



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2019

SINTESI

Palermo, 18 giugno 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2019

SINTESI

PRESIDENTE: SALVATORE PILATO

RELATORI: ADRIANA LA PORTA
LUCIANO ABBONATO

Palermo, 18 giugno 2021

INDICE

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE	4
1. IL CICLO DEL BILANCIO.....	7
2. LE RISULTANZE GENERALI DEL RENDICONTO 2019	9
3. IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	23
4. IL CONTO ECONOMICO	74
5. LO STATO PATRIMONIALE.....	76
6. LA GESTIONE DELLE ENTRATE.....	81
7. L'ANDAMENTO DELLA SPESA.....	86
8. LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA	95
9. IL SISTEMA SANITARIO REGIONALE	102
10. LA SPESA PER IL PERSONALE.....	121
11. LA SPESA PREVIDENZIALE.....	126
12. L'INDEBITAMENTO	131
13. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI	138
14. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI	141
15. LA FINANZA LOCALE IN SICILIA.....	144
16. RISCOSSIONE SICILIA.....	151

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

1. La complessità nello svolgimento delle fasi preparatorie. L'evidente ritardo temporale -computato sui tempi prescritti dalla disciplina vigente ed in particolare dalla normativa d'armonizzazione contabile e dalle successive disposizioni di proroga dei termini-, nella definizione del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2019, attribuito dallo Statuto d'autonomia alla competenza delle Sezioni Riunite regionali, rinviene la sua causa preponderante nella decisione della Giunta regionale di procedere al ritiro in autotutela del rendiconto generale, già approvato con deliberazione n. 356 del 13 agosto 2020 ed alla rielaborazione ed approvazione del nuovo rendiconto trasmesso con nota prot. 22259 del 10 marzo 2021, in sostituzione del precedente.

Infatti, nello svolgimento delle complesse fasi del giudizio di parificazione, che -per la Regione siciliana- si articola nella verifica dei dati contabili, attribuita alla competenza della Sezione regionale di controllo e nelle connesse attività istruttorie riservate alle Sezioni Riunite, la Giunta regionale -con deliberazione n. 39 del 26 gennaio 2021- ha disposto il ritiro del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019, già approvato nella data del 13 agosto 2020, al fine del riesame in autotutela in considerazione dell'accertamento -in sede di verifica- di irregolarità nelle poste di bilancio per un importo superiore alla c.d. "soglia di rilevanza" del 2 per cento della popolazione esaminata, con conseguente giudizio di inattendibilità di quest'ultima (v. deliberazione n. 136/2020/GEST del 1° dicembre 2020).

Dunque, all'esito negativo della menzionata verifica contabile espletata dalla Sezione di controllo, la Giunta regionale ha deciso di ritirare il rendiconto già approvato, al fine di operare una più attenta e dettagliata ricognizione dei residui, e di procedere -pertanto- alla rielaborazione ed alla approvazione del nuovo rendiconto, poi trasmesso alle Sezioni Riunite nella data del 10 marzo 2021.

Il complesso iter procedimentale appena esposto ha generato la necessità della reiterazione e della rinnovazione della verifica contabile che -per espressa disposizione statutaria- la Sezione regionale di controllo svolge sul rendiconto, quale fase procedimentale propedeutica al giudizio di parificazione, in assenza del Collegio dei revisori della Regione siciliana, solo di recente istituito con legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1, ma non ancora nominato nella sua prima composizione.

Definite, in tempi rapidi, le nuove operazioni di verifica contabile (v. deliberazione n. 79/2021/GEST del 12 maggio 2021), nell'ambito del programma delle attività, in precedenza già deliberato con il coordinamento del Presidente Luciana Savagnone -che tutti Noi Colleghi ricordiamo per il costante ed elevato impegno professionale e la dedizione culturale nell'esercizio delle funzioni-, le Sezioni Riunite hanno a loro volta ripreso ed integrato le attività istruttorie su tutti i profili di gestione delle entrate e della spesa, rappresentati nel rendiconto e nei documenti contabili allegati, al fine del contraddittorio preliminare alla discussione in pubblica udienza, che è stato programmato in tempi altrettanto rapidi e si è svolto nella data del 3 giugno u.s. con un analitico e dettagliato confronto tra le Parti (Regione e Rappresentante del Pubblico Ministero) su tutte le molteplici aree di criticità economico-finanziaria che coinvolgono l'intero ciclo del bilancio, composto in tutte le sue eterogenee articolazioni e considerato -anche- nei riflessi sulla finanza locale.

2. Alcune considerazioni sui lavori istruttori delle Sezioni Riunite. Come emergerà con i dovuti e necessari dettagli dalle relazioni di sintesi che seguono alla presente introduzione, e soprattutto dalla relazione che -nella versione definitiva- sarà allegata alla decisione del giudizio, il lavoro istruttorio svolto dalle Sezioni Riunite ha ricostruito, puntualmente, il ciclo del bilancio per l'es. fin. 2019 nel contesto normativo di recente definito con la modifica delle norme di attuazione dello Statuto in materia di armonizzazione contabile (v. -prima- D. Lgs. 27 dicembre 2019, n. 158; -poi- D. Lgs. 18 gennaio 2021, n. 8), collegate al piano di rientro del rilevante disavanzo di amministrazione proveniente dagli esercizi anteriori, e stimato -allo stato degli atti- nel rendiconto 2019 in euro [-] 6.887.404.039, rispetto alla maggiore entità di euro [-] 7.313.398.073,97 rappresentata nel rendiconto 2018.

Dalla menzionata attività istruttoria, alquanto complessa ed articolata nei profili di approfondimento, sono emersi diversi profili migliorativi dell'andamento amministrativo nella gestione di bilancio, ma -al contempo ed allo stesso modo- sono emerse molteplici aree di criticità finanziaria, le quali sollevano dubbi ed incertezze sull'esatta consistenza del risultato di amministrazione, da valutare nelle correlazioni derivanti dalla verifica di congruità degli accantonamenti e dalla verifica di regolarità delle partite destinate e vincolate e dei residui attivi.

Dagli atti del giudizio, sui quali si è svolto l'analitico e documentato contraddittorio preliminare alla pubblica udienza, emerge inoltre la sussistenza di aree gestionali sulle quali

è necessario perfezionare ed ottimizzare la qualità della corrispondenza tra le raccomandazioni, i moniti e le sollecitazioni espresse dalla Corte dei Conti in sede di controllo -da un lato-, e le misure di recupero della trasparenza contabile e d'incremento dell'efficienza amministrativa -dall'altro lato- riservate all'amministrazione regionale, la quale nel corso del giudizio -si dà atto- ha informato i propri comportamenti procedurali ai principi della leale collaborazione istituzionale.

1. IL CICLO DEL BILANCIO

Il ciclo del bilancio 2019 della Regione siciliana risente, nelle sue fasi conclusive (assestamento e rendiconto), degli esiti delle articolate istruttorie e deliberazioni adottate da parte della Corte che da diversi anni ormai ha focalizzato la sua attenzione sull'entità, attendibilità e andamento del risultato di amministrazione.

Un primo snodo è rappresentato dal giudizio di parifica del rendiconto 2018, intervenuto, dopo un lungo iter, il 13 dicembre 2019, con la deliberazione 6/2019/SSRR/PARI. All'esito di tale scrutinio, le Sezioni riunite hanno accertato, tra l'altro, un consistente disavanzo di amministrazione riconducibile alle gestioni degli esercizi 2018 e precedenti, in buona parte privo di copertura finanziaria nel bilancio pluriennale 2019-2022.

Si tratta di un fenomeno non nuovo, in quanto già il bilancio di previsione 2018 scontava sull'argomento un consistente deficit di copertura finanziaria rispetto ai contestati esiti del giudizio di parifica sull'esercizio 2017.

Significativo passo in avanti, tuttavia, risulta, a fine 2019, il recepimento da parte dell'Amministrazione regionale delle ricostruzioni definitivamente operate dalle Sezioni riunite in sede di parifica 2018, dell'articolazione del disavanzo di amministrazione e dei fabbisogni di copertura a carico del bilancio pluriennale.

Ma la gravosità di tali oneri non poteva trovare spazio in un bilancio che era stato approvato dalla Regione su ben altri presupposti e che presentava stanziamenti minimi al servizio del ripiano, come evidenziato dalla deliberazione n. 181/2019/PRSP della Sezione di controllo.

Decisivo in questa ottica risulta quindi l'intervento operato dalle nuove norme di attuazione dello Statuto in materia di armonizzazione contabile (D. Lgs. 27 dicembre 2019, n. 158) che consentono una consistente diluizione del piano di rientro, poi fissata con Legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30 (assestamento di bilancio).

Fatti successivi alla chiusura dell'esercizio, e su cui si tornerà in seguito nel corso della presente relazione, in parte vanificheranno i citati tentativi di giungere ad un definitivo e sostenibile assetto del predetto piano di rientro, richiedendo una modifica delle citate norme di attuazione (D. Lgs. 18 gennaio 2021, n. 8).

Il relativamente stabile quadro risultante ad esito di quest'ultimo intervento normativo, sconta tuttavia il permanere di rilevanti incertezze sull'entità del risultato di amministrazione, specie in relazione alla congruità degli accantonamenti e alla regolarità delle partite vincolate e dei connessi residui attivi.

2. LE RISULTANZE GENERALI DEL RENDICONTO 2019

A conclusione di un articolato iter, il Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2019 oggetto della presente relazione è stato approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 121 del 04 marzo 2021.

Quest'ultimo documento sostituisce, a seguito di rielaborazione, il precedente schema approvato con deliberazione dello stesso organo n. 356, del 13 agosto 2020, e trasmesso a queste Sezioni riunite con nota prot. n. 52690 del 17 agosto 2020.

Infatti, in relazione alle evidenze emerse in sede istruttoria su quest'ultimo schema, alla deliberazione della Sezione di controllo n.136/2020/GEST avente ad oggetto l'attività di verifica e ai rilievi del Pubblico ministero, la Giunta regionale ha adottato la deliberazione n. 39 del 26 gennaio 2021, e l'Assessore regionale all'economia, con nota prot. 9032 del 1° febbraio, ha comunicato il ritiro del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019, approvato con la citata deliberazione della Giunta regionale n. 356, al fine del "riesame in autotutela e successiva riapprovazione".

Ad esito del ritiro del predetto rendiconto, con deliberazione n. 3, del 9 febbraio 2021, le Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede di controllo hanno deliberato il non luogo a provvedere.

Con la citata deliberazione n. 121 del 4 marzo 2021, la Giunta regionale ha quindi approvato un nuovo schema di rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019, trasmesso a queste Sezioni con nota n. 22259 del 10 marzo 2021, pervenuta il successivo 11 marzo.

Particolarmente significative sono le modifiche apportate in sede di rielaborazione, con riferimento ai residui attivi (euro - 238.255.780,84) e alla parte vincolata, in adesione agli esiti della deliberazione della Sezione di controllo n. 136/2020/GEST.

Tabella n. 2.1 – Dettaglio variazioni del risultato di amministrazione 2019 per effetto del nuovo rendiconto

VARIAZIONI NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 TRA LE DELIBERE N. 356/2020 e 121/2021	2019
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (gs. DGR 356/2020) - PARTE DISPONIBILE LETT. E)	- 6.891.508.102,11
Maggiori cancellazione Residui Attivi da attività di riaccertamento ex DGR n. 109 del 4/03/2021, di cui:	- 238.255.780,84
<i>da gestione corrente</i>	- 93.177.135,79
<i>da gestione dei residui</i>	- 145.078.645,05
Maggiori cancellazione Residui Passivi da attività di riaccertamento ex DGR n. 109 del 4/03/2021, di cui:	4.565.283,31
<i>da gestione corrente</i>	4.541.294,13
<i>da gestione dei residui</i>	23.989,18
Minore accontamento a Fondo contenzioso	3.592.912,90
Minori Vincoli derivanti da trasferimenti	234.200.614,44
Minori Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	1.032,91
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 RETTIFICATO - PARTE DISPONIBILE LETT. E)	- 6.887.404.039,39

Fonte: Relazione allo schema di rendiconto 2019 della Regione siciliana – valori in euro.

Dall'esame della documentazione istruttoria complessivamente pervenuta e ad esito del contraddittorio con l'Amministrazione regionale, emergono le evidenze di seguito descritte.

2.1 Il conto del bilancio

L'esercizio finanziario 2019 si è chiuso con un risultato della gestione di competenza positivo pari a euro 357.841.438,36.

Il risultato positivo della gestione di competenza 2019 è stato influenzato da minori entrate correnti rispetto alle previsioni pari a complessivi 541,54 milioni di euro, a fronte di economie di spesa corrente pari ad euro 972,38 milioni di euro, con un effetto complessivo di parte corrente pari a euro (+) 430,84 milioni di euro.

Rispetto all'esercizio 2018, si registra la modesta dinamica della spesa corrente (+0,76%) a fronte di una più marcata crescita delle entrate correnti (+4,7%) che contribuiscono in misura decisiva al miglioramento dei saldi di questa parte di gestione.

Da rilevare anche il deficit della gestione in conto capitale in presenza di una rilevante crescita delle correlate spese (+18,9%).

Il risultato della gestione dei residui registra un avanzo di euro 131.223.182,41, imputabile alle variazioni in aumento dei residui attivi, per 296,32 milioni di euro, alle diminuzioni dei

residui attivi, per 306,87 milioni di euro, ed alle cancellazioni di residui passivi, per € 141,77 milioni di euro.

Rispetto al 2018, che evidenziava un risultato positivo di 352,23 milioni di euro, si registra un peggioramento di 221,00 milioni di euro.

La variazione registrata nel risultato di amministrazione di cui alla lettera A), per effetto congiunto delle gestioni di competenza e in conto residui, è pari complessivamente a euro 489.064.623,77.

Tabella. n. 2.2 – Variazione del risultato di amministrazione lett. A

RISULTATO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA E DEI RESIDUI		2019	Fondi NON REGIONALI	Fondi REGIONALI
GESTIONE DI COMPETENZA				
Accertamenti di competenza	+	21.006.781.099,07	7.690.664.566,54	13.316.116.532,53
Impegni di competenza	-	20.444.480.641,04	7.846.214.411,63	12.598.266.229,41
SALDO		562.300.458,03	- 155.549.845,09	717.850.303,12
FPV di Entrata	+	916.645.741,91	981.820.329,52	- 65.174.587,61
FPV di Spesa	-	1.121.104.764,58	925.075.862,53	196.028.902,05
SALDO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA	=	357.841.435,36	- 98.805.378,10	456.646.813,46
GESTIONE DEI RESIDUI				
Maggiori residui attivi riaccertati	+	175.155.193,15	-	175.155.193,15
Minori residui attivi riaccertati	-	185.700.759,25	185.700.759,25	-
Minori residui passivi riaccertati	+	141.768.754,51	89.023.392,04	52.745.362,47
SALDO GESTIONE DEI RESIDUI	=	131.223.188,41	- 96.677.367,21	227.900.555,62
TOTALE VARIAZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (A)		+/- 489.064.623,77	- 195.482.745,31	684.547.369,08

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2019 Regione siciliana – valori in euro

Tale miglioramento del saldo finanziario, prima della determinazione di vincoli ed accantonamenti, è riconducibile interamente al saldo finanziario positivo della gestione dei fondi regionali (684,55 milioni di euro) che compensa il saldo finanziario negativo registrato dai fondi extraregionali (-195,48 milioni di euro).

La variazione della parte accantonata (lett. B), vincolata (lett. C) e destinata (lett. D) del risultato di amministrazione è complessivamente pari a euro 63.070.589,19, talché il risultato complessivo della gestione finanziaria 2019 risulta positivo e pari a euro 425.994.034,58 di euro, equivalente, appunto, al miglioramento del risultato di amministrazione disponibile (lett. E).

Tabella n.2.3 – Variazione del risultato di amministrazione disponibile – lett. E

RISULTATO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA E DEI RESIDUI		2019	Fondi NON REGIONALI	Fondi REGIONALI
TOTALE VARIAZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (A)	+/-	489.064.623,77	- 195.482.745,31	684.547.369,08
Totale Variazione parte accantonata (B)	-	350.855.974,55	- 75.122.919,75	425.978.894,30
Totale Variazione parte vincolata (C)	-	289.047.506,15	- 120.359.825,56	168.687.680,59
Totale Variazione parte destinata agli investimenti (D)	-	1.262.120,79	-	1.262.120,79
Totale Variazione parte disponibile (E=A-B-C-D)	=	425.994.034,58	0,00	425.994.034,58

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2019 Regione siciliana – valori in euro

Al riguardo, va evidenziato che la variazione della parte disponibile (lett. E) sarebbe stata superiore se non fosse per l'alimentazione parzialmente fuori dal conto del bilancio dei Fondi iscritti nella parte accantonata, pari complessivamente ad euro 204.380.681,17 (differenza tra variazione finale parte accantonata – euro 350.855.974,55 – e stanziamento definitivo al 31/12/2019 della missione 20 programmi 2 e 3, pari a euro 146.475.293,39).

Queste Sezioni riunite devono ancora una volta stigmatizzare tale *modus operandi* della Regione che sottrae sistematicamente alla gestione di bilancio una quota rilevante degli accantonamenti di legge, generando un'impropria espansione della capacità di spesa.

Gli equilibri di bilancio

Preliminarmente si evidenzia che il nuovo prospetto degli equilibri di bilancio, approvato con il D.M. del 1° agosto 2019, da produrre a partire dal Rendiconto di gestione 2019 e del Bilancio di previsione 2021/2023, ha modificato sostanzialmente lo schema utilizzato fino al 2018.

Le più importanti novità nella redazione del nuovo documento sono state l'inserimento di nuove componenti valide ai fini della determinazione degli equilibri, come lo stanziamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, nonché degli altri stanziamenti non impegnati ma destinati a confluire nelle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione.

Ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett b), del D.lgs. n. 118/2011, è stato prodotto dall'Amministrazione regionale l'allegato 10, come riportato nella tabella seguente:

Tabella n. 2.4 - Equilibri di bilancio

Equilibri di bilancio		2019
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	2.846.968.929,79
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente ⁽¹⁾	(-)	499.724.681,48
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	355.916.442,67
Entrate titoli 1-2-3	(+)	16.333.904.589,95
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche ⁽²⁾	(+)	20.000.000,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	93.892.584,31
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti ⁽³⁾	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	-
Spese correnti	(-)	15.417.575.649,54
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) ⁽⁴⁾	(-)	277.771.984,22
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	97.146.776,92
Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale ⁽⁴⁾	(-)	6.500.084,80
Variazioni di attività finanziarie - equilibrio complessivo (se negativo) ⁽⁵⁾	(-)	26.547.431,47
Rimborso prestiti	(-)	220.373.655,76
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		-
Fondo anticipazioni di liquidità	(-)	2.360.763.351,58
A/1) Risultato di competenza di parte corrente		744.278.930,95
- Risorse accantonate di parte corrente stanziate nel bilancio dell'esercizio N	(-)	64.392.680,13
- Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	508.872.739,77
A/2) Equilibrio di bilancio di parte corrente		171.013.511,05
- Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	336.937.552,02
A/3) Equilibrio complessivo di parte corrente	-	165.924.040,97
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	188.513.640,07
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	558.729.299,24
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	1.055.838.609,33
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	-
Stanzamenti di entrata concernenti le accensioni di prestiti autorizzati e non contratti ⁽⁶⁾	(+)	-
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche ⁽²⁾	(-)	20.000.000,00
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti ⁽³⁾	(-)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	-
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	93.892.584,31
Spese in conto capitale	(-)	1.164.988.734,71
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa) ⁽⁴⁾	(-)	839.290.050,13
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	-
Fondo pluriennale vincolato per Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale (di spesa) ⁽⁴⁾	(-)	-
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	97.146.776,92
Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale ⁽⁴⁾	(+)	6.500.084,80
Disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto ripianato con accensione di prestiti ⁽⁹⁾	(-)	-
Variazioni di attività finanziarie - equilibrio complessivo (se positivo) ⁵	(+)	-
B1) Risultato di competenza in c/capitale	-	211.442.958,79
- Risorse accantonate in c/capitale stanziate nel bilancio dell'esercizio N	(-)	13.400.000,00
- Risorse vincolate in conto capitale nel bilancio	(-)	316.566.216,30
B/2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	-	541.409.175,09
- Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	13.960.452,01
B/3) Equilibrio complessivo in c/capitale	-	555.369.627,10
di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio		-
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie ⁽⁶⁾	(+)	-
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)	2.000.000,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	686.207.410,94
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	710.712.112,18
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie (di spesa) ⁽⁴⁾	(-)	4.042.730,23
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	-
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	-
Fondo pluriennale vincolato per Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale (di spesa) ⁽⁴⁾	(+)	-
C/1) Variazioni attività finanziaria - saldo di competenza	-	26.547.431,47
- Risorse accantonate - attività finanziarie stanziate nel bilancio dell'esercizio N	(-)	-
- Risorse vincolate - attività finanziarie nel bilancio	(-)	-
C/2) Variazioni attività finanziaria - equilibrio di bilancio	-	26.547.431,47
- Variazione accantonamenti - attività finanziarie effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-
C/3) Variazioni attività finanziaria - equilibrio complessivo	-	26.547.431,47
D/1) RISULTATO DI COMPETENZA (D/1 = A/1 + B/1)		532.835.972,16
D/2) EQUILIBRIO DI BILANCIO (D/2 = A/2 + B/2)	-	370.395.664,04
D/3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO (D/3 = A/3 + B/3)	-	721.293.668,07
di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio ⁽¹⁰⁾		-

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2019 Regione siciliana – valori in euro

Dai dati ivi esposti, emergono: un grave squilibrio di bilancio (D/2), pari a (-) 370,4 milioni di euro, ed un altrettanto grave squilibrio complessivo (D/3), di (-) 721,3 milioni di euro, che si manifesta già a livello di Equilibrio complessivo di parte corrente (A/3), (-) 165,9 milioni di euro, pur nel rispetto del vincolo costituito dal risultato di competenza (D/1) non negativo¹, pari a (+) 532,8 milioni di euro.

Va precisata l'importanza che la Regione tenda al rispetto anche degli equilibri D/2 e D/3, in quanto il primo rappresenta l'effettiva capacità dell'Ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale, oltre che degli impegni e della quota di ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio, mentre il secondo rappresenta gli effetti della gestione complessiva dell'esercizio e la relazione che essa ha con il risultato di amministrazione.

Sul punto si rileva che nessuna valutazione di merito sulla condizione di disequilibrio è stata resa dall'Amministrazione regionale nella relazione al rendiconto o in sede di contraddittorio, sebbene le cause sarebbero invece da individuare ed analizzare al fine porre in essere le necessarie azioni correttive.

La gestione di cassa

Nell'esercizio 2019 si registrano riscossioni complessive per euro 21.376.690.049,61 e pagamenti complessivi per euro 20.264.707.693,03 con un risultato di cassa positivo, al netto dei pagamenti per azioni esecutive (euro 41.684.225,00), pari a euro 1.111.982.356,58. Il saldo è la risultante di una gestione deficitaria a residuo di euro (-) 334.983.133,44 e di una di competenza in surplus, pari ad euro (+) 1.446.965.490,02, derivante dall'elevato avanzo di cassa generato dalla parte corrente.

Il dato si palesa in notevole controtendenza rispetto all'esercizio 2018, ove si è registrato un saldo negativo di euro 811.985.879,37.

⁽¹⁾ Art.1, comma 820 e 821, della legge di stabilità 2019 (L. n.145/2018): "820. A decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. 821. Gli enti di cui al comma 819 si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione di cui al periodo precedente è desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118".

Rispetto all'esercizio 2018, le riscossioni segnano un incremento del 9,41%, pari a euro 1.838.818.840,70, mentre i pagamenti decrescono dello 0,42%, per un valore di euro 85.149.395,25 (importo positivamente influenzato dalla riduzione dei pagamenti su azioni esecutive pari a euro 13.062.106,76, passati dai 54.746.331,76 del 2018 ai 41.684.225,00 del 2019).

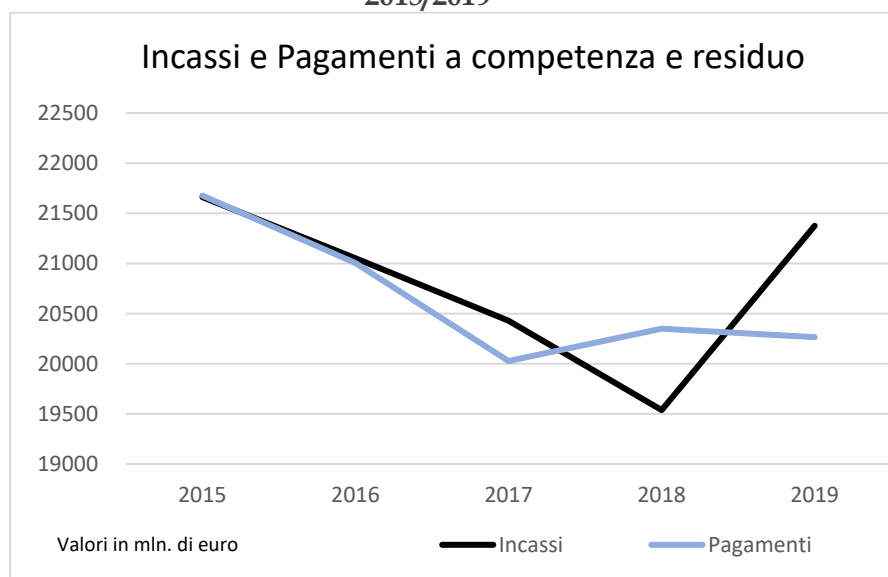
Tabella n. 2.5 – Incassi e pagamenti 2019 distinti tra competenza e residuo

Incassi e Pagamenti a competenza e residuo			
Anno	Incassi	Pagamenti	Saldo
2015	21.661.978.843,64	21.677.150.786,86	-15.171.943,22
2016	21.051.336.562,51	21.003.418.403,85	47.918.158,66
2017	20.428.736.637,85	20.027.315.429,54	401.421.208,31
2018	19.537.871.208,91	20.349.857.088,28	-811.985.879,37
2019	21.376.690.049,61	20.264.707.693,03	1.111.982.356,58

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema di Rendiconto 2019 della Regione siciliana – valori in euro.

Particolarmente positiva, anche in raffronto al 2018, è la dinamica della gestione corrente, con entrate che crescono del 5,7% e spese che si contraggono dell'1,4%.

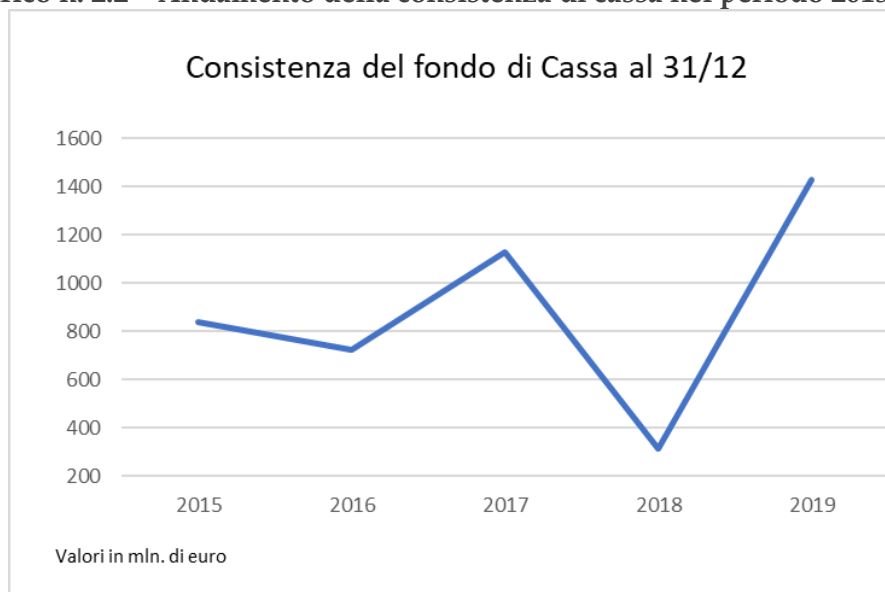
Grafico n. 2.1 – Andamento degli incassi e pagamenti a competenza e residuo nel periodo 2015/2019



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dello schema di Rendiconto 2019 della Regione – valori in milioni di euro

Per effetto di tali movimenti generali, la disponibilità di cassa, che nel 2018 si era ridotta di oltre il 70% rispetto al 2017, si è accresciuta del 353,81% rispetto all'analogo dato rilevato alla fine del precedente esercizio, attestandosi, al 31/12/2019, ad euro 1.426.274.294,67.

Il seguente grafico rileva l'andamento del Fondo di cassa nel periodo 2015/2019.

Grafico n. 2.2 – Andamento della consistenza di cassa nel periodo 2015/2019

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema del Rendiconto 2019 della Regione siciliana – valori in milioni di euro

Il saldo di cassa non è interamente disponibile per la presenza di pignoramenti e altre partite in sospeso, per complessivi euro 41.684.225,00, che andranno regolarizzate ai sensi del paragrafo 6.3, dell'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i..

Una prima criticità riguardo la gestione di cassa attiene alla mancata corrispondenza tra i pagamenti risultanti dal conto del bilancio (minori) e quelli contabilizzati ai fini della determinazione del risultato di amministrazione (all. 8 al rendiconto in esame). La differenza, pari ad euro 440.782,87, è riconducibile alla gestione extracontabile dei flussi di cassa del programma Italia-Tunisia su cui si tornerà nel paragrafo successivo.

Nel corso dell'istruttoria è stato inoltre accertata la mancata coincidenza tra i totali dei pagamenti e delle riscossioni riportati nell'allegato 28 al rendiconto dell'esercizio 2019 denominato "Prospetti dati SIOPE entrate e spese" e i prospetti relativi agli incassi e pagamenti, dell'annualità 2019, scaricabili dal portale www.siope.it.

Sul punto, l'Amministrazione – in ultimo con nota prot. 56444 del 9 giugno - ammette che il Cassiere, con nota prot. n. 7 del 22/01/2021, "*aveva evidenziato anomalie riscontrate nei flussi SIOPE rispetto ai dati ufficiali del rendiconto 2019*" per importi complessivamente prossimi a quelli sopra indicati (in relazione a mancate segnalazioni a SIOPE di operazioni contabili) ma allo stato permangono i disallineamenti contestati tra i dati contabili e quelli rilevati dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti pubblici e contrariamente a quanto

affermato dall'Amministrazione le risultanze del Conto giudiziale del cassiere per l'anno 2019 non risultano ancora approvate dalla Sezione giurisdizionale.

Una terza criticità attiene alla gestione delle risorse vincolate.

Tenuto conto delle conclusioni del precedente giudizio di parifica, notevole attenzione è stata dedicata in sede istruttoria alla quantificazione e all'andamento delle giacenze di cassa vincolata riconducibili a risorse non regionali (natura fondi 2-29), ovvero delle risorse con specifica destinazione. Si evidenzia, al riguardo, come la ricostruzione della cassa vincolata complessiva, in ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione autonomie con la deliberazione 7/SEZAUT/2019/INPR, parte III, p. 17, costituisce condizione necessaria per il monitoraggio dei relativi flussi.

La Regione, con la nota 29234 dell'08/04/2021, a riscontro della richiesta di questa Corte, prot. n. 62 del 29/03/2021, ha trasmesso l'allegato 1, da cui è stato possibile vagliare contabilmente i dati esposti nell'allegato a/2) "Risultato di amministrazione - quote vincolate" (all. n.36 del nuovo rendiconto di gestione 2019).

Dai suddetti documenti è emerso un saldo di cassa da fondi extraregionali, comprensivo della gestione sanitaria, pari ad euro 4.135.961.158,95, che ascende euro 6.497.174.676,31 al lordo del FAL, ovvero del debito residuo derivante da anticipazione di liquidità.

Alla luce dei dati comunicati risulta quindi che l'importo della cassa vincolata si è incrementato - al lordo del FAL - di euro 177.751.956,51 rispetto all'omologo dato accertato dalla Corte al 31/12/2018 (euro 6.319.422.719,80), fatto che solleva notevoli dubbi sull'efficacia dei correlati procedimenti di spesa e su cui si tornerà in seguito.

Si riporta a seguire tabella riepilogativa.

Tabella n. 2.6 - Determinazione della cassa vincolata

CASSA VINCOLATA	Fondo Cassa al 31/12/2019	Residui Attivi Finali	Residui Passivi Finali	FPV di Spesa	Risorse Vincolate al 31/12/2019
Totali ALL. 1 della nota 29234 del 08/04/2021	4.135.961.158,95	2.741.867.241,50	2.111.085.368,33	859.716.131,28	3.907.026.900,83

Fonte: Relazione allo schema di rendiconto 2019 della Regione siciliana - valori in euro.

La quantificazione effettuata dalla Regione su sollecitazione delle Sezioni riunite sconta tuttavia ancora notevole aleatorietà, anche alla luce delle risultanze dell'analisi delle risorse vincolate (che danno origine a questo consistente e incerto saldo) riportata al successivo capitolo III, da cui risulta la presenza di valori di fondo cassa negativo in corrispondenza a numerosi giri, circostanza che mina l'attendibilità del dato complessivo sopra riportato.

La questione assume particolare rilievo alla luce dell'entità del Fondo cassa totale a fine esercizio che risulta largamente incapiante rispetto all'ammontare delle risorse liquide vincolate che dovrebbero risultare disponibili presso il cassiere.

Al riguardo si rammenta che il saldo di cassa complessivo presso la Tesoreria al 31/12/2019 è di soli euro 1.426.274.294,68; ne consegue che le risorse vincolate liquide da ricostituire ammontano alla stessa data a euro 5.070.450.215,85 (di cui euro 2.360.763.351,58 derivanti da anticipazione di liquidità). Il dato si riduce a 2.709.686.864,27 al netto del FAL.

Tabella n. 2.7 – Cassa vincolata da ricostituire

Cassa vincolata da ricostituire al 31/12		2019	2018
Fondo cassa	A	1.426.274.294,68	314.291.938,09
Cassa vincolata (*)	B	4.135.961.158,95	3.880.824.658,60
Fondo cassa da ricostituire relativo alle risorse non regionali (al netto dell'anticipazione di liquidità)	C	- 2.709.686.864,27	- 3.566.532.720,51
Anticipazione di liquidità	D	2.360.763.351,58	2.438.598.061,20
Saldo di cassa da ricostituire N.F. 2-29 (al loro dell'anticipazione di liquidità)	E=C-D	- 5.070.450.215,85	- 6.005.130.781,71

(*) Dato 2019 quantificato dalla Regione con l'allegato 1 della nota prot. n. 29234 del 8/4/2021

Fonte: Relazione allo schema di rendiconto 2019 della Regione siciliana – valori in euro.

Si evidenzia che nonostante un significativo ridimensionamento rispetto alle risultanze del Rendiconto 2018 (cfr. relazione di parifica, pag. 73, tab. 2.11), il valore della cassa vincolata da ricostituire si attesta ancora su livello anormalmente elevato.

Al riguardo queste Sezioni riunite devono ribadire che l'utilizzo in termini di cassa delle risorse vincolate extraregionali, seppur transitoriamente consentito, non può avvenire senza limiti quantitativi e temporali, anche in considerazione della natura di queste entrate, in larga parte destinate ad investimenti, disciplinate da specifici provvedimenti di finanziamento che fissano modi e tempi ed il cui mancato rispetto può essere produttivo di danno.

2.2 Disallineamenti tra le risultanze del conto del bilancio e il risultato di amministrazione per errata contabilizzazione del Programma Italia-Tunisia

Anche nell'esercizio 2019 è stata rilevata una significativa discordanza tra le risultanze del conto del bilancio ed i dati riportati nell'allegato n. 8 al rendiconto 2019 – prospetto

dimostrativo del risultato di amministrazione - in ordine ai pagamenti e ai residui attivi finali.

Più precisamente, l'ammontare dei pagamenti riportati nell'allegato 8, pari ad euro 20.223.023.468,02 a cui sommare l'importo dei pagamenti per azioni esecutive, pari ad euro 41.684.225,00, per un valore complessivo pari ad euro 20.264.707.693,02, è superiore all'importo dei pagamenti come riportati nel conto del bilancio (Cfr. pag. 55 dell'Allegato 3 "Gestione delle spese" - totali pagamenti di parte competenza e a residuo per complessivi euro 20.264.266.910,15), per l'importo di euro 440.782,87. Tale discrasia è riconducibile, come confermato dall'Amministrazione, alla gestione del programma Italia-Tunisia. L'importo di euro 440.782,72 coinciderebbe con la somma algebrica dei movimenti finanziari operati sul conto corrente dedicato al suddetto programma. L'Amministrazione regionale ha giustificato la necessità di "aumentare" extra contabilmente l'importo dei pagamenti per allineare l'importo del fondo cassa risultante dal conto del bilancio con le risultanze del conto del tesoriere. Ciò in quanto, asserisce sempre la Regione, le somme afferenti il programma Italia-Tunisia venivano dapprima introitate nella cassa regionale e a questo movimento di entrata corrispondevano provvedimenti di accertamento, riscossione e versamento. Successivamente queste somme venivano prelevate dal tesoriere e riversate nel conto corrente dedicato senza l'emissione di alcun provvedimento amministrativo che disponesse l'impegno e/o il riversamento della somma. Da quest'ultima operazione origina il disallineamento.

A ciò si aggiunge la mancata coincidenza del totale dei residui attivi presenti nel Conto del bilancio (All.1 alla nota di trasmissione prot. n. 22259 del 10/03/2021 - euro 4.101.259.968,18) con il dato riportato nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (All.8, euro 4.104.2321.217,50). La differenza, pari a euro 2.971.249,32 coincide con l'importo del saldo del conto corrente n. 22123 -300188056 dedicato al Programma di Cooperazione Italia-Tunisia 2007-2013 intrattenuto presso Unicredit SpA. Al riguardo, in sede di istruttoria è emerso che l'Amministrazione, ai fini della determinazione del risultato di amministrazione, ha sommato extracontabilmente, al valore dei residui attivi, risorse che avrebbero dovuto essere ricondotte alla gestione di bilancio, riproponendo un'operazione già stigmatizzata da queste Sezioni riunite in sede di giudizio di parifica sul rendiconto 2018.

In sintesi, l'intero programma Italia-Tunisia si caratterizza fin dalle sue origini per una gestione prevalentemente fuori bilancio, evidenziandosi una palese e reiterata violazione del principio di universalità.

L'Amministrazione regionale ha sottolineato in sede di contraddittorio che le predette operazioni extracontabili sono state preordinate al conseguimento del corretto ammontare del risultato di amministrazione che le sole risultanze contabili avrebbero sottostimato. È stato inoltre precisato che, a seguito delle osservazioni formulate dalla Corte, le somme residue del conto corrente dedicato del Programma Italia-Tunisia, per complessivi euro 2.971.249,32, sono state versate in entrata del bilancio della Regione, nell'esercizio 2020, al capitolo 7740 appositamente istituito ed il predetto conto corrente è stato estinto.

2.3 Applicazione delle quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione 2018, al bilancio di previsione 2019

Nel corso dell'esercizio 2019 risultano essere state applicate al bilancio quote vincolate accantonate e destinate per complessivi euro 596.884.508,66.

Dall'analisi condotta in sede istruttoria sullo specifico punto è emerso che è stato violato il limite quantitativo imposto dalla dai commi 897 e 898 della Legge 30 Dicembre 2018, n. 145, che così recitano (disposizioni poi confluite nei punti 9.2.15 e 9.2.16 dell'allegato 4/2 del D.lgs n. 118/2011):

“897. Ferma restando la necessità di reperire le risorse necessarie a sostenere le spese alle quali erano originariamente finalizzate le entrate vincolate e accantonate, l'applicazione al bilancio di previsione della quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione è comunque consentita, agli enti soggetti al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione...”

898. Nel caso in cui l'importo della lettera A) del prospetto di cui al comma 897 risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione

per il fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione.”

Al riguardo, occorre rammentare che il risultato presunto d'amministrazione lettera A) dell'esercizio 2018, quantificato in sede di approvazione del Bilancio di previsione 2019/2021, gs. L.R. n. 2/2019, risultava essere negativo e precisamente pari ad € (-) 864.145.462,97 (Cfr. Allegato 8 “Risultato Presunto di Amministrazione 2018), mentre in sede di approvazione del Rendiconto di Gestione 2018 il suddetto risultato di amministrazione è risultato essere positivo e precisamente pari a € (+) 357.341.383,68, giusta L.R. n. 29/2019.

Dalle risultanze del Bilancio di previsione 2019/2021 e del Rendiconto di gestione degli esercizi 2018 e 2019 si evince che l'avanzo inizialmente applicato al bilancio 2019 (€ 4.330.422,19) era inferiore al valore limite e pertanto risultava rispettata la condizione normativa e legittima l'iscrizione.

Tale condizione non risulta invece essere stata rispettata a chiusura dell'esercizio 2019, in quanto, il limite, a livello di previsioni definitive, appare sforato per un importo di euro 97.159.827,18.

In sede di contraddittorio l'Amministrazione ha sostenuto (nota prot. n. 52881 dell'1/06/2021) che *“un approccio interpretativo che non tenga conto della correlazione tra il recupero del disavanzo (esclusivamente legato ai fondi regionali) e i limiti alle quote vincolate applicabili al bilancio di previsione, comporterebbe l'introduzione di un ulteriore vincolo rispetto all'utilizzo di fondi per spese d'investimento. In tale ipotesi, quindi, dovrebbe arriversi alla necessitata conclusione che all'esaurimento della quota di recupero del disavanzo non sia consentito all'amministrazione di attingere alle risorse comunitarie o nazionali ricomprese nell'avanzo vincolato e da destinare a spesa per investimenti, andando in contrasto con i vincoli che la Regione è tenuta ad osservare rispetto all'incremento della spesa per investimenti ed al rischio di revoca delle assegnazioni di risorse finanziarie da parte delle autorità comunitarie o nazionali per mancato utilizzo nei termini stabiliti per l'avvio della spesa”*

Queste Sezioni riunite, evidenziando che già in sede di giudizio di parifica 2018 si erano espresse circa *“l'effetto innovativo sull'ordinamento giuridico contabile dal 2019”* delle disposizioni in argomento, ribadiscono che a legislazione vigente, per l'esercizio oggetto del

presente giudizio, la distinzione prospettata dalla Regione non rileva e l'utilizzo delle quote vincolate è da dichiararsi irregolare per la quota parte eccedente il limite sopra richiamato.

Le comprensibili argomentazioni dell'Amministrazione non trovano peraltro riscontro neanche nella recente evoluzione normativa che viceversa conferma la piena applicabilità del principio contabile in argomento per l'esercizio 2019.

Al riguardo si rileva che laddove il Legislatore nazionale ha voluto disporre una specifica deroga ai citati commi 897 e 898 della Legge 30 novembre 2018, n. 145, l'ha espressamente introdotta per legge.

È il caso, ad esempio, del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, contenente misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, che all'art. 13 prevede uno specifico regime derogatorio limitatamente all'esercizio 2020 che l'Assessorato dell'Economia, consapevole del cambio di quadro normativo, con circolare n. 17 del 3 novembre 2020, ha puntualmente segnalato ai dipartimenti regionali: *"Il superamento dei rigorosi limiti per l'utilizzo dell'avanzo vincolato per l'esercizio finanziario in corso"..."che rischiavano di determinare una sostanziale paralisi dell'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie, impedendo di accelerare la spesa e di semplificare gli adempimenti contabili ed i tempi di attuazione, in un periodo di emergenza sanitaria e di profonda crisi economica"..."costituisce una grande opportunità per l'Amministrazione regionale ed impone adesso a tutti i rami di amministrazione di velocizzare, senza alcun indugio, le procedure di spesa".*

Si rimette pertanto all'Amministrazione l'individuazione degli stanziamenti e degli impegni di spesa illegittimamente finanziati.

3. IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Premessa

L'esatta determinazione del risultato di amministrazione, ovvero la verifica della sua attendibilità, costituisce l'oggetto principale, se non lo scopo, del giudizio di parificazione e a questo scopo le Sezioni riunite siciliane, pur nell'ambito di una funzione essenzialmente referente, hanno sempre dedicato massima attenzione, non mancando di stigmatizzare le potenziali distorsioni che specie negli ultimi anni, in regime armonizzato, sono venute alla luce, dando luogo a pronunce di irregolarità in sede di parifica.

Particolarmente rilevante in questa chiave risulta la valutazione della corretta applicazione dei principi contabili in ordine alla regolare determinazione delle parti accantonata, vincolata e destinata che concorrono alla formazione del risultato disponibile.

In questo capitolo della relazione ci si soffermerà pertanto sull'esame di queste componenti al fine di pervenire ad un giudizio di attendibilità e ad una valutazione complessiva dell'andamento a medio termine di questo saldo e sul connesso tema del recupero del disavanzo, che rappresentano gli indicatori più completi dello stato di salute finanziaria dell'Ente

Un primo dato da mettere nuovamente in evidenza è il miglioramento del risultato di amministrazione contabile lett. A, che passa da euro 357.341.383,68 a fine esercizio 2018 a euro 846.406.007,45 al 31 dicembre 2019. La crescita, pari a euro 489.064.623,77, come già evidenziato nel capitolo precedente, è quasi interamente attribuibile alla gestione di competenza, fatto particolarmente significativo.

Altrettanto significativo è che la gestione dei fondi ordinari regionali genera nell'esercizio un avanzo (variazione del risultato di amministrazione lett. A rispetto all'anno precedente) di euro 684.547.369,09, mentre i fondi non regionali risultano in deficit di (-) euro 195.482.745,31, il che indica un utilizzo, seppur modesto, del consistente surplus accumulato negli esercizi precedenti.

Al riguardo, va evidenziato che il risultato di amministrazione lett. A riferibile alle risorse vincolate non regionali è pari, al 31/12/2019, a euro 6.267.790.252,43, mentre i fondi ordinari, nonostante il miglioramento, rimangono in forte disavanzo, pari a (-) 5.421.384.244,98.

