



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2021

SINTESI

Palermo, 25 novembre 2023





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2021

SINTESI

PRESIDENTE: SALVATORE PILATO

RELATORI: ANTONIO TEA
GIUSEPPE VELLA

Palermo, 25 novembre 2023

INDICE

PREMESSE GENERALI SUI TEMI E SULLE QUESTIONI FONDAMENTALI.....	6
CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE.....	14
1. IL CICLO DEL BILANCIO.....	18
2. LE RISULTANZE GENERALI DEL RENDICONTO.....	23
3 IL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITÀ.....	34
4 IL FONDO ACCANTONAMENTO PER I RESIDUI PERENTI	37
5 IL FONDO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE	41
6 IL FONDO CONTENZIOSO.....	46
7 IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE PARTE VINCOLATA E DESTINATA	49
8 I DEBITI FUORI BILANCIO.....	51
9 LA GESTIONE DELLE ENTRATE	54
10 L'ANDAMENTO DELLA SPESA.....	60
11 L'INDEBITAMENTO.....	70
12 LE SOCIETÀ E GLI ORGANISMI PARTECIPATI	73
13 LO STATO PATRIMONIALE.....	81
14 IL CONTO ECONOMICO	84
15 LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA	87
16 IL SISTEMA SANITARIO REGIONALE	98
17 LA SPESA PER IL PERSONALE	132
18 LA SPESA PENSIONISTICA E PREVIDENZIALE	138
19 LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI.....	152
20 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI	157
21 LA FINANZA LOCALE.....	162

PREMESSE GENERALI SUI TEMI E SULLE QUESTIONI FONDAMENTALI

(Presidente Salvatore Pilato)

1. La nuova ausiliarità delle funzioni di controllo della Corte dei conti nel giudizio di parifica regionale

Nei percorsi normativi e giurisprudenziali connessi al processo di “armonizzazione contabile dei bilanci pubblici” (*v. art. 117 comma 2 lett. e Cost. il quale contiene anche la materia della “perequazione delle risorse finanziarie”*), il giudizio di parificazione regionale ha acquisito progressivamente -nel corso degli anni -con decorrenza dall’entrata in vigore della legge n. 213/2012 di conversione del decreto-legge n. 174/2012 cit. (*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*)-, un ruolo fondamentale per la tutela dell’equilibrio finanziario, della trasparenza dei dati informativi e contabili e dell’efficienza amministrativa nell’andamento gestionale.

Intorno al giudizio di parifica regionale ed all’interno dello stesso confluiscono, tutti gli esiti dei controlli di legittimità-regularità e dei controlli-referto che la Corte dei conti esercita nei confronti della Regione (*tra i quali, il referto sulla copertura delle leggi di spesa e il referto sul funzionamento dei controlli interni*), con la doppia finalità di verifica/garanzia degli equilibri di bilancio, e del rispetto dei vincoli e dei limiti di spesa -da un lato-, e di valutazione economica dell’entrata e della spesa -dall’altro lato-, per l’incremento dell’efficacia e dell’efficienza nelle attività di gestione delle politiche pubbliche (artt. 81, 97, 117 Cost.).

La natura “ciclica” e “sistemica” del giudizio di parifica regionale, non consente una considerazione “singolare”, “parcellizzata o isolata” delle singole attività di controllo, ed evidenzia la centralità dell’istituto processuale, quale “crocevia” e “momento di sintesi” dell’intero assetto dei controlli che la Corte dei conti regionale svolge in modo coordinato a garanzia dell’equilibrio di bilancio, della sostenibilità del debito e del buon andamento amministrativo, assicurando la “sana gestione finanziaria e contabile” nella grande cornice della Costituzione economica e del diritto euro-unitario.

Pertanto, nel contesto evolutivo, appena delineato, il giudizio di parifica del rendiconto regionale ha progressivamente perfezionato tutti i lineamenti propri, di rilevanza -rispettivamente- istruttoria, procedimentale e processuale, al fine di elevare la qualità degli

esiti mediante il potenziamento dei requisiti di *attualità*, *concretezza* ed *effettività* dei controlli di bilancio, nel duplice obiettivo della verifica degli equilibri economico-finanziari e degli interventi correttivi nei settori e nelle aree gestionali viziate da fattori di disfunzione e d'inefficienza.

In particolare, i profili di *effettività* del giudizio di parifica del rendiconto regionale richiedono l'ampliamento *a spettro pieno* delle attività istruttorie sui dati di bilancio e sugli esiti della gestione, l'approfondimento degli accertamenti documentali e informativi in tutti gli ambiti che rivelano tratti di opacità e/o scarsa intelligibilità delle risultanze finanziarie, ed infine l'estensione del contraddittorio con l'amministrazione regionale su tutti i temi e le questioni che possono assumere rilevanza finanziaria e gestionale nelle relazioni strutturali e funzionali tra equilibrio di bilancio ed efficienza amministrativa, in conformità ai nuovi contenuti dell'*ausiliarità* ex art. 100 Cost.

Lo sviluppo del sistema dei controlli è stato stimolato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale la quale ha avallato e talvolta direttamente coniato le nuove categorie giuscontabili che saldano le nuove correlazioni tra la dimensione finanziaria e la dimensione amministrativa degli interessi pubblici, con particolare riferimento al controllo dinamico dell'equilibrio tendenziale della gestione finanziaria ed al controllo prospettico dell'indebitamento e dei risultati di bilancio al fine di prevenire le manipolazioni contabili e di garantire l'equità intergenerazionale attraverso la responsabilità di mandato (*v. ex multis C. cost. sentenza 18/2019*).

Dal perfezionamento dei lineamenti che conferiscono effettività al giudizio di parifica emergono i contenuti innovativi dell'*ausiliarità*, declinabili nell'*ausiliarità informativa*, *valutativa*, *sollecitatoria* e *di indirizzo* con effetti sbloccanti degli stati d'inerzia e d'inadempimento gravanti sull'agire e sul decidere amministrativo.

Infatti, cd. la *terza direzione dell'ausiliarità* si muove *versus civis*, poiché il Cittadino nazionale e comunitario diviene il Soggetto beneficiario delle funzioni della Corte dei conti nell'effettività del soddisfacimento dei diritti fondamentali della Persona, rappresentati dai plessi costituzionali della Salute/Ambiente, Istruzione/Formazione/Lavoro e Mercato/Concorrenza/Impresa, non a caso rappresentativi della sintesi delle n.6 missioni finanziate con le ingenti risorse provenienti dal PNRR.

2. Lo svolgimento delle attività istruttorie sul rendiconto regionale es. fin. 2021 e la rilevanza delle questioni processuali provenienti dai precedenti cicli di bilancio

La Regione siciliana ha depositato in data 28 marzo 2023 il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021, a seguito dell'approvazione adottata dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 54 del 25 gennaio 2023, successivamente modificata con la deliberazione n. 124 del 21 marzo 2023 a seguito del parere espresso dal Collegio dei revisori, acquisito con prot. 23131 del 7 marzo 2023.

Nei percorsi evolutivi del giudizio di parificazione, il rendiconto es. fin. 2021 costituisce il primo documento contabile preceduto e assistito dalle attività di riscontro e di verifica e dal parere del Collegio dei revisori, nominato per la prima volta con decreto presidenziale n. 59 del 21 febbraio 2022, in conformità alle previsioni dell'art. 6 legge regionale n.1 del 20 gennaio 2021 di attuazione degli artt. 3 e 4 D.lgs. n. 158/2019, in recepimento -con un ritardo di circa sette anni- della disposizione di cui all'art. 72 D. lgs. n. 118/2011, istitutiva dell'Organo di revisione presso la Regione.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana hanno avviato le articolate e complesse attività d'accertamento e di verifica istruttoria, disponendo con la deliberazione n. 3/2023/SS.RR./PARI del 19/4/23, l'approvazione del programma istruttorio da svolgere sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2021 ¹.

