una situazione che finisce per creare nel tempo forti squilibri di cassa.

Nel delineato contesto, un'incidenza particolare è da riconoscere al disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, sia in competenza (8 % nei comuni), sia in conto

residui, dove il divario tra tasso di realizzazione e di smaltimento dei residui è pari, rispettivamente nei comuni e nelle province, a 14 e a quasi 28 punti percentuali.

Il fenomeno appena descritto trova le proprie cause nella difficoltà di riscossione delle entrate, spesso sovrastimate, se non, addirittura, sprovviste in partenza di titolo giuridico. Tale circostanza trova riscontro nell'anomala mole di residui attivi *pro capite* rispetto ad altre zone geografiche e finisce per compromettere la veridicità dei risultati di amministrazione.

Particolare perplessità desta, per le Province regionali, il sensibile divario - ben 23,7 milioni di euro nel 2013 - tra residui attivi e passivi imputati ai servizi per conto terzi, (capitolo 5 - voce residuale "altre per servizi conto terzi"), che potrebbe essere espressione di una massa debitoria occulta.

Il quadro finora delineato, per la sua elevata problematicità, risulta difficilmente sostenibile già nel breve periodo, rischiando, in assenza di immediate misure correttive, di degenerare in una permanente situazione di carenza di liquidità, tale da compromettere gravemente la solvibilità delle amministrazioni locali e, in definitiva, la continuità dell'erogazione dei servizi indispensabili.

Merita particolare attenzione, in questa prospettiva, il progressivo aumento delle anticipazioni di tesoreria, che passano tra il 2011 e il 2013 da 222 a 310 euro *pro capite*, e, soprattutto, la consistenza delle anticipazioni non rimborsate a fine anno (cd. "scoperto di tesoreria") che ammontavano, nel 2013, a 256.658.730 euro per i comuni e a 1.832.312 euro per le ex Province regionali.

Per fronteggiare la grave deficitarietà di cassa che caratterizza la finanza di molti enti, ben 176 enti locali siciliani hanno richiesto l'anticipazione di liquidità prevista dall'art. 1, comma 13, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, per un importo complessivo di 642 milioni di euro circa.

Ulteriori 17 comuni hanno fatto richiesta dell'anticipazione prevista dall'art. 31 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, per il pagamento dei debiti da parte delle società ed enti partecipati da enti locali.

L'importo complessivamente erogato è pari ad oltre 27 milioni di euro.

Per via dell'ipertrofia delle spese correnti, ed in particolare di quelle del personale, l'esposizione debitoria dei comuni e delle ex Province regionali risulta contenuta ben al di sotto dei limiti di indebitamento previsti dall'art. 204 del Tuel.

Ben più complessa e problematica, invece, appare la situazione dei debiti fuori bilancio riconosciuti, che nel 2013 ammontano ad oltre 163 milioni di euro, di cui circa 101 milioni per i comuni e i restanti 62 per le amministrazioni provinciali.

Il diffuso stato di sofferenza nel regolare pagamento delle obbligazioni, che degenera in alcuni casi, in vera e propria insolvenza, è testimoniato innanzitutto dall'incremento dei pignoramenti e delle azioni esecutive, i cui importi nel 2013 arrivano ad oltre 23,15 milioni di euro, quasi integralmente a carico dei comuni (22,18 milioni di euro).

Ancora più preoccupante risulta l'esposizione debitoria latente, relativa ai debiti fuori bilancio da riconoscere, che nel 2013 ammonta ad oltre 467,4 milioni di euro, in gran parte ascrivibile ai comuni (446 milioni di euro).

In molti casi, la Sezione, in sede di controllo finanziario, ha avuto la possibilità di verificare la mancata adozione, da parte degli enti, di misure prudenziali, tese a mitigare gli effetti delle predette passività sugli equilibri di bilancio.

I dati appena esposti, tuttavia, vanno intesi per difetto, in quanto risentono della marcata tendenza, da parte degli enti, a dissimulare la propria reale esposizione debitoria. Nei 27 comuni che hanno attivato la procedura di riequilibrio finanziario, all'esito del relativo censimento è emerso uno *stock* di debiti da ripianare pari a 561,68 milioni di euro.

Questo fenomeno, oltre a compromettere la veridicità delle risultanze di bilancio, finisce per determinare un aggravio del debito complessivo e per rendere più difficili le manovre di riequilibrio finanziario, cui gli enti talvolta ricorrono quando sono ormai conclamati i presupposti del dissesto.