Complessivamente, il risultato di amministrazione disponibile (lett. E) risulta al 31/12/2019 negativo e pari a euro -6.887.404.039,39, valore interamente riconducibile ai fondi ordinari della Regione, pur con un miglioramento contabile rispetto all'esercizio 2018 di euro 425.994.034,58.

Sulla determinazione del risultato di amministrazione disponibile grava, come evidenziato, la variazione delle componenti accantonata, vincolata e destinata.

La parte accantonata registra nell'esercizio 2019 un incremento di euro 350.855.974,55, quindi con un effetto drenante sul risultato di amministrazione disponibile; la parte vincolata, invece, cede risorse e registra una riduzione di euro 289.047.506,15; la parte destinata agli investimenti cresce leggermente per euro 1.262.120,79.

Le prossime pagine saranno dedicate alla valutazione delle principali componenti di queste partite, con particolare riferimento a quelle che in sede di giudizio di parifica 2018 avevano dato adito a rilievi.

Tabella 3.1 – Composizione del risultato di amministrazione 2019 lett.A

IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE LETT.A)		Rendiconto 2019		
		31/12/2019	fondi regionali	fondi extraregionali
Fondo Cassa Iniziale	(=)	314.291.938,09	- 6.005.130.781,71	6.319.422.719,80
Rettifica F.do di cassa iniziale (*)	(+/-)	-	38.803.103,78	- 38.803.103,78
Fondo Cassa Iniziale Rettificato	(=)	314.291.938,09	-5.966.327.677,93	6.280.619.616,02
incassi	(+)	21.376.690.049,61	13.626.696.425,92	7.749.993.623,69
pagamenti	(-)	20.222.582.685,16	12.678.751.772,78	7.543.830.912,37
F. Cassa Finale	(=)	1.468.399.302,54	- 5.018.383.024,79	6.486.782.327,34
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(+)	41.684.225,00	41.684.225,00	-
SALDO GESTIONE DI TESORERIA	(+/-)	- 440.782,87	-	- 440.782,87
Fondo Cassa Finale	(=)	1.426.274.294,67	- 5.060.067.249,79	6.486.341.544,47
Residui attivi	(+)	4.104.231.217,51	1.362.363.976,01	2.741.867.241,50
Residui passivi	(-)	3.562.994.740,15	1.462.292.337,90	2.100.702.402,25
Credit di Tesoreria	(+)	-		
Debiti di Tesoreria	(-)	-		
FPV parte corrente	(-)	277.771.984,22	184.099.789,80	93.672.194,42
FPV parte Capitale	(-)	839.290.050,13	74.612.768,52	764.677.281,61
FPV parte Spese incremento attività finanziarie	(-)	4.042.730,23	2.676.074,98	1.366.655,25
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12 Lett. A)	(=)	846.406.007,45	- 5.421.384.244,98	6.267.790.252,43

(*) Cfr. note Reg. prot. 71726 del 07/10/2020 e 82719 del 28/10/2020 (capitoli 672401, 673307, 673315 e 742802 ...)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto. Valori in euro

Tabella n. 3.2 – Composizione del risultato di amministrazione disponibile lett. E

IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE		Rendiconto 2019		
		31/12/2019	fondi regionali	fondi extraregionali
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE - lett. A)		846.406.007,45	- 5.421.384.244,98	6.267.790.252,43
COMPOSIZIONE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE				
Parte accantonata				
FCDE		167.996.686,40	143.746.192,00	24.250.494,40
Accantonamento residui perenti		544.625.815,43	164.643.840,00	379.981.975,43
Fondo Anticipazioni Liquidità DL 35 e successive		2.360.763.351,58	-	2.360.763.351,58
Fondo perdite società partecipate		27.268.594,00	27.268.594,00	
F. Rischi contenzioso		243.067.458,46	243.067.458,46	
Altri accantonamenti		454.240.300,64	454.240.300,64	
Totale parte accantonata - lett. B)		3.797.962.206,51	1.032.966.385,10	2.764.995.821,41
Parte vincolata:				
vincoli derivanti da leggi e principi contabili - Derivati		20.500.542,78	20.500.542,78	
vincoli derivanti da leggi e principi contabili		-		
vincoli derivanti da trasferimenti		3.502.794.431,02		3.502.794.431,02
vincoli derivanti da contrazione di mutui		-		
vincoli formalmente attribuiti dall'ente		386.642.196,09	386.642.196,09	
Altri vincoli		-	-	
Totale parte vincolata - lett. C)		3.909.937.169,89	407.142.738,87	3.502.794.431,02
Parte destinata agli investimenti:				
parte destinata agli investimenti		25.910.670,44	25.910.670,44	
Totale parte destinata - lett. D)		25.910.670,44	25.910.670,44	-
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE, parte disponibile - lett. E)		- 6.887.404.039,39	- 6.887.404.039,39	- 0,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto. Valori in euro

Tabella n. 3.3 – Andamento del risultato di amministrazione disponibile lett. E

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE		Rendiconto 2018	Rendiconto 2019	diff. 2019 - 2018
		31/12/2018	31/12/2019	
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE - lett. A)	A)	357.341.383,68	846.406.007,45	489.064.623,77
COMPOSIZIONE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE				
Parte accantonata				
FCDE		121.897.644,42	167.996.686,40	46.099.041,98
Accantonamento residui perenti		520.966.376,29	544.625.815,43	23.659.439,14
Fondo Anticipazioni Liquidità DL 35 e successive		2.438.598.061,20	2.360.763.351,58	- 77.834.709,62
Fondo perdite società partecipate		4.778.010,26	27.268.594,00	22.490.583,74
F. Rischi contenzioso		201.223.228,10	243.067.458,46	41.844.230,36
Altri accantonamenti		159.642.911,69	454.240.300,64	294.597.388,95
Totale parte accantonata - lett. B)	B)	3.447.106.231,96	3.797.962.206,51	350.855.974,55
Parte vincolata:				
vincoli derivanti da leggi e principi contabili - Derivati		20.500.542,78	20.500.542,78	-
vincoli derivanti da leggi e principi contabili			-	-
vincoli derivanti da trasferimenti		3.623.154.256,58	3.502.794.431,02	- 120.359.825,56
vincoli derivanti da contrazione di mutui		-	-	-
vincoli formalmente attribuiti dall'ente		299.473.482,85	386.642.196,09	87.168.713,24
Altri vincoli		255.856.393,83	-	- 255.856.393,83
Totale parte vincolata - lett. C)	C)	4.198.984.676,04	3.909.937.169,89	- 289.047.506,15
Parte destinata agli investimenti:				
parte destinata agli investimenti		24.648.549,65	25.910.670,44	1.262.120,79
Totale parte destinata - lett. D)	D)	24.648.549,65	25.910.670,44	1.262.120,79
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE, parte disponibile - lett. E)	E)	- 7.313.398.073,97	- 6.887.404.039,39	425.994.034,58

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto. Valori in euro

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità

Al rendiconto 2019 è stato allegato, secondo il modello di cui all'art. 11, comma 4 lett. c), del d.lgs. n.118/2011(all.10), il prospetto relativo alla composizione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, dal quale risulta un accantonamento in c/capitale pari ad euro 831.239 e di parte corrente pari ad euro 167.165.447 per un totale complessivo di euro 167.996.686, che è pari ad una percentuale media del 70,57% rispetto al valore complessivo dei residui assoggettati alla svalutazione, pari ad euro 238.069.643,11.

Ai fini della determinazione della percentuale di svalutazione e, quindi, della corretta quantificazione dell'accantonamento, l'Amministrazione regionale ha considerato le risultanze contabili relative al quinquennio 2014-2018, conformandosi a quanto affermato, sull'argomento, dalle SSRR nella decisione che ha definito il giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio 2018 n. 6/2019/SS.RR./PARI, nonché nelle deliberazioni della Sezione di controllo n. 152/2018/GEST e 114/2019/GEST.

Sulla base della documentazione prodotta si è analizzata la metodologia utilizzata ai fini della verifica di congruità del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione, con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi al 31 dicembre 2019, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti.

Dall'istruttoria è emerso che l'Amministrazione regionale, per alcuni capitoli, *in presenza di riscossioni in conto residui, a fronte di residui iniziali pari a zero*, ha considerato pari al 100% la percentuale di riscossione.

Sul punto, l'esempio n. 5 dell'allegato 4.2 del d.lgs. 118/2011 prevede, ai fini della determinazione della percentuale di riscossione per il calcolo del FCDE, in corrispondenza di ciascuna entrata *“la media del rapporto tra gli incassi (in c/residui) e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi”*.

Per tali capitoli, in sede istruttoria è stato eseguito un nuovo calcolo del FCDE che considera *non valorizzati quegli anni in cui non sono rappresentati residui attivi iniziali* e pertanto, le riscossioni al 100% non vengono fatte rientrare nel calcolo della media per la composizione del FCDE. Ciò in quanto il principio contabile non contempla tale ipotesi, essendo il riflesso (e/o) la conseguenza di una non corretta applicazione del principio contabile della contabilità finanziaria potenziata in tema di accertamenti. Né, per converso, da una violazione delle disposizioni in tema di corretto accertamento, può conseguire un

“vantaggio” in sede di calcolo del FCDE, attribuendo un indice di riscossione al 100% di residui di cui non si conosce l’esatto ammontare originario del credito, in assenza di atto di accertamento.

In conclusione, sulla scorta degli elementi acquisiti in via istruttoria, le Sezioni riunite, rilevato che l’Amministrazione regionale ha calcolato la percentuale media di riscossione al 100% nell’ipotesi in cui, negli esercizi del quinquennio di riferimento, siano state presenti le riscossioni ma non il residuo attivo iniziale, ritengono tale operazione non conforme ai criteri definiti dal decreto legislativo n.118 del 2011. Ciò ha portato ad una errata determinazione della congruità del FCDE alla fine dell’esercizio 2019 il cui ammontare avrebbe dovuto essere pari ad euro **202.988.882,85** secondo i dati contenuti nel nuovo rendiconto: pertanto, il FCDE non risulta congruo per complessivi **euro 34.992.196,45**, pari alla differenza tra l’importo di euro 202.988.882,85, come sopra rideterminato e quello accantonato a rendiconto di euro 167.996.686,40.

In sede istruttoria, il Pubblico Ministero ha ritenuto che il calcolo del quinquennio avrebbe dovuto ricomprendere anche l’esercizio 2019.

Secondo il prospetto fornito dall’amministrazione su richiesta del pubblico ministero, in base a tale assunto il FCDE risulterebbe rideterminato in **euro 211.500.672,47**, con uno scostamento di **euro 43.503.986,07** rispetto all’importo del FCDE accantonato nel rendiconto dell’esercizio 2019 pari ad euro 167.996.686,40.

Il Fondo accantonamento per i residui perenti

1- Ai fini della parificazione del rendiconto della Regione siciliana esercizio 2019, partendo dall’intero stock dei residui perenti, si è esaminata la quantità e la qualità dell’accantonamento posto nel risultato di amministrazione ex art. 60, co. 3, D.lgs. 118/2011. La disamina è partita dai dati riportati nello schema di rendiconto approvato dalla Giunta con deliberazione n. 356/13.08.2020, (cfr. nota Cdc n. 50800/11.08.2020), come approfonditi dalla Regione (cfr. note n. 67175/25.09.2020 e n. 98300/24.11.2020) a seguito delle richieste di chiarimenti formulate con le note n. 41/16.09.2020 e n. 149/2.11.2020.

Tuttavia, l’ordinario flusso volto alla parificazione ha subito le stasi riferite nelle pronunce SSRR n. 1/2021 n. 2/2021, e nella n. 3/2021, per la scelta della Giunta regionale

(cfr. deliberazione n.39/26.1.2021) di ritirare il rendiconto depositato per elaborarne uno diverso.

Il nuovo schema di rendiconto (cfr. deliberazione n.121/4.3.2021 trasmesso con gli allegati (cfr. nota n. 22259/10.03.2021) non ha portato novità rispetto al quadro pregresso, rimanendo la necessità di acquisire i chiarimenti richiesti in precedenza inesitati dall'ente.

In replica alla nota Cdc n. 71/30.3.2021, di massima ripetitiva del contenuto dell'antecedente documento rimasto senza esito, l'ente ha fornito chiarimenti (cfr. prot. n. 30014/9.04.2021), in seguito integrati (cfr. richiesta Cdc n. 137/19.04.2021, risposta n. 63178/27.04.2021).

L'attività istruttoria ha approfondito i seguenti aspetti: analisi dello stock dei residui perenti al 31.12.2019 e delle relative variazioni; quantificazione dell'accantonamento nel fondo dedicato, e dell'utilizzazione effettuata in corso d'anno, *in primis* ai sensi dell'art. 60, co. 3, del D.Lgs. 118/2011; relazione fra accantonamento residui perenti ed altri accantonamenti e vincoli apposti al risultato di amministrazione.

2- L'art. 60, co.3, del D.Lgs. 118/2011 ha prescritto la soppressione, a decorrere dall'esercizio 2015, della *perenzione amministrativa*, disciplinata dall'art. 12, co. 2 e 3, della L. r. n. 47/1977, che disponeva il mantenimento dei residui passivi nel conto del bilancio per un certo periodo, dopo il perfezionamento del relativo impegno, trascorso il quale i residui erano dichiarati perenti, stralciati dal conto del bilancio e mantenuti nel conto del patrimonio, per essere reiscritti, reimpegnati e pagati al manifestarsi dei relativi presupposti giuridici.

La "*perenzione amministrativa*", che operava su un piano strettamente contabile senza pregiudizio per il rapporto sottostante con il creditore, dal punto di vista finanziario determinava un miglioramento momentaneo del risultato di amministrazione, effetto della traslazione temporale degli effetti degli oneri sottesi alle singole partite, con impatto negativo sui risultati negli esercizi di reiscrizione, impegno e pagamento.

Se non adeguatamente monitorata nei documenti contabili rappresentativi del risultato di amministrazione, tale circostanza era suscettibile di originare un "*disavanzo occulto*".

Nell'ordinamento contabile della regione Sicilia, oltre all'istituto dei residui perenti, sussistevano le *riproduzioni*, riguardanti residui perenti erroneamente stralciati dal conto del patrimonio, i quali, allorché in un secondo tempo accertati i presupposti per la liquidazione e il pagamento, venivano impegnati e pagati in analogia con le perenzioni.

Le procedure amministrative per la reiscrizione e riproduzione, prima all'entrata in vigore della contabilità armonizzata, erano disciplinate da fonti regionali.

La copertura finanziaria della reimputazione in bilancio di queste partite era assicurata mediante variazioni di bilancio, effettuate con decreto del Direttore della ragioneria centrale, previa documentata richiesta dei dirigenti competenti, costituite da storni di spesa da capitoli di bilancio generici appositamente stanziati nel bilancio di previsione, denominati fondi di riserva, distinti per i fondi regionali e fondi extraregionali.

In corrispondenza venivano incrementi gli stanziamenti dei capitoli specifici di spesa; alle predette variazioni seguiva impegno e pagamento.

In regime di contabilità armonizzata la perenzione ha assunto natura transeunte fino allo smaltimento dello stock dei relativi residui, il cui importo complessivo è mantenuto fra i debiti nel passivo dello stato patrimoniale e del conto del patrimonio (*cfr.* cit. art. art. 60 del D.Lgs. 118/2011 recepito dall'art. 11 della L. r. n. 3/2015), con gli indirizzi gestionali, in materia di reiscrizioni e *riproduzioni* di somme perenti, recati da una circolare dell'Assessorato all'economia, che, a partire dal 2018, ha sostituito la precedente disciplina.

La Regione ha effettuato il primo accantonamento nel risultato di amministrazione all'1.1.2015 in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, ai sensi dell'art. 3, co. 7, del D.Lgs. 118/2011, disattendendo il precetto dell'art. 60, co. 3, in ordine alla decorrenza dell'accantonamento a valere sul rendiconto 2014.

L'importo totale dei residui perenti al 31.12.2014, retaggio degli esercizi *ante* D.Lgs. 118/2011, riportato fra i debiti del conto del patrimonio, ammontava a € 3.728.978.007,11.

Al 31.12.2019 lo stock dei residui perenti è stato di € 1.211.015.302,50, con una riduzione complessiva del 68% rispetto al 2014, tuttavia moderata (-38%) per le partite originariamente finanziate da risorse proprie della Regione con o senza vincolo di destinazione (fondi regionali), costituenti il 63% del totale, rispetto alla variazione subita dagli importi originariamente finanziati da trasferimenti (fondi extraregionali, -83%).

La tabella seguente analizza l'evoluzione dell'aggregato secondo le fonti di finanziamento.

Anno rendiconto	Residui perenti al 31/12 riportati nel conto del patrimonio	Fondi regionali	Fondi extraregionali
2014	€ 3.728.978.007,11	€ 1.244.008.233,95	€ 2.619.866.613,08
2015	€ 2.657.665.330,01	€ 1.087.979.653,30	€ 1.847.263.451,44
2016	€ 1.909.785.306,12	€ 935.032.066,59	€ 974.753.239,53
2017	€ 1.484.832.718,45	€ 835.043.833,35	€ 649.788.885,10
2018	€ 1.341.461.215,73	€ 798.629.822,26	€ 542.831.393,47
2019	€ 1.211.015.302,50	€ 769.092.581,77	€ 441.922.720,74

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2019 forniti dalla ragioneria generale della Regione

La tabella che segue raffigura lo stock *perenti da fondi regionali*, con separazione funzionale.

Composizione fondi regionali al 31/12/2019	
Fondi regionali vincolati	€ 51.864.638,20
Fondi regionali destinati agli investimenti	€ 1.086.813,00
Fondi regionali liberi	€ 716.141.130,57
TOTALE FONDI REGIONALI	769.092.581,77

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2019

La diminuzione dello stock dei residui perenti e della relativa voce dello stato patrimoniale è determinata sia dalle operazioni di reiscrizione nel conto del bilancio, per effetto delle richieste dei creditori muniti di idoneo titolo giuridico, che dalle operazioni di cancellazione definitiva dalle scritture contabili, rimanendo queste ultime basate sull'accertamento di carenza dei presupposti giuridici registrati durante l'esercizio ovvero rilevati in sede di monitoraggio annuale, volto a una revisione massiva di tutte le partite.

Nel 2019 tale "*riaccertamento*" generale, avvenuto ex art. 2 della L. r. n. 1/ 24.1.2020, con le modalità disciplinate da apposita circolare, ha portato alla definitiva eliminazione (cfr. decreto del ragioniere Generale n. 480/6.5.2020) dalle scritture contabili della Regione di: € 21.845.406,57 di somme perenti relative ad impegni assunti fino all'esercizio 2009, non reiscritte entro il 31.12.2019, per le quali non risulta documentata da parte dei dirigenti competenti l'interruzione dei termini di prescrizione (comma 1); € 42.764.345,27 di somme perenti relative ad impegni assunti a partire dall'esercizio 2010, non reiscritte entro il 31.12.2019, cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente vincolanti (comma 2).

Si registra, quindi, l'eliminazione di oltre € 64,64 milioni di partite (€ 8,4 milioni relativi a fondi liberi ed € 56,17 milioni riferiti a fondi vincolati di cui 682.669,37 finanziati con

fondi regionali ed € 54,81 milioni di euro finanziati con trasferimenti di origine comunitaria) pari al 5% dello stock dei residui perenti al 31.12.2018.

Poiché, la L. r. n. 1/2020, non ha previsto la possibilità, stabilita dalla precedente legislazione regionale, che *“qualora, a fronte delle somme eliminate, sia successivamente documentata l'interruzione dei termini di prescrizione e sussista ancora l'obbligo della Regione, si provvede al relativo pagamento mediante iscrizione in bilancio delle relative somme, da effettuarsi con decreti del Ragioniere generale ex art. 27 della L. 31 dicembre 2009, n. 196 e art. 47 della L. r. 7.8. 1997, n. 30”*, risulta abolito, a partire dalle cancellazioni operate in sede di rendiconto 2019, l'istituto delle *“riproduzioni”*, cioè la possibilità che i residui stralciati possano essere eccezionalmente *“riprodotti”* nel conto del bilancio, con le stesse modalità previste per le reiscrizioni, qualora, in seguito, si accerti la sussistenza del relativo presupposto giuridico.

Cionondimeno, la Regione, alla richiesta di chiarimenti in ordine all'accertata sussistenza di *“riproduzioni”* nei documenti esaminati, ha risposto che l'istituto permane, ai sensi delle norme ancora vigenti, per le cancellazioni relative agli esercizi *ante* 2019.

Visto che le *riproduzioni* dei residui perenti, pari nell'esercizio 2019 a €11,2 mln, di cui € 7,6 di fondi regionali, non costituiscono una eccezione ma tendono a riproporsi annualmente, tornano in evidenza i dubbi espressi nella deliberazione n. 6/2019, circa la conformità dell'istituto con la disciplina del D.Lgs. 118/2011.

3- Nel 2019 si è movimentato circa il 9,7% della massa dei residui perenti, per oltre € 130,44 mln di partite debitorie, comprendenti: la cancellazione per adempimento (reiscrizioni) per € 52,8 mln; cancellazioni di obbligazioni ritenute insussistenti in corso d'esercizio (revoche) € 12,9 mln; cancellazioni da prescrizione estintiva per € 21,84 mln; - cancellazioni da carenza di obbligazione giuridicamente perfezionata per € 42,79 mln.

Le seguenti tabelle, dettagliano le cause della diminuzione complessiva dello stock durante il 2019, nonché gli esercizi di origine delle poste

Natura fondi	Natura spesa	Natura Vincolo	Residui perenti all'1/1/2019	Variazioni in diminuzione			Residui perenti al 31/12/2019	Riproduzioni impegnate sul conto del bilancio 2019
				da reiscrizione	da revoca	altre operazioni - Monitoraggio		
Fondi regionali	Corrente	Vincolati	2,84	0,15	-	0,29	2,39	0,06
		Destinati	-	-	-	-	-	-
		Liberi	571,25	7,11	0,57	6,19	557,37	0,07
	Capitale	Vincolati	54,00	2,81	1,32	0,39	49,47	-
		Destinati	1,09	-	-	-	1,09	-
		Liberi	169,46	7,71	0,70	2,27	158,77	7,16
	Totale fondi regionali		798,63	17,79	2,60	9,15	769,09	7,29
Fondi extraregionali	Corrente	Fondi Statali	71,19	6,07	0,12	0,68	64,33	0,03
		Fondi comunitari	-	-	-	-	-	-
		Mutui	-	-	-	-	-	-
		Altri vincoli - specificare	-	-	-	-	-	-
			-	-	-	-	-	-
			-	-	-	-	-	-
	Capitale	Fondi Statali	-	-	-	-	-	3,79
		Fondi comunitari	471,64	28,97	10,26	54,81	377,60	-
		Mutui	-	-	-	-	-	-
		Altri vincoli - specificare	-	-	-	-	-	-
			-	-	-	-	-	-
			-	-	-	-	-	-
Totale fondi extraregionali		542,83	35,04	10,37	55,49	441,92	3,82	
Totale		1.341,46	52,83	12,97	64,64	1.211,02	11,10	

Anno Impegno	Anno Perenzione	31/12/2019		
		Tit. 1	Tit. 2	Totale
1995	1996	43.913,69		43.913,69
	1997		390.238,28	390.238,28
1997	2002		8.241.509,73	8.241.509,73
1998	2000		1.095.319,78	1.095.319,78
1999	2004		600.000,00	600.000,00
2000	2002		48.777,01	48.777,01
	2004		17.325.745,66	17.325.745,66
2001	2003		206.158,74	206.158,74
	2004		397.033,43	397.033,43
2002	2003	203.741,45		203.741,45
	2004		16.684.380,15	16.684.380,15
2003	2005		10.431.238,05	10.431.238,05
2004	2005	5.561.196,29		5.561.196,29
	2006		40.047.959,10	40.047.959,10
2005	2006	15.497.792,28		15.497.792,28
	2007		75.884.067,85	75.884.067,85
2006	2007	8.758.353,18		8.758.353,18
	2008		14.459.337,69	14.459.337,69
2007	2008	15.025.899,02		15.025.899,02
	2009		45.250.752,32	45.250.752,32
2008	2009	138.721.548,45		138.721.548,45
	2010		69.601.825,65	69.601.825,65
2009	2010	34.286.096,36		34.286.096,36
	2011		44.425.722,25	44.425.722,25
2010	2011	37.428.132,22		37.428.132,22
	2012		58.721.292,77	58.721.292,77
2011	2012	43.847.861,64		43.847.861,64
	2013		157.887.973,34	157.887.973,34
2012	2013	288.351.751,28		288.351.751,28
	2014		25.222.951,99	25.222.951,99
2013	2014	36.366.732,85		36.366.732,85
TOTALE		624.093.018,71	586.922.283,79	1.211.015.302,50
%TOTALE		52%	48%	
Di cui impegnati 2008 e retro		183.812.444,36	300.664.343,44	484.476.787,80
%TOTALE		29%	51%	40%

Si rileva la presenza di partite remote, impegnate in esercizi *ante* 2009, per oltre € 484,48 milioni, pari al 40% del totale, di cui circa € 270 milioni riferiti all'Assessorato alla Salute.

Peraltro, la precedente tabella, esibendo il persistere di elevati residui perenti da spesa corrente, incompatibili con i tempi imposti dalla contabilità armonizzata alla “*esigibilità*” dell’obbligazione, rende presumibile la sussistenza di circostanze idonee a precludere definitivamente la liquidazione, salvi le ipotesi di contenzioso o contestazioni.

Per quanto riguarda la misura di residui perenti ascrivibile ad ogni singolo assessorato, lo scrutinio dei dati consegna, al 31.12.2019, la situazione appresso schematizzata.

COD	Amministrazione	Totale 1/1/2019	FONDI EXTRA-REGIONALI	FONDI REGIONALI LIBERI	FONDI REGIONALI VINCOLATI	FONDI REGIONALI DESTINATI	Totale 31/12/2019	incidenza
1	PRESIDENZA DELLA REGIONE	€ 12.896.273,05	€ 7.761.865,54	€ 240.460,98	€ 0,00		€ 8.002.326,52	1%
2	ASSESSORATO REGIONALE DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	€ 148.626.777,01	€ 27.432.555,89	€ 108.138.760,23	€ 0,00		€ 135.571.316,12	11%
3	ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITA' SICILIANA	€ 3.842.329,64	€ 2.127.899,92	€ 1.312.844,19	€ 0,00		€ 3.440.744,11	0%
4	ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA	€ 124.794.728,98	€ 69.392.910,69	€ 54.104.049,40	€ 0,00		€ 123.496.960,09	10%
5	ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'	€ 27.549.894,59	€ 13.918.013,42	€ 58.984,30	€ 0,00	€ 1.086.813,00	€ 15.063.810,72	1%
6	ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO	€ 36.402.730,27	€ 25.539.188,04	€ 2.592.998,48	€ 699.147,42		€ 28.831.333,94	2%
7	ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA	€ 1.417.343,40	€ 0,00	€ 86.127,34	€ 953.357,11		€ 1.039.484,45	0%
8	ASSESSORATO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITA'	€ 199.300.469,29	€ 97.970.226,50	€ 44.824.822,55	€ 416.249,51		€ 143.211.298,56	12%
9	ASSESSORATO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	€ 156.142.882,75	€ 41.317.571,93	€ 47.413.138,10	€ 48.750.070,60		€ 137.480.780,63	11%
10	ASSESSORATO REGIONALE DELLA AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA	€ 20.992.048,30	€ 17.166.461,73	€ 2.375.373,78	€ 356.464,40		€ 19.898.299,91	2%
11	ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE	€ 577.052.299,84	€ 117.706.359,23	€ 452.334.032,11	€ 84.617,50		€ 570.125.008,84	47%
12	ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	€ 25.035.595,98	€ 17.791.175,92	€ 1.947.230,09	€ 604.731,66		€ 20.343.137,67	2%
13	ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO	€ 7.407.842,63	€ 3.798.491,93	€ 712.309,01	€ 0,00		€ 4.510.800,94	0%
TOTALE		€ 1.341.461.215,73	€ 441.922.720,74	€ 716.141.130,56	€ 51.864.638,20	€ 1.086.813,00	€ 1.211.015.302,50	100%

Fonte: Elaborazione Cdc su dati rendiconto 2019 forniti dalla ragioneria della Regione

La tabella evidenzia una maggiore concentrazione di residui perenti (47% del totale) per l’Assessorato della salute, con importo complessivo di € 570,12 mln, di cui € 109,5 mln per spesa in conto capitale ed € 460,59 mln per spesa corrente (di cui 450,88 fondi regionali).

La contingenza è principalmente ascrivibile al mancato trasferimento al sistema sanitario regionale delle relative risorse finalizzate, in particolare della quota di fondo sanitario 2012 (oltre € 263 milioni), che è stata oggetto di ripetuti rilievi in sede di monitoraggio dell’equilibrio economico finanziario del sistema sanitario regionale.

Nel “*tavolo tecnico* del 20.05.2020”, l’Assessorato competente ha prospettato un accantonamento aggiuntivo nel risultato di amministrazione per consentire la reiscrizione delle relative somme, sulla quale si sono chieste novità (*cf.* prot. Cdc n.149/2.11.2020); la replica ha rappresentato la sussistenza dell’ulteriore accantonamento di € 45.698.212,86 nel risultato di amministrazione (*cf.* voce “*altri accantonamenti*” risultato di amministrazione).

Tuttavia, a fronte di tale accantonamento non è indicato alcun capitolo di spesa riscontrabile negli stanziamenti della missione 20 del bilancio di previsione assestato

esercizio 2019 e pertanto la relativa copertura finanziaria sembrerebbe non trarre origine dalle risorse di competenza ma a diretto detrimento del risultato di amministrazione.

Sempre con riferimento alla Sanità, si evidenzia che con DDG 441 del 25 maggio 2020 del Dipartimento Pianificazione Strategica l'ente ha ritenuto opportuno revocare l'importo di € 130.777.000,00 di residui passivi perenti a valere sul capitolo 413333 di cui all'impegno assunto con DDS 3551 del 30/12/2008 per complessive € 250.777.000,00 da destinare alla copertura dei disavanzi delle Aziende sanitarie pubbliche per l'anno 2006.

4- L'art. 60 del D.Lgs. 118/2011, per consentire la progressiva ricostruzione della provvista per finanziare gli impegni derivanti dalle iscrizioni dei residui perenti nei bilanci futuri, ricorrendo ai presupposti di legge, ha disposto: *“la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione amministrativa [...] l'istituto si applica per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto 2014. Al fine, una quota del risultato di amministrazione al 31.12.2014 è accantonata per garantire la copertura delle iscrizioni dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di iscrizione dei residui perenti degli ultimi 3 esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20 %, fino al 70% dell'ammontare dei residui perenti”*.

L'importo complessivamente accantonato nel risultato di amministrazione al 31.12.2019, ai sensi dell'art. 60 co.3, di cui allo schema di rendiconto approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 121 del 04/03/2021, è pari a € 544.625.815,43.

Ad esso si aggiunge la somma di € 45.698.212,86 riportata fra gli *“altri accantonamenti”* del risultato di amministrazione, come precedentemente accennato, finalizzata alla iscrizione dei residui perenti dell'Assessorato della Salute, che suscita perplessità nella misura in cui l'importo è stato allocato fra gli *“altri accantonamenti”* e non nella specifica voce di bilancio.

Al 31.12.2018 la quota del risultato di amministrazione accantonata in relazione ai residui perenti risultava pari ad € 520.966.376,29; ma, nella relazione al rendiconto 2019, l'ente ha riconosciuto l'eccessività dell'importo, a causa di alcune voci computate per errore due volte per totali € 3.375.650,86, talché l'accantonamento corretto doveva essere di € 517.185.175,43.

Il fondo risulta costituito per € 164.643.840,00 in rapporto ai residui finanziati con fondi regionali, a cui va sommato l'importo, sopra segnalato, accantonato per l'Assessorato alla Salute, pervenendosi ad un totale di accantonamento fondi regionali di € 210.342.052,86.

L'ulteriore importo di € 379.981.815,43 risulta accantonato in relazione ai residui perenti originariamente finanziati con fondi vincolati da trasferimenti (€ 376.606.324,57), per impegni da vincoli formalmente attribuiti dall'ente (€ 2.288.837,86) e impegni per risorse destinate agli investimenti (€ 1.086.813,00) ¹².

L'importo totale effettivamente accantonato nel risultato di amministrazione relativo alle reiscrizioni dei residui perenti, di complessivi € 590.324.028,29 è sintetizzato appresso:

Accantonamento residui perenti	Rendiconto 2018 LR n. 29 del 28/12/2019	Schema di rendiconto 2019 di cui alla GR 121/2021
Fondi regionali	€ 137.203.200,00	€ 164.643.840,00
Accantonamento vincoli formalmente attribuiti dall'ente	€ 2.694.387,86	
Accantonamento parte destinata agli investimenti	€ 1.086.813,00	
Totale accantonamento Fondi regionali	€ 140.984.400,86	€ 164.643.840,00
Accantonamento fondi extraregionali	€ 376.606.324,57	€ 376.606.324,57
Accantonamento vincoli formalmente attribuiti dall'ente	€ 2.288.837,86	€ 2.288.837,86
Accantonamento parte destinata agli investimenti	€ 1.086.813,00	€ 1.086.813,00
Totale accantonamento Fondi vincolati	€ 379.981.975,43	€ 379.981.975,43
TOTALE FONDO ACCANTONAMENTO RESIDUI PERENTI	€ 520.966.376,29	€ 544.625.815,43
ALTRI ACCANTONAMENTI-Maggior accantonamento per reiscrizione perenzioni fondi regionali		€ 45.698.212,86
TOTALE		€ 590.324.028,29

Fonte: elaborazione Cdc su dati rendiconto 2019

In merito all'accantonamento effettuato in relazione ai residui finanziati con fondi extraregionali, esso risulta invariato rispetto al 31/12/2018; ciò impone di ribadire le perplessità esposte nella passata parifica, che evidenziano come l'accantonamento a fronte dei residui perenti finanziati con fondi extraregionali poiché non contemplato negli esercizi *ante* 2018, rende non comparabili i rendiconti in successione, in violazione dei postulati, n. 11 e n. 12 dell'allegato 1 al D.Lgs. 118/2011.

L'importo dell'accantonamento (€ 376.606.324,57, pari a circa l'85% dell'ammontare complessivo dei residui perenti finanziati da risorse extraregionali), viene portato in detrazione dall'importo complessivo della corrispondente quota vincolata del risultato di amministrazione, unitamente alla quota riferita ai fondi regionali vincolati e destinati per complessive € 379.981.975,43, secondo la rappresentazione analitica prescritta dal principio contabile di cui all'allegato 4/1 de D.Lgs. 118/2011, senza però evidenza dello specifico vincolo di riferimento onde accertarne la capienza.

Il chiarimento richiesto (*cfr.* prot. n. 149/2.11.2020) sull'abbinamento tra residui perenti rivenienti dai fondi extraregionali e regionali vincolati con gli importi degli specifici vincoli, è rimasto inevaso, quindi riproposto (*cfr.* prot. n. 71/30.03.2021), ottenendo risposta (*cfr.* prot. n. 30014/ 9.04.2021) con prospetto che ha abbinato i capitoli di bilancio a ciascun codice di raggruppamento corrispondente ai singoli vincoli.

Tuttavia la risposta non indica la relativa quota accantonata nel fondo residui perenti, talché ricompare, come nell'esercizio 2018, la natura forfetaria della detrazione operata sui fondi nell'allegato a 2) al rendiconto, emergendo che tale quota non è stata alimentata da risorse aggiuntive da accantonamenti sul bilancio di previsione.

In finale, non è chiaro il criterio utilizzato dall'ente, all'atto della reiscrizione, per la scelta, combinazione e relativa contabilizzazione della tipologia di avanzo da applicare; inoltre, sembra emergere che alcuni dei 927 vincoli identificati non garantiscono la copertura dei residui perenti al 31.12.2019 come di seguito evidenziato:

Codice raggruppamento	Risorse Vincolate al 31/12/2019	PERENZIONI	differenza
85	19.786.347,87	21.372.680,08	- 1.586.332,21
102	431.369,74	113.899.967,99	- 113.468.598,25
118	26.534.569,30	28.665.052,15	- 2.130.482,85
221	82.837,72	224.614,26	- 141.776,54
360	- 11.652.849,83	10.370.296,27	- 22.023.146,10
415	261.325,11	5.807.975,15	- 5.546.650,04
447	774.685,36	7.829.067,95	- 7.054.382,59
510	217.588,60	577.799,46	- 360.210,86

Fonte: elaborazione Cdc su dati rendiconto 2019 forniti dalla ragioneria della Regione

A mente la precedente tabella, sono stati richiesti espressi chiarimenti con riferimento all'importo dei residui perenti di cui al codice 102 (€ 46.737.497,20) ed al capitolo 612008, con la replica (nota n. 36178/27.04.2021) che ha esposto la sussistenza di accertamenti *in fieri*, mentre maggiori perplessità persistono, in assenza di ulteriori elementi valutativi forniti dall'ente, riguardo al codice 360, che riporta un importo di avanzo vincolato negativo, che, allo stato degli atti, lascia supporre la sussistenza di somme anticipate in attesa di riconoscimento.

Inoltre, raffrontando tutti i fattori conoscitivi acquisiti sorge il ragionevole dubbio che la quota dell'accantonamento residui perenti riferita ai fondi regionali destinati agli investimenti sia stata sottratta due volte riscontrandosi la stessa somma a decurtazione, sia

nell'ambito dell'importo complessivo dell'allegato a 1) *risultato di amministrazione - quote vincolate*, che nell'ammontare complessivo riportato nell'allegato a 3) *risultato di amministrazione-quote destinate* per 1.086.813,00, ciò comportando la scorretta sovrastima della quota disponibile del risultato di amministrazione.

La Regione ha replicato (*cfr.* memorie Regione n. 52881/1.06.2021), con obiezioni che si ritengono infondate, visti i dati dello schema di rendiconto e allegati acclusi: a pag. 52 della relazione al rendiconto si legge che a decurtazione dei vincoli derivanti da trasferimenti di cui all'allegato a/2 è portato in detrazione, a titolo di accantonamento residui perenti per somme vincolate, l'importo di € 379.981.975,43 come quota parte del complesso delle quote accantonate riguardanti risorse vincolate da trasferimenti pari ad € 404.232.469,83 unitamente all'importo di € 24.250.494,40 riguardanti il FCDE .

Tuttavia, secondo quanto riportato nella precedente pag. 48 tale importo comprende: € 376.606.324,57 (Accantonamento residui perenti fondi extraregionali); € 2.288.837,86 (Accantonamento residui perenti fondi regionali vincolati); € 1.086.813,00 (Accantonamento residui perenti fondi regionali vincolati investimenti).

Appare, quindi, che il medesimo importo di € 1.086.813,00 è portato in detrazione dell'allegato A3 dal totale delle risorse destinate agli investimenti.

Riguardo all'accantonamento operato dalla Regione in relazione ai residui finanziati con fondi regionali (€ 164.643.840,00) la relazione al rendiconto illustra una dinamica evolutiva conforme a legge, evidenziandosi un incremento pari al 20%, una volta che il fattore in esame è stato ricondotto alla sua effettiva consistenza di € 137.203.200,00 al netto del precedente accertato errore di duplicazione.

L' incremento quantificato in € 27.440.640,00 risulta alimentato per € 23.100.000,00 dalle risorse liberate dagli appositi stanziamenti non impegnati nel bilancio di previsione 2019 sui capitoli n. 215772 (€ 9.700.000,00) per la parte corrente e n. 613961 (€ 13.400.000,00) per la parte in conto capitale, entrambi istituiti con la legge di assestamento n. 30/28.12.2019 a seguito dei rilievi esposti in sede di parifica del rendiconto 2018.

Premesso che i residui perenti di parte corrente relativi a fondi regionali sono quelli di più cospicua entità (oltre € 559,7 mln pari al 73%), non si comprende come: l'ente abbia definito la misura dello stanziamento imputato alla spesa corrente rispetto alla spesa in conto capitale; abbia tenuta distinta la relativa origine all'interno del fondo, e, inoltre, in che misura la gestione *de quo* abbia concorso a raggiungere gli equilibri di bilancio.

Ancora, si osserva che l'imputazione effettuata nel bilancio di previsione non coincide con i dati esposti a pag. 48 della relazione al rendiconto che imputa l'incremento alle spese correnti per € 22.187.520,00 e per € 5.253.120,00 alla spesa in conto capitale.

Un ulteriore incremento di natura virtuale pari ad € 3.375.650,86 è imputato ad errori di sovrastima al 31.12.2018 dell'accantonamento dei fondi regionali vincolati per l'erronea doppia contabilizzazione della quota relativa ai vincoli formalmente attribuiti dall'ente e dalla quota destinata agli investimenti.

Sulla base dei dati forniti dall'ente, residua una differenza pari ad € 964.989,14 (= € 27.440.640,00 sottratti € 3.375.650,86 e sottratti ulteriori € 23.100.000,00), che, allo stato degli atti, può trovare spiegazione solo nella sussistenza di un incremento "a debito" ossia non alimentato dai relativi stanziamenti non impegnati nel bilancio di previsione.

Del pari alle analoghe osservazioni esposte nella precedente delibera di parifica esercizio 2018, nelle note istruttorie del presente giudizio si è rappresentato che, il quadro fornito dall'ente circa la quantificazione della variazione del fondo residui perenti non ha valutato il regime del finanziamento delle iscrizioni e *riproduzioni* da fondi regionali mediante l'utilizzo del fondo stesso nel corso dell'esercizio attraverso l'applicazione della corrispondente quota accantonata del risultato di amministrazione, con la conseguenza che l'operazione, non essendo calcolata nelle variazioni di consistenza, di fatto ne rappresenta un incremento non consentito, come riassunto nella tabella a seguire

Variazioni fondo residui perenti accantonati nel risultato di amministrazione									
Descrizione	Risorse accantonate al 31/12/2018	Utilizzo accantonamenti nell'esercizio 2019 per reiscrizione dei residui perenti	Utilizzo accantonamenti nell'esercizio 2019 per riproduzione dei residui perenti	Incremento fondo da accantonamenti 2019	Altro	Saldo variazioni	Risorse accantonate al 31/12/2019 (Da relazione al rendiconto e risultato di amministrazione)	Residui perenti al 31/12/2019	% di copertura
Accantonamento residui perenti fondi regionali	€ 140.984.400,86	€ 17.985.420,06	€ 7.730.119,33	€ 23.100.000,00	€ 559.439,14	€ 49.374.978,53	€ 164.643.840,00	€ 769.092.581,76	21%
Accantonamento residui perenti fondi extraregionali	€ 379.981.975,43	€ 34.849.032,03	€ 3.374.259,28	€ 0,00	€ 0,00	€ 38.223.291,31	€ 379.981.975,43	€ 441.922.720,74	86%
TOTALE SOMME	€ 520.966.376,29	€ 52.834.452,09	€ 11.104.378,61	€ 23.100.000,00	€ 559.439,14	€ 65.389.512,62	€ 544.625.815,43	€ 1.211.015.302,50	45%

Si osserva che i dati riportati nella colonna "altro" della Tabella, non trovano spiegazione nelle informazioni fornite dall'ente; a mente quanto esposto in merito alla copertura finanziaria, la quota dell'incremento complessivo subito dal fondo per i fondi regionali

appare maggiore a quello evidenziato dalla Regione, di € 49.374.978,53, in luogo di € 27.440.640,00 dichiarato nella relazione al rendiconto, in quanto la Regione omette di considerare nel computo gli utilizzi del fondo nel 2019.

Tale ulteriore incremento (€ 21.934.338,53) risulta pertanto effettuato “*a debito*”, cioè determinato da una variazione dell'accantonamento nel risultato di amministrazione non alimentato dalle risorse di competenza.

Del pari “*a debito*” appare l'accantonamento di oltre € 45,6 milioni per la *sanità*, sia perché nell'elenco delle quote accantonate non viene indicato alcun capitolo di spesa, quanto perché tale procedura, in linea teorica plausibile per gli enti che hanno una quota di risultato di amministrazione disponibile lettera e) positiva e capiente fino a concorrenza di tale importo, non è ammissibile per la Regione Sicilia che presenta un disavanzo.

Pertanto gli incrementi del fondo come sopra descritti, non alimentati da risorse di competenza, causano un equivalente peggioramento del risultato di amministrazione.

Poiché l'utilizzo del fondo investe anche i fondi extraregionali, sembrerebbe che la Regione non abbia, inoltre, considerato anche l'incremento di tali fondi per € 38.223.291,31, corrispondenti alle relative reiscrizioni e *riproduzioni* che comunque incidono in termini algebrici come sopra rappresentato in merito ai fondi vincolati.

Allo stato, appare che la copertura finanziaria complessivamente garantita dalla consistenza del fondo residui perenti per il finanziamento delle reiscrizioni dello stock residuo per i fondi regionali è ancora esigua, il 27,35%, lontano dal 70% previsto dalla normativa, anche considerato il quinquennio trascorso dall'avvio dell'*armonizzazione*.

La tabella che segue raffigura l'*iter* evolutivo, e l'incremento annuo di copertura, 2015/2019, dell'accantonamento nel risultato di amministrazione per i fondi regionali,

Esercizio finanziario	Consistenza dei Residui perenti al 31/12 residui perenti da fondi regionali	Consistenza del fondo reiscrizione residui perenti da fondi regionali	Grado di copertura
	(a)	(b) (*)	(c) = (b/a)
2015	€ 1.087.979.653,30	€ 79.400.000,00	7,30%
2016	€ 935.032.066,59	€ 95.280.000,00	10,19%
2017	€ 835.043.833,35	€ 114.336.000,00	13,69%
2018	€ 798.629.822,26	€ 140.984.400,86	17,65%
2019	€ 769.092.581,77	€ 210.342.052,86	27,35%
(*) per il 2019 comprende anche accantonamento sanità			

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2019 forniti dalla ragioneria generale della Regione

Sui chiarimenti chiesti al riguardo, la replica, prot. n. 30014/9.04.2021, ha esposto argomentazioni non condivisibili, poichè in contrasto con l'evoluzione del fondo, che per i residui perenti finanziati con fondi regionali attualmente si assesta al 27,35%, visto anche il computo dell'ulteriore accantonamento cui l'ente è stato "obbligato" agli esiti del tavolo tecnico, per eliminare le "[..] obbligazioni discendenti dai residui perenti reiscritti".