Nel decorso dei tempi necessari allo svolgimento delle attività istruttorie programmate dalle Sezioni riunite, la Sezione di controllo ha adottato le seguenti deliberazioni, tutte precedute dal contraddittorio preliminare con l'amministrazione regionale, ciascuna delle quali assume una specifica rilevanza nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto es. fin. 2021:

- la deliberazione n. 225/2023 del 31 luglio 2023 di approvazione della "Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi della Regione Siciliana approvate nell'anno 2021";

¹ Le materie incluse nel programma delle attività istruttorie approvato dalle Sezioni riunite sono le seguenti: il ciclo del bilancio; le risultanze finanziarie del rendiconto; il risultato di amministrazione (determinazione dell'avanzo/disavanzo, Fondo crediti di dubbia esigibilità, Fondo accantonamento per i residui perenti, Fondo perdita società partecipate, Fondo contenzioso, Parte vincolata e parte destinata del risultato di amministrazione, Fondo rischi derivati, debiti fuori bilancio); la gestione delle entrate e l'andamento della spesa; l'indebitamento; le società e gli organismi partecipati; lo stato patrimoniale e il conto economico; la copertura finanziaria delle leggi di spesa; il sistema sanitario; la spesa per il personale; la spesa pensionistica e previdenziale; la gestione dei fondi comunitari; il sistema dei controlli interni; la finanza locale).

- la deliberazione n.270/2023/GEST del 5 settembre 2023 di approvazione del referto sugli esiti delle operazioni di verifica del rendiconto es. fin. 2021 con gli accertamenti e le conseguenti dichiarazioni di irregolarità del conto del bilancio, nelle partite contabili e con i termini e le precisazioni puntualmente specificate nella relazione allegata ²;
- la deliberazione n.318/2023/FRG dell'11 ottobre 2023 di approvazione del referto sulla relazione annuale del Presidente della Regione siciliana sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2021, con l'evidenza delle raccomandazioni, segnalazioni e moniti afferenti in particolare, il controllo di regolarità amministrativo e contabile, i contenuti finanziari del DEFR, il ciclo della performance e la valutazione del personale con incarico dirigenziale, la prevenzione della corruzione e la trasparenza nell'organizzazione dell'amministrazione regionale, il controllo sulla qualità dei servizi e sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione, il controllo sugli organismi partecipati, i controlli sulla gestione del servizio sanitario regionale, ed infine i controlli sull'attuazione dei progetti del PNRR.

Nelle adunanze del 10 e 11 ottobre u.s. il Collegio delle Sezioni riunite ha approvato le bozze delle relazioni per il contraddittorio preliminare al giudizio di parificazione che si è svolto nella camera di consiglio del 13 novembre u.s.

Al fine di rappresentare con dati meramente statistici la consistenza dei lavori svolti si evidenziano: n. 22 bozze di relazione inviate per il contraddittorio (con estensione complessiva superiore a 800 pagg.), n. 41 note istruttorie inviate per le operazioni di verifica, n. 70 note istruttorie inviate nella fase preliminare e preparatoria del giudizio di parifica, n. 140 note istruttorie pervenute in riscontro dai dipartimenti regionali, n. 4 memorie oltre note aggiuntive, con numerosi allegati depositati dall'amministrazione regionale per il contraddittorio.

Nel complesso e articolato svolgimento delle attività istruttorie sul rendiconto regionale es. fin. 2021 è opportuno il richiamo delle questioni processuali provenienti dal precedente ciclo di bilancio (es. fin. 2020), con particolare riferimento alle separate ordinanze n. 1 e n. 2, entrambe depositate in data 3 febbraio 2023 con le quali le Sezioni riunite per la Regione

²La deliberazione n. 149/2023 di avvio delle attività per la verifica del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2021, ha provveduto a specificare le modalità, i criteri e la metodologia delle operazioni illustrate nella relazione ad essa allegata, approvata previa conferenza tecnica con il Servizio statistica della Regione siciliana, con riferimento alla "popolazione" dei residui attivi e dei residui passivi mediante il campionamento di n. 66 operazioni contabili, per ciascuna categoria, di importo non inferiore al valore di 50.000 (cinquantamila) euro;

siciliana hanno accertato e dichiarato la irregolarità del rendiconto 2020 nelle componenti relative alla parte accantonata ed alla parte vincolata del risultato d'amministrazione con una variazione in negativo di quest'ultimo nella misura di euro (-) 107.065.426,66 (v. tabella pagg. 65-66 decisione n.2/2022), ed hanno sospeso la decisione definitiva del medesimo giudizio di parificazione sollevando, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, le questioni di legittimità costituzionale:

- a)* dell'art. 7 (Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario) del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, nel testo vigente *ratione temporis*, dell'art. 4, comma 2, (Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018) della legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30 e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, (Abrogazioni e modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, alla legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 e alla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1) della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, per gli aspetti concernenti l'esatta quantificazione degli stanziamenti definitivi da iscriversi nel Conto del bilancio dell'esercizio 2020 in relazione al disavanzo finanziario, con riferimento ai parametri costituzionali delle disposizioni ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.; artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.; art. 81, quarto comma, Cost.;
- b)* dell'art. 90, comma 10, (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente) della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, come modificato dall'art. 58, comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, quanto alle spese sostenute nell'esercizio 2020 per il finanziamento annuale dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A. Sicilia) a valere sulle risorse del Fondo sanitario regionale, con riferimento ai parametri costituzionali delle seguenti disposizioni ex art. 117, terzo comma; art. 117, secondo comma, lett. e); artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

Allo stato degli atti, i giudizi di costituzionalità sono tuttora pendenti su entrambe le questioni sollevate, nei termini descritti con le separate ordinanze cit.

Al fine della ricostruzione del quadro normativo sopravvenuto nell'immediatezza della decisione n.2/22 pronunciata dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana sul rendiconto es. fin. 2020, è opportuno menzionare:

- la legge regionale 29 dicembre 2022, n. 19 “Disposizioni finanziarie discendenti dalla decisione della Corte dei conti del 3 dicembre 2022 sul Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2020. Disposizioni varie” (v. in particolare, art. 1 e 2);
- la legge 29 dicembre 2022, n. 197, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”, che nelle disposizioni dell'art. 1, al comma 162 in materia di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria, riconosce in favore della Regione siciliana l'importo di 200 milioni di euro per l'anno 2022; mentre al comma 841 autorizza la Regione siciliana a ripianare in quote costanti, in dieci anni a decorrere dall'esercizio 2023, il disavanzo relativo all'esercizio 2018 e le relative quote di disavanzo non recuperate alla data del 31 dicembre 2022, con il recepimento contestuale al comma 843 dell'accordo sottoscritto con lo Stato il 14 gennaio 2021, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, della responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e della responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, garantendo il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente.

3. Alcune considerazioni sulle attività e sugli approfondimenti istruttori esaminati nel contraddittorio preliminare all'udienza pubblica

Dal complesso *iter* istruttorio, sopra descritto in sintesi anche nei temi e nelle questioni di collegamento dei cicli finanziari 2020 e 2021, dalle relazioni di sintesi che seguono alla presente introduzione, le quali confluiranno nella versione definitiva che sarà allegata alla decisione del giudizio, emerge con chiarezza l'estensione e l'approfondimento dei lavori preparatori predisposti dalle Sezioni Riunite con l'analitica e puntuale ricostruzione del ciclo del bilancio per l'es. fin. 2021 nel contesto normativo vigente *ratione temporis*, il quale continua a includere le norme di attuazione dello Statuto in materia di armonizzazione contabile nel testo più volte assoggettato a interventi di modifica (v. art. 7, -prima- in D. Lgs. 27 dicembre 2019, n. 158; -poi- in D. Lgs. 18 gennaio 2021, n. 8), collegate al piano di rientro del rilevante disavanzo di amministrazione proveniente dagli esercizi anteriori, stimato -allo stato degli atti, nello schema di Rendiconto generale, alla fine dell'esercizio 2021- nel valore negativo di euro [-] **6.181.008.406,59** (v. parte disponibile del risultato di amministrazione di - 6

miliardi e 181 milioni di euro in prospetto del risultato di amministrazione, lett. E), con un presunto miglioramento di euro 661.274.025,13 (€ 661,27 milioni) sull'esercizio 2020³.