Una pericolosa incognita che grava sul sistema di finanza locale è, inoltre, costituita dall'esposizione debitoria dei comuni per l'integrale copertura dei costi del servizio d'igiene ambientale, di cui sono *ex lege* responsabili in via sussidiaria.

L'esposizione debitoria complessiva a titolo di anticipazioni disposte nel tempo al fine di prevenire l'interruzione di servizi essenziali, ammonta, al netto dei recuperi *medio tempore* effettuati dalla Regione, ad oltre 607,2 milioni di euro.

Il totale delle passività che gravano sul sistema, tuttavia, risulta molto più elevato se si considera anche l'esposizione debitoria delle società d'ambito e dei consorzi nei confronti di fornitori, banche ed altri creditori, quantificata, in base alle rilevazioni più aggiornate, in circa 1.164 milioni di euro.

Durante la gestione commissariale, che ha visto la compresenza, nelle società d'ambito in liquidazione, di commissari liquidatori e di commissari straordinari, risulta accumulata

un'ulteriore esposizione debitoria limitata a 90 comuni, pari, al 31 marzo 2015, a 44,5 milioni di euro, per il cui recupero è in corso di attivazione, presso gli enti inottemperanti, la procedura sostitutiva di cui all'art. 6 della legge regionale 11 maggio 2011, n. 7.

Muovendo da tali elementi, l'esposizione debitoria complessiva a carico della finanza pubblica a tale titolo è stimabile, allo stato, in oltre 1.816 milioni di euro.

In termini generali, si osserva che tale enorme mole di passività, ancora da recuperare, risulta scarsamente sostenibile per gli enti locali e finisce per riverberarsi negativamente sulla gestione del bilancio regionale, di per sé connotata da forti tensioni di liquidità.

Evidente risulta, per via delle anticipazioni nel tempo erogate a vario titolo e non ancora recuperate, la pericolosa interconnessione tra la finanza regionale e quella locale, che finisce per legarne le sorti.

A causa della carenza di risorse da parte dei comuni, il recupero delle somme anticipate si sta rivelando estremamente difficoltoso, sia per gli enti formalmente in procedura di rientro, sia, soprattutto, per i restanti (pari al 75% del totale), per i quali l'importo da recuperare attraverso ritenute sulle trimestralità del Fondo Autonomie Locali risulta in alcuni casi esorbitante rispetto ai trasferimenti da erogare.

Nel 2013, il numero di enti in condizioni di deficitarietà strutturale è pari a 23, cui se ne aggiungono ulteriori 63, soggetti in via provvisoria ai controlli previsti per gli enti deficitari a seguito della mancata presentazione del certificato al rendiconto (art. 243, comma 6, del Tuel).

Aumenta, inoltre, il numero di enti in condizione di squilibrio strutturale di bilancio, che, al fine di evitare il dissesto finanziario, hanno avviato la procedura di cui agli artt. 243-*bis* e seguenti, del Tuel.

Allo stato, risultano in corso 27 procedure di riequilibrio finanziario (sei in più rispetto al mese di giugno 2014) da parte di altrettanti comuni siciliani, undici dei quali hanno chiesto di accedere al fondo di rotazione previsto dall'art. 243-*ter* del Tuel, per un importo complessivo di oltre 158 milioni di euro.

Nel merito, sei piani di riequilibrio sono stati approvati dalla Sezione di controllo ed altrettanti sono stati oggetto di diniego.

Ad oggi solo sei amministrazioni risultano aver formalizzato il dissesto finanziario – spontaneamente o in via commissariale – mentre altre otto versano già in dissesto e non hanno ultimato la procedura di risanamento.

E' da segnalare, inoltre, la recente introduzione - ad opera dell'art. 6, comma 10, della legge regionale n. 5 del 2014 - di un contributo decennale per gli enti in gravi difficoltà finanziarie. Alla scadenza dei termini, riaperti *ex lege* al 30 settembre 2014, risultano pervenute al Dipartimento delle autonomie locali 26 richieste di contributo per gli enti in procedura di riequilibrio e 8 istanze per quelli in dissesto.

Con riferimento ai vincoli di finanza pubblica, il numero di enti inottemperanti al patto di stabilità nel biennio 2013 - 2014, passa da 12 a 16. Un importante ruolo di coordinamento è stato svolto dalla Regione siciliana, che, attraverso i protocolli d'intesa con Anci Sicilia e URPS per l'attuazione del patto regionale verticale incentivato 2014, ha consentito la cessione di spazi finanziari nei confronti degli enti che ne risultavano carenti.