5-La tabella che segue mette in risalto gli impegni assunti sul conto del bilancio 2019 originati dalle operazioni di reiscrizione e riproduzione.

IMPEGNI	FONDI EXTRA-REGIONALI	FONDI REGIONALI LIBERI	FONDI REGIONALI VINCOLATI	Totale complessivo al 31/12/2019
REISCRIZIONI RESIDUI PERENTI	€ 35.041.881,64	€ 2.968.203,79	€ 14.824.366,66	€ 52.834.452,09
RIPRODUZIONI RESIDUI PERENTI	€ 3.374.259,28	€ 7.669.940,59	€ 60.178,74	€ 11.104.378,61
TOTALE	€ 38.416.140,92	€ 10.638.144,38	€ 14.884.545,40	€ 63.938.830,70

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2019 forniti dalla ragioneria generale della Regione

Gli impegni complessivamente assunti nel rendiconto 2019 originati da reiscrizioni di somme in perenzione e da *riproduzioni* di somme perenti espunte dal conto del patrimonio negli esercizi pregressi ammontano ad oltre € 63,9 milioni di cui € 52,8 milioni per reiscrizioni e € 11,10 milioni per effetto delle *riproduzioni*.

Le reiscrizioni per € 17,8 mln originano da residui a valere sui fondi regionali (liberi e vincolati) mentre € 35,04 mln da fondi extraregionali; le *riproduzioni*, pari al 17% del totale, originano per € 7,7 mln da fondi regionali e € 3,37 mln da fondi extraregionali.

Sui chiarimenti chiesti al riguardo, la Regione, ha fornito il dettaglio delle reiscrizioni con nota n. 67175/25.9.2020, e delle riproduzioni con nota n. 30014/ 9.04.2021; tuttavia, per queste ultime l'ente si è astenuto dalla descrizione dell'impegno.

Accertato che il dettaglio delle reiscrizioni riporta numerosi impegni per il pagamento di fatture relative ad esercizi pregressi, anche remoti, tornando alle riproduzioni si osserva una concentrazione di più elevata quantità presso l'Assessorato alla salute.

La seguente tabella sintetizza le precedenti osservazioni

REISCRIZIONI E RIPRODUZIONI DEI RESIDUI PERENTI AL 31.12.2019 PER AMMINISTRAZIONE										
COD	AMMINISTRAZIONE	REISCRIZIONI RESIDUI PERENTI				RIPRODUZIONI RESIDUI PERENTI				Totale complessivo al 31/12/2019
		FONDI EXTRA-REGIONALI	FONDI REGIONALI LIBERI	FONDI REGIONALI VINCOLATI	FONDI REGIONALI DESTINATI	FONDI EXTRA-REGIONALI	FONDI REGIONALI LIBERI	FONDI REGIONALI VINCOLATI	FONDI REGIONALI DESTINATI	
1	PRESIDENZA DELLA REGIONE	€ 3.818.516,78	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 2.594.066,18	€ 5.142,50	€ 0,00	€ 0,00	€ 6.417.725,46
2	ASSESSORATO REGIONALE DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	€ 1.771.731,21	€ 6.369.502,05	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 8.141.233,26
3	ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITA' SICILIANA	€ 337.776,37	€ 44.318,88	€ 0,00	€ 0,00	€ 86.450,48	€ 3.386,30	€ 0,00	€ 0,00	€ 471.932,03
4	ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA	€ 342.404,91	€ 849.455,67	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 1.191.860,58
5	ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'	€ 4.390.286,09	€ 7.551,39	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 684.860,88	€ 0,00	€ 0,00	€ 5.082.698,36
6	ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO	€ 3.853.081,24	€ 3.446,77	€ 0,00	€ 0,00	€ 23.594,39	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 3.880.122,40
7	ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA	€ 0,00	€ 0,00	€ 50.667,72	€ 0,00	€ 0,00	€ 272.520,63	€ 60.178,74	€ 0,00	€ 383.367,09
8	ASSESSORATO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITA'	€ 11.414.906,09	€ 694.059,67	€ 164.893,81	€ 0,00	€ 243.715,08	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 12.517.574,65
9	ASSESSORATO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	€ 1.829.368,18	€ 3.917.133,58	€ 2.631.194,05	€ 0,00	€ 2.065,76	€ 8.213,21	€ 0,00	€ 0,00	€ 8.387.974,78
10	ASSESSORATO REGIONALE DELLA AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA	€ 450.554,99	€ 138.400,55	€ 107.265,73	€ 0,00	€ 16.348,63	€ 4.391,41	€ 0,00	€ 0,00	€ 716.961,31
11	ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE	€ 4.615.681,92	€ 2.280.416,10	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 6.643.948,49	€ 0,00	€ 0,00	€ 13.540.046,51
12	ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	€ 2.217.573,86	€ 372.001,05	€ 14.182,48	€ 0,00	€ 408.018,76	€ 35.699,64	€ 0,00	€ 0,00	€ 3.047.475,79
13	ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO	€ 0,00	€ 148.080,95	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 11.777,53	€ 0,00	€ 0,00	€ 159.858,48
TOTALE		€ 35.041.881,64	€ 14.824.366,66	€ 2.968.203,79	€ 0,00	€ 3.374.259,28	€ 7.669.940,59	€ 60.178,74	€ 0,00	€ 63.938.830,70

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2019 forniti dalla ragioneria generale della Regione

Dall'esercizio 2018, circa la copertura finanziaria, ai sensi della circolare 8322/19.2.2018, è stata adottata una diversa procedura: *“non sono state più appostate somme specifiche nei fondi di riserva e si è proceduto all'iscrizione delle somme perenti mediante la contabilizzazione diretta dell'avanzo nei capitoli 2,7,8 e 9, ciò nella considerazione che le somme destinate alla loro copertura sono già accantonate nel risultato d'amministrazione, ex comma 3, art. 60 del D. Lgs. 118/2011”*.

Le tabelle a seguire, vista la nota regionale n. 67175/25.09.2020, sintetizzano le operazioni dell'esercizio 2019, in ordine alla copertura finanziaria degli impegni da reiscrizione residui perenti sui capitoli pertinenti e alle *riproduzioni* con l'utilizzo del corrispondente avanzo vincolato ed accantonato al 31.12.2018 in correlazione all'utilizzo delle corrispondenti quote accantonate vincolate e destinate del risultato di amministrazione

Capitolo	Descrizione	Natura fondi	Stanziamento assestato esercizio 2019	Reiscrizioni residui perenti	Riproduzioni residui perenti	totale complessivo
7	UTILIZZO QUOTA DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE RELATIVO AI FONDI REGIONALI - PARTE CORRENTE.	1	283.363.079,15	7.454.895,31	128.160,83	7.583.056,14
9	UTILIZZO QUOTA DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE RELATIVO AI FONDI REGIONALI - PARTE CAPITALE	1	65.318.032,90	10.530.524,75	7.158.853,52	17.689.378,27
TOTALE FONDI REGIONALI			348.681.112,05	17.985.420,06	7.287.014,35	25.272.434,41
2	UTILIZZO QUOTA DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE RELATIVO AI FONDI NON REGIONALI - PARTE CORRENTE.	2	125.007.789,44	5.882.502,68	30.094,39	5.912.597,07
8	UTILIZZO QUOTA DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE RELATIVO AI FONDI NON REGIONALI - PARTE CONTO CAPITALE.	2	123.195.607,17	28.966.529,35	3.787.269,87	32.753.799,22
TOTALE FONDI EXTRAREGIONALI			248.203.396,61	34.849.032,03	3.817.364,26	38.666.396,29

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2019 forniti dalla ragioneria generale della Regione

DETTAGLIO UTILIZZO AVANZO	FONDI REGIONALI		FONDI EXTRAREGIONALI	
	Reiscrizione Residui perenti	Riproduzione Residui perenti	Reiscrizione Residui perenti	Riproduzione Residui perenti
Fondi accantonati				
Accantonamento residui perenti al 31/12/2018	14.824.366,66	7.226.835,61	0,00	0,00
Fondo contezioso al 31.12.2018	0,00	0,00	0,00	0,00
Altri accantonamenti al 31.12.2018	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondi vincolati				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili al 31/12/2018	0,00	0,00	0,00	0,00
Vincoli da trasferimenti al 31/12/2018	0,00	0,00	35.041.881,64	3.817.364,26
Vincoli da contrazione di mutui al 31/12/2018	0,00	0,00	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente al 31/12/2018	2.968.203,79	60.178,74	0,00	0,00
Altri vincoli al 31/12/2018	0,00	0,00	0,00	0,00
Risorse destinate agli investimenti al 31/12/2018	0	0	0	0
TOTALE	17.792.570,45	7.287.014,35	35.041.881,64	3.817.364,26

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2019 forniti dalla ragioneria generale della Regione

Rilevato che la presenza di capitoli promiscui per l'applicazione di avanzo, non disaggregati per tipologia di vincolo, ostacola ricostruzione lineare dei dati, si osserva che le precedenti riflessioni evidenziano, come già esposto nella parifica esercizio 2018, l'utilizzo non corretto dell'accantonamento residui perenti per il finanziamento delle somme riprodotte.

Su tale presupposto, e alla luce del principio generale secondo cui, gli accantonamenti nel risultato di amministrazione possano essere utilizzati esclusivamente per le spese a fronte delle quali vengono effettuati e parametrati, il *modus operandi* dell'ente, continua a suscitare perplessità l'utilizzo di tale fonte di finanziamento per la *riproduzione* delle somme stralciate dal conto del patrimonio in quanto espunte dalla consistenza dello stock.

In secondo luogo, sempre con riferimento all'esatta utilizzazione della provvista finanziaria accantonata, venendo in evidenza il principio di prudenza, l'impiego della stessa per il finanziamento delle reiscrizioni dovrebbe avvenire, coerentemente con lo scopo perseguito dal citato art. 60, quando il fondo raggiunge il limite previsto dalla legge, ovvero

il 70% dello stock o, quantomeno, nella medesima percentuale di copertura assicurata dal fondo sul totale distinto per fonte di finanziamento con particolare riferimento ai fondi regionali.

Allo stato degli atti, si ritiene che l'utilizzazione del fondo, con incremento solo dopo avervi attinto, può condurre a raggiungere la soglia legale, il 70%, in tempi assai lunghi; a comprova sta il fatto che al 31.12.2019 il fondo a copertura dei residui finanziati con fondi regionali permane al 27,35% dell'importo complessivo delle perenzioni in essere al 31.12.2019, con un incremento medio annuo nel periodo 2015/2019 modesto, pari al 5%.

Invero, dagli atti acquisiti emerge che la reiscrizione è differita per indisponibilità di cassa (i residui perenti impegnati devono essere contestualmente pagati) e di competenza, come attestano le riportate vicende dell'Assessorato alla salute, nonché l'analisi nel dettaglio delle partite reiscritte molte delle quali riguardano il pagamento di fatture parecchio vetuste.

Infine, viene in rilievo altra criticità, pure questa evidenziata nella relazione al rendiconto 2018, circa l'assenza di iniziative volte a valutare in prospettiva i flussi finanziari in uscita che è normale attendersi, ad esempio quelli inerenti cronoprogrammi delle opere pubbliche in relazione alla dinamica del fondo, oppure, quelli relativi alle somme perenti oggetto di contenzioso, da valutare secondo la fase in cui è giunto il medesimo e i prevedibili esiti.

Anche nel silenzio della legge, fino alla concorrenza del *plafond* stabilito dall'art. 60, co.3° inciso finale, *prudenza* vuole che l'utilizzo del fondo, avvenga, alla stessa stregua dell'utilizzo del fondo contenzioso, in misura massima pari alla percentuale delle reiscrizioni corrispondente alla percentuale di copertura del fondo rispetto all'intero stock.

Circa le reiscrizioni e le *riproduzioni* dei residui perenti finanziati con fondi extraregionali, si richiamano le perplessità esposte in merito alla costituzione della quota del relativo fondo e sulla relativa piena capienza nei relativi vincoli apposti nel risultato di amministrazione.

6- Concludendo i documenti esaminati, restituiscono perplessità in ordine alla correttezza della composizione, alimentazione e relativo utilizzo dell'accantonamento residui perenti nel risultato di amministrazione al 31.12.2019.

Viene, anzitutto, in rilievo, la reiterazione di un *modus operandi dell'ente improntato al finanziamento del fondo residui perenti "a debito", ossia senza preventiva*

alimentazione con apposito stanziamento non soggetto ad impegno all'interno della relativa missione del bilancio di previsione 2019.

Secondariamente, si evidenzia che **l'ente continua a utilizzare** un istituto proprio del precedente sistema contabile, non consentito dall'attuale, cioè a dire **le "riproduzioni"** di residui perenti nel conto del bilancio.

Entrando nello specifico è emerso quanto appresso.

In ordine alla quota accantonata a fronte dei residui perenti finanziati con fondi vincolati (fondi extraregionali, regionali vincolati destinati) appaiono:

- a) l'assenza di continuità e trasparenza derivante dalla mancata esplicitazione dei singoli accantonamenti effettuati in corrispondenza degli specifici vincoli di destinazione;
- b) la sussistenza di residui perenti vincolati al 31.12.2019 non coperti dalla corrispondente quota vincolata del risultato di amministrazione senza appropriata giustificazione;
- c) la sovrastima della quota disponibile del risultato di amministrazione per la contestuale detrazione dell'importo di € 1.086.813,00 dai fondi vincolati (allegato a 2)) e dai fondi destinati agli investimenti (allegato a 3).

In merito alla quota accantonata a fronte dei residui perenti finanziati con fondi regionali liberi vengono in evidenza questioni maggiormente problematiche, segnatamente quelle sotto evidenziate alla lettera b):

- a) il modico livello del fondo accantonato a fronte delle esigenze di reiscrizione;
- b) **la parziale alimentazione del fondo in assenza di copertura finanziaria nel bilancio di previsione con effetti diretti sul disavanzo a causa:**
 - **dell'utilizzo del fondo residui perenti accantonato all'1.1.2019 a fronte delle riproduzioni e reiscrizioni finanziate con fondi regionali non computato nelle variazioni della sua consistenza al 31.12.2019 per complessivi € 21.934.338,53;**
 - **della quota accantonata per il finanziamento relativo al residuo perente del fondo sanitario 2012 (capitolo 413302) per € 45.698.212,86;**
 - dell'importo di € 964.989,14 di asserito accantonamento rimasto non chiarito dall'ente, per quanto oggetto di specifico quesito istruttorio.

Infine, con riguardo alla regolarità dell'utilizzo del fondo per il finanziamento dei residui perenti nel corso del 2019 risultano due anomalie, risultando oggettivamente più grave quella sottolineata alla lettera b):

a) l'assenza di adeguata prudenza nell'utilizzo integrale dell'accantonamento per il finanziamento di € 17.792.570,45 di reiscrizioni da fondi regionali in luogo del computo percentuale corrispondente alla relativa incidenza nello stock al 31.12.2018;

l'improprio utilizzo dell'accantonamento per il finanziamento di riproduzioni rivenienti da residui perenti stralciati originariamente finanziati da fondi regionali per € 7.287.014,35 in luogo di risorse di competenza.

Il Fondo perdite società partecipate

1- Le più recenti innovazioni normative riguardanti le *società partecipate*, meditate alla luce dei provvedimenti legislativi intervenuti *medio tempore*, con quelli iniziali riconosciuti privi di una visione d'insieme, sono contenute nel Testo unico delle società a partecipazione pubblica (D.Lgs. n. 175/2016 e s.m. e i., c.d. TUSP).

Per impedire atteggiamenti slegati dagli interessi della finanza pubblica, il TUSP, ha introdotto/reiterato norme sulla costituzione, l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni pubbliche, nonché sulla struttura e la gestione delle *partecipate*, per conseguire tre scopi: la tutela della *concorrenza*, il contenimento della spesa pubblica, e la *sana gestione finanziaria* della *partecipante* e della *partecipata*, visti i riflessi dell'azione finanziaria di quest'ultima sugli equilibri di bilancio della prima.

Cionondimeno, i recenti referti annuali della Sezione delle Autonomie, rappresentano persistenti anomalie, con ritrosia dei soci pubblici dall'osservare con rigore il TUSP; nello stesso solco si è collocata la giurisprudenza delle massime Corti nazionali, sottolineando la scarsa efficacia ed efficienza del settore con lievitazione dei costi e distorsione della concorrenza.

Di recente, per avversare gli effetti dell'epidemia da COVID-19, la legge ha ritoccato il regime dei cicli di bilancio delle società di capitali, anche a partecipazione pubblica, nonché degli enti territoriali, inserendo deroghe che, però, se non applicate nella logica

emergenziale, possono vanificare gli scopi del TUSP, apparendo confacenti in merito le più recenti riflessioni della Sezione delle Autonomie, a cui si rinvia.

2- L'art. 21 del TUSP enuncia talune disposizioni volte a contenere eventuali ricadute finanziarie della gestione delle *partecipate* sugli equilibri di bilancio presenti e futuri degli enti pubblici soci, con questi ultimi, perciò, direttamente responsabilizzati nel perseguimento della sana gestione delle *partecipate*.

Secondo la normativa, allorché una *partecipata* presenti un risultato di esercizio negativo non immediatamente ripianato, il socio pubblico deve accantonare, in misura proporzionale alla quota percentuale di partecipazione, la somma corrispondente nell'apposito fondo vincolato del risultato di amministrazione.

L'istituto è stato introdotto gradualmente, divenendo l'accantonamento da realizzare integrale, nella misura del 100% delle perdite, dall'esercizio 2018.

Le somme accantonate nel fondo tornano nella disponibilità della *partecipante* qualora la medesima ripiani le perdite di esercizio o dismetta la partecipazione, oppure la *partecipata* sia posta in liquidazione, ovvero ripiani le perdite.

La disposizione è formulata secondo tassatività, per quanto collegata con altre norme dello stesso TUSP, del D.Lgs. n. 118/2011, del TUEL (D.Lgs. n. 267/2000), e del c.c.

Inoltre, la formulazione restituisce la sussistenza di un nesso diretto tra gli accantonamenti al fondo e il bilancio consolidato, basato sul "Gruppo amministrazione pubblica" c.d. "GAP", di cui al D.lgs. 118/2011, nonché con il c.d. «*divieto di soccorso finanziario*» declinato dall'art. 14, co.5 del TUSP.

Si deve osservare, però, che la tecnica legislativa utilizzata, se non coordinata con le plurime norme volte a sottoporre il sistema delle partecipazioni pubbliche a sana gestione finanziaria, può causare maggiori nocimenti dei vantaggi previsti.

Potendosi, altresì, verificare che il socio pubblico, confidando sulla obbligatorietà degli accantonamenti, si astenga dall'attuare una effettiva *governance*, che, per inciso, passa necessariamente da una reale *razionalizzazione* del GAP, non adottando, a monte, sia le regole comportamentali che lo astringono nell'attività di gestione sulle *partecipate*, sia un adeguato sistema di controlli interni come imposto dal TUEL.

L'interesse principale che deve caratterizzare l'azione del socio pubblico è quello di eliminare i fattori che impongono l'accantonamento, essendo consono a sana gestione finanziaria la diminuzione del fondo piuttosto che l'incremento, in una ottica conforme al

regime legale di finanziamento delle *partecipate*, specie considerato il detto «*divieto di soccorso finanziario*», attuativo della disciplina comunitaria.

3- Precisato l'oggetto e il perimetro di applicazione del fondo vincolato e degli accantonamenti, si può passare alla disamina dello schema rendiconto (d'ora innanzi *rendiconto*) della Regione esercizio 2019, dovendo preliminarmente evidenziare che l'indicato documento, pervenuto con gli allegati tramite prot. n. 52690/17.8.2020, è successivamente mutato per un ripensamento dell'ente, che è necessario riassumere.

L'attività in contraddittorio volta a parificare il *rendiconto* in oggetto ha subito delle stasi per i motivi esposti nelle pronunce di queste Sezioni riunite n. 1/2021 n. 2/2021, n. 3/2021 e n. 5/2021; in sintesi, nell'udienza di contraddittorio preliminare al giudizio di parificazione, dell'11.1.2021, ha comunicato di volere ritirare il *rendiconto*.

La volontà è stata formalizzata con la deliberazione n.39/26.1.202, e resa operativa con la deliberazione n.121/4.3.2021, trasmessa a queste SSRR in uno con i relativi atti.

Pervenuto il nuovo *rendiconto*, si è rinnovata (*cfr.* nota n. 72/30.3.2021) la richiesta di chiarimenti, formulata in vista della preparifica ma rimasta inevasa, con le repliche della Regione pervenute il 13.4.2021 con il protocollo n. 121.

Non esibendo il “nuovo” *rendiconto* approvato cambiamenti *in parte qua*, né avendo l'ente addotto significativi elementi aggiuntivi a seguito dell'ulteriore richiesta di spiegazioni (*cfr.* nota n. 72/30.3.2021), è emerso un sistema delle “*partecipate*” regionali non improntato, per alcuni aspetti, alla disciplina di settore.

Il contesto è rimasto identico anche a seguito delle memorie integrative giunte dopo l'adunanza di preparifica (*cfr.* prot. 56444/9.6.2021), venendo principalmente in risalto l'assenza: della relazione del Collegio dei revisori sullo schema di rendiconto; degli esiti della verifica dei crediti/debiti reciproci tra l'ente e ogni singola *partecipata*; di tempestiva approvazione del *consolidato*, esattamente conformato come da “GAP”.

La Tabella a seguire, ricopiata dalla relazione acclusa al *rendiconto* 2019 , non può essere ritenuta decisiva, anche valutate le note esplicative di accompagnamento

SOCIETA'	% di poss.	Utile 2018	Perdite 2018 a)	somma da accantonare	Perdita ripianata dalla Regione b)	Perdite non ripianate esercizi precedenti	bilancio o preconsuntivo B/P
AST Spa	100		3.279.253	3.279.253		11.125.416	B
SAS Scpa	82,72						B
RISCOSSIONE SICILIA Spa	99,95						*
IRFIS Spa	100	94.421					B
AIRGEST Spa	99,93		5.148.001	5.145.427			B
PARCO TEC. SCIENTIFICO Scpa	87,9		398.037	251.175	112.286		**
MAAS Scpa	95,33		1.083.810	1.033.196		6.119.464	**
SICILIA DIGITALE Spa	100	2.517.340					B
INTERPORTI Spa	89,71		350.753	314.661			B
SEUS Scpa	53,25	56.249					B
Resais Spa	100						B
Siciliacque scarl	25	1.863.417					B
accantonamento esercizio finanziario 2018				10.023.712		17.244.880	
accantonamento ante 2018				17.244.880			
totale complessivo del fondo				27.268.592			
* I bilanci di Riscossione anni 2017-2018 non sono stati ancora approvati, ma con nota prot.n.513333 del 5/12/2019 la società comunica che il bilancio chiude con un utile di € 18,125,587 e il bilancio 2018 con una perdita di € 451,944, che verrà ripianata dalla società							
** I bilanci 2018 di MAAS e PSTS non sono stati ancora approvati, ma per MAAS il dato è desumibile dal budget 2019 e per PSTS dal bilancio prodotto e non approvato perché in assenza di parere del Revisore legale							
Per Agrobio pesca scarl e Navtec scarl - ai sensi degli artt. 5-6 dello statuto e dell'art.2615 c.c. la Regione non può essere gravata da patti che la obbligano ad effettuare versamenti di contributi finalizzati alla copertura delle spese di funzionamento degli stessi							

Dalla Tabella appare che alcune *partecipate* non hanno depositato i bilanci di esercizio 2018 nei termini, come ribadito nella relazione allegata al *rendiconto*, che, segnala, pure, la mancanza di asseverazione da parte di parecchie *partecipate*.

In ogni caso, nel 2018 la *partecipazione diretta* ha riguardato i 12 enti indicati in tabella:

n.	Denominazione	% di partecipazione
1	Servizi Ausiliari Sicilia Scpa	82,72
2	IRFIS Finsicilia spa	100
3	Azienda Siciliana Trasporti spa	100
4	Mercati Agro Alimentari Scpa	95,33
5	Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia Scpa,	87,90
6	Riscossione Sicilia S.p.a.	99,96
7	SEUS Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria Scpa	53,250
8	Sicilia Digitale spa	100
9	AIRGEST spa	99,95
10	Siciliacque S.p.a.	25
11	Società Interporti Sicilia spa	89,71
12	RESAIS spa	100

Fonte: Relazione rendiconto 2019 e allegati

La modifica più evidente, rispetto alla situazione oggetto dello scorso giudizio di parifica, si coglie nell'inserimento della RESAIS spa (Risanamento Sviluppo Attività Industriali Siciliane), in precedenza partecipata indirettamente dalla Regione tramite l'ESPI (Ente siciliano promozione industriale), con la particolarità che quest'ultima, benché soppressa e posta in liquidazione con L. r. n. 5/20.1.1999, ne ha avuto la partecipazione totalitaria sino al 19.3.2019, quando il capitale sociale di € 516.000,00 è transitato definitivamente alla Regione, con la delibera giuntale n. 391/19.10.2018 che ha condiviso "la

proposta di cessione della partecipazione totalitaria detenuta da ESPI in liquidazione nella RESAIS S.p.A. alla Regione siciliana"; operazione, per altro, criticata anche dall' Ufficio Legislativo (cfr. prot. n. 1377 132.11.2018/21.1.2019).

In merito all'assorbimento della RESAIS nel novero delle partecipazioni regionali dirette, il *rendiconto* risulta parco d'informazioni, mentre, in considerazione delle caratteristiche assunte dall'operazione era ragionevole aspettarsi maggiori notizie.

Dalla disamina della citata delibera n.169 del 21.4.2021, l'ESPI appare annoverata nel GAP e, ovviamente, non nel perimetro di consolidamento, tuttavia la RESAIS oltre a non comparire nel GAP, inclusivo di 163 enti, non c'è nell'elenco dei soggetti che, sulla base dei valori dell'attivo e dei ricavi, devono essere necessariamente inclusi nel perimetro di consolidamento, individuati *ab initio* in 32, e, successivamente, *"per dare maggiore significatività alla rappresentazione dei risultati"* arrivati a 44 enti, né tampoco nella definitiva tabella inclusiva dei soggetti in effetti consolidati, giunti, alla fine, ad un totale di 24 unità *"sulla base di tutta la documentazione utile acquisita"*.

Alla luce delle date in cui sono intervenute le operazioni tra RESAIS ed ESPI, sarebbero stati confacenti maggiori approfondimenti in sede di *rendiconto* 2019, con valutazione improntata all'importanza che il caso ha assunto a seguito della sentenza costituzionale n. 194/12.8.2020.

Passando oltre, la disamina ha restituito gli incrementi di partecipazioni dirette, rilevati nel precedente giudizio di parifica, nelle misure che si riportano nella tabella che segue, in uno con quella totalitaria di nuova formazione per la RESAIS.

n.	Denominazione	% di partecipazione 2018	% di partecipazione 2019
1	Riscossione Sicilia S.p.a.	99,96	99,96
2	AIRGEST spa	66,68	99,95
3	Società Interporti Sicilia spa	34,11	89,71
4	RESAIS spa	-	100

Fonte: Rielaborazione Cdc degli atti esaminati

Poichè i detti aumenti raffigurano ricapitalizzazioni, le notizie al riguardo peccano in esiguità, considerato il *"divieto di soccorso"* di cui si è detto in precedenza.

Per ogni *partecipata* la Regione ha compilato schede, su base quadriennale, *contenenti le principali informazioni di carattere giuridico/economico*, inclusi dei risultati di esercizio, basilari per il calcolo dell'accantonamento, come di seguito riassunti:

n.	Denominazione	Risultato di esercizio 2016	Risultato di esercizio 2017	Risultato di esercizio 2018	Risultato di esercizio 2019
1	Servizi Ausiliari Sicilia	0,00	0,00	0,00	0,00
2	IRFIS Finsicilia spa	845.564,00	524.443,00	94.421,00	67.582,00
3	Azienda Siciliana Trasporti spa	44.189,00	-851.122,00	-3.279.253,00	Bilancio non approvato
4	Mercati Agro Alimentari scpa	-1.168.040,00	-1.590.561,00	Bilancio non approvato	Bilancio non approvato
5	Parco Scien./Tecn. scpa,	-1.342.661,00	-2.330.524,00	-398.037,00	Bilancio non approvato
6	Riscossione Sicilia S.p.a.	2.750.280,00,00	19.997.006,00	-451.944,00	Bilancio non approvato
7	SEUS Sicilia Scpa	123.082,00	369.016,00	56.249,00	15.906,00
8	Sicilia Digitale spa	-739.707,00	41.966,00	2.517.340,00	46.443,00
9	AIRGEST spa	-2.438.931,00	-17.532.018,00	-5.148.000,00	-4.294.788,00
10	Siciliacque S.p.a.	3.138.740,00	4.698.586,00	1.863.417,00	3.147.499
11	Società Interporti Sicilia spa	-276.571,00	-565.015,00	-350.753,00	-1.071.103
12	RESAIS spa	--	--	0,00	0,00

Fonte: Rielaborazione Cdc degli atti esaminati con dati esposti in euro

Dalla tabella emerge che, nei quattro anni analizzati, escludendo l'esercizio 2019 per mancata tempestiva approvazione dei bilanci da parte di n. 7 enti su 14, nonché la situazione di riscossione Sicilia spa, oggetto di separata disamina, 25 bilanci su 45, cioè il 55,55%, presentano risultati di esercizio in perdita ovvero in pareggio.

Nell'insieme si scorge una seria diseconomicità riguardo AIRGEST, PSTS e Interporti, permanendo dubbi più incisivi sulla tenuta finanziaria di AST e di MAAS.

Nondimeno, gli atti esibiscono un accrescimento del *fondo* del 570,71% rispetto all'esercizio 2018, pervenendo ad € 27.268.594,00, a fronte dei precedenti € 4.778.010,26, quindi, in tesi, recettivo alle riflessioni esplicitate nella pronuncia n. 6/2019/SS.RR/PARI, che ha dichiarato irregolare *in parte qua* il rendiconto 2018.

Tuttavia, il significativo aumento quantitativo dell'accantonamento totale è indice di una *governance* sulle *partecipate* insoddisfacente, sull'assioma, prima formulato, che tanto più la gestione delle partecipazioni avviene nel rispetto delle pertinenti norme di legge che disciplinano la *governance* sulle *partecipate* minore sarà la consistenza complessiva del "*fondo*".

Però, le memorie sull'attendibilità di quest'ultimo sono messi in discussione dall'asserzione dell'ente "[..]ad oggi non è stato elaborato un documento dei rapporti di credito e debito fra società e Regione", sostenuta dalla seguente tabella di sintesi

n.	Partecip.	eserc.2017	eserc.2018	eserc.2019	Assev. ente	Assev. Reg.
1	SAS	0,00	0,00	0,00	no	no
2	IRFIS	524.443,00	94.421,00	67.582,00	si	no
3	AST	-851.122,00	-3.279.253,00	BNA	si	no
4	MAAS	-1.590.561,00	BNA	BNA	no	no
5	PSTS	-2.330.524,00	-398.037,00	BNA	no	no
6	Riscos.	19.997.006,00	-451.944,00	BNA	no	no
7	SEUS	369.016,00	56.249,00	15.906,00	si	no
8	Sicilia Dig.	41.966,00	2.517.340,00	46.443,00	no	no
9	AIRGEST	-17.532.018,00	-5.148.000,00	-4.294.788,00	irrituale	no
10	Siciliacque	4.698.586,00	1.863.417,00	BNA	no	no
11	Interporti	-565.015,00	-350.753,00	BNA	si	no
12	RESAIS	--	0,00	0,00	si	no

Fonte: Rielaborazione Cdc degli atti esaminati dati esposti in €/ BNA= Bilancio non approvato

La Regione ha fornito notizie, anche, sui rapporti crediti/debiti tra le *partecipate* e la Regione, o con altri GAP, però basati solo su dati asseritamente presenti nelle scritture contabili delle dette *partecipate*, corrispondenti a quelli di seguito riepilogati

n.	Partecip.	Crediti con Regione	Debiti con Regione	Crediti con altro GAP	Debiti con altro GAP
1	SAS	397.656,57	zero	zero	zero
2	IRFIS	4.359,71+ 179.679,20+ 269.768,62 *	482.235,49+ 105.287,89 *	zero	zero
3	AST	167.848,00 + 20.978.825,00 + 13.052.773,00 + 272.343,00 + 7.340,00 *	zero	zero	zero
4	MAAS	Ente che compare nella schematizzazione senza alcuna specificazione			
5	PSTS	Ente che compare nella schematizzazione senza alcuna specificazione			
6	Riscossione	35.603.431,00	67.785.509,00	zero	zero
7	SEUS	3.254.239,45	zero	zero	zero
8	Sicilia Digitale	--	zero	357.007,79 + 80.620,57 + 74.985,17 *	
9	AIRGEST	zero	zero	zero	zero
10	Siciliacque	Ente che compare nella schematizzazione senza alcuna specificazione			
11	Interporti Sicilia spa	204.917,98+ 91.474,11+ 90,36 *	142,61+ 1.552.982,80*	12.000,00+ 1.200,00 *	3.950,00+ 720,00+ 1.800,00+ 47,85+ 462,64 *
12	RESAIS	7.555,55 + 1.481,02+ 326.068,75+ 1.850.000,00 *	81.213,98	zero	zero

Fonte: Rielaborazione Cdc degli atti esaminati con dati esposti in € / *= causali varie

Tralasciando *Riscossione Sicilia* trattata a parte, vengono in evidenza crediti, verso la Regione, di AST di oltre € 33 mln, di SEUS di € 3.254.239,45, e di RESAIS di oltre € 2 mln; con Interporti, asseritamente obbligata verso la Regione per € 1.555.125,40.

Per approfondire maggiormente la disamina, si è integrato il bagaglio cognitivo consultando il servizio *on-line* della Camera di Commercio, apparendo che, altrimenti dai dati del *rendiconto* ricevuto il 20.8.2020, e confermati dal nuovo rendiconto, le *partecipate* prive di bilancio 2019 approvato a quella data erano, Riscossione Sicilia, MASS e PSTS come sotto riassunto

n.	Partecipate	Approvazione	Risultato di esercizio 2019
1	AST spa	Bil.2019: 10.5.2020	947.202,00
2	PSTS	Bil. 2019: 10.9.2020 Bil. 2018: 30.4.2020	- 352.785,00 e per il 2018 -398.037,00
3	Airgest	Bil. 2019: 6.7.2020	- 4.294.788,00
4	Interporti spa	Bil. 2019: 5.8.2020	- 1.071.103,00
5	MAAS	In assenza di approvazione del bilancio 2019 quello 2018 approvato il 7/9/2020 reca una perdita di esercizio di	1.890.081,00

Fonte: Camera di Commercio con dati esposti in euro

Di conseguenza **i pertinenti dati sono stati riassunti come segue**

n.	Partecipate	Risultato di esercizio 2016	Risultato di esercizio 2017	Risultato di esercizio 2018	Risultato di esercizio 2019
1	SAS	0,00	0,00	0,00	0,00
2	IRFIS	845.564,00	524.443,00	94.421,00	67.582,00
3	AST	44.189,00	-851.122,00	-3.279.253,00	947.202,00
4	MAAS	-1.168.040,00	-1.590.561,00	- 1.890.081,00	Bil. non appr.
5	PSTS	-1.342.661,00	-2.330.524,00	-398.037,00	- 352.785,00
6	Riscos. Sicilia	2.750.280,00,00	19.997.006,00	-451.944,00	Bil. non appr.
7	SEUS Sicilia	123.082,00	369.016,00	56.249,00	15.906,00
8	Sicilia Digitale	-739.707,00	41.966,00	2.517.340,00	46.443,00
9	AIRGEST	-2.438.931,00	-17.532.018,00	-5.148.000,00	-4.294.788,00
10	Siciliacque spa	3.1387.40,00	4.698.586,00	1.863.417,00	3.147.499,00
11	Interporti spa	-276.571,00	-565.015,00	-350.753,00	- 1.071.103,00
12	RESAIS spa	--	--	0,00	0,00

Fonte: Rielaborazione Cdc tramite banca dati Camera di commercio con dati esposti in euro

4-La modifica del quadro materiale di riferimento, come completato con le notizie prese dalla Camera di commercio, ha ampliato le perplessità in ordine ai presupposti valutati dalla Regione per calcolare *fondo* e accantonamenti, talché, con nota n.52/21.9.2020 si sono chiesti alla Regione altri chiarimenti.

5-La Regione ha offerto (*cfr.* nota n. 72449/7.10.2020) una risposta che non ha eliminato i dubbi in merito alle carenze in precedenza individuate, ad iniziare dalla circostanza che

ancora in quel momento il GAP/Consolidamento 2019 della Regione era in fase di elaborazione, in virtù del rinvio disposto dall'art. 110 D.L. n. 34 /2020.

Un primo dubbio di portata generale, sta nel fatto che le memorie dell'ente, e allegati a supporto, hanno confermato la sussistenza del contesto finanziario rivelato negli atti relativi al *"primo" rendiconto* non coincidente con la situazione reale, poiché alcune *partecipate*, diversamente da quanto esposto dalla Regione, avevano già approvato i bilanci di esercizio 2019, che sebbene non coinvolti nel calcolo del fondo 2019, presentano indubbiamente elementi di valutazione sulla qualità della *corporate governance* realizzata dalla Regione.

Ad ogni buon conto, si è proceduto a valutare ogni singola partecipazione regionale per constatare la correttezza o meno del totale calcolato dall'ente in *"in € 27.268.594, di cui € 10.023.712,00 per le perdite 2018 ed € 17.244.882,00"*.

Tralasciando le *partecipate* che hanno superato favorevolmente lo scrutinio, nonché Riscossione Sicilia oggetto di separata verifica, sono emerse le seguenti criticità.

•)- AST, come da bilancio tempestivamente approvato, nel 2019 non ha patito un risultato di esercizio negativo, rimanendo oscuro il motivo per cui la Regione ha qualificato la *partecipata* come inadempiente all'obbligo di tempestivo deposito del relativo bilancio 2019.

Nelle memorie l'ente ha riferito: *"Totale da accantonare per l'esercizio finanziario 2018 perdita di € 3.279.253,00; Totale da accantonare per perdite precedenti € 11.125.416, di cui 863.444 già accantonati per gli esercizi fin. 2015 e 2017"*.

Tanto premesso, si deve constatare che il meccanismo adottato dall'ente appare frutto di una esegesi soggettiva indifferente alla tassatività connotante il comma 1 dell'art. 21 TUSP che recita *«Nel caso in cui [le] società partecipate [...] presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato»*.

Per quanto riguarda l'accantonamento nel fondo 2019 per perdite relative all'esercizio 2018 di € 3.279.253,00 corrisponde effettivamente alla perdita subita dalla società, tuttavia suscita riflessioni il significativo disallineamento tra l'accantonamento di € 851.122,00 appostato nel relativo fondo del rendiconto 2018, come da L. r. n.29/2019, e l'importo che adesso la Regione dichiara di avere accantonato per il medesimo anno 2018 pari ad 3.279.253,00, corrispondente al risultato di esercizio negativo patito da AST, come da bilancio approvato.

Passando al contestuale accantonamento per AST di € 11.125.416 per anteriori perdite di cui € 863.444 già accantonati per gli esercizi finanziari 2015 e 2017, considerazioni di ordine letterale e sistematico correlate all'interpretazione della norma su trascritta hanno suscitato dubbi sulla fondatezza dell'operazione effettuata dalla Regione.

Si osserva che la richiamata norma impone l'accantonamento anno per anno rapportandolo alle eventuali perdite di esercizio subite dalla *partecipata* nell'anno finanziario che il socio pubblico porta a rendicontazione.

Inoltre, viene in rilievo il comma 2 del citato art. 21, contenente disposizioni transitorie, che struttura il *fondo* su base annuale, dovendo corrispondere la sua consistenza alla somma degli importi appostati nelle precedenti singole annualità in cui la *partecipata* ha registrato un risultato di esercizio negativo, sempreché non ricorrano motivi legali per eliminare l'appostamento, con rientro dell'importo nella disponibilità della *partecipante*.

Altresì infondate risultano le asserzioni in merito agli accantonamenti effettuati nel rendiconto 2019 per perdite precedenti di € 10.261.972,00 (€ 11.125.416 - € 863.444), visto che l'ente, in parte, non le ha documentate, e le ha conteggiate sull'erroneo presupposto che l'istituto permetta di recuperare importi ascrivibili a risultati di esercizio negativo della *partecipata* vetusti, non accantonati nei precedenti rendiconti.

Nello specifico, stando alla dichiarazione dell'ente che il "*Totale da accantonare per perdite precedenti € 11.125.416, di cui 863.444 già accantonati per gli esercizi 2015 e 2017*", risaltano perdite *ante* 2015, assolutamente non calcolabili ai fini del *fondo*, considerato il regime transitorio fissato dal citato comma 2 art. 21 TUSP, chiaramente volto a coprire eventuali perdite del periodo 2015/2017, e al massimo quelle del 2014.

Nel complesso si nota un'azione contabile-finanziaria improntata a eccessiva *prudenza*, considerato che il postulato del D.Lgs. 118/2011, di cui l'art. 21 TUSP costituisce concreta applicazione, chiarisce che **gli eccessi di prudenza** "*[..]devono essere evitati perché sono pregiudizievoli al rispetto della rappresentazione veritiera e corretta delle scelte programmatiche e degli andamenti effettivi della gestione e quindi rendono il sistema di bilancio inattendibile*" rimanendo invece necessario che la prudenza esprima giudizi basati su "*un procedimento valutativo e di formazione dei documenti del sistema di bilancio che risulti veritiero e corretto[.] nella logica di assicurare ragionevoli stanziamenti per la continuità dell'amministrazione*".

Allo stato degli atti, l'imponente aumento di volume dell'accantonamento 2019 a favore di AST, appare inesatto nella misura in cui volto ad incrementare il *fondo* senza osservare la tassatività ricavabile dai commi 1 e 2 dell'art. 21 TUSP.

Soprattutto, è il diretto ed esplicito nesso individuabile tra la tassativa composizione e strumentalità del *fondo* e la *ratio* del TUSP, *i.e.* evitare abusi per favorire *partecipate* che operano sul mercato, che fa sorgere dubbi sull'operazione realizzata dall'ente, anche considerata l'affermazione contenuta nel *rendiconto* in esame "Ad AST, ex L.R. n. 2/2002, è stato corrisposto un contributo di gestione di € 22.040.000 anno 2019 e di € 15.418.405 fino ad agosto 2020".

La società AST ex delibera n.169/21.4.2021 compare nel GAP e risulta consolidata.

In definitiva, **il complessivo accantonamento di € 14.404.669,00 appostato a conto AST appare in eccesso**, per € 6.168.970,50 per i motivi che sono sintetizzati nella tabella riportata nel paragrafo conclusivo.

•) - MAAS scpa, è in una situazione di squilibrio economico assai rischiosa per la sfera finanziaria della Regione; infatti, annualmente ha riportato risultati di esercizio negativi di ben oltre un milione di euro annui.

La Regione, rappresentati i motivi che hanno causato l'inadempienza della *partecipata* nell'approvazione tempestiva del bilancio 2018, ha riferito che dai dati desunti «dal budget 2019 e dal preconsuntivo 2018, da cui emerge che il risultato d'esercizio [...] corrisponde ad una perdita pari ad € 1.083.810" è pervenuta ad un " Totale da accantonare di € 1.033.196 (in proporzione alla quota posseduta 95,33%). Totale da accantonare per perdite precedenti € 6.119.466 (perdite 2016 e 2017 più accantonamento per complessivi € 2.629.460,35, oltre perdite pregresse ante 2014 per € 3.490.005,49)".

Le argomentazioni non convincono, perché l'accantonamento di € 1.033.196 non rispetta la misura legale, dato che il bilancio approvato con ritardo è in perdita di € 1.890.081,00, cioè circa un milione in più della stima effettuata dalla Regione di € 1.083.810, apparendo, quindi, un accantonamento inferiore al dovuto di € 806.271,00.

Ma, l'aspetto che ha destato maggiore allerta è l'ulteriore somma accantonata, di € 6.119.466,00 a favore di MAAS, genericamente argomentata dalla Regione come sopra riportato, che restituisce un *modus operandi* viziato dal medesimo errore valutativo compiuto per quantificare l'accantonamento a favore di AST, assumendo rilievo, pertanto, le medesime osservazioni svolte in precedenza per quest'ultima.

Quindi, si rileva che, l'accantonamento di € 7.152.662 per MAAS appare calcolato in eccesso per € 2.920.654,33, come specificato nel paragrafo appresso.

6- La tabella che segue sintetizza i valori che dimostrano l'esubero di accantonamento per AST e MAAS

REGIONE SICILIA - RISULTATI DI ESERCIZIO E ACCANTONAMENTI PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE AST SPA e MAAS Scpa				
RISULTATO D'ESERCIZIO	AST part. 100%		MAAS part.95,33 %	
	Risultato es.	da accant.	Risultato es.	da accant.
2018	- 3.279.253,00	3.279.253,00	1.890.081,00	
2017	- 851.122,00	851.122,00	- 1.590.521,00	1.590.521,00
2016	44.129,00	652.363,25	- 1.168.040,00	1.553.574,42
2015	- 122.223,00	1.515.207,50	3.019.928,00	
2014	151.724,00	1.937.752,75	68.693,00	1.087.910,25
2011-2013	- 2.785.969,00		- 1.542.137,67	
tot.acc.ti da effettuare al 31.12.2019		8.235.698,50		4.232.005,67
tot.acc.ti reali al 31.12.2019		14.404.669,00		7.152.660,00
differenza		6.168.970,50		2.920.654,33

Apparendo manifesto che la Regione, nel rendiconto 2019, ha accantonato per AST € 6.168.970,50 privi di fondamento giuridico, mentre per MAAS € 2.920.654,33 parimenti ingiustificati, si rileva l'inattendibilità dell'intero fondo, ferme restando le altre perplessità esposte precedentemente in ordine alla corretta conformazione, a monte, del GAP/Perimetro di consolidamento, nonché sul rispetto del *divieto di soccorso finanziario* prescritto dal TUSP.