Dalla menzionata attività istruttoria, alquanto complessa ed articolata nei profili di approfondimento, sono emersi diversi profili migliorativi dell'andamento amministrativo nella gestione di bilancio, in relazione di continuità con il ciclo anteriore (*v. es. contenimento della spesa corrente, riduzione dell'indebitamento, profili di miglioramento dell'entrata e della gestione di cassa*).

Tuttavia, al contempo ed allo stesso modo sono emerse molteplici aree di criticità finanziaria, tutte esaminate -con analitico dettaglio- nel contraddittorio preliminare al giudizio, il quale ha compreso la disamina di diverse questioni interpretative, con ripresa dei dubbi di legittimità costituzionale, che saranno richiamati nel corso della udienza, in riferimento alle diverse formulazioni dell'art. 7 D. Lgv. 158/2019, mutate *ratione temporis* (*v. il regime speciale e derogatorio di ripiano del disavanzo es. fin. 2018 pari a euro 1.026.618.749,46, e delle quote di disavanzo non recuperate negli esercizi precedenti al 2018 pari a euro 916.746.242,27*).

Dunque, se nello schema di rendiconto la gestione di competenza dell'esercizio 2021 (*in analogia alla gestione di competenza 2020*) non genera nuovo disavanzo e registra un risultato positivo di euro (+) 728.499.083,41, dall'analisi complessiva dei dati finanziari permangono i profili di criticità che ricadono sul recupero dell'ingente disavanzo proveniente dagli esercizi anteriori.

Gli esiti del contraddittorio preliminare al giudizio, che si è svolto con l'approfondimento di tutti i profili finanziari dell'esercizio in esame, confermano la permanente sussistenza di aree gestionali sulle quali è necessario accelerare la già avviata e significativa collaborazione istituzionale tra la Corte dei conti e la Regione siciliana, in posizione di reciproca indipendenza discendente dalla diversità delle attribuzioni e delle competenze esercitate (C. cost. 184/2022), con specifico riferimento alle riforme strutturali (*v. rif. dirigenza e società partecipate*) ed alla spesa d'investimento nel contesto previsto dall'Accordo con lo Stato per il piano di rientro dal disavanzo e dal PNRR, il quale comprende il miglioramento dei servizi sanitari regionali a superamento degli evidenti *deficit qualitativi* documentati dal

³ Nel rendiconto 2020 in euro [-] 6.842.282.431,72 con un presunto miglioramento di euro 576.433.206,51 rispetto al valore di euro [-] 7.418.715.638,23 così quantificato nel rendiconto 2019, a seguito delle rettifiche provenienti dagli effetti conformativi alla decisione n.6/2021/SS.RR./PARI (euro [-] 6.887.404.039 disavanzo originariamente esposto prima delle rettifiche nel rendiconto 2019; euro [-] 7.313.398.073,97 nel rendiconto 2018).

nuovo sistema di valutazione (*NGS-Nuovo Sistema di Garanzia*) elaborato dall'Agenas per la misurazione dei LEA e dai dati finanziari inerenti alla mobilità sanitaria cd. passiva.

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

(Magistrati Tatiana Calvitto, Antonio Tea e Massimo Giuseppe Urso)

Lo schema del Rendiconto generale della Regione siciliana, approvato con delibera di Giunta n. 54 del 25 gennaio 2023 e rettificato in alcuni allegati, a seguito delle osservazioni del Collegio dei Revisori, con delibera n. 124 del 21 marzo 2023, è pervenuto a queste Sezioni riunite di controllo in data 30 marzo 2023, ai fini dello svolgimento delle funzioni disciplinate dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (*Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*), a norma del quale «[l]e Sezioni regionali riunite deliberano sul rendiconto generale della Regione, in conformità degli articoli 40 e 41 del citato testo unico» (ossia, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*).

Merita di essere evidenziato come, per la prima volta, il suddetto documento sia giunto corredato del parere dell'Organo di revisione.

Quest'ultimo è stato istituito con l'articolo 6 della legge regionale 20 gennaio 2021, mentre la nomina dei relativi componenti è stata definita solo nel 2022, con Decreto Presidenziale n. 59/ser1/sg del 21 febbraio 2022.

L'attività di rendicontazione relativa all'esercizio 2021 risulta contraddistinta, pertanto, al pari di quella concernente i più recenti cicli di bilancio, da un importante disallineamento dalla tempistica dettata dal d.lgs. n. 118 del 2011 (secondo il quale «[L]e regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti»).

Si tratta di un ritardo che, del resto, è andato accumulandosi nel tempo in ragione sia di condotte tenute dalla stessa Amministrazione sia di altri fattori, tra cui le complesse e articolate vicende che hanno interessato alcuni giudizi di parificazione (a partire da quello concernente l'esercizio 2017), comportando, a cascata, rallentamenti sugli adempimenti di chiusura delle annualità successive, anche in forza del principio di continuità e consequenzialità dei documenti contabili programmatici e consuntivi⁴.

⁴ Infatti:

- con riferimento al rendiconto relativo all'esercizio 2018 le Sezioni riunite per la Regione siciliana hanno puntualizzato quanto segue: «Il ciclo del bilancio 2018 è stato fortemente condizionato da due eventi. Dapprima le elezioni regionali del novembre 2017 che hanno ritardato in misura considerevole l'avvio della programmazione finanziaria; successivamente il giudizio di parificazione sul rendiconto 2017, scaturito in contenzioso presso le SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione e i cui esiti si sono cristallizzati nella sentenza 1/2019/SSRR. Entrambi gli eventi, non solo per gli effetti dilatori, hanno oggettivamente influito sulla gestione finanziaria 2018. La chiusura del ciclo di bilancio 2018, con il rendiconto generale in esame, non poteva non

Allo stato attuale, peraltro, risulta ancora sospeso il giudizio di parificazione del rendiconto del precedente esercizio finanziario (2020), la cui definizione necessita della previa risoluzione delle questioni di costituzionalità sollevate con le ordinanze n. 1/2023/PARI e n. 2/2023/PARI.

In merito, la Relazione al rendiconto specifica che quest'ultimo documento, da un lato, «*si adegua tanto ai predetti rilievi mossi dalla Corte dei conti quanto agli elementi per i quali il giudizio di parificazione è stato sospeso, operando al riguardo specifici accantonamenti anche a fronte delle eventuali passività che potrebbero emergere all'esito del giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Corte dei Conti*» e, dall'altro, prevede «*Nelle more della decisione definitiva della Corte dei conti, all'esito degli accertamenti per i quali il giudizio viene sospeso, [...] che i saldi all'1/1/2021 corrispondono alle risultanze al 31/12/2020 contenute nel Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2020, come approvate con le delibere della Giunta regionale n. 462 del 19/11/2021 e n. 600 del 29/12/2021, in coerenza col principio della continuità del ciclo del bilancio, richiamato anche dalla deliberazione n. 5/SSRRCO/QMIG22*».