Tali cifre, tuttavia, vanno intese per difetto, avendo la Sezione di controllo più volte accertato l'affermarsi di prassi indebite, tese all'apparente rispetto degli obiettivi del patto, soprattutto attraverso anomale imputazioni contabili.

Per effetto delle normative vincolistiche introdotte a livello nazionale, si riduce la consistenza organica del personale e la relativa spesa.

Nei comuni, il personale dirigente nel triennio 2011/2013 passa da 375 a 301 unità, con una riduzione (-19,7%) prevalentemente operante sugli incarichi dirigenziali esterni rispetto al personale di ruolo. La spesa netta decresce nel triennio, così come gli organici (rispettivamente - 20,8% e - 19,7%).

Nel triennio il personale non dirigente si riduce del 6 per cento, passando complessivamente da 53.350 a 50.130 unità, con una consistenza seconda solamente a quella dei comuni della Lombardia (presso i quali, però, si registra una popolazione quasi doppia e un numero di enti triplo rispetto alla Sicilia). Il personale precario appartenente alle varie tipologie dovrebbe ammontare, secondo i dati forniti dall'Agenzia regionale per l'impiego, a 17.047 unità nei comuni e a 978 unità nelle ex Province regionali, per un totale di 18.025.

La spesa netta del personale, escluso quello con contratto flessibile, si riduce nel triennio (-7,2 %) in misura lievemente superiore rispetto al decremento dell'organico (- 6,5%).

Nelle ex Province regionali, il personale dirigente passa da 123 ad 80 unità, con una riduzione della spesa netta (-34,15 %) leggermente inferiore rispetto a quella subita dalla consistenza degli organici (35%). La spesa media, in aumento dell'1,6 per cento, presenta valori più elevati rispetto alle altre Regioni.

Per il personale di comparto non dirigenziale, escluso quello con contratto flessibile, la spesa netta si contrae nel triennio del 7,1 per cento, in misura superiore rispetto al decremento dell'organico (- 4,3%).

La percentuale media d'incidenza delle spese di personale rispetto alle spese correnti nei comuni è pari al 37,9 per cento, con valori estremamente eterogenei tra loro che arrivano ad un massimo, addirittura, del 70,9 per cento.

E' auspicabile, in questo contesto, una rapida definizione dei processi di riforma *in itinere*, che, razionalizzando il sistema di funzionamento complessivo di ciascun livello di governo, fornisca agli enti locali un quadro chiaro e definito delle funzioni e dei servizi da garantire e, dunque, un orizzonte temporale sufficientemente ampio per una corretta programmazione dei propri fabbisogni di personale.

A livello nazionale, peraltro, l'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014 destina le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato al prioritario riassorbimento delle unità soprannumerarie delle province e dei vincitori di concorso pubblico.

La situazione estremamente problematica tratteggiata nei paragrafi precedenti costituisce la prevedibile conseguenza della mancata adozione di adeguate misure di rientro di carattere strutturale, rispetto alle gravi disfunzioni della finanza degli enti locali più volte segnalate dalla Sezione di controllo e da queste Sezioni riunite.

Lo stato di grave difficoltà finanziaria della finanza locale induce a nutrire particolare preoccupazione per il notevole ritardo in ambito regionale nel processo di revisione delle funzioni di area vasta, che, invece, a livello nazionale è già stato definito con la legge 7 aprile 2014, n. 56.

Nonostante l'*iter* di riforma delle ex Province fosse stato avviato, in attuazione dell'art. 15 dello Statuto regionale, molto prima di quello statale, con le leggi regionali 27 marzo 2013, n. 7, e 24 marzo 2014, n. 8, lo stesso, ad oggi, non risulta ancora concluso. E', infatti, ancora in discussione all'Assemblea Regionale Siciliana il d.d.l. di riforma recante "disposizioni in materia di liberi Consorzi di comuni e Città metropolitane".

Con il primo intervento legislativo, l'Assemblea regionale siciliana ha rinviato al 31 dicembre 2013 la disciplina dell'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta in sostituzione delle Province regionali. Al contempo si è disposta la sospensione per tutto il 2013 del rinnovo degli organi di governo delle esistenti amministrazioni provinciali, sostituiti gradualmente da gestioni commissariali regionali, prorogate dapprima fino al 31 ottobre 2014 (art. 13 della legge regionale n. 8 del 2014),

successivamente fino al 7 aprile 2015 (cfr. legge regionale n. 26 del 2014) e, da ultimo, al 31 luglio 2015 (cfr. legge regionale n. 8 del 2015).