Il Fondo contenzioso

Il riferimento normativo per la costituzione e la quantificazione del Fondo contenzioso è costituito dal sottoparagrafo lett. h) del paragrafo 5.2. dell'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; in base a tale disposizione normativa gli accantonamenti delle risorse per il pagamento degli oneri derivanti da una futura sentenza, per i quali non è possibile alcun impegno, devono necessariamente essere già effettuati al momento dell'insorgenza

del giudizio; le somme qualora non utilizzate a fine esercizio costituiscono economie da confluire nel risultato di amministrazione, nella parte accantonata (risparmio forzoso), con lo scopo prudenziale di limitare la capacità di spesa dell'ente per fronteggiare il rischio di reperire risorse a seguito della pronuncia di sentenza esecutiva, e ciò a tutela degli equilibri di bilancio nell'anno in cui si verifichi l'eventuale soccombenza; se, poi, il rischio non si verifica perché il contenzioso ad esempio si conclude positivamente per l'ente è possibile liberare le relative risorse dalla parte accantonata del risultato di amministrazione.

L'esito dell'istruttoria condotta ha palesato numerose criticità del Fondo contenzioso accantonato nel risultato di amministrazione per euro 243.067.458,46 poiché l'Amministrazione regionale:

- non ha istituito una banca dati per la mappatura omogenea e complessiva del contenzioso, con la conseguenza che ciascun Dipartimento, in assenza di criteri uniformi, ha comunicato in autonomia alla Ragioneria generale i dati relativi al contenzioso pendente e di nuova insorgenza senza alcuna omogeneità nel flusso delle informazioni e con evidenti lacune negli elementi di identificazione di ciascuna lite e nella determinazione degli importi che non risultano quantificati nella misura del 16,4% del totale;

- non ha valutato il rischio di soccombenza per ciascuna lite secondo gli standard nazionali e internazionali in materia di contabilità (in particolare dello IAS 37 e dell'OIC 31), sia perché non lo ha calibrato su ogni singolo giudizio, sia perché non è stato effettuato sugli importi totali di ogni singola lite, comprensivi di capitale, accessori, spese legali ed eventuali spese di consulenza tecnica etc..., sia perché la valutazione del rischio non sembra essere stata effettuata sulla base delle indicazioni fornite dal legale che rappresenta l'Amministrazione in giudizio;

- non ha istituito l'organo di revisione con il compito di valutare se gli accantonamenti posti in essere per la costituzione e l'aggiornamento del Fondo contenzioso siano congrui o meno;

- ha indicato l'ammontare complessivo del contenzioso al 31/12/2019 in euro 589.407.164,33 (euro 587.145.096,48 *"al netto della riduzione per valutazione grado soccombenza"*), includendo debiti potenziali sia sorti nel corso del 2019 che in epoca antecedente, sia debiti certi derivanti da sentenze esecutive, senza alcuna distinzione dei criteri di quantificazione e di distribuzione temporale, con la conseguente impossibilità di

conoscere il corretto ammontare del contenzioso pendente al 31/12/2019 e di quello concluso ma non ancora impegnato;

- ha comunicato, solo dopo ripetute richieste, l'ammontare del contenzioso sorto nel corso del 2019 pari ad euro 93.047.889,20, mentre nella tabella 13 allegata all'appendice alla relazione lo ha quantificato in euro 238.086.263,89 sotto la voce *"nuovi contenziosi comunicati"*;

- ha effettuato variazioni sul capitolo di spesa 215740, istituito per dare attuazione *"al punto 2.2. dell'Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2001 e destinato a fronteggiare gli oneri derivanti da contenziosi legali"*, come si legge nella relazione integrativa al bilancio di previsione 2019/2021, per dare copertura non solo a spese derivanti da sentenze esecutive, da decreti ingiuntivi, da assegnazioni di somme da parte del giudice dell'esecuzione etc ..., ovverosia riguardanti debiti non più potenziali ma certi e afferenti a giudizi conclusi anche in anni antecedenti il 2019 (debiti che avrebbero dovuto trovare copertura con gli accantonamenti effettuati nell'apposita parte del risultato di amministrazione) ma anche a spese per nulla attinenti al contenzioso;

- non ha operato nell'istituire il Fondo contenzioso secondo le modalità previste dal decreto legislativo n. 118 del 2011, per la copertura delle liti, ponendo in essere una errata commistione tra debiti potenziali da contenzioso ancora *in itinere* e debiti certi da contenzioso concluso ma non ancora pagato, per il quale non sussiste più alcun rischio di soccombenza ma la necessità di impegnare le somme totali scaturenti dalle condanne;

- ha proceduto ad una errata copertura dell'importo delle liti (pari ad euro 587.145.096,48 *"al netto della riduzione per valutazione grado soccombenza"*) tramite l'utilizzo dello stanziamento del Fondo contenzioso di cui sopra (euro 243.067.458,46) e l'ammontare degli stanziamenti sul capitolo 215740 nel bilancio di previsione 2020/2022 (euro 311.501.000,00), utilizzato anche per impegnare somme che nulla hanno a che fare con il contenzioso, conseguentemente subendo pignoramenti per euro 26.826.326,64 ed effettuando pagamenti con la contabilità 38 per euro 14.834.564,26;

- non ha incluso nel Fondo contenzioso il debito di euro 64.240.000,00, derivante dalla sentenza del T.A.R. di Palermo n. 1907 del 2015, scaturita dal giudizio intrapreso dall'Ente di Sviluppo Agricolo per il quale ad oggi è ancora pendente una procedura transattiva;

- ha diluito nell'arco temporale del bilancio di previsione un importo di contenzioso maggiore di quello sorto nel corso del 2019 e pari ad euro 93.047.889,20.

Da quanto descritto risulta che l'ammontare del Fondo contenzioso accantonato nel risultato di amministrazione avrebbe dovuto essere pari ad euro 558.337.207,29 [euro 587.145.096,49 (contenzioso decurtato per rischio soccombenza al 31/12/2019) - 93.047.889,20 (contenzioso sorto nel 2019) + 64.240.000,00 (debito derivante dalla sentenza del T.A.R. di Palermo n. 1907 del 2015)], mentre l'Amministrazione regionale ha accantonato la somma di euro 243.067.458,46, con una sottostima di euro 315.269.748,83 (euro 558.337.207,29 - euro 243.067.458,46) ed una conseguente pari sovrastima del risultato di amministrazione.

La parte destinata agli investimenti del risultato di amministrazione

I fondi destinati agli investimenti sono alimentati dalle entrate in conto capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese a fine esercizio e sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto. Tali risorse possono essere destinate a spesa investimento o, solo nel caso in cui l'Ente registri somme accantonate per una quota pari al 100 per cento del fondo crediti di dubbia esigibilità, all'estinzione anticipata dei prestiti. Non possono, invece, essere destinate a copertura di disavanzo, a meno che questo non sia derivante da insussistenze dell'attivo inerenti entrate in conto capitale e comunque fino a concorrenza di esse.

La Regione, nella sua Relazione al rendiconto specifica che *“si tratta di entrate libere accertate cui l'amministrazione regionale ha attribuito un vincolo a partire dal risultato di amministrazione dell'esercizio 2015”*.

La quota del risultato di amministrazione 2019 destinata agli investimenti al 31/12/2019 è stata così determinata in euro 25.910.670,44, con un incremento rispetto al dato del 2018 di € 1.262.120,79 (al 31/12/2018 era di € 24.648.549,65).

L'elenco analitico dei capitoli che hanno determinato la generazione di tale tipologia di avanzo è stato riportato nell'allegato a/3. In tale documento, però, il totale delle somme oggetto di vincolo, pari ad € 26.997.483,44, è stato indicato al lordo della componente confluita tra gli accantonamenti dei Residui Perenti, pari ad € 1.086.813,00 (Cfr. pag. 48 della Relazione al Rendiconto).

Tale componente di avanzo non ha subito variazione a seguito della riapprovazione del Rendiconto di Gestione 2019, gs. Deliberazione di Giunta Regionale n. 121 del 04/03/2021.

Tuttavia, con riferimento alla variazione lett. A, è stato riscontrato che il nuovo rendiconto di gestione 2019 presenta maggiori cancellazioni di residui passivi, rispetto al precedente schema, per complessivi € 4.565.283,31.

Su esplicita richiesta del Pubblico ministero, gs. nota prot. n. 119 del 14/04/2021, sono stati acquisiti i dati e chiarimenti su tali partite passive stralciate dal conto del bilancio 2019.

La classificazione delle partite stralciate è di seguito sintetizzata:

Tabella 3.4 – Natura Fondi dei residui passivi stralciati

Titolo	Capitolo	Natura Fondi	Descr. Natura Fondi	Var. Residui Pass.
1	312503	1	FONDI ORDINARI DELLA REGIONE	- 43,30
	313728	1	FONDI ORDINARI DELLA REGIONE	- 4.580,81
	376543	1	FONDI ORDINARI DELLA REGIONE	- 906,38
Totale Titolo I				- 5.530,49
2	542840	1	FONDI ORDINARI DELLA REGIONE	- 58.095,21
	712810	12	P.O. FSE 2007-2013	- 3.990.391,65
	713903	12	P.O. FSE 2007-2013	- 511.265,96
Totale Titolo II				- 4.559.752,82
TOTALE (Tit. I + II)				- 4.565.283,31

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Tabella 3.5 – Cancellazione di residui passivi aventi vincolo di destinazione

Titolo	Natura Fondi (NF)		TOTALI
	1	12	
1	- 5.530,49	-	- 5.530,49
2	- 58.095,21	- 4.501.657,61	- 4.559.752,82
Totali	- 63.625,70	- 4.501.657,61	- 4.565.283,31

Legenda:

NF 1 = FONDI ORDINARI DELLA REGIONE

NF 12 = P.O. FSE 2007-2013

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

La cancellazione dei residui passivi, aventi fonte di finanziamento di tipo vincolata (Natura Fondi 12 - "P.O. FSE 2007/2013"), è stata riscontrata nella movimentazione dei GIRI, riportata nell'all. 1 della nota prot.n. 29234 del 08/04/21, con conseguente effetto sulla

quota vincolata del risultato di amministrazione 2019, Lett. C), che ha subito una variazione positiva per complessivi € 4.501.657,61.

Non altrettanto si è rilevato per la quota del risultato di amministrazione 2019 destinato agli investimenti, Lett. D), che, seppure avrebbe dovuto incrementarsi di € 58.095,21, non risulta avere subito variazioni in tal senso.

Si rileva, pertanto, una sottostima della parte vincolata e dunque anche del risultato di amministrazione disponibile, di pari valore.

La parte vincolata del risultato di amministrazione

La parte vincolata del risultato di amministrazione 2019 della Regione siciliana è risultata essere pari a complessivi € 3.909.937.169,89, con un decremento rispetto al 2018 di € 289.047.506,15 (€ 4.198.984.676,04), come da tabella seguente:

Tabella 3.6 – Andamento 2018/2019 della parte vincolata del risultato di amministrazione - lett. C)

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019	Schema Rendiconto 2019 (DGR N.121/2021)	Rendiconto 2018	diff. 2019 - 2018
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili (DERIVATI)	20.500.542,78	20.500.542,78	0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui			0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti	3.502.794.431,02	3.623.154.256,58	-120.359.825,56
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	386.642.196,09	299.473.482,85	87.168.713,24
Altri vincoli	0,00	255.856.393,83	-255.856.393,83
Totale parte vincolata - Lett. C)	3.909.937.169,89	4.198.984.676,04	- 289.047.506,15

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Particolare rilievo ha avuto, in sede di parificazione del rendiconto generale 2018, l'esame della componente "Vincoli da trasferimenti", dichiarata irregolare dalla Sezioni riunite a seguito di una articolata istruttoria. Ad essa è stato pertanto dedicato ampio approfondimento in questa sede, ad esito del quale, pur evidenziandosi notevoli avanzamenti in termini di riordino contabile, si rilevano ancora significativi profili di irregolarità.

Occorre premettere che la voce "Vincoli derivanti da trasferimenti" è quantificata nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (all. n. 8 del rendiconto) per

€ 3.502.794.431,02, in quanto i dati ivi riportati sono stati indicati al netto della componente confluita tra gli accantonamenti del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità e del Fondo Residui Perenti (Cfr. pag. 53 e 54 della Relazione al rendiconto).

In questa parte della relazione sarà analizzata invece l'intera partita dei "Vincoli derivanti da trasferimenti" come quantificata e articolata negli allegati 36 e 38 del rendiconto, pari a euro 3.907.026.900,85, ovvero al lordo dalla parte confluita nei predetti fondi.

Le analisi condotte in sede istruttoria sulle componenti di tale posta contabile hanno evidenziato numerose criticità.

Un primo ordine di rilievi riguardava la mancata corrispondenza tra i valori relativi alla consistenza iniziale e alla movimentazione delle partite vincolate extraregionali risultanti dal conto del bilancio e riepilogati nell'allegato 8 e nell'allegato 38 al rendiconto e quelli risultanti dall'allegato 36 rubricato: "Avanzo natura fondi extra regionali (giri)" che riporta il dettaglio dei vincoli.

Nonostante tali rilevanti anomalie, l'istruttoria è proseguita anche nel merito dei Fondi vincolati non regionali.

Sono così stati selezionati i "giri" più rilevanti:

- 20 GIRI che presentavano un avanzo vincolato maggiore di 50 milioni di euro;
- 14 GIRI con cassa vincolata negativa maggiore in valore assoluto di 10 milioni di euro;

questi due raggruppamenti comprendono anche

- 1 GIRO con avanzo vincolato maggiore di 50 milioni di euro e cassa vincolata negativa maggiore in valore assoluto di 10 milioni di euro (contrassegnato nella tabella seguente da (*).

**Tabella 3.7 – GIRI con Avanzo vincolato maggiore di 50 mln.
e Cassa vincolata minore di 10 mln.**

Avanzo Vincolato al 31/12/2019			Cassa Vincolata al 31/12/2019		
prog.	Giro n.	Importo	prog.	Giro n.	Importo
1	519	437.587.045,29	1	548	- 311.668.435,91
2	555	346.636.451,43	2	543	- 278.532.942,89
3	52	320.270.610,05	3	600	- 141.155.331,19
4	471	290.552.577,16	4	585	- 141.031.022,69
5	381	196.384.830,69	5	545	- 108.568.153,65
6	497	174.559.217,32	6	108 (*)	- 58.028.855,31
7	432	163.982.888,09	7	360	- 56.724.907,58
8	438	163.254.536,05	8	544	- 48.696.839,74
9	108 (*)	105.475.715,89	9	364	- 35.674.302,84
10	874	100.922.248,85	10	581	- 25.891.315,66
11	472	96.594.423,28	11	630	- 22.673.315,98
12	454	87.798.701,26	12	598	- 14.828.860,28
13	502	87.142.027,43	13	624	- 13.146.081,14
14	416	85.479.010,95	14	806	- 11.077.294,54
15	443	78.700.172,80			
16	487	78.195.156,25			
17	276	76.617.984,10			
18	393	58.587.971,08			
19	915	51.704.676,64			
20	392	50.778.627,00			

(*) Giro rientrante nelle due fattispecie

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Con riferimento ai GIRI che presentavano un avanzo vincolato maggiore di 50 milioni di euro, l'analisi ha permesso di rilevare che si tratta di avanzo vincolato costituito in gran parte da risorse liquide, pari all'82,63% (€ 3.417.600.653,15) dell'intera cassa vincolata al 31/12/2019 (€ 4.135.961.158,95).

I flussi di cassa netti dell'ultimo quinquennio offrono un indizio significativo della stratificazione temporale di questa quota di cassa vincolata, riconducibile (formatasi) per il 67,5% ad un periodo antecedente il 2015.

Emerge, in generale, dall'istruttoria condotta, l'inefficace programmazione delle risorse finanziarie disponibili, con effetti in termini di lentezza della spesa e rischio di revoca parziale o totale finanziamenti da parte degli Enti erogatori, fenomeni che appaiono concreti.

Non trascurabile appare inoltre il tema della spendibilità dell'avanzo vincolato visto sotto il diverso profilo dei principi contabili sopra richiamati (punti 9.2.15 e 9.2.16 dell'allegato 4/2 del D.lgs n. 118/2011), considerato il valore complessivo dell'aggregato e lo spazio ristretto di utilizzo delle quote vincolate offerto alla Regione a legislazione vigente.

Passando ad analizzare i giri che presentavano una cassa vincolata negativa superiore in valore assoluto a 10 milioni di euro, si rileva che tale raggruppamento è caratterizzato da

un elevatissimo ammontare di residui attivi, pari al 31.12.2019 a € 1.957.832.261,64, con un'incidenza del 71,41 % sul totale dei residui di tutti le partite vincolate (€ 2.741.867.241,50).

L'entità dei residui attivi riconducibili a tale aggregato è peraltro cresciuta rispetto al 2015 del 16,6%, evidenziando un anomalo accumulo di posizioni creditorie verso enti finanziatori esterni a fronte di crescenti pagamenti anticipati con risorse regionali, che raggiungono a fine 2019 l'allarmante valore di € 1.267.697.659,41 se riferito a questi 14 giri e di € 1.348.240.178,08 riferito alla totalità delle partite vincolate con cassa negativa (63 giri).

Tali evidenze sollevano forti dubbi - rafforzati dagli esiti dell'attività di verifica oggetto della deliberazione n. 136/2020/GEST della Sezione regionale di controllo - da un lato sulla corretta applicazione dei principi contabili e dall'altro sulla esigibilità del credito vantato.

Al riguardo va evidenziato che sussistono obbligazioni passive al 31.12.2019 per soli € 716.024.634,28, fenomeno che avvalora le perplessità sulla generalizzata presenza delle ragioni di mantenimento dei residui attivi dell'aggregato.

L'analisi di dettaglio ha confermato che in numerosi casi la spesa è già stata realizzata e finanziata per cassa con risorse regionali, talché, a parte legittimi dubbi sull'effettività delle coperture finanziarie, l'eventuale insussistenza o svalutazione dei residui attivi correlati, genererebbe per pari valore ulteriore disavanzo dei fondi ordinari.

Ed in effetti tale circostanza si è già verificata in occasione della riformulazione del rendiconto, senza che tuttavia l'Amministrazione regionale ne abbia tratto interamente le conseguenze. Al riguardo si segnala che le cancellazioni dei residui attivi effettuate in sede di riformulazione hanno operato sui giri 548, 360 e 806 riproducendo un fenomeno già stigmatizzato da queste Sezioni riunite in occasione dell'esame del primo schema di rendiconto dell'esercizio 2018.

I giri in argomento, presentano, a seguito delle modifiche apportate con il nuovo rendiconto 2019, oltre che un fondo cassa negativo, anche un avanzo negativo, cui corrisponde, nell'allegato n. 38 (ovvero All. a/2 - Risultato di amministrazione quote vincolate), un vincolo negativo.

Come accennato, il fenomeno dei vincoli negativi rappresenta una grave anomalia contabile e portò l'amministrazione a ritirare il primo rendiconto 2018.

Nel caso di specie il fenomeno riguarda contropartite per euro -142.618.975,79 (somma vincoli negativi giri 548, 360 e 806).

La correzione richiederebbe, verosimilmente, movimentazioni tra i fondi ordinari (NF1) e fondi vincolati, con interessamento dei saldi delle due partizioni (fondi ordinari della Regione e fondi vincolati non regionali) del risultato di amministrazione (lett. A), della parte vincolata (lett. C) e della parte disponibile (lett. E).

In sede di contraddittorio la Regione non ha contestato tale rilievo ma si è limitata a dedurre che opererà le necessarie regolazioni contabili.

Allo stato degli atti, pertanto, il risultato di amministrazione disponibile (lett. E) risulta sovrastimato di euro 142.618.975,79, che rappresenta invero un maggior disavanzo.

Misure di ripiano del disavanzo di amministrazione

L'analisi dell'andamento del disavanzo di amministrazione nel quinquennio (Cfr. tab.3.8) evidenzia l'inadeguatezza delle misure di rientro complessivamente adottate dall'Amministrazione regionale, mentre gravano ancora, come visto nei paragrafi precedenti, significative incertezze sulla sua attendibilità.

Tabella 3.8 - Andamento della parte disponibile del risultato di amministrazione - lett. E), periodo 2015/2019

Trend Parte disponibile del risultato di amm.ne lett. E)	Rendiconto di Gestione				Schema Rendiconto
	2015	2016	2017	2018	2019
Parte disponibile del risultato di amm.ne, lett. E)	-6.192.510.889,71	- 6.099.560.466,09	- 6.286.779.324,42	- 7.313.398.073,97	- 6.887.404.039,39
diff. (anno x - anno x-1)	a.b.	92.950.423,62	- 187.218.858,33	- 1.026.618.749,55	425.994.034,58
diff. (anno x - anno 2015)	a.b.	92.950.423,62	- 94.268.434,71	- 1.120.887.184,26	- 694.893.149,68

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Al riguardo, si deve rilevare che le iniziative della Regione si sono in gran parte orientate nella direzione di garantire un orizzonte temporale di recupero più ampio.

Per inquadrare il tema e riportarlo all'attualità, è utile partire dalle risultanze del Rendiconto dell'esercizio 2018 e dagli esiti del relativo giudizio di parifica.

Con Deliberazione n. 6/2019/SS.RR./PARI, del 13 dicembre 2019, a conclusione di una articolata ricostruzione condivisa dalla Regione, le Sezioni riunite concludevano (cfr. allegato referto, pag 80 e 81):

“Da quanto sopra risulta che nell'esercizio 2018 la Regione avrebbe dovuto recuperare le seguenti quote di disavanzo:

a) quota di disavanzo di competenza dell'esercizio, ex art. 1, L.r. 21/2015, euro 336.565.555,31;

b) quota non recuperata nell'esercizio precedente, euro 580.180.686,98;

c) disavanzo di gestione dell'esercizio precedente, euro 187.218.858,42;

per un totale di euro 1.103.965.100,71.

Tale valore, sebbene inferiore a quello determinato dalla Corte in sede di parifica del rendiconto generale per l'esercizio 2017, risulta comunque ben superiore ai pertinenti stanziamenti operati nel bilancio 2018 pari, al netto del capitolo 9, la cui funzione è unicamente di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità, a euro 866.415.996.

La predetta quota di competenza 2018, appunto euro 1.103.965.100,71, risulta comunque non essere stata recuperata, stante il risultato complessivo di gestione negativo dell'esercizio pari ad euro 1.026.618.749,46.

Tali quote di disavanzo dovranno quindi trovare copertura finanziaria nel bilancio di previsione 2019-2021, secondo le modalità stabilite dal D. lgs. 118/2011.

In particolare:

- euro 1.103.965.100,71, interamente nell'esercizio 2019 (art. 42, comma 12, primo periodo);
- euro 1.026.618.749,46, negli esercizi considerati nel bilancio di previsione e in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale (art. 42, comma 12, terzo periodo)".

Considerate le quote ordinarie di recupero dei disavanzi a carico del triennio, risultava, alla data del 13 dicembre 2019, un fabbisogno di copertura pari a euro 1.782.736.905,84 per l'esercizio 2019, euro 678.771.805,13 per l'esercizio 2020 ed euro 678.771.805,13 per l'esercizio 2021, per un totale di euro **3.140.280.516,09** a fronte dei quali risultavano complessivamente stanziati nel bilancio pluriennale 2019-2021, in pari data, appena euro **1.733.277.653,93**, rimanendo quindi privi di copertura finanziaria euro 1.407.002.862,16 (euro 1.247.390.755,74 per il solo 2019)

Giungeva in soccorso della Regione il D. lgs. 27 dicembre 2019 n. 158, pubblicato in pari data sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ed entrato in vigore lo stesso giorno.

L'articolo 7, comma 1, della citata disposizione, recante "Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali

e dei controlli” prevedeva: *“In sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, non potranno essere ripianate oltre il limite massimo di dieci esercizi...”*, subordinando tale agevolazione alla sottoscrizione, entro novanta giorni, di un accordo tra la Regione e lo Stato contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo.

La Regione siciliana approva il giorno seguente l’assestamento di bilancio 2019 (L.r. 28 dicembre 2019, n. 30), recependo le risultanze della parifica 2018 e ridefinendo, all’art. 4, il piano di rientro del disavanzo di amministrazione.

L’amministrazione regionale, per tale via, esercita le facoltà consentite dall’art. 1 comma 874 e 886 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, nonché, per la restante quota di disavanzo non recuperata al 31/12/2018, si avvantaggia nella misura massima consentita (10 anni) dalla predetta norma di attuazione dello statuto, con un significativo allungamento dei tempi di ripiano del disavanzo.

Per effetto della manovra, gli oneri nel triennio a copertura del disavanzo di amministrazione venivano abbattuti da un fabbisogno originario di euro **3.140.280.516,09** ad uno stanziamento complessivo di euro 1.265.669.915,55, suddiviso nel bilancio pluriennale 2019-2021 in tre rate annuali di euro **421.889.971,85**. L’esercizio 2019 beneficiava in massima parte della nuova “spalmatura” consentita dalle norme citate: le risorse da accantonare per la copertura dei disavanzi pregressi si riducevano infatti nell’esercizio da euro 1.247.390.755,74 a euro 421.889.971,85, generando maggiori spazi finanziari per la Regione per euro 825.500.783,89.

Tuttavia, l’Amministrazione regionale e il Governo non concludevano la citata intesa e, ai sensi dell’art. 7, comma 2, del D. Lgs. 158 del 2019, la facoltà concessa alla Regione di recuperare in un massimo di dieci anni il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate relative al rendiconto 2018 veniva meno, in quanto trovava applicazione la clausola che prevede che: *“il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre, qualora entro novanta giorni dall’entrata in vigore del presente decreto legislativo, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo.”*.

Ebbene, qui si evidenzia un primo rilevante *vulnus* della manovra finanziaria realizzata con l’assestamento di bilancio 2019. La Regione ha confidato o ha dato per scontato il perfezionamento dell’accordo, non prevedendo l’ipotesi di mancata sottoscrizione in virtù

della quale avrebbe dovuto interamente accantonare in bilancio le maggiori risorse a copertura dei disavanzi, pari alla differenza tra il ripiano in dieci anni ed il ripiano in tre anni.

L'intesa, come vedremo in seguito, in effetti si perfeziona soltanto nel gennaio 2021 e quindi, in assenza di adeguati stanziamenti, oltre all'esercizio 2019 anche il 2020 beneficia di una illegittima espansione della capacità di spesa della Regione, dovuta alla mancata applicazione degli effetti finanziari del predetto comma 2, dell'art. 7, del D. lgs. n. 158 del 2019, in forza del quale le risorse per la copertura del disavanzo di amministrazione, da stanziare nel triennio 2019-2021 - alla luce della mancata sottoscrizione degli impegni citati - sono ascese dagli euro **421.889.971,85**, agli euro **875.341.803,26** annui.

Ma v'è di più. Le uniche risorse stanziate in bilancio nel triennio 2019-2021 da parte della Regione siciliana sono gli euro **421.889.971,85** dell'esercizio 2019 e 2020, mentre nessuno stanziamento risulta nell'esercizio 2021.

Ad alleggerire la situazione giunge una nuova intesa tra la Regione il Governo nazionale che, ad esito di un ulteriore passaggio in Commissione paritetica, delibera il 14 gennaio 2021 su un ultimo schema di decreto legislativo che reca *“Modifiche all'art. 7 del D. Lgs. 27 dicembre 2018, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli”*. La norma prende la forma del Decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8, pubblicato in pari data nella GURI ed entrato in vigore il giorno successivo.

Le nuove norme di attuazione introducono nella legislazione previgente due importanti novità: il termine di novanta giorni per la sottoscrizione dell'accordo tra la Regione e lo Stato, originariamente previsto dal comma 2 dell'art. 7 del D. Lgs. 158 del 2019 è spostato al 31 gennaio 2021 (invero l'accordo era già stato firmato il 14 gennaio 2021), mentre si prevede che *“Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione originariamente previsto”*.

Tuttavia, in ossequio al principio *tempus regit actum*, le disposizioni di cui all'art. 7, comma 1, del D. Lgs. n. 158 del 2019, relativamente alla facoltà di ripiano in dieci anni delle quote di disavanzo non recuperate relative al rendiconto 2018, in assenza della definizione dell'accordo di cui al comma 2 entro il termine di novanta giorni originariamente previsto,

non trovano applicazione agli esercizi 2019 e 2020 e pertanto le quote ordinarie di ripiano di disavanzo a carico degli esercizi 2019 e 2020 vanno definitivamente calcolate in euro 875.341.803,26 per ciascun anno.

Tabella 3.9 – Recupero del disavanzo al 31/12/2019

ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO 2019				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE ⁽¹⁾ 31/12/2018 (a)	DISAVANZO AL 31/12/2019 (b) ⁽²⁾	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO (c) = (a) - (b) ⁽³⁾	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO 2019 ⁽⁴⁾ (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2019 (e) = (d) - (c) ⁽⁵⁾
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le Regioni e le Province autonome)	0,00	-	0,00		0
Disavanzo al 31/12/2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera N.229 DEL 14/09/2015	1.338.315.181,92	1.234.658.784,33	103.656.397,59	198.533.181,11	94.876.783,52
Disavanzo derivante dal Riaccertamento straordinario dei residui	4.761.245.284,17	4.547.810.150,74	213.435.133,43	328.361.743,72	114.926.610,29
Disavanzo derivante dal Fondo perenti al 31/12/2014	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013 (solo per le Regioni)	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL (solo Enti locali)	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2015 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2016 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2016 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2017 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	187.218.858,42	180.978.229,81	6.240.628,61	6.240.628,61	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	1.026.618.749,46	923.956.874,51	102.661.874,95	342.206.249,82	239.544.374,87
Totale	7.313.398.073,97	6.887.404.039,39	425.994.034,58	875.341.803,26	449.347.768,68

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Tali quote risultano recuperate nell'esercizio 2019 per l'importo di euro 425.994.034,58 (pari al miglioramento del disavanzo di amministrazione tra l'esercizio 2018 e il 2019), mentre per quanto riguarda l'esercizio 2020, allo stato degli atti, si può ipotizzare recuperata la quota definitivamente stanziata in bilancio pari a euro 421.889.971,86 (da segnalare che lo stanziamento 2020 è stato ripristinato, ad esercizio concluso, con l'art. 110 della L.r. del 15 aprile 2021, n.9).

Pertanto, rimarrebbero da recuperare, a valere sull'esercizio 2021:

- euro 449.347.768,68, provenienti dall'esercizio 2019;
- euro 453.451.831,40, provenienti dall'esercizio 2020.

A tali oneri di copertura disavanzo (per un totale di euro 902.799.600,08), andrebbe sommata la quota ordinaria a carico dell'esercizio 2021, euro 421.889.971,86, che porterebbe

le quote complessivamente a carico dell'esercizio 2021 assommare ad euro 1.324.689.571,94 (Cfr. tab. 3.10).

E qui si può apprezzare l'effetto-soccorso operato dall'art. 1, comma 1, ultimo periodo, del D. Lgs. 18 gennaio 2021, n. 8, che introducendo modifiche all'art. 7, comma 1, del D. Lgs. 158 del 2019, prevede il già citato rinvio di tale copertura finanziaria *"all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto"*.

In altre parole, tutti gli obblighi di copertura a carico dell'esercizio 2021 derivanti dal disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, per un importo complessivo di euro 1.324.689.571,94, vengono rinviati all'esercizio successivo a quello finale dei rispettivi piani di ammortamento delle singole componenti del disavanzo evidenziate.

Tale *modus operandi* del legislatore nazionale e regionale, ha consentito all'Amministrazione, pur nella comprensibile emergenza derivante dalla pandemia da Covid-19, di avvantaggiarsi, negli esercizi 2019, 2020 e 2021, di spazi privi di copertura finanziaria, perpetrando le politiche dilatorie sul recupero del disavanzo di amministrazione della Regione siciliana a più riprese evidenziate da queste Sezioni riunite, con un effetto a cascata che può essere così riepilogato:

Tabella 3.10 – Quote recupero disavanzo 2018 non stanziato negli esercizi 2019/2021

QUOTA A RECUPERO DISAVANZO 2018 NON STANZIATA NEGLI ESERCIZI:		
2019	2020	2021
449.347.768,68	902.799.600,08	1.324.689.571,94

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Non sfugge a queste Sezioni riunite la necessità di contemperare il principio di equità intergenerazionale, più volte richiamato dalla Corte costituzionale (cfr. ad es. Sent. n. 115/2020 rel. Carosi), con misure adeguate, anche sul fronte finanziario, a mitigare gli effetti della pandemia che hanno inevitabilmente ricadute nel lungo termine.

Rimane tuttavia impregiudicata l'esigenza di un recupero integrale, anche se in un orizzonte temporale più lungo, dell'intero disavanzo di amministrazione contabile che al 31/12/2018 ammontava ad euro 7.313.398.073,97 e si è poi ridotto a fine esercizio 2019 ad euro 6.887.404.039,39.

Al riguardo, poco comprensibili appaiono le deduzioni prodotte dall'Amministrazione in sede di contraddittorio con memorie prot. n. 51332 del 27 maggio 2021 e prot. n. 56444 del 09 giugno 2021 che peraltro non prospettano una ricostruzione analitica alternativa.

Con la prima, dapprima si attribuisce a queste Sezioni riunite la prospettazione che *“la Regione sia tenuta al recupero di un disavanzo di amministrazione superiore a quello conseguito con il presente rendiconto”* e che la norma sopravvenuta (evidentemente riferendosi al D. Lgs. 18 gennaio 2021, n. 8) sia considerata dalla Corte come *“inutiliter data”*.

Con la seconda si arriva addirittura ad introdurre un elemento ancora più estraneo all'argomento in questione: *“l'attendibilità del risultato di amministrazione in ordine alle misure e delle modalità di ripiano”*.

Premesso che *“l'attendibilità del risultato di amministrazione”* nulla ha a che vedere con la presente trattazione, risulta agli atti che, indipendentemente dalle modalità di ripiano future, il disavanzo recuperato contabilmente nel 2019 (fatti salvi gli effetti del presente procedimento) ammonta ad euro 425.994.034,58 (pari, come già scritto, al miglioramento del disavanzo di amministrazione tra l'esercizio 2018 e il 2019) e che quello complessivo da recuperare è allo stato degli atti il valore *“conseguito”* e certificato dalla Regione nell'all. 36 al rendiconto al 31 dicembre 2019, pari ad euro 6.887.404.039,39.

Rimane da verificare se nell'interpretazione di queste Sezioni riunite si possa rintracciare una attribuzione di inefficacia (*“inutiliter data”*) ovvero una valorizzazione della norma sopravvenuta (ovvero le modifiche dell'art. 7 del D. Lgs. n. 158/2019 introdotte dal D. Lgs. 18 gennaio 2021 n. 8).

Appare chiaro, dalla ricostruzione sopra illustrata, che queste Sezioni riunite abbiano ampiamente apprezzato, dal punto di vista dell'Amministrazione, e indipendentemente dal principio di equità intergenerazionale, l'utilità del novellato art. 7, valorizzando, come già avvenuto in passato, il tenore letterale di norme attinenti il ripiano dei disavanzi.

Ed infatti, in assenza delle modifiche apportate al D. Lgs. n. 158/2019, l'esercizio 2021 sarebbe stato caricato di oneri di ripiano del disavanzo pari ad euro 1.324.689.571,94, che invece, come già rammentato, vengono rinviati all'esercizio successivo a quello finale dei rispettivi piani di ammortamento delle singole componenti del disavanzo.

Si tratta di una norma *“sanante”* che supera gli effetti della regola generale enunciata dall'art. 4 comma 2 del DM 2 aprile 2015, in forza del quale si sarebbe verificata la seguente ipotesi:

1. quote di disavanzo non recuperato per euro 449.347.768,68, provenienti dall'esercizio 2019, sarebbero state a carico dell'esercizio 2020;
2. quote di disavanzo "ordinario" non recuperato nel 2020, allo stato euro 453.451.831,40, più quanto non recuperato nell'esercizio 2019, sarebbero state a carico dell'esercizio 2021;
3. l'esercizio 2021 sarebbe stato inoltre gravato delle quote di recupero disavanzo "ordinarie" che ad accordo conseguito possono definitivamente accertarsi in euro 421.889.971,86.

Le nuove norme di attuazione - *"per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19"* - legittimamente rinviando *"all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto"* il suddetto onere complessivo (sommatoria dei valori sub 2 e 3), con un effetto che allo stato può essere stimato in euro 1.324.689.571,94.

In conclusione, non si può non riconoscere l'enorme utilità per l'Amministrazione regionale del D. Lgs. 18 gennaio 2021 n. 8 che ha inoltre spostato al 31 gennaio 2021 il termine, poi rispettato, per la sottoscrizione dell'accordo tra la Regione e lo Stato contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo e di conseguenza anche l'avvio delle connesse misure.

Va evidenziato che la disciplina di cui al comma 1, II periodo, dell'art. 7 del D. Lgs. n. 158/2019, come modificato dall'art. 1 del D. Lgs. 8/2021 è da intendersi derogatoria di quella prevista dal I periodo (*"saranno ripianate in dieci esercizi"*) e richiede di adeguare il periodo di ripiano del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018 oggetto delle predette norme.

4. IL CONTO ECONOMICO

Sulla base della rendicontazione economico-patrimoniale approvata dall'organo di governo regionale, a chiusura dell'esercizio finanziario 2019 il risultato economico finale della complessiva gestione presenta un valore positivo di 582 milioni di euro circa, ricavato per differenza algebrica tra l'insieme degli elementi positivi (ricavi e proventi) e negativi (costi e oneri) rappresentati nelle diverse sezioni a scalare del Conto economico, corrispondenti, rispettivamente, a circa 18,3 e 17,7 miliardi di euro.

Gli elementi conoscitivi acquisiti nel corso dell'istruttoria e del contraddittorio orale inducono, tuttavia, a considerare la sussistenza di irregolarità idonee a inficiare l'attendibilità del risultato finale dell'esercizio.

Con riferimento a quelle di maggiore impatto, si osserva che la rilevazione dei componenti positivi di competenza economica dell'esercizio non costituisce il corretto esito delle necessarie operazioni di rettifica sull'importo dei proventi/ricavi registrati nel corso della gestione.

In generale, come specificamente richiesto dall'applicazione del principio della competenza economica, in mancanza di una correlazione con gli oneri/costi dell'esercizio, dovrebbe puntualmente procedersi alla sospensione di una quota dei proventi/ricavi tra i risconti passivi.

L'esistenza di nuove economie da *“vincoli da trasferimenti”* e da *“vincoli formalmente attribuiti dall'ente”*, a chiusura dell'esercizio 2019, e la carenza di alcuna corrispondente determinazione di nuovi risconti passivi, è sintomatico dell'erronea registrazione contabile per l'intero ammontare, a titolo di proventi/ricavi di competenza economica dell'esercizio, da un lato, dei trasferimenti attivi correnti e di quelli ricevuti per investimenti diretti o destinati a terzi e, dall'altro, di tutte le ulteriori entrate, senza curare le scritture di assestamento economico di fine esercizio per sospenderne la parte che non ha dato luogo a spesa correlata.

Sul punto, l'Amministrazione ha riconosciuto la carenza di un'accurata analisi sulla formazione di nuove economie vincolate a chiusura del periodo contabile, in fase di compilazione delle corrette scritture di assestamento economico, e ha manifestato l'intendimento di procedere al complessivo riesame dei documenti contabili dal prossimo esercizio finanziario, al fine di considerare l'insieme dei proventi sospesi derivanti dalla

formazione di economie vincolate risalenti anche ad anni precedenti, con conseguente rideterminazione del *Fondo di dotazione* dello SP e dell'ammontare dei risconti passivi.

Ulteriori profili problematici investono la quantificazione della "*Quota annuale di contributi agli investimenti*", per un valore pari a zero nell'esercizio 2019, in quanto si riscontrano nel Conto del bilancio spese in conto capitale finanziate anche a mezzo di contributi ricevuti da terzi e finalizzati alla realizzazione di investimenti diretti. Come riconosciuto dalla stessa Amministrazione, la mancata valorizzazione della voce si palesa errata poiché si sarebbe in presenza di proventi di competenza per la quota-parte correlata agli ammortamenti dei beni finanziati dai medesimi nell'esercizio 2019, mentre il valore del provento derivante dal contributo ricevuto, corrispondente alla rimanente quota da ammortizzare negli esercizi futuri, dovrebbe dare luogo alla formazione di risconti passivi.

Altre perplessità investono, inoltre, l'esatta quantificazione di ratei e risconti in corrispondenza di ricavi/proventi relativi all'amministrazione delle proprie immobilizzazioni materiali e di oneri/costi per l'uso di beni di terzi e per prestazioni di servizi, le quali rappresentano quelle classiche fattispecie di acquisizione e cessione di utilità economiche che non si esauriscono nel corso dell'esercizio di riferimento ma che, sovente, coinvolgono anche l'esercizio successivo, basandosi sull'esistenza di rapporti di durata.

Si osserva, infatti, che le informazioni necessarie all'elaborazione delle scritture di assestamento economico di fine esercizio sono state raccolte *ex post* dalla Ragioneria Generale sulla base di una rappresentazione meramente documentale proveniente dalle varie articolazioni dell'Amministrazione, che vengono sollecitate per iscritto di volta in volta.

In assenza di affidabili sistemi di rilevazione automatica e contestuale di dati, che ne permettano la conservazione e lo scambio informatico, non appare remoto il rischio che le operazioni di rettifica o integrazione delle quote dei componenti positivi e negativi di competenza possano risultare ampiamente incerte e lacunose, in quanto fondate su indicazioni parziali e frammentarie. Ciò, soprattutto, ove si ponga mente che l'Amministrazione della Regione siciliana si caratterizza per un'organizzazione complessa ed estesa in ampia parte del territorio.

5. LO STATO PATRIMONIALE

Nelle relazioni delle Sezioni riunite viene ormai da anni dedicata particolare attenzione all'analisi dello Stato patrimoniale in considerazione dello stretto legame fra la contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale, in quanto finalizzate alla rappresentazione puntuale e veritiera della gestione dell'amministrazione pubblica, pur se da prospettive e con metodi diversi.

Sul versante metodologico, si è seguito il metodo già utilizzato per gli esercizi finanziari passati. In particolare, l'esame dello Stato patrimoniale per il 2019 ha riguardato, preliminarmente, la verifica dell'attuazione di interventi volti alla soluzione definitiva di annose problematiche che per la loro gravità hanno finito per inficiare la veridicità, la regolarità e l'attendibilità del documento nel suo complesso.

Va sottolineato che le criticità di carattere generale, già rilevate nei precedenti esercizi, risultano -in massima parte- ancora presenti nello Stato patrimoniale per l'esercizio 2019. E' ancora irrisolta la problematica riguardante la "ricognizione straordinaria del patrimonio" e la conseguente rideterminazione del suo corretto valore, così come previsto dal paragrafo 9.2 dell'allegato 4.3 del decreto legislativo n. 118/2011, sia per la classificazione delle voci, sia per i criteri di valutazione. Il processo di ricognizione straordinaria prevista per l'avvio della contabilità economico patrimoniale è infatti ancora *in itinere* per tutte le tipologie di beni: immobili, mobili, oggetti d'arte. Non è stato nemmeno completato l'inventario dei beni immobili dell'ex "*Azienda delle foreste demaniali*", il cui valore risulta immutato negli anni ed è quantificato in euro 2.059.649,78; si tratta chiaramente di un valore inattendibile. Per i beni immobili non risulta neppure definita la migrazione delle informazioni dalle scritture contabili presenti solo su supporto cartaceo alle previste nuove scritture contabili informatiche.

È ancora irrisolta la questione relativa alla registrazione contabile dei movimenti finanziari e dei correlati movimenti di natura economico-patrimoniale, poiché ciò avviene in modalità non concomitante.

Le Sezioni riunite devono pertanto constatare il notevole e inescusabile ritardo della Regione nel provvedere agli adempimenti in materia previsti dal decreto legislativo n. 118 del 2011, sebbene la Corte nelle relazioni di parifica degli scorsi anni abbia ripetutamente censurato tale situazione.

Con riferimento alle immobilizzazioni finanziarie, sono emerse significative criticità, che qui saranno riassunte. Innanzitutto, non appare corretta la stima del valore delle partecipazioni in società che hanno riportato continue e durature perdite nel corso degli anni. Alcune di tali società sono state ricapitalizzate dalla Regione siciliana; si tratta, in particolare, di Airgest s.p.a., Interporti siciliani s.p.a. e Parco scientifico e tecnologico della Sicilia s.c.p.a. Suscita perplessità la continua ricapitalizzazione di società in costante perdita, tenuto conto del divieto di “soccorso finanziario” sancito all’art. 14 del decreto legislativo n. 175 del 2016.

In generale per le immobilizzazioni finanziarie, si è accertato che gli incrementi e/o decrementi nei valori delle partecipazioni societarie sono dovuti essenzialmente a rettifiche per adeguare i valori dello Stato patrimoniale a dati contabili più recenti, atteso che i bilanci delle società vengono approvati e trasmessi alla Regione spesso con notevole ritardo. I valori esposti, dunque, non risultano temporalmente omogenei e inficiano la veridicità dello stato patrimoniale nella sua interezza. Inoltre, in presenza di perdite durevoli di alcune società, neppure è stata considerata dall’Amministrazione l’esigenza di una svalutazione superiore a quella eventualmente risultante dalla mera applicazione del metodo del patrimonio netto.