Va, dunque, riaffermata ancora una volta, in aderenza al principio di ausiliarità che caratterizza l'attività di parificazione svolta dalla Corte dei conti, l'esigenza di compiere ogni sforzo al fine di riportare l'attività di rendicontazione all'interno dei cardini temporali prescritti dall'ordinamento, garantendo così, non soltanto il (fisiologico e virtuoso) riavvicinamento tra le fasi della gestione, del controllo e dell'adozione di eventuali misure correttive, ma anche la piena realizzazione di tutti gli interessi di rilievo costituzionale

scontare i significativi effetti di tale anomalo iter. Al riguardo, solo quale esito macroscopico, va evidenziato il ritiro dello schema di rendiconto adottato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 213 del 10/06/2019 poi sostituito con l'atto oggetto della presente relazione, approvato con successiva deliberazione n. 281 dell'8/8/2019. A ben vedere, le criticità rilevate nel rendiconto ritirato, ed in parte ancora presenti, vengono da molto lontano e stanno emergendo con maggiore chiarezza man mano che i principi dell'armonizzazione assumono carattere di effettività nella contabilità regionale. Tuttavia a ritardi si sono sommati ritardi, obbligando le SS.RR. ad un complesso iter istruttorio e a prolungare oltre il previsto il presente procedimento» (cfr. Relazione sul rendiconto della Regione siciliana es. 2018, approvata con deliberazione n. 6/2019/SS.RR/PARI, Vol. I, pag. 31);

- con riferimento al rendiconto relativo all'esercizio 2019 è stato rappresentato che «*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, rinvia 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» (cfr. Relazione sul rendiconto della Regione siciliana es. 2019, approvata con deliberazione n. 6/2021/SS.RR/PARI, Vol. I, pag. 5);*

- con riferimento al rendiconto relativo all'esercizio 2020 è stato precisato «*sui tempi di definizione del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2020, attribuito dallo Statuto d'autonomia alla competenza delle Sezioni Riunite regionali, hanno inciso diverse cause di ritardo temporale per la concorrenza di una molteplicità di fattori di rilevanza processuale ed extra-processuale*» (cfr. "Sintesi della Relazione sul rendiconto della Regione siciliana es. 2020", pag. 8). Una ricostruzione più dettagliata degli eventi che hanno inciso sui tempi di presentazione del rendiconto e del conseguente giudizio di parificazione è esposta al paragrafo 1.1.1. del capitolo 1, intitolato "(segue): il ritardo nella chiusura del ciclo di bilancio e nell'avvio del giudizio di parificazione", all'interno della Relazione approvata con deliberazione n. 2/2022/PARI.

connessi alla corretta e tempestiva attuazione del ciclo del bilancio, a cominciare da quelli collegati al circuito democratico rappresentativo.

A quest'ultimo proposito, come illustrato nell'ambito del precedente giudizio di parificazione, *«nella giurisprudenza costituzionale è costantemente posto in risalto il vincolo finalistico tra l'indefettibile attività di rendicontazione e il circuito democratico rappresentativo. Difatti, «sia la mancata approvazione dei bilanci sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» (Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019, § 5.3. del considerato in diritto), in quanto «il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato» (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016, § 3 del considerato in diritto)».*

Inoltre, nella prospettiva della finanza pubblica allargata e del contesto dei vincoli nazionali e europei, appare evidente come la rappresentazione degli esiti della gestione sia significativa non solo per il singolo ente, ma per l'intero sistema in cui il medesimo è inserito, consentendo sia la verifica dell'effettivo apporto fornito al raggiungimento degli obiettivi di carattere economico-finanziario, che l'acquisizione di dati funzionali all'elaborazione di nuove previsioni e manovre di bilancio.

Il rendiconto, infatti, *«costituisce il momento di sintesi in cui devono trovare adeguata rappresentazione gli elementi descrittivi fondamentali che consentano di riscontrare, a livello del singolo ente, il perseguimento dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, idonei a comporre, in maniera unitaria, il quadro degli interessi finanziari di rilievo nazionale e di carattere eurounitario (artt. 81 e 97 Cost.; legge 24 dicembre 2012, n. 243, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio).*

Il bilancio consuntivo predisposto a livello regionale, dunque, insieme a quelli da redigersi da parte del complesso delle amministrazioni pubbliche, verso cui trovano applicazione le disposizioni in materia di finanza pubblica e la conseguente condivisione delle responsabilità per gli obiettivi definiti con cadenza annuale (art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196), determinano la base per la «costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle

conseguenti manovre di bilancio» (Corte costituzionale, sentenza n. 250 del 2020, § 3.3.1. del considerato in diritto)».

Tutto ciò postula, evidentemente, che i conti pubblici e i saldi espressi all'interno dei suddetti documenti consuntivi siano affidabili, veritieri e formulati nel pieno rispetto dei principi contabili, risultando viceversa inficiata la capacità degli stessi di attestare le reali condizioni economiche e finanziarie degli enti cui si riferiscono.

Pertanto, «atteso il rango degli interessi coinvolti – e, specialmente, la pretesa che gli andamenti di finanza pubblica riflettano la situazione di saldi espressi sul presupposto della serietà – si manifesta con evidenza la necessità che la rappresentazione contabile si svolga in piena adesione ai postulati della veridicità, attendibilità e correttezza (d.lgs. n. 118 del 2011, allegato n. 4/1, principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, § 1), alla cui definizione contribuiscono, nel loro insieme, le disposizioni normative poste dall'armonizzazione contabile, con la conseguenza che «gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost.» (Corte costituzionale, sentenza n. 279 del 2016, § 3 del considerato in diritto).

In definitiva, secondo i più recenti indirizzi giurisprudenziali, l'esame complessivo dei parametri costituzionali vigenti in subiecta materia consente di chiarire che il rendiconto della gestione, indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio, previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011, «deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri» (Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 2018, § 3 del considerato in diritto)».

1. IL CICLO DEL BILANCIO

(Magistrati Tatiana Calvitto, Antonio Tea e Massimo Giuseppe Urso)

Gli effetti della crisi pandemica esplosa nel 2020 si sono protratti, sebbene con minore intensità e in un quadro di progressiva ripresa dell'economia, anche nell'esercizio 2021.

È quindi proseguita, anche in tale periodo, sia a livello statale che regionale, l'adozione di interventi e misure volti a sostenere e rafforzare l'azione delle pubbliche amministrazioni, salvaguardare gli equilibri di bilancio e favorire, più in generale, il rilancio dell'intero sistema economico.

Tra le principali misure introdotte in questa direzione si segnalano:

- a) la riduzione del contributo alla finanza pubblica a carico della Regione siciliana pari, per il 2021, a complessivi 93 milioni di euro (con conseguente diminuzione di tale voce di spesa da euro 1.001.000.000,00 a euro 908.000.000,00);
- b) la facoltà accordata dall'art. 56, comma 2, del decreto-legge n. 73 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106 *“Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”*, alle regioni e province autonome in disavanzo di amministrazione, di utilizzare le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione, secondo la disciplina prevista dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 145 del 2018, ma senza l'obbligo di scorporare dal disavanzo la quota minima obbligatoria accantonata per il fondo anticipazioni di liquidità (norma che, nella sostanza, amplia la capacità di spesa di un importo pari alle quote del Fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione).

La Regione siciliana ha potuto, nel corso 2021, beneficiare di tale maggiore disponibilità finanziaria;

- c) la facoltà accordata, in ordine al computo del Fondo crediti di dubbia esigibilità, dall'art. 107-bis del decreto-legge n. 18 del 2020, come modificato dall'art. 30-bis del decreto-legge n. 41 del 2021, in base alla quale, *«A decorrere dal rendiconto 2020 e dal bilancio di previsione 2021 gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono calcolare il fondo crediti di dubbia esigibilità delle entrate dei titoli 1 e 3 accantonato nel risultato di amministrazione o stanziato nel bilancio di previsione calcolando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020 e del 2021»*.

Sul punto, la Relazione al rendiconto specifica che «L'Amministrazione non si è avvalsa della facoltà prevista dal comma 1, dell'art. 107bis del D.L. n. 18 del 17 marzo 2020, convertito in legge n. 27 del 24 aprile 2020 e s.m.i., che prevedeva la facoltà dell'Ente di calcolare la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020 e del 2021»;

d) il rifinanziamento del Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali di cui all'articolo 21 del decreto-legge n. 73 del 2021 (istituto a cui la Regione non ha fatto ricorso nell'esercizio 2021, al pari di quanto avvenuto nel 2020). Relativamente alle risorse finanziarie per l'espletamento del servizio sanitario regionale, si segnala che la legge 30 dicembre 2020, n. 178 ha previsto ulteriori risorse aggiuntive ad incremento del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario corrente per l'anno 2021, assegnando alla Regione siciliana risorse pari a complessivi euro 16.725.461,00.