E' stata prevista, in definitiva, l'istituzione di nove liberi Consorzi coincidenti con le ex Province regionali, nonché la creazione delle Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina.

L'effettiva attuazione del processo di riordino delle circoscrizioni territoriali è rinviata alla successiva legge regionale, allo stato ancora *in itinere*, deputata ad individuare i territori dei liberi Consorzi e le eventuali modifiche territoriali.

Al riguardo, preme sottolineare che queste Sezioni riunite, già in occasione della precedente relazione, hanno auspicato un attento governo di tale delicata fase di transizione, che sappia coniugare in modo ottimale le imprescindibili esigenze di riduzione della spesa pubblica, d'incremento dei livelli di efficienza ed efficacia dei servizi erogati, e, soprattutto, di razionalizzazione del numero complessivo dei centri di spesa pubblica, in armonia col processo già in atto nel restante territorio nazionale.

Analoghe considerazioni sono state espresse in occasione dell'audizione del 25 febbraio 2015 presso la Commissione Affari istituzionali dell'ARS sul nuovo d.d.l. di riforma, in occasione della quale si è ribadito l'auspicio che l'allocazione delle funzioni - e delle correlate risorse - tra i diversi livelli di governo avvenga nel contesto di una più generale visione strategica "di sistema" tra i vari livelli di governo, senza trascurare i rispettivi enti ed organismi di riferimento.

A questo proposito, particolare preoccupazione desta il forte deterioramento dello stato della finanza provinciale, maggiormente esposto a rischi per la tenuta degli equilibri di bilancio e, addirittura, per la stessa continuità dei servizi essenziali, a causa di un quadro gestionale già in partenza più problematico rispetto ad altre zone territoriali del Paese, come più volte evidenziato in sede di monitoraggio finanziario da parte della Sezione di controllo.

Trovano ampia conferma, pertanto, nella presente relazione i motivi di timore già recentemente espressi, a livello nazionale, dalla Sezione delle autonomie nel referto su "Il riordino delle Province – aspetti ordinamentali e riflessi finanziari".

Nella medesima prospettiva, particolare attenzione va posta anche nei confronti dell'armonizzazione dei sistemi contabili, che costituisce una riforma di fondamentale importanza per la finanza pubblica, anche locale, in quanto mira ad assicurare, secondo le direttive dell'Unione Europea, il consolidamento e la trasparenza dei conti.

In questo specifico contesto, si registrano, nell'arco di pochi mesi, numerosi interventi da parte del legislatore regionale, l'ultimo dei quali, posto in essere attraverso l'art. 6 della legge 7 maggio 2015, n. 9, prevede che, per gli enti locali e per i relativi enti e organismi strumentali, resti fermo il principio pattizio previsto dall'articolo 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011, in tema di decorrenza e modalità di applicazione delle relative disposizioni, le quali dovranno comunque prendere avvio dal 1° gennaio 2016.

A riguardo, si manifesta la necessità di un pronto riallineamento normativo rispetto al resto del Paese nell'attuazione di una riforma che postula un'applicazione quanto più uniforme possibile per una visione consolidata dell'intera finanza pubblica italiana.

Nel rilevare, peraltro, come la norma in questione presenti profili di scarsa coerenza con l'ordinamento costituzionale, in questa sede si deve constatare l'assenza di disposizioni transitorie volte a salvaguardare l'operato degli enti che, avendo diligentemente deciso di non avvalersi della facoltà di proroga prevista dalla normativa previgente, avevano già proceduto al riaccertamento straordinario dei residui e alle altre operazioni propedeutiche previste dal d. lgs. n. 118 del 2011.

INDICE

1.	IL RENDICONTO GENERALE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014.....	3
	Il conto del bilancio.	3
	Il conto generale del patrimonio.....	9
2.	IL CICLO DEL BILANCIO	13
3.	LA GESTIONE DELLE ENTRATE	17
4.	LA GESTIONE DELLE SPESE	26
5.	LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA	29
6.	IL PATTO DI STABILITA' INTERNO	34
7.	LA POLITICA SANITARIA IN SICILIA.....	36
8.	L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA.	40
9.	LA SPESA PER LE RETRIBUZIONI DEL PERSONALE.....	42
	La Spesa Previdenziale.	45
10.	LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI.....	49
11.	L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA REGIONALE E IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI.....	54
12.	LA FINANZA LOCALE IN SICILIA – QUADRO CONOSCITIVO DI SINTESI DELLA GESTIONE FINANZIARIA 2013 E 2014 – EQUILIBRI DI BILANCIO E RELATIVE CRITICITA'	63