Le Sezioni riunite osservano come ulteriore criticità molto grave la mancata elaborazione di un documento conciliativo dei rapporti di credito e di debito tra la Regione siciliana e tutte le società partecipate, tanto che nell’attivo dello Stato patrimoniale il dato dei crediti per trasferimenti e contributi verso imprese controllate e partecipate non è stato valorizzato.

Con riferimento ai “Crediti verso altre amministrazioni pubbliche, imprese controllate, imprese partecipate e altri soggetti” si riscontrano innumerevoli criticità di carattere generale. In particolare, la Regione non è stata in grado di fornire i necessari chiarimenti in merito alle eventuali refluenze delle risultanze dei rendiconti dei suoi enti strumentali sullo Stato patrimoniale in ordine ad eventuali crediti e debiti e ad ogni altra posta patrimoniale interessata. La Regione, infatti, non è in possesso dei rendiconti e dei bilanci degli Enti strumentali; non vi è quindi la riconciliazione delle poste creditorie e debitorie interne al Gruppo Amministrazione Pubblica Regione anche a causa della scarsa collaborazione da parte degli Enti e dei Dipartimenti regionali che hanno la vigilanza amministrativa.

In merito alla partecipazione in “IRFIS FinSicilia S.p.A.”, va segnalato che l’aumento del capitale sociale è stato finanziato dalla rinuncia a un credito da parte della Regione e non può quindi ritenersi gratuito.

Va precisato che neppure nel 2019 ci sono stati particolari sviluppi nella definizione dei procedimenti relativi a società “in liquidazione”, inserite tra le immobilizzazioni dello Stato patrimoniale 2019.

In relazione alla partecipazione al fondo di dotazione del “Banco di Sicilia – Divisione Sicilcassa S.p.A. in liquidazione coatta” per un valore di euro 59.196.051,17, le Sezioni riunite rilevano che tale valore è presente nello Stato patrimoniale e ancora prima nel Conto generale del patrimonio da parecchi anni, senza che sia stata data mai alcuna valida giustificazione.

Le voci dell’attivo circolante presentano anch’esse gravi criticità. Si segnala, in particolare, che i “Crediti per trasferimenti e contributi” comprendono anche quelli “verso imprese controllate” e “verso imprese partecipate” risultano con valori pari a zero come per i precedenti esercizi. In merito a tale voce, va sottolineato che l’Amministrazione non ha compiuto la verifica dei crediti e dei debiti ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. 118/2011, a causa della mancata conciliazione dei dati delle proprie scritture contabili con quelli delle società partecipate.

Per quanto attiene alle disponibilità liquide, si osserva che non appare rispettato il principio di universalità del bilancio con riferimento all’importo di € 2.971.249,32 quali *“giacenze al 31 dicembre del conto corrente dedicato al programma operativo Italia-Tunisia”*.

Inoltre, le Sezioni riunite rilevano che l’Assessorato regionale della Salute ha rappresentato di non avere contezza delle somme vincolate prelevate dal conto di tesoreria della sanità e temporaneamente utilizzate in termini di cassa per il finanziamento di altre spese, ai sensi del punto 6.2., ultimo periodo, del principio contabile allegato 4/3 del decreto legislativo n. 118 del 2011. Ciò incide negativamente sull’attendibilità della voce in commento.

Una costante criticità dello Stato patrimoniale riguarda i ratei e i risconti attivi. Le Sezioni riunite osservano che anche nel 2019 i “ratei attivi” registrano valori pari a zero, sebbene venga riscontrata la presenza di proventi derivanti dalla gestione di beni e servizi e diversi, quali fitti attivi o fattispecie analoghe elencate in nota integrativa tra i componenti positivi del Conto economico.

Per quanto attiene al passivo, risulta assai preoccupante il fatto che il “patrimonio netto”, anche per il 2019, sia esposto con valore negativo (-4.663.583.830) per la presenza del “fondo di dotazione” anch’esso negativo (-7.181.105.182).

Inoltre, risultano numerose criticità nella quantificazione delle voci relative a fondi ed accantonamenti; su ciò si rinvia a quanto osservato dalle Sezioni riunite in ordine a ciascun accantonamento.

Va ancora osservato che la posta dei "Ratei passivi" non risulta esaustiva di tutte le voci di costo presumibilmente soggette a rettifiche/integrazioni, in considerazione delle prestazioni di servizi e degli utilizzi di beni di terzi elencati nelle tabelle di pag. 67 e 68 della nota integrativa. Anche la posta dei "Risconti passivi" non pare completa di tutte le voci di ricavo presumibilmente soggette a rettifiche. Inoltre, desta perplessità la presenza di valori pari a zero in relazione alle voci patrimoniali "Contributi agli investimenti" e "Concessioni pluriennali", tenuto conto dell'ampia casistica di voci di ricavi soggetti a rettifica a fine esercizio, in quanto di competenza di futuri esercizi.

Tanto premesso, le Sezioni riunite ritengono opportuno riassumere le criticità più rilevanti con particolare riguardo per quelle di carattere generale e metodologico, che incidono negativamente sull'attendibilità e sulla regolarità complessiva dell'intero documento, tanto da determinarne l'irregolarità:

1)- non è stata completata la ricognizione straordinaria del patrimonio, prevista dal paragrafo 9.2. dell'Allegato 4/3 del decreto legislativo n. 118 del 2011;

2)- non è stato utilizzato un metodo di registrazione contabile concomitante e sincronico in partita doppia;

3)- non è stato completato l'inventario dei beni dell'ex Azienda foreste demaniali;

4)- la Regione siciliana ha sistematicamente proceduto alla ricapitalizzazione di società con continue e gravi perdite;

5)- non è stata elaborata la conciliazione dei rapporti di credito e di debito tra le società partecipate e la Regione siciliana;

6)- in considerazione della presenza di società partecipare con perdite reiterate, non appare corretta l'esposizione dei relativi valori tra le immobilizzazioni finanziarie;

7)- non vi è evidenza contabile in merito alle refluenze delle risultanze dei rendiconti degli enti strumentali della Regione sullo Stato patrimoniale della medesima con riferimento a eventuali crediti e debiti e ad ogni altra posta patrimoniale interessata; la Regione, peraltro, risulta priva di un adeguato sistema di controllo e di verifica sui rapporti finanziari e patrimoniali con tali enti;

8)- non vi è contezza delle somme vincolate prelevate dal conto di tesoreria della sanità e temporaneamente utilizzate in termini di cassa per il finanziamento di altre spese, ai sensi del punto 6.2., ultimo periodo, del principio contabile allegato 4/3 del decreto legislativo n. 118 del 2011;

9)- i ratei e risconti non sono adeguatamente valorizzati;

10)- sussistono gravi anomalie nella quantificazione dei fondi e degli accantonamenti.

6. LA GESTIONE DELLE ENTRATE

Nell'esercizio 2019 il totale generale delle entrate ammonta, complessivamente, a 21 miliardi di euro, con un incremento del 3,2 per cento rispetto all'esercizio 2018 (che a sua volta aveva registrato un incremento dell'1,8 rispetto al 2017) e lascia intravedere il consolidarsi di un percorso positivo.

Se si esclude il gettito contabilizzato al titolo 9, che afferisce alle partite di giro, ovvero ad entrate che si compensano interamente nella spesa, il maggiore incremento del 4,69 per cento si registra, nel complesso, nelle Entrate correnti (Titoli 1-2-3), trainate dalle entrate extratributarie e dai trasferimenti correnti, mentre il Titolo 1 delle *Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa* il cui gettito è stato - nel triennio - direttamente influenzato dal diverso sistema di attribuzione delle entrate disposto con l'Accordo del 2016 e le conseguenti disposizioni di attuazione, registra un incremento di appena lo 0,8 per cento.

L'IRPEF, che con un gettito di 5,7 miliardi assicura al bilancio il 48,3 per cento delle entrate tributarie, registra una lieve flessione (-0,2 %) rispetto all'esercizio 2018.

Tra le imposte indirette, l'IVA assorbe il 16,9 per cento delle entrate tributarie, con accertamenti per complessivi 2 miliardi e presenta un lieve incremento (+1%) rispetto a 2018, con 1 miliardo e 980 milioni.

L'IRAP si presenta in crescita dell'1,3 per cento rispetto al gettito del 2018 con accertamenti per complessivi 1.215 milioni di euro, a fronte dei 1.199 milioni del 2018 e dei 1.177 milioni del 2017. Tutte le entrate della tipologia 102 (*IRAP sanità e IRAP derivante da manovra fiscale regionale, oltre all'Addizionale regionale all'IRPEF e all'Addizionale all'IRPEF derivante da manovra fiscale regionale*) che assicurano un gettito destinato interamente alla spesa sanitaria, pari a 1.720 milioni di euro registrano una flessione dell'8,4 per cento rispetto ai 1.880 milioni del 2018.

Le "Entrate extratributarie", di modesta entità in termini di valori assoluti, registrano accertamenti per complessivi 775 milioni, in sensibile incremento rispetto ai 519 milioni dell'esercizio 2018 (51,9%) e ai 569 milioni del 2017 (36,3 %).

In detto titolo rientrano entrate amministrate direttamente dalla Regione e, in tal senso, l'incremento degli accertamenti è indicativo della maggior cura riposta dalle amministrazioni regionali della riscossione delle proprie entrate.

Sull'incremento del totale delle entrate nel 2019 incidono anche gli accertamenti per 1.056 milioni di euro delle entrate in conto capitale, che appaiono in ripresa rispetto all'esercizio 2018, ancorché per soli 387 milioni.

Infatti, nel 2018 le suddette entrate si erano ridotte sensibilmente rispetto ai valori del 2016, raggiungendo il minimo storico di accertamenti. Il fenomeno, come già sottolineato lo scorso anno, necessita di una decisa inversione di tendenza da parte della Regione, finalizzata ad eliminare le disfunzioni (organizzative, normative, regolamentari) poste alla base dei rallentamenti nell'attuazione dei programmi di spesa, specie in vista della disponibilità delle risorse del *recovery fund*, la cui utilizzazione sarà necessariamente ancorata al rispetto di precise tempistiche nell'attuazione di investimenti produttivi che riguarderanno, prioritariamente, settori in cui l'amministrazione regionale è in forte ritardo, ossia l'innovazione tecnologica, la digitalizzazione dei processi e la cura dell'ambiente e del territorio.

Appare significativa la circostanza che in sede previsionale la Regione avesse programmato una forte accelerazione della spesa in conto capitale, che avrebbe consentito l'accertamento delle corrispondenti entrate: tuttavia, alla fine dell'esercizio si registrano minori entrate, rispetto alle previsioni, per 991 milioni, indice che il complesso sistema amministrativo, non solamente regionale ma anche a livello delle amministrazioni locali beneficiarie dei fondi extraregionali, non è in grado di accelerare i processi di spesa e rendicontazione delle risorse impiegate, ma riesce solo ad assicurare il raggiungimento dei *target* di spesa minimi per la certificazione delle risorse extraregionali.

Nel 2019 il gettito delle entrate tributarie non è stato in grado di trainare significativamente l'incremento delle entrate correnti, ascrivibile, invero, per la quasi totalità ai trasferimenti correnti dello Stato, anche per cofinanziamenti di programmi europei (+11,1%) oltre che alle entrate extratributarie (+51,9 per cento).

Pertanto, da una parte può affermarsi che, a regime, l'attribuzione dei tributi devoluti in forza del criterio del maturato abbia cercato di correggere le storture determinate dalla normativa che aveva inciso sullo spostamento del luogo di riscossione dei tributi erariali - riducendone il gettito per la Regione - ed abbia contribuito ad assicurarne una certa stabilità; dall'altra, tuttavia, la misura dell'incremento delle entrate tributarie, specialmente nel 2019, non si rivela in linea con quello delle stesse entrate al livello statale (tenuto conto, comunque, dell'andamento dei redditi e dell'economia in Sicilia): a fronte di una crescita del 2,5 per

cento degli accertamenti delle entrate tributarie (da imposte dirette e indirette) in ambito statale, nella Regione l'incremento è di appena lo 0,8 per cento.

I dati di bilancio, pertanto, non appaiono confermare l'idoneità dei decimi individuati nelle disposizioni di attuazione per il calcolo dell'imposta spettante alla Regione, ad assicurare – come previsto nello Statuto siciliano – un livello di entrate sufficiente per l'espletamento di tutte le funzioni esercitate in virtù dell'autonomia speciale, specie in considerazione dell'entità del concorso alla finanza pubblica che, pur ridotto significativamente nel 2019, assorbe risorse finanziarie per circa un miliardo, di cui entrate correnti per 851 milioni e 140 milioni a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione-programmazione 2014-2020.

La completa attuazione dello Statuto siciliano, infatti, è un tema ancora aperto.

Infatti, le modifiche delle disposizioni di attuazione non attribuiscono risorse “aggiuntive” alla Regione siciliana ma apportano solamente idonei correttivi agli effetti distorsivi recati sul gettito devoluto da alcuni provvedimenti normativi statali.

In data 19 dicembre 2018 è stato stipulato un nuovo Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana che ha prodotto effetti nel 2019.

Il predetto Accordo disciplina l'entità del concorso della Regione alla finanza pubblica a partire dall'anno 2019, che è ridotto a 1.001 milioni (a fronte di 1.305 milioni del 2018), ancorando le modalità per lo Stato di modificare unilateralmente il contributo richiesto alla Regione solo in presenza di “eccezionali emergenze finanziarie” e manovre “straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico”; attribuisce alla Regione un contributo di 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole a valere sui Fondi di Sviluppo e Coesione- Patto per la Sicilia.

Il contenuto dell'Accordo è stato recepito dallo Stato con la legge di bilancio 30 dicembre 2018, n. 145, art.1, commi 880-886.

In data 15 maggio 2019 è stato sottoscritto un accordo integrativo del precedente, relativo al sostegno agli enti di area vasta della Regione: Liberi Consorzi e Città metropolitane. I contenuti del citato Accordo integrativo sono stati recepiti dall'art. 38-*quater* del decreto-legge n. 34 del 2019.

Altro importante tema dell'accordo del 19 dicembre 2018 attiene alla riqualificazione della spesa regionale: il comma 884 della legge di bilancio 2019 stabilisce l'impegno per la Regione

siciliana ad accrescere la spesa per investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno dal 2019 al 2025. Su tale direttrice si inserisce il recente accordo Stato-Regione stipulato in data 14 gennaio 2021, finalizzato all'adozione, da parte della Regione, di specifici impegni di rientro dal disavanzo attraverso riduzioni strutturali di spesa corrente da realizzare per gli anni dal 2021 al 2029.

Appare evidente, pertanto, che la capacità espansiva delle entrate nel bilancio regionale da una parte deve essere ancorata all'incremento del gettito tributario assicurato dalle modifiche del sistema di devoluzione delle entrate; dall'altra, occorre intervenire in modo più efficace sulla gestione delle risorse in conto capitale, puntando su una riorganizzazione degli uffici e dei sistemi di gestione della spesa comunitaria, in cronico ritardo rispetto alla programmazione, con conseguente mancato introito in termini di entrate di fondi extraregionali.

Queste Sezioni riunite ritengono necessario, infine, che l'amministrazione implementi, anche con opportune proposte di modifiche legislative, il percorso - di cui si intravedono i primi risultati - volto ad incrementare tutti quei proventi propri, in settori strategici (beni culturali, turismo, territorio e ambiente, energia) che singolarmente considerati presentano gettiti modesti ma che nel complesso, ove indirizzati ad un concreto obiettivo di raddoppio del gettito, possano attrarre ulteriori risorse da destinare alla spesa produttiva.

Residui attivi.

A seguito degli esiti della deliberazione n. 136/2020/GEST, con la quale è stata accertata l'irregolarità di residui attivi per un importo superiore alla c.d. "soglia di rilevanza" del 2 per cento - costituita dal livello di errore massimo scusabile nella contabilizzazione dei residui attivi - con conseguente dichiarazione di inattendibilità dell'intera popolazione campionata, la Regione ha provveduto a ritirare il rendiconto, a disporre un nuovo riaccertamento ordinario dei residui, approvato con deliberazione di G.R. n. 109 del 4 marzo 2021, dopo aver avviato una più accurata verifica dei residui disposta con la circolare della Ragioneria generale n. 1 del 13 gennaio 2021;

Il nuovo rendiconto presenta significative differenze rispetto al precedente, oggetto di riesame, sia sul versante degli accertamenti che dei residui attivi: infatti, sono stati cancellati accertamenti di competenza per complessivi 145 milioni e residui attivi per complessivi 238 milioni.

Dal conto del bilancio al 1° gennaio 2019 i residui attivi da riscuotere ammontavano a 4.482 milioni di euro, mentre a fine esercizio la consistenza degli stessi è pari a 4.201 milioni, di cui 1.152 milioni costituiscono *residui di nuova* formazione, mentre i restanti 2.949 milioni si riferiscono a residui degli anni precedenti.

Con deliberazione n. 52/2021/GEST la Sezione del controllo ha sottoposto a nuova verifica i residui attivi risultanti dal riaccertamento ordinario approvato con deliberazione di G.R. n. 109/2021 citata, con i criteri di campionamento di cui alla deliberazione n. 57/2021/INPR.

L'amministrazione, a seguito del ritiro in autotutela del rendiconto generale, ha provveduto ad un complessivo riesame di tutti gli atti di impegno ed accertamento relativi ai programmi dei capitoli di entrata 5008 e 4712 del Dipartimento Istruzione e Formazione professionale, provvedendo a cancellare quelle partite attive non sorrette da impegni contabili. L'analisi si è rivelata molto complessa, tanto da parte dell'amministrazione che della Corte.

Le partite campionate del suddetto Dipartimento sono state dichiarate regolari; tuttavia, la Sezione del controllo ha osservato che l'operazione di riallineamento risultante dal riaccertamento straordinario di cui alla delibera di G.R. n. 109 del 2021 ha rettificato lo squilibrio tra accertamenti ed impegni dell'intero programma operativo, contabilizzando correttamente le re-imputazioni al P.O. FSE ed eliminando quei residui attivi eccedenti l'ammontare degli impegni. La complessità dell'operazione ha confermato, in ogni caso, la poca trasparenza della rappresentazione contabile che emerge dalla lettura dei dati di rendiconto che pur apparendo conforme al principio di veridicità, impone all'amministrazione, d'ora in poi, il rigoroso rispetto del principio della competenza finanziaria potenziata, idoneo a consentire una chiara e trasparente leggibilità dei dati contabili, cui devono fare riscontro singoli atti gestionali giustificativi delle operazioni sottostanti.

L'esito della seconda verifica si è concluso la deliberazione n. 79/2021/GEST con la quale sono state dichiarate irregolari residui attivi per complessivi euro 1.280.396,84

7. L'ANDAMENTO DELLA SPESA

Le dinamiche di lungo termine della spesa dimostrano un sempre più marcato orientamento alla gestione corrente e la conferma di una bassa propensione agli investimenti, non in linea con la visione strategica del Documento di Economia e Finanza Regionale 2019/2021 (DEFR).

In particolare, gli stanziamenti definitivi relativi alle spese correnti sono passati da 16.278 milioni di euro del 2010 (pari al 52% della spesa totale²) a 16.6688 milioni di euro del 2019 (71,4% della spesa totale), mentre quelli per spese in conto capitale si sono ridotti da 13.934 milioni di euro del 2010 (45% della spesa totale) a 3.134 milioni di euro circa del 2019 (13,43% della spesa totale).

Analogo andamento registrano gli impegni che passano, con riferimento alle spese correnti, da 14.893 milioni di euro del 2010 (pari al 77,33% della spesa totale) a 15.418 milioni di euro (88,03%), mentre le spese in conto capitale, passano da 3.531 milioni di euro (pari al 15,53% della spesa totale) a 1.165 milioni di euro (6,71%).

Ancora più marcato il fenomeno osservato dal punto di vista dei pagamenti, ove le spese correnti crescono, sia in valore assoluto sia in termini percentuali, da 12.253 milioni di euro del 2010 (pari all'83,5% della spesa totale) a 14.143 milioni di euro del 2019 (89,94% della spesa totale), mentre le spese in conto capitale si riducono da 1.586 milioni di euro del 2010 (pari al 10,81% della spesa totale) a 650 milioni di euro del 2019 (4,13%) raggiungendo il minimo storico assoluto.

Tra il 2017 e il 2019, gli stanziamenti definitivi relativi alle spese correnti si sono ridotti del 4,75%, mentre quelli per le spese in conto capitale hanno registrato una riduzione del 25,77%.

Rispetto alle previsioni finali di competenza pari a 23.344 milioni di euro (al netto delle partite di giro e della quota di disavanzo di amministrazione), nel 2019 sono state impegnate spese per 16.583 milioni di euro, al netto delle partite di giro, imputate allo stesso esercizio. Nel fondo pluriennale vincolato sono rappresentati gli impegni imputati agli esercizi successivi per 1.121 milioni di euro.

² La spesa totale, con riferimento agli stanziamenti definitivi, è da intendersi sempre al netto del disavanzo finanziario.

Le economie di competenza, date dalla differenza tra le previsioni di spesa e gli impegni totali, risultano pertanto pari a 5.538 milioni di euro.

La capacità di impegno nel 2019 è pari al 79,83% registrando un valore più alto rispetto all'esercizio precedente, pari al 76.68%.

Gli impegni di spesa, al netto delle partite di giro, che erano stati contabilizzati nel 2018 in 16.787 milioni di euro, registrano nel 2019 un incremento del 4,33% raggiungendo il valore di 17.514 milioni di euro, con un incremento complessivo nel triennio pari al 3%.

In misura controtendenziale rispetto alle variazioni dell'anno precedente, si registra un incremento sia delle spese correnti (+1,29%), che passano da 15.222 milioni di euro a 15.418 milioni di euro, sia di quelle in conto capitale, che passano da 1.127 milioni di euro nel 2018 a 1.165 milioni di euro nel 2019 (+3,37%), in linea con l'obiettivo di finanza pubblica di incremento degli impegni della spesa per investimenti di almeno il 2% rispetto all'esercizio precedente, fissato nell'Accordo sottoscritto con il MEF il 19.12.2018 e trasfuso nell'art. 1, commi da 883 a 886, della legge 30.12.2018 n. 145.

A fronte delle spese complessive impegnate nell'esercizio, pari a euro 17.514 milioni di euro, i pagamenti in conto competenza, al netto dei servizi in conto terzi, ammontano a 15.724 milioni di euro, con un indice di pagamento pari al 89,78%, mentre i residui passivi di nuova formazione si sono attestati a 1.790 milioni di euro: rispetto all'esercizio precedente aumentano i pagamenti (+2,73%) e i residui passivi di competenza (+20,87%).

Nell'esercizio 2019 il rapporto impegni/pagamenti risulta elevato per la spesa corrente (91,73%) mentre si riduce notevolmente per le spese in conto capitale (55,79%) con un trend decrescente rispetto al biennio precedente (76,62% nel 2017 e 66,02% nel 2018).

I pagamenti di competenza per spese correnti diminuiscono da 14.171 milioni di euro del 2018 a 14.143 milioni di euro del 2019 (-0,2%); si registra, altresì, una contrazione dei pagamenti di competenza per le spese in conto capitale (-12,63%), nonostante l'incremento degli impegni, con il risultato di attestarsi al 3,53% del totale generale (passando da 744 milioni di euro nel 2018 a 650 milioni di euro nel 2019). In ordine a quest'ultimo dato, queste Sezioni Riunite rilevano che, a fronte del rispetto formale di quanto stabilito nel citato Accordo del 19.12.2018, recepito nel comma 884 dell'art. 1 della legge n. 145/2018, che fa riferimento all'incremento del 2% degli impegni per spese di investimento, dal rendiconto in esame emerge una rilevante contrazione dei pagamenti per la medesima voce, indice del

mancato pieno raggiungimento dell'obiettivo (dal punto di vista sostanziale) e della lentezza dei procedimenti di spesa per investimenti.

L'analisi della spesa corrente ha evidenziato come, a fronte di una previsione definitiva di 16.668 milioni di euro, le spese correnti impegnate nell'esercizio sono ammontate a 15.418 milioni di euro.

Al fine di un'analisi della rigidità della spesa corrente regionale, anche nel 2019 trova conferma come, nelle fasi fondamentali delle relative procedure contabili, cioè quelle degli stanziamenti definitivi (16.667,61 milioni di euro), degli impegni (15.417,58 milioni di euro) e dei pagamenti di competenza (14.142,5 milioni di euro), risultino preponderanti tre ambiti di spesa: a) sanitaria - missione 13 "tutela salute" : 9.762,51 milioni di euro per stanziamenti e impegni e 9.675,53 milioni di euro per i pagamenti; b) accantonamenti tributari per il concorso della Regione al raggiungimento degli obiettivi statali di finanza pubblica : 1.001 milioni³; c) redditi di lavoro dipendente : 739,39 milioni per stanziamenti e impegni e 725,53 milioni di euro per pagamenti.

Il Fondo pluriennale vincolato (FPV), alla chiusura dell'esercizio 2019, ammonta a 1.121,10 milioni di euro, di cui 277,78 milioni di euro di parte corrente e 839,29 milioni di euro di parte capitale. L'aumento degli stanziamenti al FPV, con un incremento di 204,45 milioni di euro (+33%) rispetto al valore iniziale di 916,65 milioni euro (FPV al 31.12.2018), dimostra la proiezione nel tempo delle iniziative avviate e, in particolare, il condivisibile sforzo di innalzare il livello degli investimenti, che emerge dall'incremento della voce delle spese in C/capitale (euro 839,29) rispetto al 2018 (euro 558,73).

La classificazione della spesa per missioni e programmi, che dovrebbe consentire di collegare la funzione di rendicontazione al ciclo di programmazione dell'Ente, risulta nel caso della Regione siciliana di ridotta utilità, attesa l'inadeguata rappresentazione di obiettivi e politiche pubbliche nei documenti di programmazione regionale. Non sorprende l'elevata incidenza della Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione) sul totale generale, a livello di stanziamenti definitivi (25,46%), di impegni (19,52%) e di pagamenti (21,2%), inferiore soltanto alla Missione 13 (Tutela della salute), i cui dati per le tre fasi della spesa indicate, infatti, sono pari rispettivamente al 35,37%, al 47,33% ed al 47,47%.

³ Tale importo, contrariamente a quanto accaduto negli esercizi precedenti, ha trovato copertura in risorse ordinarie proprie della Regione e non più mediante utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione.

L'insieme delle risorse delle due missioni incidono per il 60,83 per cento sul totale degli stanziamenti definitivi, per il 66,85 per cento su quello degli impegni e per il 68,67 per cento sul complesso dei pagamenti, rappresentando di conseguenza i principali fattori strutturali della rigidità dei conti pubblici regionali.

Al 31/12/2019 il valore dei residui passivi, pari a euro 3.563 milioni di euro, conferma l'inversione di tendenza rispetto al *trend* decrescente del triennio 2015-2017 (con un valore minimo registrato nel 2017 di 2.631 milioni di euro), pur rilevando un incremento percentuale dell'1,22% rispetto all'esercizio precedente.

A seguito dell'approvazione della nuova versione del Rendiconto dell'esercizio 2019, avvenuta con deliberazione di G.R. n. 121 del 4 marzo 2021 (dopo il ritiro in autotutela della precedente versione), la Giunta regionale ha riapprovato il Riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi con deliberazione n. 109 del 04 marzo 2021 e, ad esito del descritto iter, i residui passivi al 31/12/2019 sono stati quantificati complessivamente in 3.562,99 milioni di euro, al netto dei capitoli di spesa inclusi nel perimetro sanitario pari a euro 1.512,91 milioni di euro, contro 3.524,55 milioni di euro dell'inizio dell'anno (- 1,22%). Quelli imputabili alla parte corrente ammontano a euro 1.920,44 milioni, quelli in conto capitale a euro 714,97 milioni.

Le Sezioni Riunite hanno effettuato uno specifico approfondimento sul fenomeno dei debiti fuori bilancio (in prosieguo DFB) della Regione Siciliana. Dalla disamina della situazione dei debiti fuori bilancio emergono i seguenti profili critici:

1. In ordine ai DFB lett. a) degli esercizi 2018 e 2019, i dati evidenziano notevoli ritardi nel reperimento delle somme a seguito della pubblicazione delle sentenze esecutive (o analoghi e idonei titoli esecutivi) e nella fisiologica conclusione del procedimento di spesa, in violazione dell'art. 73 del D. Lgs. n. 118/2011, con gli intuibili profili di danno per la Regione Siciliana. Dall'esame delle singole fattispecie, emergono debiti risalenti nel tempo e maturati in precedenti esercizi, il cui riconoscimento è stato rinviato all'esercizio in esame, in violazione dei principi contabili.

2. Risultano ancora pendenti i DDL n. 605 (DFB dell'esercizio 2018, lett. "d" ed "e"), n. 645 (DFB dell'esercizio 2019 - primo semestre - lett. "e") e n. 746 (DFB dell'esercizio 2019 - secondo semestre - lett. "e"), per un importo totale di euro 101.387.813,18. In merito a tali DFB non ancora riconosciuti si osserva che:

a. Nei citati DDL viene individuata quale fonte di copertura la “Riduzione della Missione 20 – Programma 3- Capitolo 215740, Fondo rischi contenzioso e spese legali”, il quale viceversa dovrebbe essere utilizzato solo per l’impegno delle somme relative ai debiti derivanti dal contenzioso pendente o concluso con sentenza.

b. Dall’esame dei documenti contabili e dei riscontri istruttori emerge che la Regione siciliana, nelle more del riconoscimento e della copertura di tali DFB, non ha provveduto ad accantonare la somma di euro 101.387.813,18 in un apposito Fondo rischi (con le conseguenze sul Risultato di amministrazione dell’esercizio in esame), nonostante si tratti di passività potenziali già quantificate, seppure non ancora esigibili a causa del mancato riconoscimento da parte dell’A.R.S., in coerenza con l’orientamento della giurisprudenza contabile, la quale, anche nel rispetto del postulato n. 5 dei principi generali della contabilità pubblica (“veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità”) di cui all’Allegato n. 1 del D.lgs. n. 118/2011, ritiene che “i debiti fuori bilancio che sono stati censiti dall’ente, nelle more del loro riconoscimento e della loro copertura, devono essere inglobati nel risultato di amministrazione, utilizzando in via analogica e surrogatoria il fondo rischi (cfr. C. conti Sezione regionale di controllo per la Campania pronunce n. 238, 240, 249/2017/PRSP, n. 46/2019/PRSP, n. 62/2019/PAR, n. 67/2019/PAR, nonché Sezione delle Autonomie n.1/2019/QMIG)” (Sezioni Riunite, in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 32/2020).

c. Per quanto concerne i DFB relativi al secondo semestre dell’esercizio finanziario 2019, lett. “a”, tali debiti ammontano ad euro 1.224.769,38_e sono stati riconosciuti nell’esercizio 2020. La giurisprudenza contabile ha chiarito che :“il Fondo rischi deve essere utilizzato, anche nel caso in cui il debito sia stato già riconosciuto e coperto in esercizi successivi. In tale caso, il FR viene avvalorato sebbene si abbia certezza che il “rischio” per cui si procede ad accantonamento, negli altri esercizi, sia stato già assorbito dal bilancio (e quindi non è più attuale) (Sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 110/2018/PARI). Non risulta invece che la Regione Siciliana abbia proceduto ad accantonare prudenzialmente l’importo di euro 1.224.769,38, relativo ai debiti fuori bilancio del

secondo semestre dell'esercizio finanziario 2019, lett. "a", formalmente riconosciuti solo nel 2020 (ma relativi all'esercizio precedente), con i conseguenti riflessi sul risultato di amministrazione 2019.

d. In ordine al mancato accantonamento della complessiva somma di euro 102.612.582,56 di cui sopra in un apposito Fondo rischi, non risultano accoglibili le giustificazioni addotte dalla Regione Siciliana, per la quale le somme utilizzate a copertura dei citati DDL (lett. d ed e) e per il riconoscimento del DFB lett. a del secondo semestre 2019 sono state, almeno in parte, accantonate nel Risultato di Amministrazione, Fondo contenzioso, in quanto quest'ultimo Fondo appare già sottostimato per le esigenze di copertura dei rischi da contenzioso, senza considerare che la Regione non ha fatto cenno in passato alla destinazione, seppur parziale, del Fondo contenzioso alla copertura dei debiti fuori bilancio diversi dalla lett. a) ancora pendenti.

Per quanto riguarda le partite sospese, i pagamenti effettuati dal cassiere nell'esercizio 2019 per le fattispecie in esame ammontano, come di seguito specificato, complessivamente a euro 41.684.225,00, ripartiti come indicato nella successiva Tabella.

Partite sospese da regolarizzare nel corso del 2019

DESCRIZIONE	IMPORTO
CONTABILITA' 12 (Commissioni POS Poli Museali)	23.334,10
CONTABILITA' 27 (Pignoramenti)	26.826.326,64
CONTABILITA' 38 (Ordinativi i di pagamento in Conto Sospeso)	14.834.564,26
TOTALE	41.684.225,00

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

Come chiarito dalla Regione, la contabilità 38 si riferisce agli "speciali ordini di pagamento all'Istituto cassiere, emessi dalle varie Amministrazioni regionali in conto sospeso per il soddisfo del creditore istante", a seguito di notifica di un provvedimento esecutivo e in assenza di fondi sul pertinente capitolo di spesa, il cui valore è pari a euro 14.834.564,26.

Dalla Relazione al rendiconto e dalle note esplicative trasmesse dalla Ragioneria Generale della Regione a seguito di approfondimenti istruttori emerge che le partite sospese di cui

alla contabilità 38 vengono utilizzate per procedere a pagamenti in conto sospeso in mancanza di fondi sul capitolo di spesa in caso di notifica di un provvedimento giurisdizionale esecutivo e che successivamente la regolarizzazione di tali pagamenti avviene, di norma, entro l'esercizio o, qualora il Dipartimento regionale competente non possa effettuare la regolarizzazione entro l'esercizio a causa del mancato reperimento dei fondi, tale partita non regolarizzata viene considerata un debito fuori bilancio e regolarizzata l'anno successivo, ma con imputazione sull'esercizio precedente. Il dirigente competente, pertanto, sulla scorta di valutazioni non note a queste Sezioni Riunite, procede talvolta al pagamento per cassa (in assenza di stanziamento e impegno) di quanto dovuto al creditore a seguito della notifica del titolo esecutivo, senza attendere il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio da parte dell'A.R.S. e la relativa individuazione della fonte di copertura ivi contenuta; in caso di mancata regolarizzazione nell'esercizio di pagamento, il riconoscimento avverrà a fine dell'esercizio, mediante apposito DDL, unitamente all'approvazione del rendiconto dell'esercizio. Anche se l'intero importo delle partite sospese dell'esercizio 2019, pari a euro 41.684.225,00 (somma comprensiva della contabilità 12 relativa alla commissioni POS Poli museali per € 23.334,10, della contabilità 27 relativa ai pignoramenti per € 26.826.326,64 e dell'esposta contabilità 38 relativa agli ordinativi di pagamento in conto sospeso per € 14.834.564,26), è correttamente valorizzato nel prospetto dimostrativo del Risultato di amministrazione, sotto la onnicomprensiva voce "pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre", per cui tale voce non sembra inficiare la regolarità dello stesso, queste Sezioni Riunite ritengono doveroso segnalare all'A.R.S. questa non condivisibile prassi, che appare sprovvista di supporto normativo, considerato che l'art. 66 della L.R. n. 10/1999 è da intendere implicitamente abrogato, in virtù del combinato disposto degli artt. 11 della L.R. n. 37/2015 e 1 del D. Lgs. n. 118/2011, in quanto incompatibile con la procedura prevista dal medesimo decreto. Sul punto è opportuno richiamare, altresì, la giurisprudenza contabile, la quale è orientata nel senso di non consentire deroghe alle procedure di riconoscimento e pagamento dei debiti fuori bilancio per regioni (art. 73 D. Lgs. n. 118/2011 citato) ed enti locali (art. 194 TUEL). Di recente, la Sezione delle Autonomie ha evidenziato che: *"Ulteriore e significativo argomento testuale a conforto della indefettibilità della delibera di riconoscimento può rinvenirsi nella previsione di cui all'art. 73 del d.lgs. 118/2011 che ha introdotto una specifica disciplina per i debiti fuori bilancio delle Regioni. Detta norma ha, di fatto, riprodotto, in maniera pedissequa, il contenuto dell'art. 194 Tuel*

circa la tipologia di debiti fuori bilancio ed ha ribadito in maniera netta la necessità del previo riconoscimento degli stessi – che deve avvenire con legge regionale – senza introdurre deroghe ed eccezioni in relazione ai provvedimenti giurisdizionali. Con riguardo alle sentenze, a tutela dell'efficacia e della celerità del procedimento di spesa, è, infatti, prevista unicamente una rigorosa scansione temporale per i prescritti adempimenti, da compiersi entro 60 giorni, ed una ipotesi di silenzio-significativo atteso che, decorso infruttuosamente il predetto termine il debito si intende riconosciuto. Di qui il delinearsi, dunque, di un argomento positivo che, per quanto di interesse, va ad ulteriormente confermare la indefettibilità del previo riconoscimento ai fini del pagamento” (del. n. 27/2019).

Dall'attività istruttoria è emerso che la Regione Siciliana ha subito pignoramenti per euro 27.061.360,16, di cui una piccola parte regolarizzati nell'esercizio (€ 235.033,52), mentre la restante parte di euro 26.826.326,64 è stata inserita nel risultato di amministrazione nella voce “pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre”.

Queste Sezioni Riunite hanno effettuato un campionamento dei pignoramenti di importo superiore a euro 200.000,00 subiti dalla Regione nell'esercizio 2019 e, dall'esame della casistica campionata, è emerso che ben 18 procedimenti giudiziari si sono conclusi prima dell'esercizio 2019 (in particolare: - n. 2 nel 2015; n. 2 nel 2017; n. 14 nel 2018), nonché maggiori pagamenti per rivalutazione, interessi e spese legali.

L'Amministrazione regionale dovrebbe, pertanto, migliorare dal punto di vista gestionale i tempi di soddisfacimento delle pretese dei creditori fondate su titoli esecutivi, al fine di evitare illeciti esborsi di denaro derivanti dalle spese legali delle procedure esecutive, da rivalutazione e interessi, provvedendo a reperire le somme e avviare la fase di liquidazione fin dalla pubblicazione della sentenza esecutiva, senza attendere la notifica del precetto e soprattutto evitando di subire il procedimento di esecuzione, con le relative spese.

Passando alla verifica del rispetto degli obblighi di pubblicazione e all'analisi dell'andamento dei tempi di pagamento e del volume dei debiti, la Regione siciliana ha adempiuto all'obbligo di pubblicazione degli indici trimestrali e di quello annuale di tempestività dei pagamenti sul sito dell'Ente, nella sezione “pagamenti dell'amministrazione” dell'area Amministrazione trasparente.

Dal raffronto con gli indici delle altre regioni emerge un dato sostanzialmente positivo della Regione Siciliana rispetto ai tempi delle Regioni del Sud Italia, ma ancora il ritardo in rapporto ai risultati delle Regioni centro-settentrionali, il cui indice, nella quasi totalità,

riporta il segno negativo, rappresentando la capacità dell'Ente di pagare le fatture (secondo la media ponderata) prima della scadenza.

Queste Sezioni Riunite rilevano, altresì, che l'Amministrazione regionale non ha elaborato l'indicatore di tempestività dei pagamenti con riferimento all'intero bilancio regionale, alla Gestione Sanitaria Accentrata e alla componente non sanitaria, come previsto dall'art. 9, comma 7, del citato D.P.C.M. del 22.9.2019 e invitano la Regione a scorporare il dato secondo il seguente prospetto: - indicatore gestione ordinaria; - indicatore gestione sanitaria accentrata; - indicatore complessivo.

L'Amministrazione regionale ha, altresì, adempiuto all'obbligo, previsto dall'art. 41 del D.L. n. 66/2014, convertito con L. n. 89/2014, di allegare alla relazione relativa al consuntivo 2019 il prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n.231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, regolarmente sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario.

Queste Sezioni Riunite, pur riconoscendo alla Regione Siciliana di avere migliorato il dato relativo ai tempi di pagamento rispetto al 2018, rilevano che tale dato è ben lontano dalla media dei tempi delle altre Regioni italiane, come emerge dalla tabella 42. Anche il dato dei pagamenti tardivi non appare particolarmente lusinghiero, in quanto comunque consistente rispetto al totale dei pagamenti effettuati nell'esercizio e le misure a cui fa riferimento la Regione appaiono insufficienti a fronte di una massa di pagamenti tardivi notevole, per cui il vertice politico e gestionale è invitato ad adottare misure più stringenti, di tipo strutturale, avvalendosi dei sistemi di controllo interno, al fine di migliorare ulteriormente questi dati, avvicinandosi agli standard delle regioni benchmark.

8. LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA

L'art. 1, comma 2, del D.L. 10/10/2012 n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012 n. 213, prevede che *<<annualmente le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri>>*.

Si tratta di un controllo i cui esiti trovano uno specifico momento di valorizzazione anche nel contesto del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione in quanto consentono di integrare, con l'importante tema della copertura finanziaria delle leggi e della quantificazione degli oneri, il complesso di osservazioni e proposte rivolte, in funzione di ausilio, all'assemblea legislativa, al fine di far emergere e segnalare eventuali situazioni critiche in grado di pregiudicare gli equilibri di bilancio, sollecitando l'adozione degli opportuni correttivi.

Nello specifico, l'esame della legislazione regionale di spesa è volto a riferire non solo in ordine alle tipologie di copertura adottate per tale tipo di leggi ed alle tecniche di quantificazione dei relativi oneri, ma anche in merito all'effettività ed attendibilità delle fonti di copertura individuate (ai fini di un rispetto sostanziale e non meramente formale dell'art. 81 della Costituzione), alla corretta applicazione degli istituti contabili di riferimento, al seguito che l'amministrazione ha conferito alle pregresse osservazioni della Corte (cd. *follow up*), nonché a tutte le eventuali criticità in grado di compromettere, in ragione di un non corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, la sostenibilità prospettica dell'equilibrio di bilancio.

Al riguardo, l'attività svolta nei precedenti cicli di controllo ha consentito di porre in luce una serie di fenomeni emergenti con preoccupante frequenza e connotati da rilevanti profili di criticità.

Un primo tema oggetto di costanti e ripetuti richiami di attenzione da parte di queste Sezioni Riunite è, senza dubbio, quello concernente la mancanza ovvero la carenza contenutistica delle relazioni tecniche.

È stata infatti evidenziata una pervicace tendenza, da parte della Regione, a non corredare le iniziative legislative del predetto documento, ovvero a produrre, al di là della fisiologica variabilità del grado di analiticità e completezza dei dati, relazioni inidonee a consentire la puntuale verifica tecnica dei profili di onerosità, ovvero, ancora, a non

apportare i dovuti aggiornamenti alle relazioni esistenti nel caso di disegni di legge oggetto, nel corso dell'*iter* di approvazione, di emendamenti o modifiche comportanti nuovi o maggiori oneri.

In secondo luogo è stato riscontrato il frequente ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa quale tecnica di copertura degli oneri.

Si è osservato, al riguardo, come tale modalità, pur essendo formalmente ammessa dall'ordinamento contabile, possa determinare comunque, ove applicata in via generalizzata e ripetuta, effetti poco virtuosi, rendendo instabile (e quindi inattendibile) la programmazione oltre che difficilmente verificabili le reali coperture derivanti da continue rimodulazioni delle dinamiche di spesa.

In terzo luogo si è criticamente annotato l'utilizzo non adeguatamente supportato (se non talvolta disinvolto) delle clausole di neutralità finanziaria, anche in connessione al sopra evidenziato problema della insufficienza delle relazioni tecniche.

Sono state altresì individuate e censurate:

a) irregolarità procedurali, come quella integrata dal portare a termine disegni di legge privi della prescritta relazione tecnica in contrasto con l'art. 67-ter del Regolamento dell'A.R.S. che stabilisce che non si possono assegnare *<<alle competenti commissioni legislative permanenti i disegni di legge di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture. Sono improponibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione redatta nei termini di cui al comma 1>>*;

b) tardività, quali l'approvazione di determinate leggi oltre i termini previsti;

c) difformità contenutistiche, come quelle discendenti dall'inserimento, all'interno della legge di stabilità o di assestamento, di interventi di natura localistica o micro settoriale ovvero di disposizioni volte al riconoscimento di debiti fuori bilancio;

d) incoerenze rispetto alla programmazione vigente;

e) scarsa chiarezza e inintelligibilità degli strumenti dimostrativi delle coperture finanziarie;

f) inefficienze organizzative, quali la *<<assenza del pur previsto coordinamento tra il Dipartimento regionale Bilancio e Tesoro – Ragioneria generale, gli Uffici dell'ARS e quelli della*

Giunta, nell'ipotesi in cui i disegni di legge abbiano subito modifiche o emendamenti comportanti nuovi o maggiori oneri>> e la <<assenza di un fascicolo (cartaceo o elettronico), per ogni singola legge approvata dall'A.R.S., che documenti l'intero iter normativo concluso, la analitica quantificazione definitiva degli oneri delle singole disposizioni di spesa, le modalità e i criteri di copertura mediante una adeguata e aggiornata relazione tecnica al disegno di legge così come poi approvato>>.

Al riguardo, si è avuto modo di constatare che, nonostante i moniti ripetutamente espressi da queste Sezioni riunite, molte delle condotte sopra descritte vengono tuttora perpetrate, con la conseguenza che, allo stato attuale, non si intravedono, nel settore in esame, segni tangibili di una sostanziale e definitiva inversione di tendenza.

Nel corso dell'anno 2019 l'Assemblea Regionale siciliana ha approvato, in totale, 26 leggi regionali.