Inoltre:

- l'articolo 20, comma 2, lettera c), del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, rubricato "Vaccini e farmaci" (Allegato B- bis), ha assegnato alla Regione siciliana complessivi euro 28.156.902,00;
- l'articolo 21, comma 2, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, rubricato "Alberghi sanitari per l'emergenza da COVID-19", che ha prorogato le disposizioni di cui all'art 1, commi 2 e 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, autorizzando per l'anno 2021, l'ulteriore spesa di 51,6 milioni di euro, ha assegnato alla Regione Sicilia complessivi euro 4.211.293,00.

Ancora, il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106 "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali", ha previsto ulteriori risorse aggiuntive ad incremento del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario corrente per l'anno 2021 per complessivi euro 60.134.000,00 assegnando alla Regione siciliana la somma complessiva di euro 3.859.008,00.

L'art. 29 del predetto decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, ha previsto, poi, un contributo per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, finalizzato al completamento dei processi di riorganizzazione della rete dei laboratori.

Al riguardo, con il Decreto del Ministero della Salute del 30 dicembre 2021 è stata assegnata alla Regione siciliana una quota complessiva di euro 13.871.618,00 di cui euro 9.247.745,00 per l'anno 2021 ed euro 4.623.873,00 per l'anno 2022 (come da allegato 1 parte integrante dell'art.5 del citato Decreto del Ministero della Salute).

Infine, ulteriori risorse sono state trasferite dallo Stato alla Regione siciliana a beneficio di determinate categorie economiche particolarmente colpite dall'emergenza da COVID-19.

Con riferimento al triennio 2021-2023, la Regione ha proceduto all'approvazione del Documento di Economia e Finanza (DEF) con la Deliberazione di Giunta n. 281 del 1° luglio 2020, mentre la relativa Nota di aggiornamento (NaDEF) è stata approvata con la Deliberazione di Giunta n. 497 del 5 novembre 2020.

Detti atti risultano entrambi incentrati sugli effetti determinati dalla crisi pandemica sul contesto socio-economico regionale, anche alla luce delle peculiarità di quest'ultimo rispetto a quello nazionale e delle altre regioni del sud Italia (tra le quali, in primo luogo, quella afferente alla condizione di insularità), nonché sulle possibili leve da utilizzare per favorire la ripresa del sistema economico.

In ordine alle previsioni ivi contenute, si evidenzia che sarebbe stato opportuno, in luogo del mero richiamo dell'elaborazione effettuata con il Modello Multisetoriale, un maggiore corredo informativo circa i criteri metodologici impiegati, soprattutto in presenza di stime indicanti dinamiche di crescita superiori a quelle dell'economia nazionale.

In particolare, con riferimento all'esercizio 2021, sul piano *programmatico*, la crescita del PIL regionale è stata stimata in misura pari al 6,8% (cfr. NaDEF 2021-2023, pag. 38), quando la NaDEF, per il PIL nazionale, prevedeva un incremento pari al 6,0%.

Nel 2021 l'effettivo aumento del PIL regionale è stato pari al 4,7% (cfr. Relazione al rendiconto generale, pag. 12), con uno scarto negativo di oltre due punti percentuali rispetto alle previsioni.

Muovendo dalla cornice macroeconomica delineata all'interno dei suddetti strumenti programmatici, la Regione ha varato la manovra per il triennio 2021-2023 approvando la legge regionale 15 aprile 2021, n. 9 "*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale*" e la connessa legge regionale 15 aprile 2021, n. 10 "*Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2021-2023*".

Entrambi tali provvedimenti riflettono, nei loro contenuti, non solo l'ineludibile esigenza di affrontare le perduranti conseguenze socio-economiche prodotte dalla citata crisi

pandemica, ma anche l'innovativa necessità di rispettare gli obblighi di contenimento della spesa imposti dall'Accordo stipulato con lo Stato il 14 gennaio 2021 per il ripiano decennale del disavanzo ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 158 del 2019.

Il Piano di rientro dal disavanzo adottato in attuazione del predetto Accordo costituisce, infatti, un allegato del bilancio di previsione 2021-2023.

La portata finanziaria complessiva della manovra, enucleabile dal prospetto allegato alla citata legge di stabilità n. 9 del 2021, esplicativo dei relativi effetti finanziari (art. 114), è pari, in termini di maggiori oneri e correlate coperture, a euro 996.302.084,01 per il 2021, euro 2.165.783.644,48 per il 2022 e euro 1.972.388.922,56 per il 2023.

Quanto alla legittimità dell'impianto normativo in esame, va sottolineato che, a seguito dell'impugnazione del Governo nazionale, diverse norme sono state dichiarate incostituzionali⁵ (nello specifico, le disposizioni di cui agli artt. 5, comma 1, lettera f), 14, 36, 50 e da 53 a 57).

Con riferimento al bilancio di previsione, va premesso che, anche per l'esercizio 2021, la Regione ha fatto ricorso all'esercizio provvisorio, giungendo ad approvare il bilancio previsionale per il triennio 2021-2023 soltanto nel mese di aprile, con la richiamata legge regionale 15 aprile 2021, n. 10.

Per l'esattezza, in un primo tempo, è stata approvata la legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1 "Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021", che ha autorizzato il Governo della Regione a operare in regime di esercizio provvisorio fino all'approvazione del bilancio di previsione, e comunque non oltre il termine del 28 febbraio 2021 e, successivamente, è stata approvata la legge regionale 30 marzo 2021, n. 7 "Proroga dell'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2021", che ha spostato al 30 aprile 2021 il termine ultimo di operatività di tale regime.

La legge regionale n. 10 del 2021, di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023, presenta, come la precedente n. 10 del 2020, concernente l'approvazione del bilancio di previsione per il triennio 2020-2022, un contenuto non pienamente aderente a quello tipico previsto dall'ordinamento (consistente nell'esposizione, attraverso gli appositi quadri previsionali e i prescritti allegati, dell'ammontare delle grandezze finanziarie destinate a

⁵ Il giudizio instaurato con tale impugnazione (riunito con quello, ad esso connesso, relativo alla successiva legge regionale n. 29 del 2021) è stato definito dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 190 del 2022 e n. 84 del 2023.

trovare manifestazione, secondo il principio della competenza finanziaria potenziata, durante l'esercizio) annoverando anche, all'art. 1, una norma di carattere sostanziale contenente la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge regionale n. 9 del 2020 dell'importo di euro 503.633.420,63 con conseguente azzeramento del capitolo (articolo 23, tabella A, capitolo 215704).

Va sottolineato che, per l'esercizio 2021, gli stanziamenti afferenti al disavanzo da recuperare (pari ad almeno 421 milioni di euro), in virtù delle modifiche apportate all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 dal d.lgs. n. 8 del 2021, sono stati azzerati, consentendo alla Regione di fruire di un notevole ampliamento della propria capacità di spesa.

L'assetto delle previsioni iniziali è mutato, nel corso dell'esercizio 2021, per effetto di numerose variazioni apportate sia in via amministrativa che mediante appositi provvedimenti legislativi.

Il raffronto tra il quadro previsionale iniziale e quello definitivo mette in evidenza come, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese, le modifiche abbiano seguito una progressiva tendenza al rialzo.

Infatti:

- relativamente alle entrate, il valore totale delle previsioni iniziali di competenza ha registrato un incremento, in termini percentuali, del 43,77% (da euro 18.509.747.631,80 a euro 26.611.558.049,33);
- relativamente alle spese, il valore totale delle previsioni iniziali di competenza ha registrato un incremento, in termini percentuali, del 12,29% (da euro 27.141.116.587,86 a euro 30.477.779.127,13).

Allo stesso modo, le previsioni definitive (sia di entrata che di spesa) risultano attestare su livelli maggiori rispetto a quelle dell'esercizio precedente.

Tutto ciò appare comunque coerente con l'andamento dell'economia contrassegnato, come sopra esposto, da un forte calo nel 2020 e da un significativo "rimbalzo" nel 2021.