La produzione legislativa del 2019 appare sostanzialmente in linea, per numerosità, con quella dell'esercizio precedente, durante il quale sono state approvate 28 leggi.

Differente appare, invece, la distribuzione della tipologia di iniziativa, con 12 disegni di legge presentati dal governo (rispetto ai 16 del 2018) e 14 di iniziativa parlamentare (rispetto ai 12 del 2018).

Tenendo conto della natura e degli effetti finanziari di ciascuna delle suddette leggi, sono state individuate e scrutinate non solo le norme aventi conseguenze palesemente onerose, ma anche quelle corredate da clausole di invarianza finanziaria e quelle che, seppure configurate come implicitamente neutrali, risultavano comunque in grado di generare passività latenti a carico del bilancio, in ossequio al principio sancito dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 30 del 1959, secondo cui <<Non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa>>.

Specifica attenzione è stata dedicata anche alle pronunce di incostituzionalità che hanno attinto norme regionali varate nel 2019.

In particolare, ben 9 sono state le impugnazioni promosse in via principale dal Governo nazionale avverso norme licenziate dalla Regione nel 2019.

Di queste, 4 hanno invocato, nei relativi ricorsi, tra i parametri violati, l'art. 81 della Costituzione.

Tra i giudizi definiti con pronunce dichiarative di incostituzionalità vanno segnalati, in particolare, quelli instaurati in relazione all'articolo 13 della legge regionale n. 13 del 2019 (riguardante la proroga di 36 mesi dei contratti di trasporto pubblico locale) e all'articolo 7 della legge regionale n. 14 del 2019 (concernente l'estensione, ai dipendenti della Regione, delle disposizioni sul trattamento anticipato di pensione e di indennità di fine servizio, c.d. quota 100, e la possibilità di maturare i requisiti di pensione senza gli incrementi alla speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

La prima delle menzionate disposizioni è stata dichiarata incostituzionale dalla Consulta, con sentenza n. 16 del 2021, evidenziando, tra l'altro, che la stessa *<<viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto, non contemplando l'indizione di regolari gare d'appalto per la concessione dei servizi di trasporto pubblico locale, si pone in contrasto con la disciplina statale vigente nella materia «tutela della concorrenza».>>* e che *<<Non è pertanto consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza.>>*.

Non è superfluo osservare, a tal proposito, che vi erano stati ben due precedenti di norme simili impugnate e poi ritirate dalla Regione Siciliana (si tratta delle questioni decise dalla Corte costituzionale con le ordinanze n. 304 del 2008 e n. 78 del 2010).

Dal pronunciamento in parola consegue la mancata parificazione del capitolo di spesa n. 476521, nella misura e nei limiti in cui, nell'esercizio 2019, ha registrato spese connesse alla norma regionale espunta dall'ordinamento (vale a dire euro 12.720.930,35).

La seconda delle previsioni normative citate, invece, è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 235 del 2020, per specifico contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

In questo caso l'Amministrazione ha inteso intervenire in un settore di assoluto rilievo economico-sociale, come quello pensionistico, prevedendo, in guisa apodittica senza alcuna adeguata dimostrazione, l'insussistenza di oneri a carico del bilancio regionale.

Il Giudice delle leggi ha colto la grave insufficienza della documentazione di carattere finanziario e contabile predisposta dall'Amministrazione a corredo dell'iniziativa

legislativa rimarcando, testualmente: <<Quel che [...] più risalta, e decisamente rileva, è che, a fronte di così incisivi interventi nel settore previdenziale (sui trattamenti di pensione e su quelli di fine servizio) come quelli disciplinati dagli artt. 14 e 23 del d.l. n. 4 del 2019, che investono anche la platea dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e che hanno comportato per lo Stato ingenti oneri finanziari, la difesa regionale – nonostante che l'art. 7 denunciato estenda detti interventi ai dipendenti della Regione con una clausola di invarianza finanziaria – si limita a deduzioni affatto generiche e non del tutto concludenti quanto all'insussistenza di oneri a carico del bilancio regionale, in toto gravato (in via diretta o indiretta) dalla spesa per il trattamento di quiescenza e per l'indennità di fine servizio dei dipendenti della Regione. E ciò senza, appunto, fornire riscontro alcuno ai propri assunti.>>.

La Corte ha, inoltre, rilevato <<... l'assenza di una relazione tecnica a corredo del disegno di legge in punto di quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture.>> e che <<le argomentazioni a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria con la spesa previdenziale che comporta l'art. 7 denunciato sono generiche e prive di riscontri ed evocano, peraltro, un assunto – quello del risparmio di spesa in ragione della minore consistenza economica del trattamento di pensione rispetto a quello stipendiale, senza ulteriori oneri sotto quest'ultimo profilo in mancanza di nuove assunzioni – che (al di là della carenza in concreto di effettiva dimostrazione) non è neppure concludente.>>.

Conseguenza di quanto sopra è l'irregolarità del capitolo di spesa n. 108007 gravato (sotto forma di trasferimenti al Fondo Pensioni) delle spese connesse alla norma regionale espunta dall'ordinamento (per un ammontare quantificabile, secondo quanto riferito dallo stesso Fondo Pensioni, in euro 164.050,10).

L'analisi condotta conferma che permangono, anche per l'esercizio finanziario 2019, significative aree di criticità nell'attuazione di norme e principi in tema di copertura finanziaria delle leggi di spesa da parte dell'Amministrazione regionale.

Anzitutto si continua a verificare il fenomeno dell'omissione delle prescritte relazioni tecniche a corredo delle iniziative legislative ovvero la predisposizione di documenti (talvolta denominati genericamente "relazioni") che non consentono una puntuale ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, essi, il più delle volte, a fornire elementi di sintesi e/o comunque insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato.

Tali atti, quando presenti, non riportano, sovente, annotazioni di tipo strettamente tecnico-finanziario, ma contengono valutazioni e commenti di ordine per lo più descrittivo, finendo così per determinare la commistione di aspetti che, invece, andrebbero tenuti opportunamente distinti (come accade a livello statale, dove gli atti normativi, infatti, sono corredati, a seconda della tipologia, non già da un'unica relazione, ma da più documenti aventi, ciascuno, la propria specifica funzione: relazione illustrativa; relazione tecnica; relazione tecnico-normativa; analisi di impatto della regolamentazione).

Sussiste quindi l'esigenza di adempiere con sistematicità all'obbligo di presentazione delle relazioni tecniche e di migliorarne sensibilmente il corredo informativo, non solo per i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intelligibilità della reale portata normativa in *primis* (finanziaria) del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore.

In secondo luogo, si deve constatare come numerose disposizioni introduttive di nuovi servizi o compiti a carico degli apparati amministrativi regionali continuino ad essere dichiarate finanziariamente neutrali senza che, tuttavia, le relazioni e/o i documenti di accompagnamento (qualora sussistenti) forniscano un'adeguata dimostrazione dell'attendibilità di tali clausole di invarianza.

Anche da questo punto di vista, pertanto, è auspicabile un deciso miglioramento del livello espositivo delle relazioni tecniche.

Per quanto concerne i metodi di copertura, da un lato permane la tendenza a rinvenire gran parte delle risorse necessarie alla produzione legislativa onerosa attraverso decurtazioni di precedenti autorizzazioni di spesa (con tutte le ricadute sopra viste in termini di stabilità della programmazione e verificabilità degli effettivi mezzi di copertura) e, dall'altro, si ricorre con frequenza (e, talvolta, anche in difetto di una previa quantificazione degli oneri) alla tecnica del rinvio alle disponibilità sussistenti su determinati stanziamenti di bilancio (fenomeno che implica, anch'esso, evidenti risvolti problematici, posto che la previsione di una spesa, peraltro non esplicitamente quantificata, a valere su uno stanziamento già previsto, senza indicare l'effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge, impedisce una trasparente evidenza del ciclo della gestione con riferimento alla specifica autorizzazione di spesa).

In altri casi, ancora, si registra l'emanazione di disposizioni dai probabili (se non certi) effetti onerosi prive, tuttavia, sia di clausole di neutralità finanziaria che di adeguata documentazione dimostrativa a corredo.

Carenze e limiti sono tuttora riscontrabili anche con riferimento al sistema organizzativo e di gestione documentale.

In particolare, si constata come il suggerimento formulato di queste Sezioni riunite in ordine alla predisposizione di un *<<fascicolo (cartaceo o elettronico), per ogni singola legge approvata dall'A.R.S., che documenti l'intero iter normativo concluso, la analitica quantificazione definitiva degli oneri delle singole disposizioni di spesa, le modalità e i criteri di copertura mediante una adeguata e aggiornata relazione tecnica al disegno di legge così come poi approvato>>* da trasmettere tempestivamente alla Corte dei conti per lo svolgimento dei controlli di competenza non abbia ancora trovato una compiuta attuazione.

Queste Sezioni riunite suggeriscono, pertanto, di introdurre, ad integrazione delle circolari sinora emanate dalla Ragioneria Generale, un formato standard di relazione tecnica ed un manuale di redazione della stessa così come avvenuto, in ambito statale, con l'emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio (Dir.P.C.M. 23 dicembre 2004, *Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo*) in modo da rendere quanto più omogenea e puntuale possibile la redazione della documentazione in questione e agevolare la conduzione della fase di verifica dei contenuti intestata alla stessa Ragioneria Generale della Regione.

Ribadiscono, inoltre, l'esigenza di migliorare l'apparato organizzativo e di gestione documentale concernente l'iter di approvazione dei provvedimenti legislativi approntando, come più volte prospettato, un sistema di fascicolazione esaustiva per ciascun atto normativo (eventualmente integrato, ove realizzato in forma telematica, con le banche dati in dotazione ed accessibili dall'esterno) allo scopo di disporre con immediatezza del materiale informativo riguardante ogni singola legge ed auspicano, infine, la rigorosa applicazione delle leggi e delle disposizioni del regolamento interno A.R.S. che subordinano l'iniziativa legislativa alla allegazione (e ai relativi aggiornamenti) della relazione tecnica.

9. IL SISTEMA SANITARIO REGIONALE

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

L'attuale emergenza sanitaria ha messo in luce l'importanza di adeguate strutture territoriali perché, come affermato anche dalle Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte: *"Se aveva sicuramente una sua giustificazione a tutela della salute dei cittadini la concentrazione delle cure ospedaliere in grandi strutture specializzate riducendo quelle minori che per numero di casi e per disponibilità di tecnologie, non garantivano adeguati risultati di cura (la banca dati Esiti da questo punto di vista ne forniva una chiara evidenza), la mancanza di un efficace sistema di assistenza sul territorio ha lasciato la popolazione senza protezioni adeguate"*.

Carenza che ha rappresentato una debolezza dal punto di vista della tenuta complessiva del sistema quando si è presentata una sfida nuova e sconosciuta, rappresentando l'unico strumento di difesa per affrontare e contenere con rapidità fenomeni come quelli pandemici.

Ed ancora *"Una attenzione a questi temi si è vista nell'ultima legge di bilancio statale con la previsione di fondi per l'acquisto di attrezzature per gli ambulatori di medicina generale (art. 1 comma 449-450), ma essa dovrà essere comunque implementata superata la crisi, così come risorse saranno necessarie per gli investimenti diretti a riportare le strutture sanitarie ad efficienza. Una esigenza che richiede sia mantenuta una attenta verifica sulla qualità della spesa"*.

Su tale percorso si muove anche il Patto della salute per il triennio 2019-2021, sottoscritto il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome e definito prima dell'emergenza sanitaria Covid-19, che è intervenuto con misure poste a rafforzamento della qualità dei LEA e la previsione, in caso di criticità, di un percorso per

molti versi simile a quello dei Piani di rientro attualmente previsti in presenza di squilibri economico-finanziari. Contestualmente viene rafforzato il Comitato LEA, di cui si prevede l'aggiornamento della composizione, delle regole di funzionamento e degli strumenti a disposizione.

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

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

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

Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio 2019 queste Sezioni Riunite hanno approfondito, in sede istruttoria, diversi aspetti della gestione della spesa sanitaria e del suo finanziamento, nella considerazione che la stessa costituisce la parte preponderante del bilancio regionale (60% circa).

A livello statale il finanziamento complessivo del S.S.N. per l'esercizio 2019 è stato determinato dall'art. 1, comma 514, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 in 114,44 miliardi.

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

- 111,08 €/mld Fondo sanitario indistinto;
- 1,81 €/mld Fondo sanitario vincolato e programmato per regioni e P.A.;
- 629,63 €/mln Fondo sanitario vincolato per altri enti;
- 286,19 €/mln Fondo accantonato 0,25% quota premiale (art. 2 comma 67 bis L. 191/2009;
- 664,00 €/mln art. 1 comma 400 e 401 L.232/2016 - concorso al rimborso alle regioni per farmaci innovativi e farmaci innovativi oncologici.

L'intesa n. 88/2019 ha altresì determinato l'importo del Fondo Sanitario per il finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza spettante alla regione Sicilia in 9,09 miliardi di euro al lordo delle entrate proprie stimate (128,08 milioni di euro) e dei saldi di mobilità extraregionale (- 236,88 milioni di euro) ed internazionale (- 18,56 milioni di euro), e risulta pari all'8,18% del livello di finanziamento complessivo (111,08 miliardi di euro).

Rispetto all'esercizio 2018 il fondo sanitario indistinto ha subito un incremento nominale di circa 61,2 milioni, per lo più riassorbito dal peggioramento dei saldi di mobilità extra regione e internazionale che, di fatto, hanno ridotto tale incremento a soli 49,1 milioni di euro. Per l'esercizio 2019 il saldo negativo di mobilità ha eroso le somme disponibili per il finanziamento indistinto dei LEA di circa il 3%.

Le previsioni di entrata e di spesa del bilancio regionale sono state definite calcolando il Fondo Sanitario Regionale, al netto delle entrate proprie stimate, per complessivi 8,96 miliardi di euro, confermando la percentuale di compartecipazione regionale al 49,11%, corrispondente in valore assoluto all'importo di 4,46 miliardi di euro (come previsto dall'art. 1, comma 830, della L. n. 296/2006 e dall'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 26/2012).

Alla regione Sicilia sono stati altresì riconosciuti 223,7 milioni di euro a titolo di fondo sanitario vincolato, di cui 96,21 milioni di euro per progetti obiettivo (Rep 192/CSR del 28/11/2019) e 127,47 milioni di euro per ulteriori finalità previste dalle varie intese della

conferenza Stato-regioni. Le predette risorse includono la relativa compartecipazione regionale per complessivi 90,21 milioni di euro.

L'ammontare delle risorse complessivamente messe a disposizione della sanità nell'esercizio 2019, costituite dal fondo sanitario regionale, dalle ulteriori risorse destinate e vincolate ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs n. 118/2011, nonché dalla riprogrammazione delle economie relative ad esercizi finanziari pregressi, risultano pari a 9,66 miliardi di euro, considerati anche gli impegni sui capitoli delle partite di giro che movimentano fondi della sanità (anticipazioni di tesoreria sanità e disponibilità di cassa sul conto sanità) si addiviene all'importo complessivo di 12,39 miliardi di euro. L'incidenza complessiva sul bilancio regionale di tali grandezze risulta, rispettivamente, di circa il 55% ed il 61% dell'importo complessivo degli impegni di spesa dei rispettivi titoli.

Secondo quanto disposto dall'art. 20 c.1 del D.lgs n. 118/2011, l'impiego delle risorse destinate alla sanità, la relativa classificazione e le fonti di finanziamento devono essere chiaramente individuabili all'interno del bilancio regionale mediante un'apposita articolazione in capitoli del bilancio gestionale tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza delle relative grandezze. Di tale "perimetrazione" del bilancio della sanità è obbligatorio dare evidenza nei documenti allegati al bilancio di previsione e del rendiconto.

Inoltre, per garantire l'effettività del finanziamento dei livelli di spesa sanitaria, entrate e spese del perimetro sanitario soggiacciono a criteri propri di contabilizzazione secondo le previsioni dell'art. 20 c. 2, 2 bis, e 2 ter del D.lgs. n. 118/2011.

Sul tema dell'esatta perimetrazione dei capitoli dell'area sanitaria, del suo livello di rappresentatività e del diretto collegamento con la griglia dei livelli essenziali di assistenza individuati a livello ministeriale si è pronunciata la Corte Costituzionale con sentenza n. 62 del 10 aprile 2020, in sede di ricorso avverso diverse norme della legge di stabilità regionale n. 8 dell'8 maggio 2018. Sentenza nella quale, ricostruito il contesto di riferimento e richiamate precedenti pronunce in materia, la Corte Costituzionale conclusivamente afferma che *"la perimetrazione dei LEA nelle forme tassativamente previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 non è stata correttamente effettuata in sede di legge finanziaria e di bilancio di previsione 2018"* e che *"non è stato assicurato il completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata"*. In particolare, il Giudice delle leggi

afferma che *“Le poste di entrata e di spesa sono state aggregate dalla Regione secondo prospetti macroeconomici attendibili ma privi della catalogazione giuridica e finalistica prevista dalla citata norma attuativa dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.”* Inoltre, alla quantificazione dei LEA trasmessa dalla Regione – effettuata secondo criteri convenzionali successivamente meglio descritti – non corrispondono, per difetto, le relative certificazioni dei flussi finanziari (...). Dalle complesse certificazioni delle transazioni finanziarie in entrata e in uscita emerge che non vi è mai stata una predeterminazione delle risorse da destinare ai LEA e delle relative spese finalizzate. In particolare, non è stata iscritta in bilancio alcuna somma destinata alla regolarizzazione delle predette gravi criticità.

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

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

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

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

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

Considerazioni che, ad avviso di queste Sezioni Riunite, si confermano anche relativamente al rendiconto in esame, laddove la rappresentazione del perimetro sanitario, effettuata mediante aggregazione per fonte di finanziamento nell’allegato 41 ed il dettaglio esclusivamente dei capitoli di spesa riportato nella relazione al rendiconto, non si rivelano

conformi al dettato normativo e, comunque, non del tutto intellegibili, avendo reso necessaria una complessa attività istruttoria atta a colmare le lacune determinate dalla parzialità delle informazioni.

Queste Sezioni Riunite prendono atto che con deliberazione di Giunta regionale n. 204 del 28 maggio 2020, la Giunta regionale ha provveduto all'aggiornamento del c.d. "perimetro sanitario", approvando i nuovi elenchi dei capitoli di entrate e di spesa ricompresi nell'area sanitaria ed istituzionalizzando la procedura "concertata" per l'istituzione di nuovi capitoli fra Ragioneria Generale, responsabile Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) e dipartimenti dell'Amministrazione regionale responsabili della gestione finanziaria del SSR. Attività che, tuttavia, produrranno effetti a far data dall'esercizio finanziario 2020.

Altra sentenza della Corte Costituzionale ha riguardato la problematica dell'inserimento di un ente nell'ambito del Servizio sanitario regionale.

Gli enti che compongono il servizio sanitario regionale sono stati individuati, nell'ambito del processo di riordino del Servizio sanitario regionale, dall'art. 8 della legge regionale n. 5 del 2009, quale punto essenziale per il perseguimento degli obiettivi fondamentali posti dal Piano di rientro, adottato dalla Regione siciliana in data 31 luglio 2007, ai sensi all'art. 1, comma 180, della legge n. 111 del 2004. Nello specifico, ai sensi del cit. art. 8 della legge regionale n. 5 del 2009, sono state individuate 18 aziende costituenti il SSR, così articolate:

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

A questi si aggiunge la Gestione Sanitaria Accentrata.

Quindi, il legislatore regionale, con l'art. 54 della legge regionale n. 16 dell'11 agosto 2017, che ha aggiunto il comma 2 *ter* all'art. 90 della legge regionale n. 6 del 2001, ha annoverato fra gli enti del SSR anche l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA), destinataria anch'essa di risorse, in sede di riparto del fondo sanitario. Detta disposizione normativa è stata oggetto di impugnativa da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, laddove qualifica l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente quale ente del servizio sanitario, per contrasto sia con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di

«tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica», sia con l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto suscettibile di generare oneri a carico del Servizio sanitario nazionale non quantificati e non coperti, eccedendo le competenze statutarie di cui agli artt. 14 e 17, lettere b) (igiene e sanità pubblica), e c) (assistenza sanitaria), dello statuto della Regione Siciliana.

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

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

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

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

Tale conclusione è avvalorata, da un lato, dalla considerazione che le funzioni spettanti all'ARPA sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie stricto sensu e che, anche alla luce dei principi posti dalla recente legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il sistema di finanziamento, di qualificazione e di controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario; dall'altro, dal fatto che la Regione Siciliana risulta impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, quindi,

l'inserimento di un ente, estraneo alle prestazioni di assistenza sanitaria, nel novero degli enti di cui al comma 3 dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2009 e di cui alla legge reg. Siciliana n. 25 del 2008, implicando l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

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

Invero, con riferimento all'Agenzia regionale per l'Ambiente, l'art. 58, comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, prevede espressamente la destinazione annuale di una quota del FSR, pari a 29 milioni di euro, al fine di far fronte agli oneri derivanti dal passaggio del personale dai laboratori di igiene e profilassi e agli oneri inerenti alle spese di funzionamento e di manutenzione dei beni in uso all'Agenzia stessa.

Tale somma risulta annualmente stanziata sul capitolo di spesa 413372, rientrante nel perimetro sanitario regionale.

In considerazione della declaratoria di incostituzionalità intervenuta con la citata sentenza della Corte costituzione n. 172 del 5 giugno 2018, che ha investito la legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, la quale all'art. 54 annoverava l'Arpa tra gli enti del SSR, queste Sezioni Riunite rilevano che tali risorse afferenti al FSR, in assenza di una qualsivoglia precisa destinazione delle stesse per specifiche finalità afferenti all'erogazione dei LEA, risultano irregolarmente assegnate ed erogate per finalità extra sanitarie.

Risultano, altresì, ulteriori voci di spesa incluse nel perimetro sanitario ma non strettamente correlate all'area sanitaria e all'erogazione dei LEA, quali le spese relative al rimborso delle rate del mutuo trentennale ex art. 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, contratto dalla Regione siciliana con il Ministero dell'Economia per l'estinzione dei debiti sanitari pregressi e le spese sostenute annualmente per i servizi di consulenza e di *advisory* contabile erogati in relazione a quanto previsto dall'art. 180 della L. n. 311/2004 e dell'art. 2, comma 88, della L. n. 191/2009, per le regioni sottoposte a piano di rientro, spese finanziate con le risorse del FSR, in virtù di assegnazione specifica nell'ambito della distribuzione del FSR indistinto.

Per l'esercizio 2019 risultano impegnate sul capitolo 413375, rientrante nel perimetro sanitario, risorse per 1,15 milioni di euro per i servizi di *advisory* contabile e 1,98 milioni di euro per servizi di consulenza all'Assessorato regionale della salute nelle attività connesse al controllo di gestione.

La problematica relativa ai servizi di *advisory* contabile è stata oggetto della recente deliberazione n. 2/2021/G del 12 gennaio 2021 della Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, la quale ha preso in esame la natura di tali servizi professionali, diretti a supportare le regioni in piano di rientro nelle attività connesse al raggiungimento degli obiettivi di risanamento dei conti, riorganizzazione e riqualificazione dei servizi sanitari regionali interessati, ed il relativo onere, concludendo come i servizi erogati siano in qualche modo sovrapponibili a quelli offerti dall'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali, istituita con l'art. 5 del D.Lgs. n. 266/93, qualificando, pertanto, il relativo onere quale "*inutile esborso di denaro pubblico*" a favore di soggetti privati.

Per la Regione siciliana tale problematica subisce l'aggravante che lo stesso soggetto affidatario di tali servizi risulterebbe, altresì, affidatario di ulteriori servizi di consulenza in parte sovrapponibili a quelli già erogati nel servizio di *advisoring*.

Altra problematica di grande rilievo nell'ambito della finalizzazione delle risorse che finanziano il SSR riguarda l'anomalo finanziamento a carico del FSR delle rate di rimborso del mutuo trentennale ex art. 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, contratto dalla Regione siciliana con il Ministero dell'Economia per l'estinzione dei debiti sanitari pregressi.

Con il disposto di cui all'art. 6, comma 1, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, a decorrere dall'esercizio 2016, le quote di rimborso del finanziamento contratto nel 2007, per l'importo complessivo di 127,849 milioni di euro, risultano finanziate con i capitoli 214918 (per la quota interessi) e 900023 (per la quota capitale) rientranti nel perimetro sanitario, per effetto di specifica assegnazione in sede di distribuzione del Fondo sanitario regionale indistinto.

Tale problematica è stata, nel tempo, oggetto di costante attenzione da parte del Tavolo tecnico ministeriale per la verifica degli adempimenti regionali in sede di riunione congiunta con il Comitato permanente per la verifica dei LEA, e da ultimo nella riunione dell'8 ottobre 2020, ove è stata nuovamente rappresentata l'esigenza di ricondurre l'onere

relativo al rimborso del prestito trentennale a carico del bilancio regionale e, conseguentemente, di abrogare la legge regionale che si pone in contrasto sia con l'Accordo per il piano di rientro cui la Regione siciliana ha aderito nel 2005, sia con la legislazione vigente (art. 1, comma 796, lett. B della L. n. 296/2006 e art. 2, comma 80 e ss., della L. n. 191/2009).

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

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

A tal riguardo, l'Amministrazione in sede istruttoria ha ribadito quanto affermato in sede di riunione congiunta con i tavoli tecnici ministeriali, circa le difficoltà finanziarie scaturenti dall'emergenza sanitaria in atto, rappresentando l'intenzione di ricondurre gradualmente al bilancio regionale il finanziamento di tale onere solo a decorrere dall'esercizio 2021, e precisando che i relativi capitoli di spesa potranno essere spostati dal perimetro sanitario solo a seguito dell'approvazione di una norma che ne modifica la copertura finanziaria con fondi regionali, al fine di evitare di generare un disallineamento tra il bilancio della GSA e quello della Regione.

Queste Sezioni Riunite, pertanto, non possono che constatare il perdurare di tale inadempimento anche con riferimento all'esercizio 2019, rilevando come il continuare a porre a carico del Fondo sanitario spese non direttamente correlate all'erogazione di LEA costituisca violazione delle disposizioni normative di cui al d.l.vo n. 118 del 2011.

Nell'ambito della finalizzazione delle risorse destinate al SSR, rileva, infine, l'importo stanziato ed impegnato a titolo di finanziamento aggiuntivo LEA sul capitolo 413333 (rientrante nel perimetro sanitario) e pari a 131,75 milioni di euro, per effetto combinato del comma 7 dell'art. 4 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 e dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 16/2017, al fine di neutralizzare gli effetti distorsivi generati dalla norma di cui all'art. 6 della medesima legge regionale n. 3/2016, per essere destinate a finalità extra sanitarie in assenza dei presupposti normativi.

Per effetto delle disposizioni normative contenute nel successivo comma 8 dell'art. 4, della predetta legge regionale n. 3/2016 l'Assessorato della salute, previa delibera di Giunta regionale, ha provveduto a disimpegnare progressivamente le risorse destinate al finanziamento aggiuntivo LEA per destinarle, con successive variazioni di bilancio operate con decreto del Ragioniere generale, al finanziamento *ex lege* di altre spese del bilancio regionale, ad eccezione del residuo importo di 21 mila euro, destinato a copertura dell'eventuale disavanzo economico 2019 del SSR.

Per l'esercizio 2019, risultano destinate risorse per 114,98 milioni di euro sul capitolo 590402 relativo al finanziamento del Fondo per gli investimenti dei comuni di cui al comma 5 dell'articolo 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5; risorse per € 3,9 milioni di euro sul capitolo 243301 relativo al finanziamento dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive (Irsap) ex art. 1, comma 1, della legge regionale n. 16/2017 e 12,85 milioni di euro sul capitolo 183355 relativo al finanziamento delle funzioni di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali nell'ambito delle funzioni dei liberi Consorzi comunali attratte alle competenze della Regione.

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

Dagli esiti delle riunioni congiunte, tenutesi in data 20 maggio 2020 e da ultimo in data 8 ottobre 2020, tra il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza e il Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti previsti dal Piano di rientro della

Regione siciliana, è emerso che è stato autorizzato l'utilizzo di risorse per 51,47 milioni di euro di cui alla delibera di Giunta regionale n. 265/2019.

Le risorse di cui alla delibera di Giunta regionale n. 484/2019, pari a 12 milioni di euro, sono state liberate ma destinate a finalità diverse rispetto a quelle per le quali i tavoli tecnici avevano autorizzato l'utilizzo, mentre non sono state liberate le disponibilità di cui alla delibera di Giunta n. 485 del 27/12/2019 per l'importo di 68,28 milioni di euro.

Il disimpegno di risorse non assentito dai competenti tavoli tecnici ministeriali in sede di monitoraggio, unitamente alla destinazione di risorse a finalità altre rispetto a quelle per le quali è intervenuta la relativa autorizzazione, oltre a costituire un grave inadempimento *ex lege*, ha consentito alla Regione di rientrare nella disponibilità di complessivi 80,28 milioni di euro destinandoli a finalità extra sanitarie.

Con riferimento a dette fattispecie ed alla finalizzazione delle risorse del SSR, si rileva come l'assenza di una diretta riconducibilità delle stesse, finanziate con le risorse del FSR destinato all'erogazione dei LEA, è stata oggetto di specifici rilievi anche da parte del Tavolo tecnico ministeriale per la verifica degli adempimenti regionali in sede di riunione congiunta con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza.

Sotto il profilo prettamente finanziario, le risorse del fondo sanitario regionale (FSR) relative all'esercizio 2019, destinate alle finalità riconducibili all'erogazione di LEA, sono state definitivamente assegnate agli enti del SSR con D.A. dell'Assessorato della Salute n. 554 del 22/06/2020 per l'importo complessivo di euro 9,22 miliardi di euro, al netto della somma relativa a finanziamenti a destinazione vincolata, oggetto di provvedimenti di assegnazione specifica, pari a 78,62 milioni di euro e delle somme destinate al finanziamento statale dell'Istituto Zooprofilattico, pari a circa 23 milioni di euro, che, ai sensi dell'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011, non è annoverato fra gli enti del Servizio sanitario regionale.

Le risorse distribuite con il D.A. n. 554/2020 sono state determinate in 8,96 miliardi di euro quale quota del fondo sanitario indistinto al netto delle entrate proprie stimate in 47,25 milioni di euro quale quota a carico della Regione per progetti obiettivo PPSN 2019; in 74,86 milioni di euro per farmaci innovativi e farmaci innovativi oncologici ed in 146,38 milioni di euro a titolo di finanziamento sanitario aggiuntivo per *pay back* farmaceutico.

L'aspetto finanziario del perimetro sanitario è stato analizzato anche sotto il profilo della gestione residui, ossia delle somme da incassare e da erogare agli enti del Servizio sanitario

al 31/12/2019 quantificati dall'Amministrazione, rispettivamente in 1.988,24 milioni di euro e 2.227,62 milioni di euro nella ricognizione operata con decreto del Ragioniere Generale n. 629 del 29 maggio 2020 in quanto esclusi ex lege dal riaccertamento ordinario.

In merito ai residui attivi al 31/12/2019 la Regione siciliana risulta creditrice nei confronti dello Stato, relativamente alla quota di fondo sanitario indistinta per complessivi 649,67 milioni di euro di cui 134,93 relativi al fondo sanitario 2019.

A seguito della positiva verifica da parte dei competenti tavoli ministeriali sono state rimosse nell'esercizio finanziario 2020 le quote di FSN relative agli esercizi finanziari 2017 e 2018. Le altre partite, riferite agli stessi esercizi finanziari, nonché, all'anno 2016, che ha parimenti superato la verifica del Tavolo Ministeriale, che risultano a credito, saranno regolarizzate a seguito delle necessarie informazioni ministeriali relative alla chiusura delle anticipazioni di tesoreria relative agli esercizi di riferimento cui la Regione ha fatto ricorso ai fini dell'erogazione per cassa agli enti del S.S.R.

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

A seguito del recepimento delle disposizioni di cui al Titolo II, del D.lgs n. 118/2011, la Regione siciliana ha operato la scelta, prevista dall'art. 22 del suddetto D.lgs., di gestire una quota di finanziamento del proprio servizio, con l'istituzione di uno specifico centro di responsabilità, denominato Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) che costituisce, anch'essa, ente del SSR, con specifiche attribuzioni e funzioni, come già ampiamente illustrato da queste Sezioni Riunite in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l'esercizio 2018 (deliberazione n. 6/2019/PARI). Si rappresenta, ancora, come sul bilancio d'esercizio della GSA 2017 si è pronunciata la Sezione di controllo, con deliberazione n. 137/2020/PRSS.

L'Amministrazione non ha provveduto alla riconciliazione al 31/12/2019 fra i residui attivi e passivi del bilancio regionale e le poste patrimoniali del bilancio d'esercizio della gestione sanitaria accentrata, ex art. 22 comma 3 lett. c) del D.lgs. n. 118/2011, la cui approvazione avviene sempre con notevole ritardo rispetto all'approvazione del rendiconto regionale.

Si evidenzia, ancora, la tempistica oltremodo dilatata con la quale la Regione siciliana procede all'approvazione dei bilanci degli enti del SSR, ed in particolare del bilancio della GSA e del Consolidato del SSR, strettamente correlati al rendiconto regionale.

All'esito dell'attività istruttoria, condotta fino a giugno 2021, non solo non risulta ancora approvato il bilancio d'esercizio 2019 della Gestione Sanitaria Accentrata, ma il bilancio d'esercizio 2018 risulta adottato con decreto del Ragioniere generale n. 384 del 11/05/2020 e in attesa dell'approvazione da parte della Giunta Regionale.

La Regione siciliana ha rappresentato, inoltre, come l'attività di approvazione dei bilanci di esercizio 2019 degli altri enti del servizio sanitario regionale sia tutt'ora in corso.

Fra i residui attivi del perimetro sanitario risultano ricomprese integralmente tutte le entrate correnti regionali utilizzate promiscuamente pro-quota per il finanziamento del fondo sanitario indistinto e vincolato a carico della Regione. Nonostante le giustificazioni addotte in sede istruttoria, in assenza di ulteriori approfondimenti tale commistione rende inattendibile qualunque considerazione di merito circa la determinazione e la composizione del risultato finanziario "vincolato" discendente dal perimetro sanitario quantificato dalla regione in 458,17 milioni di euro.

Parimenti risulta necessario che sia chiarita la partizione dell'importo, con riferimento alle diverse aggregazioni delle entrate e spese del perimetro sanitario, e, analogamente al risultato di competenza, procedere alla riconciliazione con le singole partite contenute nelle somme vincolate, accantonate e destinate nel risultato di amministrazione.

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

L'importo complessivo dei residui perenti afferenti al perimetro sanitario al 31.12.2019 ammonta a complessivi 568,25 milioni di euro di cui 460,39 milioni di euro riferiti alla spesa corrente.

Il fenomeno dei residui perenti ancora da reiscrivere, se da un lato risulta in qualche modo giustificabile con riferimento alla spesa per investimenti, non lo è certamente per la spesa corrente in quanto la reiscrizione, di norma, interviene in presenza di idoneo titolo giuridico in un contesto di breve periodo, a meno che non intervengano circostanze come

contenziosi o contestazioni il cui esito sia pregiudiziale al riconoscimento delle somme al creditore.

La maggior parte dei residui perenti originati dal perimetro sanitario è imputabile alle quote del fondo sanitario relativo ad anni pregressi, afferente alla quota di finanziamento a carico della Regione, complessivamente pari ad 319,77 milioni di euro, da erogare agli enti del SSR di cui 263,35 relativi al fondo sanitario 2012.

La reiscrizione delle somme ancora da erogare a titolo di fondo sanitario indistinto 2012 è stata già oggetto di ripetuti rilievi in sede di monitoraggio dell'equilibrio economico finanziario del sistema sanitario regionale.

Al riguardo si rileva che già in occasione della riunione congiunta del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica dei LEA del 26/11/2019 era stato richiesto alla Regione siciliana l'impegno a *“ Un conferimento di risorse, da parte del bilancio regionale, annualmente pari ad almeno 50 milioni di euro al fine della completa e celere reiscrizione delle somme perenti afferenti i crediti del SSR nei confronti della Regione, che, con riferimento al periodo 2012 ed ante, come risultante dallo SP 2018 e da quanto comunicato dalla regione, sono pari a circa 451 mln di euro”*.

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

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

Tale circostanza, come tra l'altro evidenziata anche in sede di tavolo tecnico ministeriale di verifica dei LEA, viene ritenuta grave nella misura in cui continuano a ricrearsi esigenze di cassa per crediti vantati dagli enti del SSR, in considerazione che tali crediti erano stati azzerati mediante l'erogazione di una cospicua anticipazione di liquidità, pari a 2,38

miliardi di euro, cui la Regione ha fatto accesso negli esercizi 2014 e 2015 ai sensi del decreto legge n. 35 del 2013 per far fronte ai debiti sanitari pregressi (fondo sanitario 2001-2011 art. 3, comma 2 e 3).

Con D.D.S. n. 409 del 19 maggio 2020 è stata disposta la liquidazione e il pagamento, sull'esercizio 2020, della prima tranche di € 50.000.000,00 di risorse del FSR 2012 mediante la reiscrizione di residui perenti esistenti sul capitolo 413302, rinviando a successivi provvedimenti la copertura finanziaria dell'importo residuo.

Specifiche attività istruttoria è stata espletata, da queste Sezioni Riunite, in merito al rispetto delle previsioni contenute nell'art. 21, comma 1, del D. Lgs. n. 118/2011 circa l'originaria ricostruzione e la rilevazione dei successivi movimenti contabili afferenti al saldo di cassa dell'area sanitaria, in ordine alla quale sono emersi profili di criticità scaturenti dalla mancata reale conoscenza del saldo, comprensiva delle somme temporaneamente utilizzate per altre finalità.

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

Queste Sezioni Riunite rilevano, infine, le considerevoli criticità emerse relativamente alla gestione del contenzioso in essere. Nel rinviare al capitolo della relazione che specificatamente tratta della problematica del Fondo contenzioso, in questa sede si evidenziano le rilevanti criticità emerse in merito al contenzioso pendente in cui l'Assessorato regionale della salute risulta legittimato passivo, con specifico riguardo anche al contenzioso ancora esistente nei confronti delle gestioni liquidatorie e delle gestioni stralcio delle ex UU.SS.LL.

In merito agli aspetti quali-quantitativi del contenzioso pendente inerente alla Sanità, sono emerse criticità circa la relativa quantificazione, nonché l'assenza di informazioni in

merito alla percentuale di soccombenza per ciascun giudizio, ai fini di una corretta valutazione dei rischi e di un'adeguata stima del relativo fondo contenzioso.

Dal punto di vista finanziario, per la regolazione delle cause definite, nel perimetro sanitario sono individuabili due capitoli di spesa: il capitolo 413384 relativo alle cause in cui le debitrice principali sono le Aziende sanitarie ed Ospedaliere, nelle quali l'Amministrazione regionale riveste la qualità di terzo pignorato provvedendo poi a recuperare le somme pignorate in sede di riparto del FSR tra gli enti del SSR, e il capitolo 413345 relativo alle cause scaturenti dalle sentenze esecutive di condanna relative alle gestioni liquidatorie delle ex UU.SS.LL., alle quali l'Assessorato regionale della salute è subentrato *ex lege* a seguito della chiusura delle stesse per effetto dell'art. 24 della legge regionale n. 2/2007.

Per la regolazione delle sentenze esecutive riferite alle gestioni liquidatorie delle vecchie UU.SS.LL., con legge regionale 9 maggio 2018, n. 9, art. 16, comma 2, è stata stanziata, per gli esercizi 2016 e 2017, sul capitolo 413345, una quota annua pari ad 5 milioni di euro e a decorrere dall'esercizio 2018 tale spesa non è stata più oggetto di rifinanziamento nel bilancio regionale, alimentando l'esposizione debitoria della Regione nei confronti delle aziende ospedaliere che anticipano le somme scaturenti dalle sentenze di condanna in cui l'Assessorato della salute è individuato come legittimato passivo.

L'elevato importo delle posizioni debitorie/creditorie pendenti, riferite alle gestioni liquidatorie delle vecchie UU.SS.LL., è stato oggetto di attenzione anche da parte dei competenti tavoli tecnici ministeriali in sede di verifica dei LEA, e da ultimo nelle riunioni del 20 maggio e 8 ottobre 2020 in cui è stata rilevata l'esistenza, al 31 dicembre 2019, di posizioni debitorie nei confronti delle gestioni liquidatorie pari ad 66,11 milioni di euro, e posizioni creditorie pari ad 20,57 milioni di euro.

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

L'assenza di adeguati stanziamenti nel bilancio regionale, puntualmente sollecitati in sede di monitoraggio ministeriale, oltre che costituire un reiterato inadempimento alle richieste dei competenti tavoli tecnici in sede di verifica dei LEA, si rileva particolarmente

grave sia per l'aumento dell'esposizione debitoria nei confronti delle AA.SS.PP., denotando le difficoltà sia in termini di bilancio che di cassa della Regione, sia per l'aumento delle procedure esecutive nei confronti della Regione, per le quali si procede annualmente alla relativa regolarizzazione attingendo alle risorse del Fondo rischi contenzioso, che non contempla al suo interno specifici accantonamenti relativi alle gestioni stralcio e liquidatorie delle ex UU.SS.LL.

Per l'esercizio 2019, i mandati in conto sospeso risultano complessivamente pari ad 1,7 milioni di euro, di cui 876 mila euro risultano regolarizzati mediante specifica imputazione contabile ai capitoli di bilancio 413345, per la parte capitale, e 412505, per la parte relativa agli interessi, rivalutazioni e spese legali; ed 855 mila euro risultano regolarizzati mediante specifica imputazione contabile al capitolo 888811 delle partite sospese intestato all'Assessorato della salute in quanto relativi a pagamenti effettuati dal tesoriere a seguito di azioni esecutive a carico della Regione e contestuale riconoscimento del relativo debito fuori bilancio nell'esercizio 2020, secondo la procedura di cui al punto 6.3 dell'Allegato 4/2 del D. Lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii.

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

Queste Sezioni Riunite, alla luce di quanto emerso in sede istruttoria e, da ultimo, in sede di contraddittorio con l'Amministrazione regionale nell'udienza di preparifica, rilevano la sostanziale carenza di un'attenta attività di monitoraggio da parte della Regione siciliana circa lo stato del contenzioso in essere, venendo a conoscenza dell'ammontare del debito solo al momento della conclusione del giudizio pendente con l'emissione del provvedimento definitivo di condanna.

Tale circostanza è presente anche presso le singole Aziende sanitarie, le quali spesso non tutte hanno contezza del contenzioso pendente, e non procedono alle relative stime di soccombenza ai fini della dotazione del fondo contenzioso.

Conclusivamente, da quanto emerso all'esito dell'esame degli atti istruttori in merito al contenzioso passivo pendente afferente al SSR, si rileva la sostanziale assenza di una precisa e puntuale attività di monitoraggio circa lo stato del contenzioso in essere presso le aziende del SSR e presso lo stesso Assessorato regionale salute, fenomeno che interessa, peraltro,

l'intera Amministrazione regionale, come evidenziato da queste Sezioni riunite , in apposito capitolo della presente relazione sul Fondo contenzioso.

10. LA SPESA PER IL PERSONALE

Circa l'**assetto organizzativo**, si segnala che l'applicazione dell'art. 13, comma 3, della L.R. 17 marzo 2016, n. 3 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale*), rubricato "Norme di contenimento della spesa della Pubblica Amministrazione regionale" ha determinato una contrazione del numero delle strutture organizzative, passando dalle precedenti 1.439 alle 1.227 indicate nel D.P. Reg. 12/2019; va specificato, comunque, che si è registrata una diminuzione solo per le U.O.B., eliminate nel numero di 249; le aree e i servizi, invece, sono aumentate rispettivamente di 9 e 28 unità, determinandosi il risultato complessivo sopra indicato (-212).

Al riguardo, queste Sezioni Riunite ribadiscono che gli assetti amministrativi devono necessariamente essere riorganizzati in esecuzione di un disegno razionale e coordinato e non, invece, esclusivamente in base ad operazioni di mera sottrazione algebrica, dipendenti da circostanze contingenti, quali le vacanze derivanti dai pensionamenti; inoltre, la *ratio* ispiratrice della norma riportata, finalizzata a ridimensionare l'ipertrofia degli uffici dirigenziali, rischia di essere frustrata da numerosi interventi di segno opposto, anche essi, peraltro, non riconducibili alla trama di un programma unitario, determinanti il proliferare di nuovi Uffici o Autorità, istituiti ai sensi dell'articolo 4, comma 7, della legge 15 maggio 2000, n.10.

In merito all'evoluzione della **dotazione organica**, l'applicazione dell'art. 49 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9, ha innescato, in un'ottica di razionalizzazione della spesa, un meccanismo di progressiva contrazione, fino a giungere ad una dotazione del comparto dirigenziale pari a n. 1.210 unità (distribuite fra seconda e terza fascia, rispettivamente per 8 e 1.202 unità) a fronte delle 1.327 del 2018, in conseguenza di 117 cancellazioni, avvenute, a qualsiasi titolo, nell'anno 2018; per il comparto non dirigenziale, la dotazione organica del 2019 corrisponde a 12.748 unità, con una contrazione rapportata al cinquanta per cento del numero dei dipendenti collocati a riposo in virtù dell'applicazione dell'art. 52 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9 (nel 2018 le unità erano pari a 12.970); le categorie più significativamente interessate dai pensionamenti anticipati sono la D e la C, diminuite rispettivamente di 132 e 87 unità, a confronto della riduzione di sole 3 unità per la categoria B e dell'assenza di cessazioni per quella A.