2. LE RISULTANZE GENERALI DEL RENDICONTO

(Magistrati Tatiana Calvitto, Antonio Tea e Massimo Giuseppe Urso)

Lo schema del *Rendiconto generale* per l'esercizio finanziario 2021, oggetto del presente giudizio di parificazione, è corredato, per la prima volta, del parere del Collegio dei Revisori dei conti. In attuazione degli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 158 del 2019 e dell'art. 6 della legge regionale n. 1 del 2021, istitutivi dell'organo collegiale di revisione contabile per la Regione siciliana, è stato, infatti, adottato il Decreto Presidenziale n. 59 del 21 febbraio 2022 concernente la nomina dei suoi componenti, con conseguente avvio delle funzioni di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente regionale, a distanza di oltre sette anni dall'introduzione dell'art. 72 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Sul merito dei dati della rendicontazione, a conclusione dell'esercizio finanziario 2021 la complessiva gestione di competenza del bilancio della Regione siciliana registra un risultato positivo di 728,5 milioni di euro (€ 728.499.083,41), tenuto conto del saldo in avanzo di 1 miliardo e 409 milioni di euro (€ 1.409.013.496,29) tra accertamenti e impegni (rispettivamente, corrispondenti a € 24.040.704.886,07 e € 22.631.691.389,78) e del saldo negativo di 680,5 milioni di euro (€ - 680.514.412,88) delle diverse componenti del Fondo Pluriennale Vincolato, in parte entrata (€ 1.057.126.518,00) e in parte spesa (€ 1.737.640.930,88).

Il risultato positivo della gestione di competenza 2021 è specialmente da imputare all'effetto combinato:

- dell'accertamento di maggiori entrate correnti per l'importo di 176,5 milioni di euro (€ 176.546.562,52) rispetto alle previsioni assestate di bilancio;
- di economie di spesa corrente per 1 miliardo e 66 milioni di euro (ossia, minori impegni per € 1.065.580.301,39).

Il beneficio finale dei fattori considerati sulla gestione di parte corrente è, dunque, di 1 miliardo e 242 milioni di euro (€ 1.242.126.863,91).

Il risultato della gestione dei residui segna un avanzo di 457,37 milioni di euro (€ 457.365.682,51), imputabile alla variazione in aumento dei residui attivi per 420,53 milioni di euro (€ 420.525.811,46) e all'eliminazione, rispettivamente, di residui attivi per 72,61

milioni di euro (€ 72.606.621,18) e di residui passivi per 109,45 milioni di euro (€ 109.446.492,23).

Gli effetti congiunti delle positive gestioni di competenza di 728,5 milioni di euro e in conto residui di 457,37 milioni di euro esitano nella variazione in aumento del risultato di amministrazione dell'esercizio 2021 per complessivi 1 miliardo e 186 milioni di euro (€ +1.185.864.765,92) rispetto al precedente esercizio, cui aggiungere il saldo positivo di 2,73 milioni di euro relativo ai crediti e debiti di tesoreria (€ 2.728.967,76), portando a 3 miliardi e 643 milioni di euro la lett. A del prospetto del risultato di amministrazione dell'esercizio 2021 (€ 3.643.067.710,15).

A consuntivo del 2021 si registra, infine, la complessiva variazione in aumento di 527,32 milioni di euro (€ 527.319.708,55) degli accantonamenti e dei vincoli del risultato di amministrazione, rispettivamente, per 359,32 milioni di euro e per 168 milioni di euro (€ 359.325.195,31 - lett. B *parte accantonata* e € 167.994.513,24 - lett. C *parte vincolata*).

In definitiva, la complessiva gestione finanziaria dell'esercizio 2021 - sotto il profilo strettamente contabile - esita nella riduzione del disavanzo di amministrazione per l'importo di 661,27 milioni di euro, portando il valore del disavanzo complessivo a 6 miliardi e 181 milioni di euro a chiusura del 2021 (prospetto del risultato di amministrazione, lett. E, € -6.181.008.406,59).

Emerge il rispetto del principale vincolo di finanza pubblica, costituito dal *Risultato di competenza non negativo* per 1 miliardo e 335 milioni di euro (€ 1.335.124.991,93). Si presentano positivi anche i valori dell'equilibrio di bilancio (€ 965.262.389,53) e di quello complessivo (€ 380.003.134,56).

In ordine al saldo finale del *Risultato di competenza*, si rileva l'incidenza delle irregolarità riscontrate dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana con la deliberazione n. 270/2023/GEST, depositata il 14 settembre 2023, concernente gli esiti delle operazioni di verifica sulla legittimità/regolarità di talune partite finanziarie, che, ad ogni modo non inficiano il positivo dato finale, pur individuandone il diverso valore in 1 miliardo e 235 milioni di euro (€ 1.235.457.671,66).

Il *Conto del bilancio* dell'esercizio 2021 registra, nel complesso, riscossioni per 24 miliardi e 622 milioni di euro (€ 24.621.581.709,11) e pagamenti per 23 miliardi e 668 milioni di euro (€ 23.668.102.761,92), comprensivi delle operazioni in conto residui e di quelle concernenti

le obbligazioni attive e passive con scadenza nella competenza dell'esercizio, con un risultato di cassa positivo di 953,48 milioni di euro (€ 953.478.947,19).

La dinamica della gestione corrente, in raffronto al 2020, è rappresentata dall'incremento sia delle riscossioni (+ 19,15%) che dei pagamenti (+ 3,72%). Crescono, altresì, i pagamenti di parte capitale (+ 66,26%).

A chiusura dell'esercizio in esame, il fondo di cassa si attesta sull'importo di 4 miliardi e 55 milioni di euro (€ 4.054.939.957,20).

Nel corso del 2021 l'Amministrazione regionale non ha fatto ricorso alle anticipazioni di tesoreria né ha fruito delle norme nazionali che, durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, hanno posto a disposizione degli enti territoriali nuove anticipazioni di liquidità.

In linea con i precedenti giudizi di parificazione, nel corso dell'istruttoria è stato svolto un approfondimento in merito alla quantificazione della cassa vincolata, comprensiva delle risorse vincolate riferibili a trasferimenti (c.d. *fondi extraregionali*, natura fondi 2-32) e di quelle alimentate da fondi propri (c.d. *fondi regionali*, natura fondi n. 1).

Seguendo il metodo condiviso con l'Amministrazione regionale, l'importo finale presuntivo della cassa vincolata di fine esercizio è da calcolarsi in 5 miliardi e 594 milioni di euro (€ 5.594.243.225,49), superiore al fondo di cassa effettivo registrato alla fine dell'esercizio 2021.

Quest'ultimo, dunque, di per sé considerato, è incapiente rispetto alle passività registrate all'interno della contabilità finanziaria e/o ancora da registrare per spese obbligatoriamente da sostenere (spese vincolate).

In definitiva, la differenza tra i due saldi – cassa vincolata e fondo di cassa effettivo –, pari a 1 miliardo e 539 milioni di euro (€ 1.539.303.268,29), individua quelle liquidità per spese con vincolo di destinazione che sono state impiegate per differenti finalità e che, negli esercizi successivi, dovranno sostenere sia nuove obbligazioni da contrarre sia obbligazioni già scadute e/o in scadenza.

Tale differenziale si presenta in diminuzione rispetto all'omologo dato di 3 miliardi e 32 milioni di euro (€ 3.032.389.036,06) che, nell'esercizio 2020, ha segnato lo scarto tra il fondo di cassa e la stima della cassa vincolata.

Per i profili critici che investono la cassa del sistema sanitario regionale, si rinvia allo specifico approfondimento tematico.

Presi in esame i valori effettivamente registrati nel consuntivo finanziario, è stato rispettato il limite per l'utilizzo del risultato di amministrazione ai fini del finanziamento della spesa nel corso della gestione dell'esercizio 2021.