La situazione della **dirigenza regionale** si caratterizza - ad oltre un ventennio dell'introduzione della L.R. 15 maggio n. 15/2000, che, all'art. 6, primo comma, limitava l'operatività della terza fascia alla fase di prima applicazione della legge - per il perdurare di un assetto teoricamente provvisorio, cui non è mai seguita una riforma organica; allo stato, fra l'altro, i ruoli delle prime due fasce risultano svuotati a causa del collocamento in quiescenza in assenza di *turn over* di coloro che vi appartenevano.

Per quanto attiene all'**individuazione dei fabbisogni**, si sottolinea la mancata definizione del *"processo di innovazione del sistema di classificazione professionale del personale"*, con individuazione delle *"soluzioni più idonee a garantire l'ottimale bilanciamento delle esigenze organizzative e funzionali dell'Amministrazione con quelle di riconoscimento e valorizzazione della professionalità dei dipendenti"*, di cui all'art. 16 del contratto collettivo per il comparto non dirigenziale; restano da valutare le ricadute sull'assetto organizzativo regionale derivanti dell'attuazione del progetto RiformAttiva, rivolto al duplice obiettivo della progettazione e lo sviluppo di metodologie per la programmazione dei fabbisogni del personale e dei piani assunzionali e dello sviluppo di un nuovo sistema professionale adeguato agli attuali processi organizzativi e gestionali con definizione dei profili professionali.

Sulle programmate **assunzioni volte al rafforzamento**, finalizzato alla piena efficacia del reddito di cittadinanza, **dei Centri per l'Impiego**, si osserva che l'ampliamento del personale dei Centri sembrerebbe fondarsi più sull'opportunità di valersi della disponibilità di risorse nazionali che su di un'analisi di effettive esigenze, emerse, invece, nella fase delle analisi propedeutiche alla redazione del Piano dei fabbisogni 2019-2021, in relazione ad altri settori, interessati da gravi carenze di risorse umane, inficianti la loro piena operatività.

Inoltre, va evidenziato che il finanziamento offerto per l'implementazione dei Centri per l'impiego copre uno spazio temporale delimitato e, tenuto conto di un panorama temporale più ampio di quello interessato dalla contribuzione statale in favore dei dipendenti neoassunti, lo scenario successivo all'utilizzo dei fondi non può non destare preoccupazione, in quanto, trattandosi di assunzioni a tempo indeterminato, il costo della dilatazione dei Centri finirebbe con il gravare sulle casse regionali, per la restante carriera dei dipendenti e, dopo il loro collocamento in quiescenza, sul Fondo Pensioni.

Circa le **stabilizzazioni e le assunzioni** relative all'esercizio di competenza si rappresenta quanto segue.

Le procedure rivolte al personale con contratto a tempo determinato in possesso dei requisiti di cui all'art. 20, comma 1, D. Lgs. n. 75/2017 si sono concluse nel corso dell'ultimo trimestre 2019, riguardando un totale di 313 stabilizzazioni, il cui peso economico finisce per acquistare rilevanza a partire dall'esercizio successivo.

Le procedure di stabilizzazione del personale di cui all'art 20, comma 2, del D. Lgs. 75/2017 risultavano in corso di definizione, sempre mediante l'utilizzo delle risorse individuate dall'art. 3, comma 21, della legge 29 dicembre 2016, n. 27 destinate ai percorsi di stabilizzazione, da attuarsi sia nell'ambito della regione che degli enti locali.

Sul punto si esorta l'amministrazione a far precedere la gestione delle risorse da una programmazione meglio definita, emergendo, peraltro, la commistione fra quanto destinato alle stabilizzazioni in ambito regionale e la contribuzione a supporto di quelle riguardanti gli enti locali.

Nel 2019 sono state effettuate 50 assunzioni a tempo indeterminato, prevalentemente in ottemperanza a sentenze esecutive favorevoli agli aspiranti dipendenti.

Passando alle **dinamiche dei costi per la retribuzione del personale dipendente**, si registra, per il 2019, un costo complessivo di circa 564 milioni di euro con una diminuzione di 0,2 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente.

In merito alla **retribuzione accessoria**, si rileva la mancata adozione di delibere formali per la costituzione dei fondi, richieste dal paragrafo punto 5.2 dell'allegato 4/2 del D.lgs. 118/2011 e la difficoltà di ottenere dati disaggregati a seconda dell'esercizio di riferimento, tutti ricompresi negli stanziamenti di competenza.

Con specifico riguardo al Fondo per la dirigenza, si sottolinea che l'effetto derivante dai numerosi pensionamenti intervenuti è controbilanciato dall'istituzione di nuovi uffici regionali e dall'aumento delle risorse da destinare ai dirigenti impiegati presso gli uffici di gabinetto e dalla mancata applicazione nel 2019 delle detrazioni di cui agli art. 49, comma 2 della legge Regionale n.9/2015, a seguito della sua abrogazione da parte dell'art. 26 della legge 1/2019, determinandosi una compressione, sotto il profilo del salario accessorio, della concretizzazione delle prospettive di risparmio.

Gli oneri per la **retribuzione dei dipendenti delle società partecipate** costituiscono una spesa pari ad euro 272.721.257,78, vale a dire il 48% di quella relativa al personale regionale, caratterizzata da una sostanziale rigidità e da un rilevante peso economico, inerente ad un

settore che richiede la messa in opera dei correttivi necessari a fronteggiare le numerose criticità già emerse e stigmatizzate in precedenti relazioni e deliberazioni.

La più recente giurisprudenza costituzionale sull'argomento ha impedito la migrazione di personale precario nei ruoli della "Resais spa": la pronuncia n. 194/2020, in particolare, ha dichiarato l'illegittimità del comma 1 dell'art. 64 della L.R. n. 8 del 2018 (ritenuto contrastante con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.) e dell'art. 23 della L.R. n. 1 del 2019 (confliggente anche con l'art. 117, terzo comma, Cost.) e l'art. 23 della L.R. n. 1 del 2019, in riferimento all'art. 117 Cost, commi 2, lettera l) e 3.

Gli **enti regionali** nel 2019 sono stati destinatari di trasferimenti da parte della Regione per un totale di circa euro 194 milioni; solo per otto enti la stessa è stata in grado di offrire una specificazione della parte della contribuzione finalizzata a coprire i costi per il personale, pari a circa complessivi 44 milioni: ad avviso di queste Sezioni Riunite i controlli cui sono sottoposti gli enti regionali devono essere considerati insufficienti, lacunosi e frammentari, anche sotto il profilo dell'attenzione da riservare al corretto impiego delle ingenti risorse confluite in un settore pletorico e da tempo destinato ad un complessivo riordino.

Sull'argomento del **Corpo forestale della Regione siciliana**, a fronte del decremento numerico dei dipendenti e dell'aumento, in assenza di *turn over* dell'elevazione della loro età media, si registrano interventi del legislatore regionale che hanno determinato la riespansione della dotazione organica del Corpo nella significativa percentuale del 340%, ponendosi in evidenza, in merito alle previste assunzioni di agenti forestali, da una parte, la notevole onerosità della procedura selettiva e, dall'altra, l'espressa previsione del Piano di rientro dal disavanzo della necessità di rimeditare i Piani dei Fabbisogni alla luce delle proprie prescrizioni e la pendenza della questione di legittimità promossa con il ricorso n. 8/2021 sull'art. 1, comma 1, della L.R. n. 29/20, riguardante parte delle risorse riservate ai nuovi ingressi, sulla base dell'asserito contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., per difetto di idonea copertura finanziaria.

Sul tema dei **lavoratori stagionali impiegati presso il Comando del Corpo Forestale della Regione siciliana e presso il Dipartimento Regionale dello sviluppo Rurale e Territoriale**, va evidenziato che il settore è composto da un elevato numero di soggetti versante, da epoca risalente, in una situazione di "precariato" che il legislatore regionale si proponeva di superare, a giovamento di una parte della platea degli interessati, attraverso

un intervento, contenuto nell'art. 14 della L.R. Siciliana n. 1/2019, rubricato «Servizio antincendio boschivo», che però non ha superato il vaglio della Consulta, che, con la pronuncia n. 199/2020, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, ritenendola contrastante con l'art. 97 della carta fondamentale.

Le dinamiche retributive dei compensi dei lavoratori impiegati per lavori in economia dalle strutture operative del Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale, complessivamente ammontanti per il 2019 a circa 168 milioni di euro, registrano una crescita rispetto ai 163 milioni dell'esercizio precedente; resta sostanzialmente stabile il costo della manodopera impiegata per lavori in economia dalle strutture operative del Comando Corpo forestale della Regione, confermato, rispetto al 2018, nella misura di circa 68 milioni.

A fronte di costi di tale entità, corrispondenti al 42% della spesa relativa alle retribuzioni per il personale regionale, appare quantomai urgente che il legislatore regionale provveda ad adottare l'“*organica normativa di settore*” evocata dal comma 1 *bis* dell'art. 3 della n. 16/1996 (aggiunto dall'art. 3 della L.R. 14 aprile 2006, n. 14) finalizzata ad un migliore impiego delle risorse umane disponibili, tale da garantire un'effettiva tutela del territorio e del patrimonio boschivo siciliano, gravemente depauperato dai frequenti incendi.

11. LA SPESA PREVIDENZIALE

Con riguardo alla spesa pensionistica si segnalala, in primo luogo che, con l'art. 7, comma 1, della L.R. 6/8/2019, n. 14 (Collegato alla legge di stabilità regionale per l'anno 2019 in materia di pubblica amministrazione e personale. Interventi in favore dell'aeroporto di Trapani Birgi), rubricato "Disposizioni in materia di trattamento pensionistico dei dipendenti regionali", il legislatore regionale aveva inteso recepire l'istituto, mutuato dalla normativa nazionale, denominato "quota cento"; inoltre, il comma 2 dello stesso art. 7 aveva escluso nei confronti dei dipendenti regionali di cui all'art. 52, comma 5, della L.R. 15/2009, fra i requisiti per ottenere il trattamento di quiescenza, l'incremento della speranza di vita di cui all'art. 12 del D.L. n. 78 del 2010; il comma 3 della medesima disposizione, infine, dichiarava che dalla sua attuazione "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione".

La Consulta ha ritenuto la clausola di neutralità sorretta da argomentazioni generiche e non concludenti e, considerando la norma impugnata priva di copertura finanziaria, con la sentenza n. 235/2020, ne ha dichiarato illegittimità costituzionale.

Nel frattempo, in base al secondo comma del citato art.7 erano stati posti in congedo, 46 dipendenti regionali, di cui 43 inclusi nella gestione "contratto 1" e 3 nella gestione "contratto 2", oltre a 3 dipendenti appartenenti al Corpo Forestale (ricompresi nel "contratto 1"); la spesa per i trattamenti di cui al "contratto 1" è gravata sul capitolo 108007 del bilancio regionale 2019 per circa euro 164 mila euro.

La totalità dei trasferimenti dalla Regione al Fondo nel 2019 (esclusa la contribuzione versata per i trattamenti "contratto 2", gestita su capitoli separati) ammonta circa a circa 675 milioni, ricomprendendo anche somme non direttamente correlate ai trattamenti, quali quelle versate per le spese di funzionamento dell'ente.

L'andamento della spesa pensionistica relativa alla gestione contratto 1, che costituisce una categoria ad esaurimento, in cui non è previsto l'ingresso di nuovo personale in sostituzione di quello congedato, appare in costante aumento (con eccezione di una leggera flessione riguardante il 2018), fino ad arrivare all'esercizio di interesse, che esprime l'importo più alto del quinquennio, pari a circa euro 645 milioni di euro.

Anche l'onere relativo all'indennità di buonuscita, a carico del bilancio della Regione per tutto il personale, subisce un trend incrementativo, fino ad arrivare ai 16 milioni di euro circa del 2019.

Un andamento crescente riguarda anche la spesa per il “contratto 2”, a carico del Fondo, giunta a circa 32 milioni nell'esercizio d'interesse a fronte di contributi incamerati per euro circa 105 milioni di euro, con un avanzo di gestione pari a 73 milioni di euro.

Per gli oneri del trattamento “contratto 2”, l'art. 15, comma 3, della L.R. n. 6/2009 ha assegnato all'ente previdenziale, oltre alla contribuzione corrente, anche una dotazione finanziaria iniziale, pari al montante contributivo stimato, alla data del 31 dicembre 2009, in 885 milioni di euro, che la Regione dovrebbe corrispondere, nell'arco di un quindicennio, con l'autorizzazione di un limite di spesa di 59 milioni di euro annui.

Il trasferimento del montante, tuttavia, non ha avuto l'andamento previsto, subendo reiterati rinvii stabiliti dal legislatore regionale: ad oggi, trascorsi 11 anni dei 15 previsti, sono stati versati solo 315 milioni di euro, pari al 48 per cento circa di quanto maturato, corrispondente all'importo di 649 milioni di euro.

In particolare, avuto riguardo a ciò che rileva ai fini del rendiconto in oggetto, si evidenzia il venir meno dell'impegno di 20 milioni di euro per il 2019, cancellato dall'art. 7 comma 7, della L.R. 22/02/2019, n. 1, che si somma a una catena di differimenti, ripetutisi nel tempo, senza che si sia prospettata una soluzione per il reperimento delle corrispondenti risorse finanziarie.

Si intende stigmatizzare i numerosi rinvii nel pagamento del montante in quanto gli stessi contribuiscono a impedire l'emersione di un debito idoneo a influenzare la tenuta del bilancio regionale, rischiando anche di compromettere gli equilibri e la sostenibilità del sistema pensionistico, a causa della costante incertezza sulla disponibilità delle somme e della perdurante mancata valorizzazione delle stesse.

Quale alternativa al reperimento della liquidità necessaria al versamento delle quote del montante contributivo, la normativa regionale, incisa dall'art. 7 della L.R. 22 febbraio 2019, n. 1, commi 6 e 7, prevede la cessione di immobili, con compensazione del relativo impegno.

La previsione di detta cessione, che non ha trovato attuazione nell'esercizio di interesse, desta perplessità sotto il profilo della redditività degli immobili da cedersi in locazione quali uffici regionali, in ragione fra l'altro delle disposizioni contenute nell'art. 1 della L.R. 19

luglio 2019, n. 13 (Collegato al DDL n. 476 “Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale”), che prevede la costruzione, entro un arco di tempo ventennale, di un centro direzionale ove ospitare la quasi totalità degli uffici dell’amministrazione regionale e nell’art. 27, primo comma, e della L.R. 15/05/2013, n. 9, il quale dispone che “ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva stipulati dalla Regione, compresi quelli concessi in uso gratuito a terzi, anche per finalità istituzionali, dagli enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/o controllo della Regione e dalle società a totale o maggioritaria partecipazione regionale, i relativi canoni di locazione non possono essere superiori, in termini di euro per metro quadrato all'anno, rispetto a quanto riportato nelle rilevazioni realizzate dall'Osservatorio sul mercato immobiliare (OMI) dell'Agenzia del territorio, con riferimento al valore medio degli affitti degli immobili ad uso ufficio per ciascun comune della Sicilia, incrementato del 10 per cento”, ponendo così un limite alla redditività dell’acquisizione di beni in luogo di liquidità; inoltre l’emergenza derivante dalla diffusione del Covid 19 ha indotto all’ampio ricorso a forme di lavoro agile (smart working) che, insieme alla dematerializzazione dei documenti e degli archivi e alla possibilità per il pubblico di interagire in via telematica, attendibilmente comporterà un ripensamento dell’organizzazione degli uffici, in un’ottica di riduzione dell’esigenza di luoghi fisici di cui disporre.

Il trasferimento di immobili in luogo del montante, plausibilmente finalizzato a superare difficoltà di bilancio, non appare quindi scevro di rischi per l’equilibrio del sistema previdenziale e per la sua tenuta, imponendo un’estrema cautela nella sua realizzazione.

Dubbi di portata ancora maggiore suscita l’autorizzazione all’acquisto da parte del Fondo Pensioni Sicilia di tutte le quote del fondo immobiliare pubblico della Regione siciliana (Firps), disposta con normativa incisa dalla L.R. 22/02/2019, n. 1 e, da ultimo, modificata dalla L.R. 12 maggio 2020, n. 10, con innovazioni che hanno determinato lo slittamento nel tempo dell’operazione e la lievitazione del corrispettivo della cessione ad euro 50.411.177,00, in luogo dei 22.750.000,00 euro originariamente previsti.

Gli stessi elementi esaminati con riferimento alla cessione di immobili in luogo del trasferimento del montante contributivo sono idonei a sconsigliare, allo stesso modo, anche tale acquisizione, riguardante quote di un Fondo immobiliare e, dunque, riconducibile al medesimo oggetto; ulteriori criticità attengono all’indebitamento del Fondo in questione e ai costi da affrontare per la manutenzione degli immobili e per le bonifiche ambientali.

L'iter per la definizione dell'acquisto al momento risulta concluso in senso negativo; comunque, tanto più dopo la lievitazione ope legis della stima delle quote, deve confermarsi il timore che la sua attuazione possa essere pregiudizievole per l'integrità del patrimonio dell'ente, costituito dai contributi versati dai lavoratori, da destinarsi necessariamente alla tenuta del sistema previdenziale, e non da somme provenienti dalla fiscalità generale.

In merito al funzionamento del Fondo Pensioni, va rilevato che lo stesso, di fatto, è affidato a una gestione commissariale, esortandosi l'amministrazione vigilante a provvedere ad un celere ripristino della fisiologica struttura dell'ente.

Si segnala, poi, la situazione di grave ritardo nell'approvazione dei rendiconti (l'ultimo approvato è relativo all'esercizio 2016) sulla quale hanno influito sia l'insufficienza del personale a disposizione del Fondo (in comando dalla Regione) che l'insoddisfacente livello di infrastrutturazione informatica, ancora non adeguato alla complessità dei compiti istituzionali.

Tale stato di incertezza della contabilità desta un serio allarme, trattandosi di un ente previdenziale tenuto a garantire la sostenibilità del sistema che coinvolge tutti i pensionati appartenenti alla categoria "contratto 2", deputato alla gestione di una significativa mole di risorse.

Si auspica quindi intervento dall'amministrazione vigilante che garantisca l'ingresso di dipendenti in grado di superare l'arretrato contabile e, a regime, ad impedire che se ne formi di nuovo.

Le deficienze tecniche e di personale, inoltre, sono fonte di un'ulteriore disfunzione, relativa alla dilatazione sui tempi medi di lavorazione delle pratiche pensionistiche, estesi, nella gestione d'interesse, a 12 mesi, a causa dell'incremento del numero dei pensionamenti e della contestuale progressiva diminuzione delle unità in forza al Fondo Pensioni.

Un'ulteriore irregolarità riguarda il ritardo nell'adozione del bilancio tecnico attuariale che il Fondo Pensioni è tenuto a predisporre con cadenza triennale, ai sensi del D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97, recante il "Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70", e dell'art. 88, rubricato "Bilancio tecnico-finanziario a ripartizione" del d.P.Reg. n. 729 del 29 maggio 2006, che ha recepito, in ambito regionale, la normativa nazionale: l'ultimo Bilancio tecnico attuariale, redatto al 31 dicembre 2013, infatti, è stato adottato prima dal Commissario Straordinario con

deliberazione n. 12 dell'8 aprile 2016 e, in seguito, è stato definitivamente approvato dall'Amministrazione Vigilante con nota prot. n. 114791 del 14 settembre 2016.

Deve darsi atto, invece, del superamento della criticità relativa all'adozione del regolamento di contabilità aggiornato alle disposizioni di cui al D.lgs. 118/2011 e dell'apprezzabile impegno dei tecnici in forza all'ente, rivolto l'ammodernamento della dotazione informatica nell'ambito di una strategia più ampia, ancora non interamente realizzata, da completarsi con la gestione informatizzata delle posizioni previdenziali attraverso fascicoli elettronici.

12. L'INDEBITAMENTO

Per il quarto anno consecutivo il debito di finanziamento della Regione siciliana registra un decremento, effetto del mancato ricorso al mercato a fronte di rimborsi per quote capitale pari a 220 milioni di euro.

L'indebitamento al 31 dicembre 2019 - 7.290 milioni di euro - segna una diminuzione sia rispetto all'esercizio precedente del 2,93 per cento, sia in raffronto al 2015 in cui si attesta al -11,29 per cento.

Nel corso del 2019 non sono state effettuate operazioni di indebitamento, ancorché ve ne fossero in programma almeno due, ed in particolare l'operazione finanziaria volta all'acquisto di beni in proprietà della società "Terme Acireale s.p.a. in liquidazione" autorizzata con art. 8, commi 13 e 14, della Legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1 per un importo non superiore a € 15.676.860,00 e la richiesta di anticipazione di liquidità per € 85.000.000,00 ai sensi dall'art. 1, commi da 849 a 857 della Legge 30 dicembre 18 n. 145, per pagamento debito insoluto nei confronti di ANAS.

La prima non si è conclusa in ragione della decisione, adottata con Deliberazione della Giunta regionale n. 418 del 19 novembre 2019, di utilizzare a tal fine risorse provenienti da operazioni di rinegoziazione con CDP mentre la seconda è stata revocata in considerazione della sufficiente disponibilità di cassa utilizzabile a chiusura della posizione debitoria.

Il 66,4% del debito regionale è rappresentato da mutui a carico della Regione, mentre le anticipazioni di liquidità corrispondono al 32% e la quota dei prestiti a carico dello Stato, in costante diminuzione, è ormai soltanto l'1,6% del valore complessivo.

Nel 2019 la Regione ha sostenuto un esborso complessivo per il servizio del debito di circa 393 milioni di euro, di cui circa 173 riferibili alla sola quota interessi.

Rispetto all'esercizio 2018 si registra una contrazione della spesa per il servizio del debito del 21,28 % ascrivibile in maniera preponderante alla spesa per interessi passivi (- 25,96%) mentre con riferimento alla quota capitale essa, da un totale di 266 milioni, scende ad un valore corrispondente a circa 220 milioni di euro, facendo registrare una contrazione del 17,17%.

La riduzione degli oneri connessi al debito per l'esercizio 2019 in deriva, in gran parte, dalle operazioni di rinegoziazione di prestiti effettuate con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. al termine del 2018, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 867, della legge n.

205/2017, con un impatto per il biennio 2019 – 2020, in termini di minori spese, pari complessivamente a € 142.957.192,62, di cui € 106.091.473,47 per il 2019 e la restante quota di € 36.865.719,15 nel 2020.

Va opportunamente rimarcato che, a fronte dell'alleggerimento riscontrabile nel biennio 2019 - 2020, la rinegoziazione in parola, tuttavia, non solo comporta maggiori oneri finanziari complessivi nel trentennio, a valori correnti, pari a euro 407.814.429,16, difficilmente giustificabili, ma stante l'allungamento dei prestiti, implica un accollo alle generazioni future di oltre 650 milioni di euro.

Al riguardo, nella relazione relativa al precedente esercizio finanziario, si era evidenziato come tali operazioni fossero state concluse dalla Regione, in accordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con C.DD.PP. S.p.a., alla condizione di destinare le disponibilità derivanti dalla rinegoziazione in via prioritaria alla dismissione dei contratti derivati in essere (e solo in via eventuale e secondaria ad investimenti), e quindi con l'assunzione da parte della Regione di un vincolo negoziale ancor più stringente rispetto allo spettro di finalizzazioni delle risorse astrattamente contemplato dal comma 2-bis dell'art. 3 della legge regionale n. 9/2013, introdotto dalla legge regionale n. 24 del 16 dicembre 2018, secondo cui *<<Gli eventuali risparmi di spesa derivanti dalla rimodulazione dei profili di ammortamento dei mutui e prestiti contratti dalla Regione sono destinati alla riduzione del debito e/o a spese di investimento nonché alla dismissione dei contratti derivati, fatto salvo quanto già disposto in materia da vigenti norme nazionali>>*.

Sul punto, la Regione, in sede istruttoria, ha confermato di aver utilizzato, già nel corso del 2019, una parte di tali risparmi di spesa (pari a € 10.500.000,00) al fine di porre in essere gli adempimenti volti all'acquisizione del Complesso termale di Acireale S.p.A..

Con ciò l'Amministrazione ha evidentemente realizzato una violazione contrattuale, dal momento che tale finalizzazione ad investimento è stata impressa alle risorse in parola in una fase temporale nella quale, da un lato risultavano in corso le trattative con le cinque controparti per la dismissione anticipata dei contratti derivati e, dall'altro, non erano ancora stati superati i vincoli contrattuali che impedivano di destinare i risparmi derivanti dalle rinegoziazioni a finalità diverse dall'estinzione dei derivati.

Inoltre, in tale momento, le disponibilità da rinegoziazione (pari ad euro 106.091.473,47) risultavano comunque inferiori rispetto al valore negativo di *mark to market* stimato, al 31.12.2019, in € 130.123.441,84.

Con riferimento ai derivati in essere si rammenta che i mutui stipulati dalla Regione tra il 2001 e il 2003 con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.a.⁴ sono stati oggetto, nel corso del 2005, di sei contratti “derivati” (oggi cinque rimanenti dopo la chiusura del rapporto con Royal Bank of Scotland), poi ristrutturati nel 2006, che ne hanno modificato il tasso e il profilo di ammortamento.

Nel corso del 2019 la Regione ha sostenuto, in esecuzione di tali contratti, un esborso aggiuntivo, rispetto ai mutui originari, di circa 42 milioni di euro, di cui 25,7 attribuibili a maggiori interessi, mentre il *netting*⁵ del periodo 2013-2019 (capitale e interessi) è asceso a 257 milioni di euro.

In termini di soli maggiori interessi nel periodo di vita di tali “derivati” (2005-2019), la Regione ha sostenuto, rispetto a quanto dovuto alla Cassa depositi e prestiti S.p.A., spese per circa 340 milioni di euro⁶.

Questi esborsi aggiuntivi per interessi⁷ si protrarranno, secondo un andamento crescente, quasi certamente fino a scadenza del debito (2021-2023).

L’andamento dei tassi attesi genera oggi (ultima rilevazione al 30/06/2020) un *mark to market* dei derivati⁸ estremamente negativo, pari a € 108.340.077,91 sebbene sia diminuito rispetto all’esercizio precedente in cui si attestava a € -171.488.252,86 (tabella 11.17).

Queste Sezioni riunite hanno già avuto modo di osservare, in occasione dei precedenti giudizi di parificazione, come, oltre alla discutibile utilità di tali contratti, stipulati talvolta per coprire rischi assolutamente remoti, si sia registrato nel periodo di vigenza l’assenza di una gestione attiva del debito, che, favorita da opportuni accantonamenti iniziali avverso i rischi intrinseci ai contratti sottoscritti, avrebbe certamente potuto evitare le pesanti perdite registrate negli ultimi anni.

Il merito di credito continua a collocarsi in un’area che oscilla, in relazione alle singole valutazioni, tra il livello speculativo⁹ - Moody’s - e quello appena superiore¹⁰ - S&P e Fitch

⁴ Si tratta di tre mutui ventennali dell’importo complessivo di 1.343 milioni di euro, a tasso variabile, con parametro Euribor e spread tra zero e 18 punti base.

⁵ Compensazione concordata di obbligazioni reciproche da parte di soggetti partecipanti a un sistema di liquidazione e regolamento.

⁶ Cfr. tabelle 11.18, 11.19 e 11.20 limitatamente ai valori riferiti a CDP 2021, CDP 2022 e CDP 2023.

⁷ A cui si sommano quelli per la maggiore quota capitale.

⁸ Valore di mercato.

⁹ Non-investment grade speculative.

¹⁰ Lower medium grade.

- con un giudizio per queste ultime agenzie rispettivamente di uno e due *notch*¹¹ superiori al “*non investment grade*¹²”.

Per l’esercizio 2019 i giudizi di *Moody’s* e *Fitch Ratings* sono invariati rispetto al 2018, mentre con riferimento a *Standards & Poor’s* da un outlook positivo si passa ad un outlook stabile.

Nel 2020 l’unica modifica riguarda *Fitch Ratings* poiché si rileva un BBB- con outlook stabile.

Nel tempo, i giudizi espressi dalle tre agenzie hanno preso a riferimento fattori economici e finanziari, valutando negativamente l’andamento dell’economia e le refluenze che tale andamento ha sulle entrate regionali, specie in considerazione dell’elevata rigidità della spesa, e positivamente gli effetti sul bilancio regionale dell’accordo di chiusura del contenzioso Stato-Regione.

Fattori di rischio sono considerati la gestione di cassa, con i suoi flussi irregolari, il crescente servizio del debito e la spesa pensionistica, nonché la debolezza dell’economia e lo stretto legame con il *rating* della Repubblica italiana.

Nell’attuale contesto economico, inciso dall’emergenza sanitaria legata al diffondersi del virus Covid-19, le agenzie hanno ritenuto di esprimere valutazioni in linea con quelle dei precedenti esercizi finanziari in ragione, principalmente, del fatto che il supporto finanziario offerto dal Governo centrale dovrebbe consentire a tutti gli enti regionali (tanto più a quelli a Statuto speciale, dotati di maggiore flessibilità e autonomia) di limitare gli impatti economici negativi derivanti dalla pandemia.

Ciò appare di assoluta importanza in quanto, come già evidenziato nelle relazioni precedenti, il mantenimento del *rating* in area “*investment grade*¹³” rileva non solo ai fini dell’accesso al mercato finanziario, ma è anche condizione da rispettare nei contratti derivati in essere.

Infatti, i contratti sottoscritti con tre delle cinque controparti swap – Nomura, BNL e Deutsche Bank - prevedono una clausola di risoluzione denominata “*Additional Termination Event*” che comprende la circostanza che la Regione subisca un “*credit downgrade*¹⁴” da parte

¹¹ Unità di misura della scala di rating.

¹² Area di non investimento o speculativa; classe di rating assegnata a titoli di qualità bassa.

¹³ Classe di rating assegnata a titoli di qualità medio alta.

¹⁴ Retrocessione del merito di credito.

di S&P o di Moody's tale da portare il rating rispettivamente sotto BBB o Baa2, ovvero, in altro caso, scenda sotto il livello *"investment grade"*.

Tali eventi si sono già verificati e rispetto a essi due banche - BNL e Deutsche Bank ¹⁵ - tra il 2012 e il 2013, si sono formalmente¹⁶ riservate di comunicare la chiusura anticipata dei contratti; rischio, quest'ultimo, di non poco conto in considerazione del *mark to market* negativo pari, al 31 dicembre 2019, a € 40.933.507,05 e, al 30 giugno 2020, a euro 35.594.023,54.

A tal proposito occorre comunque precisare che, anche nel corso del 2019, le controparti bancarie non hanno dato alcun seguito a tali riserve.

Si pone, quindi, il tema degli strumenti approntati a protezione dei differenziali e dei *mark to market* negativi sui contratti swap in essere.

Al riguardo, come riferito nelle precedenti relazioni, la Regione ha proceduto, dal 2016, ad accantonare, mediante creazione di apposito vincolo nell'ambito del risultato di amministrazione, un importo di € 20.500.542,78 (vincolo poi reiterato negli esercizi 2017, 2018 e 2019).

Si tratta, come già criticamente annotato in precedenti occasioni, di un ammontare comunque insufficiente a coprire i costi di un'eventuale chiusura dei contratti in essere con BNL e Deutsche Bank.

Proprio in considerazione di ciò queste Sezioni riunite avevano evidenziato la necessità che *<<le risorse liberate nel biennio 2019 - 2020 dalla citata rinegoziazione dei mutui definita a fine 2018, dovranno prioritariamente confluire in un separato Fondo destinato all'estinzione dei derivati e al quale si potrà eventualmente attingere anche in caso di risoluzione dei contratti stipulati con le predette due controparti¹⁷.>>*.

In proposito, l'Amministrazione ha riferito di aver istituito, nell'anno 2019, *<< il capitolo di spesa 214920 "Oneri discendenti dalla chiusura anticipata dei contratti derivati in essere", la cui dotazione finanziaria è stata costituita con i risparmi di spesa derivanti dalla Rinegoziazione CDP 2018 in linea capitale (+ € 51.095.869,74 provenienti dal cap. 900002) ed in linea interessi (+ €*

¹⁵ Oltre a RBS che ha già risolto consensualmente il contratto per le medesime ragioni.

¹⁶ Deutsche Bank con nota del 6 settembre 2012 e BNL con nota del 24 luglio 2013.

¹⁷ La Sezione ritiene, viceversa, stante la sua genesi, che il Fondo rischio derivati già costituito debba intendersi destinato, esclusivamente, alla copertura del rischio dei due contratti per il quali le controparti hanno manifestato l'intenzione di avvalersi della clausola di risoluzione.

54.995.603,73 provenienti dal cap. 214903)>> precisando che <<con l'utilizzo di € 10.500.000,00, [...] la disponibilità residua al 31.12.2019 si è attestata a € 95.591.473,47>>.

Se in un primo tempo la prospettiva di una consensuale risoluzione anticipata dei contratti pareva essersi allontanata, avendo la Regione adito, nel 2020, l'Autorità Giudiziaria per vedere dichiarati nulli e/o annullati i predetti contratti sulla scorta della sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 8770/2020, più di recente essa è, in qualche modo, emersa nuovamente, sotto forma di ipotesi di chiusura dei rapporti in essere mediante atti transattivi.

Infatti, a seguito dell'instaurazione del citato giudizio presso il Tribunale di Palermo, tre controparti bancarie (Deutsche Bank, Bank of America Merrill Lynch e Unicredit S.p.A.) hanno attivato, sempre nel 2020, un parallelo contenzioso presso la High Court of Justice di Londra al fine di vedere riconosciuta la legittimità dei contratti stipulati con la Regione.

Nell'ambito dell'articolato contesto venutosi a creare, l'Amministrazione ha comunicato, da ultimo, l'intendimento di chiudere in via transattiva i contenziosi addivenendo all'estinzione anticipata dei contratti derivati in essere.

Tale ipotesi appare ancor più concreta a seguito dell'adozione, da parte della Giunta della Regione, della Deliberazione n. 184 del 28 aprile 2021, avente ad oggetto "*Ipotesi transattiva per il componimento bonario delle controversie legali italiane e inglesi in materia di derivati, mediante estinzione anticipata dei contratti in essere*".

Da ciò si desume che, a breve, le parti potrebbero effettivamente addivenire alla chiusura anticipata dei contratti mediante stipula di atti transattivi.

Ciò posto, si ritiene importante evidenziare che, nelle more di tali accordi e comunque degli esiti processuali, pur essendo stata effettivamente formalizzata - mediante stipula di apposito Atto Aggiuntivo con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. - l'eliminazione del vincolo di destinazione prioritaria delle risorse recuperate dalle rinegoziazioni del 2018 a copertura dell'eventuale estinzione anticipata dei contratti derivati in essere, sarebbe comunque appropriato, anche tenendo conto della perdurante vigenza dell'art. comma 2-*bis* dell'art. 3 della legge regionale n. 9/2013 e del principio contabile di prudenza, assicurare il mantenimento, nell'ambito delle poste contabili all'uopo previste, di disponibilità sufficienti a coprire il complessivo valore negativo dei *mark to market* (in relazione, *in primis*, ai due

contratti sopra menzionati stipulati con BNL e Deutsche Bank per i quali, come già ricordato, risulta insufficiente il fondo vincolato di cui al capitolo di spesa 215759¹⁸).

¹⁸ L'importo del fondo è pari ad euro 20.500.542,78 a fronte di un *mark to market* negativo pari, al 31 dicembre 2019, a euro 40.933.507,05 e, al 30 giugno 2020, a euro 35.594.023,54.

13. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

Il quadro finanziario delle risorse da impiegare nella programmazione economico-finanziaria 2019-2021 ai fini delle politiche regionali di sviluppo, delineato dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR) e dalla successiva Nota di Aggiornamento (NADEFR), insegue – secondo una costante degli ultimi anni – la prospettiva strategica del pieno impiego delle risorse aggiuntive derivanti dal bilancio dell’Unione europea per l’attuazione della Politica di coesione, con destinazione per gli investimenti essenziali mirati al rafforzamento del tessuto produttivo, del mercato del lavoro e del sistema delle infrastrutture.

Le previsioni iniziali sulla dinamica dell’utilizzo delle risorse di provenienza esogena, tuttavia, si svuotano di ambizione al momento della rendicontazione degli esiti della gestione, palesando uno iato tra la fase della programmazione finanziaria e quella della sua successiva attuazione.

I valori relativi al volume della spesa prevista ricavabili dalla NADEFR, che esprimono l’ammontare delle risorse liquide che l’organo esecutivo ha annunciato di voler iniettare nel circuito economico regionale nell’esercizio 2019, posti a confronto con i risultati cristallizzati nei dati del consuntivo finanziario, svelano un dimensionamento degli obiettivi superiore alle effettive capacità dell’apparato amministrativo di perseguire l’ipotizzata efficacia gestionale.

Con riferimento al FESR, sul quale si concentra la porzione più significativa della spesa per investimenti, l’ammontare dei pagamenti totali dell’esercizio, per una cifra di 235 milioni di euro, marca una sostanziale divaricazione rispetto all’iniziale stima di 757 milioni di euro ed esprime una frazione prossima a un terzo della programmazione iniziale (31%).

Medesimo esito sortiscono anche il FSE e il FEAMP, i cui pagamenti a chiusura del 2019 si assestano, rispettivamente, sulle cifre di 77 e 13 milioni di euro, rispetto ai valori programmati di 170 e 25 milioni di euro, raggiungendo una percentuale di realizzazione del 45% e del 52%.

L’analisi della gestione finanziaria sul versante della spesa ostenta un approccio poco solerte nell’impiego delle risorse disponibili, pur a fronte dei cospicui stanziamenti allocati all’interno del bilancio di previsione.

Concentrandosi su alcuni indicatori di maggior rilievo, è possibile ricavare che, nel complesso, sono stati registrati impegni per 525 milioni di euro rispetto all'importo definitivo degli stanziamenti di bilancio per 1,3 miliardi di euro, con una capacità di impegno di circa il 40% (35% per il FESR, 60% per il FSE, 87% per il PSR e il 35,5% per il FEAMP). I pagamenti in conto competenza sono 283 milioni di euro, con una capacità di pagamento di poco inferiore al 22% (17% per il FESR, 36% per il FSE, 86% per il PSR e il 20% per il FEAMP). I pagamenti totali si assestano su 349 milioni di euro, dimostrando una capacità di spesa del 25% (22% per il FESR, 36% per il FSE, 86% per il PSR e il 23% per il FEAMP).

Gli indicatori della spesa, dunque, appaiono sintomatici di alcune disfunzioni organizzative e procedurali che, ancora nel sesto anno dall'avvio del Programma, pongono un freno alla prospettiva del pieno impiego delle risorse finanziarie aggiuntive secondo le strategie delineate dall'esecutivo regionale, e che, anche nel prossimo futuro, potrebbero considerarsi ostative al perseguimento dei nuovi traguardi che, puntando sulla riprogrammazione degli attuali fondi, si affacciano all'orizzonte per affrontare le sfide della profonda crisi sanitaria e socio-economica innescata dalla pandemia da COVID-19.

Ad ogni modo, l'andamento della gestione del bilancio finanziario non ha inficiato la generale attitudine dei singoli fondi al perseguimento degli obiettivi di *performance* cadenzati dalla normativa sovranazionale.

Sotto tale profilo, si rileva che, alla data del 31 dicembre 2019, sono stati conseguiti gli indicatori finanziari richiesti dalla Commissione dell'UE in termini di certificazione di spesa per il FESR (1,21 miliardi di euro), per il FSE (191 milioni di euro) e per il PSR (866 milioni di euro).

Solo il FEAMP non ha soddisfatto la *performance* di efficacia stabilita per la Regione siciliana nel 2019, pari alla spesa di euro 15,8 milioni a valere sul contributo comunitario. Il totale cumulato di spesa certificata è di circa 16,8 milioni di euro, di cui 8,5 milioni identifica la quota del finanziamento a carico dell'UE. Ad ogni modo, il cumulo della spesa a livello nazionale ha centrato l'obiettivo finanziario intermedio, scongiurando il rischio di disimpegno automatico delle risorse assegnate.

Alla certificazione della spesa hanno contribuito anche i c.d. progetti retrospettivi.

Nel caso del FESR, il cui obiettivo raggiunto nel 2019 segna un margine positivo di circa 94 milioni di euro rispetto al *target* prefissato, rileva l'incidenza quantitativa

dell'assistenza retrospettiva che è pari al valore di circa 195 milioni di euro, ossia al 16% del totale della spesa realizzata dall'avvio della programmazione.

Per quanto concerne il FSE, il peso dell'assistenza retrospettiva sulla certificazione della spesa relativa all'esercizio 2019 è del 39%, pari all'importo di 28,8 milioni di euro sui 73,3 certificati a chiusura del periodo considerato.

Secondo una considerazione già esternata nel referto relativo all'esercizio finanziario 2018, il conseguimento della *performance* finanziaria con l'attivazione dell'assistenza retrospettiva potrebbe vanificare i benefici attesi da ciascun Programma, in quanto strumento non idoneo all'incremento del complessivo livello di efficacia delle politiche pubbliche.

Considerato, infatti, il fondamentale principio dell'addizionalità connesso alle risorse provenienti dal bilancio dell'UE, il mero spostamento di progetti da una diversa fonte di finanziamento ad un Programma comunitario ai fini della certificazione della spesa sembra frustrare l'effetto virtuoso creato dall'immissione di ulteriore ricchezza nel circuito economico, non determinando l'attivazione di investimenti nuovi rispetto a quelli già in essere e non generando opportunità aggiuntive per una platea più ampia di destinatari all'interno dei settori di intervento, ove non adeguatamente bilanciato da un'accelerazione della spesa per i c.d. progetti "*nativi*".

L'auspicio è che tale operazione risponda alla mera esigenza di costituire una "riserva" per compensare eventuali rettifiche finanziarie che potrebbero rendersi necessarie in fase di chiusura del Programma (c.d. *overbooking* "in esubero").

Il ricorso all'assistenza retrospettiva, peraltro, presenta alcuni elementi di maggiore rischio in termini di "*decertificazione*" di spesa. Nel caso del FESR, ad esempio, le attività di audit, svolte nel corso del 2019, hanno già determinato l'adozione di alcune rettifiche finanziarie in relazione ad operazioni retrospettive verso le quali la Commissione dell'UE ha manifestato alcune riserve, sia per l'elevato rischio di arbitrarietà nell'imputazione al Programma, in assenza di stringenti misure di selezione, sia per il completamento materiale delle opere anteriormente all'ammissione al finanziamento, in considerazione di un'opzione esegetica restrittiva sul significato da attribuire all'ordinamento positivo.

14. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Sul tema dei controlli interni si evidenzia che, a fronte di alcuni tratti migliorativi, permangono le significative criticità già evidenziate nel corso delle precedenti indagini, fra le quali la mancata istituzione di controlli sulla qualità dei servizi, sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione.

Le Sezioni Riunite, con particolare riguardo alla valutazione dei risultati conseguiti, intendono evidenziare l'importanza del rispetto della tempistica nell'adozione dei documenti componenti **il ciclo della performance** e richiamare l'attenzione sulla necessità, in sede di elaborazione del Piano, di un'adeguata definizione degli obiettivi, sia sotto il profilo del loro carattere sfidante sia dal punto di vista dell'espressività del grado di soddisfazione da parte dei cittadini – utenti.

In merito al **controllo di gestione**, va rilevato il perdurare di una grave criticità, inficiante in modo trasversale l'intero sistema dei controlli, consistente nell'assenza di un sistema di contabilità analitica dei costi, funzionale alla verifica dei risultati raggiunti, con conseguente inadeguatezza degli strumenti di verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Circa il **controllo di regolarità amministrativo contabile**, rinviandosi ai successivi referti l'esame della semplificazione delle relative procedure, va stigmatizzata la mancata istituzione del collegio dei Revisori, prevista all'esito di un complesso percorso normativo concluso solo da recente, con l'adozione della L.R. 20 gennaio 2021, n. 1: si osserva che l'assenza dell'interlocutore istituzionalmente previsto nei rapporti con la Corte, in sede di verifica e di parifica, ha aggravato l'esame dei documenti e gli stessi procedimenti: si rammenta che un primo rendiconto, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 356 del 13 agosto 2020, è stato poi ritirato, in via di autotutela, a seguito degli esiti della verifica condotta dalla Sezione di Controllo, compendiate nella deliberazione n. 415/2020/GEST del 15 settembre, consistenti, fra l'altro, nell'accertamento dell'irregolarità di un totale di residui attivi superiore alla "soglia di rilevanza", determinante, secondo i principi che presiedono alla procedura di campionamento secondo il metodo DAS, la sostanziale inattendibilità di tutta la popolazione di residui attivi campionata.

L'aspetto in questione si riflette anche sui rapporti con le società partecipate, dal momento che la mancata riconciliazione dei reciproci rapporti debitori e creditori, appare

riconducibile, oltre che alla mancata predisposizione di idonei sistemi informativi, all'assenza di revisori regionali, che ove istituiti, sarebbero tenuti a svolgere le verifiche di cui all'art. 11, co. 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011.

Restando sull'argomento del controllo sulle società partecipate, va evidenziato che *l'“idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra la Regione stessa e le società partecipate, nonché la situazione contabile, gestionale e organizzativa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi ed il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”*, di cui all'art. 2, comma 3, della L.R. 10/2018, non è ancora stato realizzato, derivandone la mancanza di un idoneo flusso informativo dei dati contabili, diverso dallo scambio epistolare.

Gli ulteriori rilievi che queste Sezioni intendono muovere riguardano solo in parte intrinsecamente l'attività di controllo, certamente da implementare, mostrandosi deficitari anche gli aspetti a monte e valle delle verifiche, data l'insufficiente definizione degli indirizzi strategici in fase programmatica e la sostanziale impermeabilità dell'amministrazione alle segnalazioni riguardanti gestioni deficitarie, a lungo protratte senza che siano manifestate inversioni di tendenza, in assenza di significativi interventi.

Le criticità di maggior rilievo riguardano comunque **i controlli da esercitarsi sulla ampia e variegata galassia di enti**, istituti, aziende, agenzie, consorzi, organismi, comunque denominati, sottoposti a tutela o a controllo o a vigilanza o che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione, sottolineandosi la perdurante inattuazione dell'art. 39 della legge regionale n. 9 del 2015, in base al quale avrebbe dovuto essere adottato un *“piano di riordino degli enti regionali”* finalizzato al contenimento della spesa pubblica e la mancanza di una struttura appositamente dedicata allo svolgimento delle funzioni di controllo, esercitate, in assenza di coordinamento, dai singoli dipartimenti intestatari della vigilanza sugli enti.

Uno specifico *focus* merita la situazione delle IPAB, settore versante in uno stato di grave deficitarietà, segnalandosi la particolare situazione di quelle, inattive e in dissesto, estinte nel 2016 ex art. 34, comma 2, L.R. n. 22/1986, formalmente tornate in vita a seguito della sentenza della Corte costituzionale dell'11 giugno 2020, n. 135, che ha giudicato la norma regionale contrastante con gli artt. 97, secondo e quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119 Cost., affermandone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui *“impone ai Comuni siciliani l'accollo delle ingenti posizioni debitorie delle IPAB, accollo che, in assenza di un'adeguata provvista finanziaria, diventa insostenibile nei casi (come quelli di specie) dei Comuni*

più piccoli, per i quali l'effetto quasi fisiologico della successione è quello dell'attivazione delle procedure di dissesto” e richiamando il legislatore regionale al proprio “obbligo ... di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli”.

15. LA FINANZA LOCALE IN SICILIA

Il settore della finanza locale, negli ultimi anni, ha mostrato i segni di una complessiva problematicità gestionale, dovuta a difficoltà finanziarie a cui spesso si affiancano effetti di precedenti gestioni non improntate ai dettami (articolati nei principi dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità) del buon andamento della Pubblica Amministrazione, con ricadute che non possono non riflettersi sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini. Come già segnalato da queste Sezioni Riunite nella Relazione per il giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018, ove si rilevava *“una condizione di notevole sofferenza che investe tutta la finanza locale siciliana”*, le cause possono essere individuate sia *“nel permanere di una congiuntura economica di sostanziale stagnazione sia nel crescente fenomeno dell'emersione di passività, spesso risalenti nel tempo, che la cogente disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili sta facendo affiorare inesorabilmente, a seguito della più penetrante applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011”*.

La crescita del fenomeno della criticità finanziaria è confermata, anche, dai referti della Sezione delle Autonomie, di cui alla deliberazione n. 6/SEZAUT/2019/FRG, con riferimento all'anno 2017, e n. 7/SEZAUT/2020 con riferimento agli anni 2018 e 2019, laddove è ribadito che *“Permangono i fattori congiunturali (bassa crescita) che si sovrappongono (e accentuano) a quelli strutturali del comparto: concentrazione territoriale della criticità finanziaria, eccessiva polverizzazione, difficoltà rilevanti nella gestione amministrativa (deficit formativo ed impatto della riforma del sistema contabile)”*. Il livello comunale è, infatti, connotato da una condizione di notevole sofferenza finanziaria, già emersa negli anni precedenti e aggravata a seguito dell'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia. Dai dati della Sezione di controllo, relativi all'attività effettuata nell'ambito dei controlli finanziari intestati a questa magistratura contabile, con particolare riferimento allo stato degli enti locali siciliani che hanno deliberato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o il dissesto nel corso dell'esercizio medesimo, si evince che gli enti che, nel periodo 1 gennaio 2019 - 31 dicembre 2020, hanno fatto ricorso alla procedura di dissesto sono 13, confermando la rilevanza del fenomeno. Nello stesso arco temporale 5 enti nell'esercizio 2019 e 3 nell'anno 2020, hanno fatto ricorso alla procedura di Riequilibrio finanziario pluriennale. Si rileva, al riguardo, come diversi enti passano dalla procedura di riequilibrio alla dichiarazione di dissesto, non riuscendo talvolta a raggiungere l'obiettivo del risanamento finanziario. Un solo comune, a

tutt'oggi, ha concluso positivamente il percorso di risanamento dell'ente: con deliberazione n. 131/2019 la Sezione di Controllo ha dichiarato raggiunti gli obiettivi di riequilibrio del Comune di Racalmuto, in relazione al piano, di durata quinquennale, adottato con deliberazione commissariale n. 1 del 24/1/2014.

Sempre nell'ambito dei controlli finanziari, intestati alla Sezione di controllo, sono emerse diffuse criticità inerenti l'attività gestionale dei bilanci, sui seguenti aspetti:

- a) ritardo nell'approvazione dei documenti contabili;
- b) superamento di uno o più valori limite dei parametri di deficitarietà strutturale;
- c) disavanzi di amministrazione;
- d) in relazione alla gestione di competenza, bassa capacità di riscossione delle entrate;
- e) bassi tassi di realizzazione dei residui attivi del Titolo I e bassa capacità di smaltimento dei residui passivi del Titolo II;
- f) presenza di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento e una mole elevata di debiti fuori bilancio riconosciuti, in particolare relativi all'art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL;
- g) in merito ai flussi di cassa, anticipazioni di tesoreria non restituite al 31/12 e fondi a destinazione vincolata utilizzati per cassa ex art. 195, comma 2, del Tuel;
- h) incongruità del FCDE;
- i) assenza di ricognizione del contenzioso pendente in grado di evidenziare i rischi di soccombenza e insufficienza del Fondo contenzioso;
- l) assenza o insufficiente accantonamento al fondo perdite società partecipate.

Tutti i predetti aspetti hanno costituito oggetto di approfondimento in sede di deliberazione, ove la Sezione, accertata la sussistenza delle irregolarità contabili e dei profili di criticità, spesso ha anche disposto le limitazioni di spesa previste dall'art. 188, comma 1-*quater*, del TUEL.

Altra problematica di rilievo riguarda i c.d. enti di area vasta, in ordine ai quali si rileva l'inversione di tendenza delle assegnazioni del contributo regionale di parte corrente per il funzionamento degli enti stessi, che nell'esercizio 2019 è stato pari ad euro 225.026.165,47, a fronte del trend negativo registrato nelle erogazioni dei precedenti esercizi (euro 161.424.611,98, nel 2018).

dati in euro

ASSEGNAZIONI E LIQUIDAZIONI IN FAVORE DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI - ANNO 2019				
Capitolo	Oggetto	Destinatari	Assegnazione/Impegno	Erogazioni
CAP. 191302	Contributi per il funzionamento	N° 3 Città metropolitane	112.635.678,55	90.897.316,28
CAP. 191302	Contributi per il funzionamento	N° 6 Liberi Consorzi comunali	88.414.321,45	82.979.237,21
CAP. 191302	Quota parte del contributo regionali anno 2017 relativa alle funzioni in materia di scuole superiori	N° 9 Enti di Area vasta	0,00	1.075.000,00
CAP. 191307	Reintegro dei minori introiti derivanti dall'abrogazione dell'addizionale provinciale sull'accisa energia elettrica	N° 3 Città metropolitane	29.969.626,26	29.969.626,26
CAP. 191307	Reintegro dei minori introiti derivanti dall'abrogazione dell'addizionale provinciale sull'accisa energia elettrica	N° 6 Liberi Consorzi comunali	20.104.985,72	20.104.985,72
Totale			251.124.611,98	225.026.165,47

Fonte: Regione Siciliana – Assessorato Autonomie Locali e Funzione Pubblica.

Nella seguente tabella sono indicati, per gli anni dal 2013 al 2019, gli importi del contributo di finanza pubblica verso lo Stato, complessivamente devoluto, gli importi dei contributi compensativi erogati dalla Regione siciliana a tutti gli enti di area vasta e la percentuale tra i due importi:

dati in euro

Ente	Contributo alla finanza pubblica verso lo Stato dal 2013 al 2019	Contributi compensativi da parte delle Regione Siciliana dal 2013 al 2019	Percentuale di contributo allo Stato ristorato dalla Regione
CM Catania	309.194.473,00	89.630.684,97	28,99%
CM Palermo	283.440.485,21	91.133.695,99	32,15%
CM Messina	115.362.141,54	67.776.469,94	58,75%
LC Siracusa	111.552.821,11	54.157.082,90	48,55%
LC Trapani	105.912.058,43	42.829.967,88	40,44%
LC Agrigento	77.962.547,90	44.266.661,72	56,78%
LC Ragusa	73.467.130,51	37.579.206,07	51,15%
LC Caltanissetta	58.632.961,56	35.478.002,63	60,51%
LC Enna	43.055.397,77	48.672.328,76	113,05%
Totale	1.178.580.017,03*	511.524.100,86	

Fonte: Elaborazione Sezioni riunite su dati Sezione Controllo.

Si richiama, in materia, l'Accordo del 15 maggio 2019, recepito con l'art. 38-quater del d.l. n. 34 del 2019, normativa dalla quale emerge l'attenzione del legislatore nazionale nei

confronti della critica situazione degli enti di area vasta, sottoposti al c.d. contributo di finanza pubblica, anche se il percorso appare ancora agli inizi e particolarmente accidentato, considerata la situazione di incertezza normativa e di persistente difficoltà finanziaria, delle ex province. Sul piano istituzionale, non si registrano novità di rilievo sull'attuazione della riforma degli Enti di area vasta, di cui alla L.R. n. 15/2015, che ha quale presupposto la compiuta definizione dei criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali tra i vari livelli di governo locale, secondo quanto previsto dall'art. 15 dello Statuto.

La critica situazione degli enti di area vasta è stata oggetto di approfondimenti da parte della Sezione di controllo la quale ha emesso, nel corso del 2019, le deliberazioni nn. 153, 154 e 155 riguardanti, rispettivamente, la Città Metropolitana di Catania, la Città Metropolitana di Messina e il Libero Consorzio comunale di Caltanissetta. Nel corso dell'anno 2021 sono state, altresì, depositate le deliberazioni nn. 8, 53 e 63 riguardanti, rispettivamente, la Città Metropolitana di Catania, di Messina e di Palermo; le deliberazioni nn. 20, 21, 77 e 81, riguardanti i Liberi Consorzi comunali di Caltanissetta, Ragusa, Trapani ed Enna.

Relativamente alle voci del Rendiconto generale della Regione siciliana, sotto il profilo della spesa erogata dalla Regione in favore degli enti locali, la voce più significativa è costituita dai trasferimenti regionali in favore dei comuni, che rappresenta la principale fonte di finanziamento a supporto delle funzioni espletate.

La tabella seguente fornisce un quadro generale dei principali capitoli di spesa di competenza del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali.

Rendiconto della Regione siciliana - Spese correnti Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica - Esercizio 2019

Titolo I- Spese correnti							
	Capitolo	Stanziamento definitivo	Impegni	FPV	Pagamenti		Residui al 31.12.2019
					c/competenza	c/residui	
missione 18 programma 1 macroaggregato 1.04	19 13 0 1	307.562.869,76	300.459.038,72	6.955.492,58	285.077.629,42	3.273.080,08	15.855.210,29
	19 13 0 2	202.125.000,00	202.125.000,00	0	174.951.553,48	0	27.173.446,52
	19 13 0 7	116.984.000,00	116.984.000,00	0	116.984.000,00	0	0
	19 13 0 9	444.487,82	154.952,21	206.650,50	154.952,21*	67.869,68**	0
	19 13 10	198.431.809,98	198.397.560,62	0	172.793.355,30	3.789.463,24	27.909.586,15
	19 13 12	1.000.000,00	1.000.000,00	0	1.000.000,00	0	0
	19 13 13	7.201.650,93	886.910,13	6.314.740,80	886.910,13	0	0
	19 13 2 0	5.432.582,46	4.099.833,00	0	3.551.431,37	0	2.959.568,63
	19 13 2 1	1.217.761,86	1.217.761,86	0	1.217.761,86	0	0
	19 13 2 2	4.428.224,95	4.428.224,95	0	4.018.379,99	0	409.844,96
	19 13 2 3	4.000.000,00	0	0	0	0	0
	19 13 2 4	3.099.000,00	3.099.000,00	0	3.099.000,00	0	0
	19 13 2 5	800.000,00	479.720,56	319.813,71	479.720,56	0	0
	19 13 2 6	114.615,74	114.615,74	0	0	0	114.615,74
	3 13 3 2 2	600.000,00	540.000,00	60.000,00	540.000,00	0	0
	TOTALE	853.442.003,50	833.986.617,79	13.856.697,59	764.754.694,32	7.219.084,56	74.422.272,29

In relazione alla stabilizzazione del personale precario presso gli enti locali, l'Assessorato Autonomie locali ha comunicato che per l'anno 2017, dall'analisi dei dati riferiti alla platea delle unità di personale precario in servizio, emerge che su 13.539 unità di personale precario sono state definite le procedure di stabilizzazione da parte di 18 comuni, per n. 124 unità di personale; nell'anno 2018, a fronte di 13.301 unità, sono state definite le procedure di stabilizzazione da parte di 37 comuni, per n. 795 unità di personale e nell'anno 2019, a fronte di 12.904 unità sono state definite le procedure di stabilizzazione per 5.461 unità, da parte di 167 comuni.

Nel complesso nel triennio 2017-2019 sono stati modificati rapporti di lavoro per 6.380 unità di personale, per un costo complessivo pari a euro 116.988.015,00.

La successiva tabella illustra la ripartizione delle assegnazioni per ambito provinciale, dove spicca l'assegnazione in favore dei Comuni del messinese, sottolineandosi che anche quest'anno la liquidazione delle somme stanziare ha avuto luogo quasi integralmente nel corso dell'esercizio finanziario, in quattro distinte trimestralità.

Fondo ex. Art. 30, comma 7 L.R. 5/2014 – esercizio 2019 – Trasferimenti ai Comuni per ambito provinciale

dati in euro

Provincia	piano di riparto	acconto liquidato	saldo da erogare
Agrigento	26.196.711,22	22.471.479,94	3.725.231,28
Caltanissetta	4.274.823,19	3.766.581,05	508.242,14
Catania	26.373.288,98	24.280.826,05	2.092.462,92
Enna	7.983.034,58	7.453.566,07	529.468,52
Messina	40.623.300,03	36.267.669,24	4.355.630,79
Palermo	37.156.821,00	31.475.650,32	5.681.170,68
Ragusa	617.580,19	432.266,91	185.313,28
Siracusa	3.273.121,97	3.134.924,30	138.197,67
Trapani	22.091.920,21	18.860.193,89	3.231.726,32
Totale	168.590.601,38	148.143.157,77	20.447.443,61

Fonte: Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica

Per quanto concerne i trasferimenti in conto capitale in favore dei comuni, l'art. 6, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2014, e s.m.i., prevede un Fondo per gli investimenti dei comuni che, per l'anno 2019, ammonta complessivamente ad euro 115.192.213,19 (inferiore rispetto allo stanziamento del 2018, pari a euro 138.005.098,67), iscritta nel capitolo 590402.

Come previsto dall'art. 4, comma 8, della legge regionale n. 3 del 17 marzo 2016, dette somme derivano dalle risorse non utilizzate per la copertura del disavanzo del sistema sanitario regionale. e, nell'anno 2019 sono state effettuate, con provvedimenti del Ragioniere Generale, due iscrizioni in bilancio delle somme resesi disponibili, rispettivamente in data 13 settembre 2019 (per euro 44.923.757,12) e 31 dicembre 2019 (per euro 70.057.912,71).

Quindi, come convenuto in sede di Conferenza Regioni-Autonomie locali, nella seduta del 13 novembre 2019, è stato approvato il riparto dell'intera dotazione del Fondo, prevedendo l'immediata assegnazione e trasferimento delle risorse effettivamente disponibili nel bilancio regionale (pari ad euro 44.923.757,12) e l'assegnazione delle ulteriori

somme dopo l'avvenuta iscrizione in bilancio ex art. 4, comma 8, della legge regionale n. 3 del 2016, con conseguente erogazione a valere sui residui passivi del capitolo 580402, esercizio finanziario 2020.

Rendiconto della Regione siciliana - Spese in c/capitale - Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica - Dipartimento regionale delle autonomie locali - Esercizio 2019

dati in euro

Titolo I - Macroaggregato 1.04						
Capitolo	Stanziamento definitivo	Impegni	FPV	Pagamenti		Residui al 31.12.2019
				c/competenza	c/residui	
590402	115.192.213,19	115.141.513,24	50.699,95	45.083.600,53	0	70.057.912,71

Come precisato in sede di riscontro istruttorio, sul capitolo 590402, relativo alle spese per investimenti dei Comuni (art.4, c.8, L.R. n.3/2016 e s.m.i.; art. 6, commi 5 e 6, L.R. n. 5/2014 e s.m.i.), sono stati erogati solo poco più di 45 milioni di euro, a favore di 390 Comuni, con provvedimenti di fine anno.

16. RISCOSSIONE SICILIA

1- Riscossione Sicilia spa, d'ora innanzi «*Riscossione spa*», è la società affidataria della riscossione coattiva delle entrate erariali di spettanza regionale, in forza di un rapporto di partecipazione con la Regione siciliana nella posizione di azionista di maggioranza.

L'assetto organizzativo e funzionale che ha caratterizzato la società, soprattutto, nell'ultimo periodo, è destinato ad un profondo mutamento considerato quanto disposto dall'art. 1, co. 1090, della recente L. n. 178/30.12.2020 (Bilancio di previsione dello Stato anno 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023) che prevede il subentro dell' Agenzia delle entrate-riscossione a Riscossione Sicilia Spa.

Peraltro, la detta previsione è stata recepita e specificata dall'art. 76 del “*decreto sostegni bis*” (D.L. n. 73/2021), pubblicato nella G.U. n. 123 del 25.5.2021.

Si premette che, in atto, la definitività dei dati contabili della *partecipata* sussiste con riferimento all'esercizio 2018, poiché non ancora approvato il bilancio 2019.

Appare, altresì, confacente mettere in chiaro che tutti i dati finanziari e contabili appresso riportati hanno trovato un riscontro nelle deduzioni fornite: 1) da «*Riscossione spa*», alla richiesta istruttoria n.53/21.9.2020, mediante nota del 6.10.2020, poi integrata con memorie del 22/10/2020, contenenti ulteriori informazioni sulle dichiarazioni fornite dal Presidente del Cda nell'audizione del 16.10.2020; 2) dall'Assessorato dell'economia-Dipartimento delle Finanze e del Credito della Regione siciliana, con nota del 21.10.2020 su richiesta istruttoria n. 55/21.9.2020; 3) dall'Agenzia delle Entrate-Direzione regionale della Sicilia-settore Riscossione (richiesta n. 54/21.9.2020 con risposta dell'8.10.2020).

Le repliche fornite dalla Regione, a ridosso e successivamente all'adunanza di preparifica, sono rimaste orientate come in precedenza, rappresentando ulteriori recenti atteggiamenti di «*Riscossione spa*» non conformi al quadro legale (*cf.* prot. Regione n. 34331/21.4.2021 e n. 56444/9.6.2021)

Ad ogni modo, le informazioni rimesse dalla Regione sono state raffrontate, con gli elementi accertati nei precedenti giudizi di parifica, nonché con quelli forniti dalla banca dati CCIAA.

Tuttavia, l'attività in contraddittorio funzionale alla parifica ha subito delle stasi per i motivi esposti nelle pronunce di queste Sezioni riunite n. 1/2021 n. 2/2021, e n. 3/2021.

In sintesi, avviatosi l'iter esposto nelle nominate pronunce, la Regione nell'udienza di contraddittorio preliminare al giudizio di parifica, svoltasi in data 11.1.2021 come disposto nella pronuncia n. 5/2020/SSRR, ha comunicato l'intenzione di *ritirare* il rendiconto.

La detta scelta è stata formalizzata nella successiva deliberazione di Giunta n. 39/26.1.2021 che ha disposto il ritiro del rendiconto "*al fine del riesame in autotutela e successiva riapprovazione*", come, effettivamente stabilito dalla deliberazione giuntale n.121/4.3.2021, successivamente trasmessa, in uno con i relativi atti.

Pervenuto il nuovo rendiconto, con nota n. 72/30.3.2021 si è rinnovata la richiesta di chiarimenti documentati, che è stata riscontrata con nota prot.n. 30010 del 9/4/2021.

2- Per dare attuazione alla riforma recata dal D.L. n. 203/05, a livello regionale raccolta nella L. r. n. 19/05, si sono avvicendati diversi provvedimenti al cui epilogo la compagine sociale della *partecipata* in esame è apparsa totalmente pubblica, con il 60% delle azioni di proprietà della Regione Siciliana e il rimanente 40% dell'Agenzia delle Entrate.

Tale assetto della proprietà azionaria ha avuto breve durata, infatti al 31.12.2018, «*Riscossione spa*» è risultata partecipata dalla Regione Siciliana nella misura del 99,96%, per € 12.638.575,00, con la restante parte del capitale sociale corrispondente al 0,040%, per € 5.000,00, in mano all'Agenzia delle Entrate.

Alla predetta data la *partecipata* era già da parecchio tempo una società cd. "*in house providing*" della Regione, siccome sussistenti tutti i requisiti giuridici per essere definita tale, almeno da fine 2014, alla luce di quanto asserito dai principali atti societari, nonché dalle disposizioni normative regionali, volte ad assoggettare, a partire dal 2005, il servizio di riscossione ad una penetrante attività di vigilanza della Regione, sul presupposto dell'Autonomia speciale da riconoscere alla Sicilia in materia di entrate pubbliche.

Tanto premesso, dalla consultazione della banca dati CCIAA, è emerso che «*Riscossione spa*» dal 2010 al 2018 ha conseguito i seguenti risultati di esercizio: anno 2010 = perdita € 5.329.655; 2011 = perdita € 18.433.249; 2012= perdita € 1.870.366,00; 2013 =perdita € 7.825.166,00; 2014= perdita € 14.596.906,00; 2015 2015= perdita € 9.787.604,00; 2016 = utile € 2.750.280 ; 2017= utile € 18.125.587 e infine nel 2018 una perdita di € 451.944,00.

Tuttavia, nel periodo 2015/2018, l'incremento dei ricavi registrato, anzitutto nel 2017, non è avvenuto per miglioramento della capacità reddituale, ma per sopravvenienza normativa determinante componenti positive di natura non ricorrente; segnatamente, per flussi

finanziari derivanti dalla plurima normativa che, nel permettere ai contribuenti di definire in maniera agevolata i propri debiti impositivi, ha determinato un risultato di esercizio della *partecipata* in utile ma non rappresentativo della capacità economica della società.

Ciò non è sfuggito alla società di revisione legale, che, individuati seri fattori di rischio in ordine alla continuità aziendale, non ha assolto, per i bilanci 2017 e 2018, il dovere imposto dal c.c., con ciò sconfessando le ragioni esposte, negli annuali documenti redatti per obbligo legale, dagli amministratori della società attestanti la sussistenza della continuità aziendale.

Del resto, a partire dalla pronuncia di parifica del rendiconto per l'esercizio 2014, queste Sezioni riunite hanno indicato paradigmi di *governance*, improntati alla massima trasparenza e alla responsabilizzazione degli amministratori della *partecipata*, in una logica lungimirante visto quanto poi previsto dal TUSP, non abbastanza valutati dalla Regione.

Tutte le dette deliberazioni di queste SSRR hanno esposto le criticità accertate, riconducendo le stesse, in ogni caso, a due principali motivi di fondo: **1)** una situazione di obiettivo disagio nella concreta realizzazione del servizio da parte di «*Riscossione spa*», e una **2)** latente irrisolutezza nei rapporti tra società e Regione n.q. di socio di maggioranza.

Sotto questo secondo aspetto, dalla disamina è emersa l'assenza di un'azione regionale programmata e decisa su «*Riscossione spa*», in conformità alla sua natura giuridica di società *in house*, secondo le regole comportamentali fissate dal TUSP a carico della *partecipante* e della *partecipata*; non avendo certo giovato all'andamento generale della *partecipata* l'indecisione della Regione circa il mantenimento o la liquidazione della stessa, pervenuta ad un certo momento a decisione favorevole, per successivamente essere posticipata.

Del resto, anche gli atti acquisiti in relazione ai precedenti giudizi di parifica dell'ultimo quinquennio, appositamente rianalizzati, non svelano serie iniziative volte a superare la latente situazione di crisi finanziaria della *partecipata*, intercettandosi, al contrario, trasferimenti finanziari della Regione, che, sebbene riconducibili alle operazioni da scrutinare alla luce del divieto di soccorso finanziario posto dal TUSP, non sono apparse supportate da idonea e approfondita istruttoria.

Indicativo della *governance* esercitata dalla Regione è il fatto che, «*Riscossione spa*» non ha mai approvato un bilancio di esercizio entro il termine legale, riflettendosi la circostanza, *ex latere* Regione, nella violazione del *postulato della continuità* degli esercizi finanziari pubblici, e delle altre regole giuscontabili che ne costituiscono lo sviluppo logico, sul presupposto del principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost.

Senza entrare nel merito della scelta dell'esclusivo perseguimento dell'interesse sociale ovvero di interessi extra-sociali, permessi o meno dal Sistema, da parte del socio di maggioranza, nonché sull'andamento dei controlli interni *in subiecta materia*, siccome trattati in altro capitolo di questa relazione, è indubbio che le scarse *performance* rese nel tempo da «*Riscossione spa*», sono ascrivibili, anche, all'assenza di adeguata *governance*.

3) Venendo, alle *performance* della *partecipata* la Regione ha riferito che, nel corso del 2019, ha realizzato una continua azione di raccordo tra Agenzia delle Entrate (ente impositore) e Agente della riscossione, finalizzata, appunto, al miglioramento della *performance*.

Tuttavia, i risultati effettivamente registrati, come emersi dalla disamina dei documenti acquisiti, non depongono a favore delle asserzioni regionali; al contrario provano che la condizione economico/finanziaria della Società si è aggravata nel biennio 2018-2019.

A parte la prevedibile ulteriore sofferenza finanziaria derivante dalle recenti disposizioni che hanno disposto il blocco della riscossione per il 2020 e per parte del 2021 (D.L. 18/20 "*Decreto Cura Italia*"; D.L. 34/20 "*Decreto Rilancio*"; D.L. 137/20 "*Decreto Ristori*"; D.L. 183/20; D.L. 41/21 "*Decreto Sostegni*"), vanno nel verso indicato due principali circostanze.

Anzitutto, la richiesta formulata nel 2017 da «*Riscossione spa*» alla *Banca Montepaschi di Siena* di una ristrutturazione della propria posizione debitoria è stata rigettata in uno con la sospensione delle linee di credito concesse in passato, per non avere la società adempiuto alle precedenti obbligazioni, a cui, successivamente, la Banca ha aggiunto l'ulteriore atteggiamento cautelativo, assai più rigoroso, dell'incameramento di oltre € 230 milioni versati dalla detta società, riconosciuto fondato dal Tribunale di Palermo.

In secondo luogo vengono in rilievo gli omessi riversamenti di somme spettanti alla Regione per un importo di oltre 68 milioni di euro, con l'enorme effetto moltiplicatore, derivante dalle sanzioni collegate all'inadempimento, che hanno fatto lievitare l'obbligazione impositiva a circa € 130 milioni.

Peraltro, la recente disposizione regionale che, al fine di stemperare la portata del debito, ha autorizzato l'Assessore regionale per l'Economia, "*a compensare le posizioni debitorie e creditorie certe liquide ed esigibili alla data di entrata in vigore della presente legge con Riscossione Sicilia spa ed a rateizzare il debito residuo in dieci anni con l'applicazione del tasso di interesse legale[.]*", non ha trovato attuazione per mancanze ascrivibili alla *partecipata*.

Del resto, l'attività istruttoria, ha restituito altre informazioni, in ordine alla *governance* della Regione sulla *partecipata* nonché alle attività realizzate da quest'ultima per migliorare

la gestione e i risultati della riscossione, che confermano il peggioramento del quadro, materiale e giuridico, esposto nel precedente paragrafo.

Portando l'indagine sull'effettivo andamento della riscossione nel 2018, emerge una sensibile riduzione, da ascrivere, *in primis*, agli interventi legislativi di c.d. "rottamazione", avviata dall'art. 6 del D.L. n. 193/2016, che ha previsto la definizione agevolata dei singoli carichi iscritti o affidati all'Agente della riscossione dal 2000 al 2016, con il pagamento delle somme dovute per capitale, interessi ed aggio, senza sanzioni pecuniarie e interessi di mora, tramite presentazione, entro il 21.4.2017, di un'apposita dichiarazione

L'art. 1 del D.L. n. 148/2017, (c.d. *rottamazione bis*) ha prorogato al 15.5.2018 il termine per la richiesta di definizione agevolata, introducendo ulteriori facilitazioni in merito al pagamento del carico tributario, con ciò ponendo le basi per l'ulteriore definizione agevolata (c.d. *rottamazione ter*), recata dall'art. 4 del D.L. n. 119/2018, improntata a maggiore elasticità per i contribuenti, rimanendo questi ultimi interessati dai successivi soccorsi normativi, recati dall'art. 1 bis del D.L. n. 135/2018 e dall'art. 1, co. 184 ss. della L. n. 145/2018.

Tuttavia, come sopra accennato, i 110 milioni di euro, provento delle riscossioni effettuate ai sensi della prima rottamazione, riversati dalla società sul proprio c/c presso "Monte Paschi di Siena", sono stati totalmente incamerati dalla detta banca per soddisfare le proprie ragioni di credito di oltre € 230 milioni.

Tanto premesso, la sottostante tabella, compilata da queste Sezioni riunite con i dati acquisiti durante l'attività istruttoria, espone i risultati inerenti la riscossione coattiva avvenuta nel corso del 2018-2019, comprensiva dei carichi dell'anno nonché di quelli pregressi.

Tabella 1 - Prospetto carico ruoli anni 2018-2019		
	Spettanti	
Sede	2018	2019
Agrigento	251.332.307,64	223.601.497,07
Caltanissetta	168.414.730,52	152.399.344,47
Catania	887.016.415,09	924.423.595,91
Enna	71.435.850,04	143.400.661,50
Messina	596.761.268,47	616.751.606,61
Palermo	849.199.467,04	906.116.732,67
Ragusa	184.630.148,42	208.054.413,99
Siracusa	303.999.664,59	306.033.087,26
Trapani	451.016.711,03	281.138.752,09
Totale	3.763.806.562,84	3.761.919.691,57
<i>Elaborazione Cdc - SS.RR. per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana - dati in euro</i>		

Mentre, la seguente tabella contiene una prospettazione delle riscossioni anni 2018-2019 che evidenzia incisive variazioni nel biennio.

Tabella 2 - Prospetto riscossioni anni 2018-2019				
Sede	RISCOSSIONE			
	Ruoli		vv.dd. ex SAC	
	2018	2019	2018	2019
Agrigento	23.075.200,31	17.281.643,26	7.853.262,98	4.425.951,83
Caltanissetta	15.845.593,70	14.568.337,36	4.892.726,22	2.208.352,72
Catania	101.888.836,30	80.167.266,86	23.576.176,19	12.320.530,36
Enna	8.133.659,70	6.807.571,11	2.859.610,83	1.555.037,26
Messina	57.755.016,93	52.970.421,45	17.029.436,17	11.452.313,99
Palermo	92.787.535,24	75.352.751,80	28.070.958,15	14.805.654,39
Ragusa	25.593.652,71	20.817.547,35	7.971.416,12	4.340.081,34
Siracusa	35.836.830,91	37.459.391,80	8.432.715,36	4.035.809,85
Trapani	25.910.285,60	22.330.866,04	10.925.400,42	5.313.655,16
Totale	386.826.611,40	327.755.797,03	111.611.702,44	60.457.386,90
<i>Elaborazione Cdc - SS.RR. per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana - dati in euro</i>				

Nel 2019, il carico dei ruoli tributari di spettanza regionale affidato a «Riscossione spa», è stato pari a € 3.764 milioni, sostanzialmente in linea rispetto agli € 3.762 milioni del 2018.

L'ammontare complessivo delle riscossioni, riferibili anche ai carichi pregressi, è, invece, pari a € 388,21 milioni comprensivi di € 60,45 milioni afferenti a versamenti diretti ex S.A.C. con una ulteriore sensibile diminuzione del 22,11 %, rispetto agli € 498,43 milioni del 2018.

Tabella 3 - Andamento complessivo ruoli di pertinenza della Regione siciliana (carico lordo) e riscossione nei singoli anni 2017 - 2019				
<i>Descrizione</i>	2017	2018	2019	Var. % 2019/2018
a) Totale carico ruoli erariali	3.743.935	3.763.806	3.761.920	-0,05
b) Totale ruoli entrate proprie	43.604	75.167	N.R.	
c) Totale ruoli anno	3.787.539	3.838.974	3.761.920	
d) Totale riscossioni + VV.DD - comprensive di iscrizioni pregresse	623.547	498.438	388.213	-22,11
<i>Elaborazione Cdc - SS.RR. per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana - dati in migliaia di euro</i>				

Richiamando le riflessioni contenute nelle relazioni allegate alle precedenti deliberazioni di parificazione del Rendiconto della Regione siciliana, si deve comunque dare il giusto risalto al fatto che, l'andamento della riscossione in Sicilia resta influenzato dalla situazione negativa dell'economia regionale che, notoriamente, interessa quasi tutti i settori produttivi. **Più in generale, viene in evidenza la problematica dell'“insularità”, verso la quale la Regione profonde un notevole sforzo idoneo ad eliminare/attenuare gli effetti.**

La tabella seguente, che sintetizza l'andamento della riscossione a partire dal 2000 sul carico netto procedibile, evidenzia **tassi di riscossione veramente esigui**, con il carico dei ruoli del 2017 riscosso alla data del 31/12/2019 soltanto nella misura dell'8,14% .

Tabella 4 - Andamento effettivo delle riscossioni 2000-2019						
anno	TOTALE ENTI			di cui ERARIO		
Data consegna ruolo	Carico netto procedibile	Carico riscosso	% riscosso su carico netto procedibile	Carico netto procedibile	Carico riscosso	% riscosso su carico netto procedibile
2000	2.178.974.881	696.715.710	31,97%	1.207.531.368	156.276.203	12,94%
2001	1.036.526.593	388.928.386	37,52%	618.431.958	102.289.026	15,40%
2002	1.084.341.381	365.122.009	33,67%	616.446.233	91.230.208	11,62%
2003	1.243.282.118	459.427.212	36,95%	797.564.552	155.633.968	18,15%
2004	1.323.656.359	456.323.980	34,47%	668.662.330	104.663.864	14,65%
2005	1.370.721.130	493.711.749	36,02%	666.873.047	136.102.892	18,09%
2006	2.814.635.875	752.183.663	26,72%	1.992.437.860	375.092.431	16,88%
2007	2.051.694.277	528.968.601	25,78%	1.347.714.470	209.062.469	13,82%
2008	2.394.064.690	660.887.955	27,61%	1.495.664.496	237.582.232	13,44%
2009	2.664.144.452	614.635.924	23,07%	1.780.364.934	199.520.496	9,78%
2010	3.021.710.606	621.343.732	20,56%	2.034.519.057	224.836.762	9,07%
2011	3.384.807.084	594.093.412	17,55%	2.342.301.509	254.095.567	8,79%
2012	3.875.628.301	629.692.143	16,25%	2.364.276.081	185.554.488	6,29%
2013	3.807.106.198	466.630.617	12,26%	2.486.909.841	207.824.232	6,14%
2014	3.867.816.995	480.249.456	12,42%	2.403.327.776	218.004.270	6,34%
2015	3.756.380.731	445.648.264	11,86%	2.598.876.107	257.642.467	6,01%
2016	3.624.854.897	422.833.693	11,66%	2.165.833.180	205.072.552	4,85%
2017	4.092.510.934	333.296.740	8,14%	2.679.433.648	169.485.497	0,94%
2018	5.055.908.156	183.728.810	3,63%	2.995.958.982	69.536.524	0,73%
2019	5.434.562.757	89.365.547	1,64%	3.266.296.407	31.693.448	0,97%
Totale	58.083.328.415	9.683.787.603	16,67%	36.529.423.836	3.591.199.596	9,83%
<i>Elaborazione Cdc - SS.RR. per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana - dati in euro</i>						

Completezza d'informazione impone di rappresentare che gli indicati risultati della riscossione, sono al lordo delle somme spettanti all'Agente della riscossione: quale compenso per il servizio svolto nel 2019, per complessivi euro 7.134.024,98, trattenuto dall'agente della riscossione all'atto del riversamento delle somme riscosse e regolato contabilmente con imputazione al capitolo di spesa 216516; quale compenso per riscossioni ex S.A.C. nel 2019, per complessivi 1.481.639,17, impegnato e pagato contabilizzandolo allo

stesso capitolo di spesa sul quale, inoltre, è stato disposto il rimborso dei costi per procedure esecutive poste in essere nell'anno 2019, ammontanti a complessivi 5.226.496,42.

Riassuntivamente le precedenti osservazioni vengono esposte nella successiva tabella

Tabella 5 - Compensi e rimborsi sull'attività di riscossione - anni 2017 - 2019				
Sede	2017	2018	2019	Var. % 2019/18
Compensi su riscossione ex SAC - D.Lgs. 237/97	3.119.322,60	2.557.961,16	1.481.639,17	-42,08
Aggi L.R. 19/2005, art.2,c.8, lett.b e art.17 D.Lgs. 112/99	14.440.315,79	9.161.181,56	7.134.024,98	-22,13
Rimborso spese per procedura esecutive e per notifica cartelle di pagamento	3.670.543,97	4.701.371,97	5.226.496,42	11,17
Totale	21.230.182,36	16.420.514,69	13.842.160,57	-15,70
<i>Elaborazione Cdc - SS.RR. per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana - dati in euro</i>				

Completezza espositiva impone di segnalare che: l'agente della riscossione ha riferito di aver accolto, nel corso del 2019, n. 47.300 istanze di rateazione, a fronte delle n. 39.663 nel 2018, relative ad un carico di € 588.829.278,00, incrementato rispetto a quello del 2018, pari ad € 520.765.196, mentre non sono state accolte o sono state dichiarate decadute o revocate n. 27.328 istanze; sempre l'agente della riscossione ha riferito che nel 2019, quanto a procedure immobiliari intraprese, ha effettuato n. 57 pignoramenti ed ha effettuato 2.178 iscrizioni ipotecarie (3.674 nel 2018) mentre i preavvisi di fermo amministrativo sono stati n. 18.258 rispetto ai 2.068 del 2018; nel 2019, gli sgravi emessi dall'Amministrazione finanziaria sono rimasti elevati, con n. 51.410 provvedimenti, ancorché in flessione rispetto al precedente anno (n. 60.431); l'Agenzia delle Entrate ha comunicato di aver emesso n. 1.210 provvedimenti di sospensione della riscossione di tributi per complessivi € 234.044.774,76, mentre, nel 2018, i provvedimenti di pari natura hanno raggiunto l'importo di € 138.969.202,00; sempre con riguardo all'Agenzia delle entrate, è emerso che, le direzioni provinciali, in conformità alle istruzioni operative impartite dalla Direzione regionale, hanno effettuato nel 2019 n. 340 segnalazioni (c.d. "azioni mirate") all'Agente della riscossione, mentre l'anno precedente, il 2018, gli analoghi provvedimenti sono stati n. 378.

Ancora, si deve segnalare il vuoto di disciplina in ordine alle quote inesigibili; infatti, il controllo intestato dalla Legge all'Agenzia delle Entrate continua a non essere realizzato per effetto dei reiterati differimenti dei termini, con vanificazione della, pressoché isolata, funzione attribuita all'Agenzia delle Entrate per vigilare sull'azione dell'Agente della riscossione, e conseguente inapplicabilità delle sanzioni previste.

Infine, non si possono tralasciare alcuni cenni in ordine al notevole importo dei crediti che a vario titolo la società asserisce di vantare nei confronti di terzi, come da bozza del bilancio 2019 da cui emerge un totale crediti dell'attivo circolante pari ad euro 668.491.307,00.

4) Tenendo conto della recente evoluzione ordinamentale volta a valorizzare il giudizio di parificazione, arricchendolo di nuovi contenuti e finalità, si ritiene confacente formulare qualche riflessione sulle incisive novità provenienti dall'art. 1, co. 1090, della recente legge di bilancio di previsione dello Stato anno 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023, come rinforzate art. 76 del D.L. n. 73/2021, circa il futuro affidamento della funzione di riscossione nella Regione siciliana all'Agenzia delle entrate-Riscossione senza soluzione di continuità rispetto all'attività svolta tutt'ora da «Riscossione spa».

Prima di ogni cosa, si rileva che gli enti coinvolti nella procedura di valutazione del "subentro", benché espressamente interpellati in merito al prodromico art. 191 del disegno della legge di bilancio dello Stato anno 2021 e pluriennale triennio 2021-2023, rubricato appunto "Subentro dell'Agenzia delle entrate-Riscossione alla «Riscossione spa»", non hanno fornito elementi sufficienti per valutare in profondità l'impatto finanziario dell'operazione sulle casse della Regione.

Nondimeno, qualche spunto ricostruttivo si ricava tramite interpretazione letterale del citato art. 1, co. 1090, in uno con l'argomento esegetico dell'intenzione del legislatore storico, come ricavabile dalla "scheda di lettura" redatta dal Servizio Studi del Senato del disegno della "legge di bilancio 2021".

Sotto l'aspetto testuale, l'art. 1, co. 1090, della L. n. 178/2020 realizza una fattispecie normativa a formazione progressiva per realizzare una successione *inter vivos* tra l'Agenzia delle entrate-Riscossione e la *partecipata* regionale «Riscossione spa», fondata su un presupposto, denominato "subentro", strutturato secondo le caratteristiche dell'eventualità a cui vengono agganciati importanti effetti finanziari, al realizzarsi del detto presupposto.

Per quanto riguarda il verbo “*subentrare*”, utilizzato per definire sinteticamente la sostanza dell’operazione straordinaria, fermo che l’ordinamento giuridico non può restituire antinomie, si deve convenire che la scelta terminologica appare improntata al criterio della *sedes materiae*, visto che «*Riscossione spa*» ha natura di società partecipata della Regione siciliana, con la conseguenza che ogni scelta in ordine al mantenimento o alla dismissione va procedimentalizzata secondo le disposizioni recate dal TUSP.

In proposito si deve, però, rilevare che, il suddetto TUSP utilizza il termine *subentro*, solo nel caso di “*revisione straordinaria delle partecipazioni*”, per assicurare la continuazione del rapporto di lavoro dei dipendenti della *subentrata* con la *subentrante*, tuttavia esclusivamente se ricorrono alcune condizioni espressamente indicate.

Passando all’interpretazione sistematica, dalla citata “*scheda di lettura*” emerge chiaramente che, il nuovo assetto prefigurato risponde ad una scelta dell’attuale compagine di governo della Regione, ispirata al superamento della questione della presunta competenza legislativa esclusiva del legislatore regionale siciliano *in subiecta materia*.

L’enunciato normativo in esame è il portato di un’azione concertuale tra Stato e Regione siciliana, con quest’ultima consapevole che l’affidamento del servizio all’Agenzia delle entrate-Riscossione, tenuto conto della oltremodo grave situazione finanziaria in cui versa la *partecipata*, resta il percorso più agevole.

In pratica, dalla citata “*scheda di lettura*” dell’art. 1, co. 1090, della L. n. 178/2020 l’unica certezza emergente è che lo Stato e la Regione siciliana hanno definitivamente deciso in ordine all’*an* della disciplina della riscossione dei tributi in Sicilia, concordando che il relativo articolato di legge debba trovare necessariamente fondamento nella fonte statuale, con vincolo parziale del *quid*, infatti l’esercizio della funzione può essere affidato solo all’Agenzia delle entrate-Riscossione, e del *quantum*, visto che il connesso beneficio finanziario non può superare il tetto previsto.

Tornando al termine “*subentro*” utilizzato dal legislatore, la questione si fa problematica, poiché il verbo nel contesto da cui è stato estrapolato, il TUSP, indica un’operazione realizzabile qualora sussistenti specifici elementi strutturali che, allo stato degli atti, non sembrano ricorrere nella fattispecie.

Né la problematica si può ritenere superata dal fatto che la disciplina sarebbe disposta da una legge statuale, considerato il fermo orientamento della Corte costituzionale contrario al

reclutamento del personale della pubblica amministrazione senza pubblico concorso , alla luce dell'art. 97, co. 4, Cost.

Così stando le cose, non è irragionevole prevedere il sorgere di questioni di legittimità costituzionale, qualora il nuovo assetto della materia, come tratteggiato dall'art. 1, co. 1090, della L. n. 178/2020, si concretizzi anche mediante un mero passaggio in blocco dei dipendenti di *Riscossione spa* all'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Le perplessità in ordine alla legittimità costituzionale delle menzionate disposizioni non sono venute meno a seguito della sopravvenienza recata dall'art. 76 del “decreto sostegni bis” (D.L. n. 73/2021), pubblicato nella G.U. n. 123 del 25.5.2021 rubricato “*Subentro Agenzia delle entrate-riscossione a Riscossione Sicilia Spa*”.

La formulazione del trascritto del trascritto articolo di legge, alla cui lettura si rinvia, ammesso che non porti problematiche in ordine passaggio del personale di *Riscossione spa* alle dipendenze di Agenzia delle entrate-Riscossione, poiché prevede una effettiva “*ricognizione delle competenze possedute, ai fini di una collocazione organizzativa coerente e funzionale alle esigenze dello stesso ente*”, fa sorgere ulteriori perplessità, viste le molteplici e complicate disposizioni che lasciano, comunque, a carico della Regione una serie di responsabilità finanziarie in caso di insorgenza di contenziosi ricollegabili alla pregressa gestione condotta dalla *partecipata*.

Con ciò, rimanendo ragionevole prevedere un importante rischio per gli equilibri di bilancio della Regione a causa del corposo debito di € 230 milioni nei confronti di “Monte Paschi di Siena”, in disparte, l'incerta sorte che subirà il credito di circa € 130 milioni della Regione nei confronti della detta *partecipata*.

CORTE DEI CONTI – SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA - PALERMO