Si riscontra, tuttavia, la prassi di effettuare a mezzo di provvedimenti amministrativi, ad esercizio ormai concluso, variazioni degli stanziamenti del *Conto del bilancio* autorizzati in parte entrata e in parte spesa, al fine di adeguare ai minori utilizzi effettivi sia il valore delle quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione applicate al bilancio di previsione sia il FPV di entrata iscritto negli esercizi successivi, in difformità dall'ordinamento contabile.

In generale, infatti, è previsto dall'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011 (da intendersi quale norma interposta dell'art. 81, comma 4, Cost.) che le variazioni debbano essere autorizzate «[n]el corso dell'esercizio» e che «[n]essuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce», fatte salve le eccezioni espressamente indicate dalla medesima disposizione (comma 6). In applicazione dei principi dell'ordinamento contabile, inoltre, le quote del risultato di amministrazione, accantonate, vincolate e destinate, applicate al bilancio e non impiegate per il finanziamento di nuova spesa, confluiscono naturalmente nel risultato di amministrazione di fine esercizio.

Anche recentemente, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito l'intangibilità del *Conto del bilancio* in tutte le sue parti, incluse le previsioni definitive di entrata e di spesa, in conformità al postulato dell'*annualità* (*ex multis*, sentenza n. 165 del 2023).

Quanto alla situazione del disavanzo di amministrazione, lo schema di *Rendiconto generale* indica, alla fine dell'esercizio 2021, un valore negativo della parte disponibile del risultato di amministrazione di circa 6 miliardi e 181 milioni di euro (prospetto del risultato di amministrazione, lett. E, € -6.181.008.406,59), in miglioramento di 661,27 milioni di euro (€ 661.274.025,13) – sotto il profilo strettamente contabile – rispetto all'omologo dato dell'esercizio 2020.

Il *Conto del bilancio* dell'esercizio 2021, nello specifico, registra stanziamenti definitivi per il *disavanzo finanziario* complessivamente pari a 100 milioni di euro (€ 100.000.000,00), di cui 47,34 milioni di euro (€ 47.341.217,87) quale disavanzo presunto dell'esercizio finanziario precedente (capitolo n. 1 della spesa) e 52,66 milioni di euro (€ 52.658.782,13) in relazione al disavanzo ordinario della gestione dell'esercizio 2019 (capitolo n. 16 della spesa).

La disciplina sostanziale di riferimento, sottostante agli obblighi di recupero del disavanzo nell'esercizio 2021, risiede nelle prescrizioni contenute, *ratione temporis*, nell'art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), come modificato dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8, e nell'art. 5 della legge regionale 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023), integrate dagli impegni contenuti nell'Accordo sottoscritto in data 14 gennaio 2021 dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Regione siciliana.

La speciale disciplina posta dalle disposizioni in questione ha escluso che ricadessero a carico del bilancio dell'esercizio 2021 gli stanziamenti di spesa per:

- le «quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018» e del disavanzo sorto in conseguenza della gestione del 2018, integralmente ricadenti nello specifico piano di rientro decennale previsto in deroga alle generali disposizioni dell'ordinamento contabile (per queste ultime, cfr. art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e allegato 4/2, §§ 9.2.20-9.2.30);
- il recupero delle altre componenti del complessivo disavanzo (in particolare, il disavanzo registrato a chiusura del 2014, quello derivante dal riaccertamento straordinario dei residui nonché quello sorto a chiusura della gestione del 2017), sia per la parte di competenza sia per il ribaltamento delle stesse a causa del mancato ripiano alla data del 31 dicembre 2019, in ordine alle quali è già prevista una disciplina statale *ad hoc* per il ripiano pluriennale a quote costanti, di cui fruiscono la generalità delle Regioni e degli enti locali in regime di disavanzo.

Per tutte le predette componenti del disavanzo, che avrebbero dovuto ricadere nel 2021, gli stanziamenti di spesa sono stati azzerati, disponendo la conseguente traslazione degli oneri sugli anni a seguire.

Si è, dunque, in presenza di una disciplina unica nel suo genere ove si consideri che, nel corso dell'emergenza sanitaria da COVID-19, la normativa statale aveva previsto un sostegno finanziario agli enti territoriali dell'intero territorio nazionale – Regione Siciliana inclusa – essenzialmente rivolto ad attenuare le conseguenze della perdita di gettito delle entrate, degli oneri del debito finanziario e della crisi della liquidità di cassa, introducendo, altresì, anche proroghe dei termini relativi ad alcuni adempimenti contabili e norme in

deroga alle disposizioni in materia di armonizzazione contabile, senza mai dispensare, tuttavia, con disposizioni a carattere generale, Comuni, Regioni e Province autonome, che sono parti integranti della finanza pubblica allargata, dall'obbligo di comprimere la spesa per adempiere ai fondamentali obblighi di recupero del disavanzo pregresso.

È nota la pendenza del giudizio incidentale sulla legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione vigente *ratione temporis* anteriormente alla novella del 2021, promosso nel corso del giudizio di parificazione sul *Rendiconto generale* per l'esercizio 2020 (ordinanza n. 1/2022/PARI), il quale è ancora sospeso in attesa della pronuncia del giudice costituzionale.

In quella sede sono stati manifestati dubbi circa la violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e in ordine alla lesione dei valori costituzionali dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria, nonché degli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale. È stato, inoltre, ravvisato un irragionevole trattamento di maggior favore, per l'allontanamento dall'uniforme paradigma statale che declina l'unità finanziaria ed economica della Repubblica sottesa alla disciplina della finanza pubblica.

I parametri costituzionali asseritamente violati sono stati individuati nelle seguenti disposizioni: art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.; artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost.

Seguendo il percorso logico-giuridico e la metodologia già impiegata nel precedente giudizio di parificazione, nel corso dell'istruttoria sono stati posti a confronto gli effettivi stanziamenti del *Conto del bilancio* dell'esercizio 2021, in base al percorso di rientro delineato dalla norma di attuazione dello Statuto e dalla legge regionale che ne ha declinato l'esatta quantificazione, con gli obblighi di compressione della spesa che, in mancanza di tali prescrizioni, avrebbero dovuto discendere dalla normativa statale di riferimento.

In tal modo, si è pervenuti alla conclusione che, per effetto dell'uniforme paradigma presente nella legislazione statale, gli stanziamenti obbligatori di spesa, da quantificare in 2 miliardi e 257 milioni di euro (€ 2.256.794.220,07), avrebbero dovuto essere diversi e più consistenti rispetto agli stanziamenti registrati nel *Conto del bilancio* oggetto del presente giudizio di parificazione, pari - come detto - a 100 milioni di euro, in conseguenza della disciplina sostanziale di ripiano applicata dalla Regione siciliana.

A conclusione dell'istruttoria, pertanto, in riferimento al presente giudizio di parificazione, è stato sottoposto alle parti il tema della rilevanza della legittimità costituzionale della speciale disciplina di ripiano del disavanzo (art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 e dell'art. 5 della legge regionale n. 30 del 2021), nella formulazione vigente *ratione temporis*. In merito, le parti hanno offerto le proprie deduzioni, con svolgimento del pieno contraddittorio.

Successivamente al deposito del dispositivo con cui le Sezioni riunite hanno sospeso il giudizio di parificazione in ordine al rendiconto del precedente esercizio finanziario 2020, all'esito dell'udienza pubblica del 3 dicembre 2022, la materia del disavanzo della Regione siciliana è stata novellata dal legislatore statale con due provvedimenti normativi.

Dapprima è entrato in vigore, dal 1° gennaio 2023, l'art. 1, commi da 841 a 845, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e, recentemente, in data 19 ottobre 2023, l'art. 9, comma 2, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, il quale, con effetti decorrenti dall'esercizio finanziario 2023, interviene direttamente sul testo del citato art. 1 della legge n. 197 del 2022, in sostituzione/modifica dei commi 841, 842 e 843 e con efficacia abrogativa dei commi 844 e 845. Il nuovo testo normativo recepisce gli impegni contenuti nel recente Accordo sottoscritto in data 16 ottobre 2023 tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Regione siciliana, in sostituzione del precedente Accordo del 14 gennaio 2021.

Al momento sono pendenti i termini per la conversione in legge da parte del Parlamento.

Con riguardo agli specifici obblighi concernenti il recupero del disavanzo a partire dal 2023, la disciplina congiunta dei novellati commi da 841 a 843 della legge n. 197 del 2022 e delle prescrizioni contenute nell'Accordo sottoscritto il 16 dicembre 2023 si impernia, in estrema sintesi, sulle seguenti innovazioni:

- il periodo temporale di rientro dal disavanzo è ridotto da dieci a otto anni, a decorrere dal 2023 e sino al 2030 (quale effetto delle modifiche intervenute sui commi 841 e 842);
- è soppresso l'obbligo di operare riduzioni strutturali degli impegni di spesa corrente, attraverso provvedimenti amministrativi o normativi idonei ad incidere in maniera permanente sulla dimensione quantitativa e qualitativa delle pertinenti allocazioni di bilancio e secondo le prescrizioni contenute nel precedente Accordo del 14 gennaio

2021 (a seguito della sostituzione del comma 843 e dell'abrogazione dei commi 844 e 845);

- in luogo dei parametri di virtuosità individuati nel precedente Accordo del 14 gennaio 2021, è adesso richiesto di incrementare la quota di ripiano del disavanzo annuale dell'importo di 70 milioni di euro (punti nn. 1 e 2 dell'Accordo del 16 ottobre 2023), lasciando sostanzialmente all'autonomia della Regione siciliana le decisioni circa le corrispondenti riduzioni di spesa corrente, con l'obbligo, tuttavia, di mantenere inalterato l'ammontare degli impegni e dei pagamenti concernenti specifiche articolazioni del Macroaggregato 1.04 del Titolo I della spesa. Nello specifico, si tratta di spese per "*Trasferimenti correnti a Province*", "*Trasferimenti correnti a Comuni*", "*Trasferimenti correnti a Città metropolitane e Roma capitale*" e "*Altri assegni e sussidi assistenziali*" (punto n. 3 dell'Accordo del 16 ottobre 2023);
- è mantenuto l'obbligo dell'incremento annuale dei pagamenti per spesa di investimento, ma, al contempo, è esteso il profilo temporale di scadenza del preciso impegno (sino al 2030) ed è diminuita la percentuale crescente dei pagamenti per il periodo successivo al 2026 (dal 5% al 2%), introducendo, altresì, specificazioni procedurali sulla verifica *ex post* dell'obiettivo raggiunto (punti nn. 5 e 6 dell'Accordo del 16 ottobre 2023).
- sono modificati i precedenti impegni circa l'assunzione del personale e sono individuate specifiche regole sul *turn over*.

Nelle more dell'approvazione del rendiconto della gestione relativo all'esercizio 2022 con legge regionale (e, dunque, solo previo svolgimento del relativo giudizio di parificazione e, logicamente, anche di quelli ancora in corso) – momento a partire dal quale potranno effettivamente cristallizzarsi la quantificazione della parte disponibile del risultato di amministrazione, la sussistenza di eventuali miglioramenti/peggioramenti del disavanzo e l'esatta ripartizione del medesimo nelle sue diverse componenti – è stato autorizzato, *medio tempore*, un percorso di rientro basato sulle risultanze temporanee dei rendiconti disponibili e dei dati del bilancio pre-consuntivo, al fine di permettere la necessaria programmazione finanziaria in riferimento agli esercizi in corso di gestione.

Il diverso quadro normativo renderà, ad ogni modo, necessario intervenire sulla quantificazione e sulle scadenze temporali delle quote di disavanzo da stanziare nel bilancio di previsione della Regione siciliana negli esercizi dal 2023 al 2030, novellando il percorso

di rientro provvisoriamente individuato dalla deliberazione della Giunta regionale n. 67 del 10 febbraio 2023 (come, peraltro, testualmente previsto dal punto n. 2 dell'Accordo del 16 ottobre 2023, oltre che dal novellato comma 842).

Si segnala, infine, che:

- è attualmente in corso il procedimento legislativo di abrogazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, a seguito dell'approvazione del relativo schema normativo nell'apposita seduta - in data 8 agosto 2023 - della Commissione mista paritetica prevista dall'art. 43 dello Statuto della Regione siciliana;
- con l'art. 53 della legge regionale 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025) è stato disposto che «[p]er effetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 841 e 842, alla legge 29 dicembre 2022, n. 197, per gli esercizi finanziari 2023 e successivi, cessano di avere vigore le disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 5 della legge regionale 6 novembre 2021, n. 30».

Al pari del precedente giudizio di parificazione, anche per l'esercizio 2021 queste Sezioni Riunite hanno preso in esame il capitolo n. 476521 (*Spese per l'espletamento dei servizi di trasporto pubblico locale*), con particolare riferimento alle spese sostenute in applicazione dell'art. 13 della legge regionale n. 13 del 2019, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2021.

A tal fine, è stato dato seguito al percorso motivazionale già contenuto nella deliberazione n. 113/2022/GEST della Sezione di controllo per la Regione Siciliana, la quale, nel vagliare taluni specifici impegni e residui passivi registrati sul capitolo in questione, da un lato, aveva dichiarato l'illegittimità-irregolarità delle partite finanziarie oggetto di campionamento, in quanto direttamente discendenti dalla norma censurata nel giudizio di costituzionalità e, dall'altro, aveva preso posizione in merito agli stringenti presupposti per il ricorso all'istituto della speciale proroga in periodo emergenziale prevista dall'art. 92, comma 4-ter, del decreto-legge n. 18 del 2020.

Sul punto occorre annoverare la circostanza che queste Sezioni Riunite, nella decisione n. 2/2022/PARI concernente il *Rendiconto generale* per l'esercizio 2020, avevano conseguentemente dichiarato la mancata parifica degli impegni collegati sia alla corresponsione di somme agli operatori economici affidatari del servizio (controparti contrattuali della Regione) che alla erogazione di trasferimenti alle Amministrazioni comunali per l'assolvimento del servizio di trasporto pubblico di loro competenza, in

quanto la spesa aveva costituito attuazione del citato art. 13 della l.r. n. 13 del 2019, disponendo, quale misura correttiva, la creazione di un fondo nell'esercizio successivo, deputato all'accantonamento delle somme indebitamente corrisposte e svincolabile solo in misura corrispondente al loro progressivo recupero.

Dall'attività istruttoria sull'esercizio 2021 è emerso che la Regione siciliana, dando seguito alla predetta pronuncia sul consuntivo precedente, ha accantonato in un apposito *Fondo Rischi* del risultato di amministrazione la complessiva somma di euro 1.415.208,66 (euro 1.053.042,79 per i servizi resi dalle aziende privi di rendicontazione ed euro 362.165,87 per trasferimenti agli enti locali concernenti lo svolgimento nel 2020 del servizio di TPL di propria competenza).

Nel corso del contraddittorio sono state sottoposte all'attenzione delle parti le perplessità circa il metodo utilizzato dall'Amministrazione regionale per calcolare l'utile d'impresa al fine della quantificazione del fondo prudenziale sopra indicato, con particolare riferimento all'assenza di un utile per tutte le aziende che hanno rendicontato il servizio espletato, risultando inverosimile l'esercizio di attività in perdita per un periodo prolungato (pena l'espulsione dal mercato), anche considerando gli effetti dell'emergenza da COVID-19 sul 2020 e sul 2021. È stato, infatti, rilevato che l'intervento pubblico era stato destinato alla copertura delle perdite registrate negli anni 2020 e 2021, sterilizzando, almeno in parte, gli effetti della pandemia, senza considerare le misure di natura fiscale (abbuono saldo IRAP 2019 e primo acconto IRAP 2020, sospensione temporanea ammortamenti, detassazione dei contributi e delle indennità COVID-19 e altre misure).

Nell'impossibilità di effettuare un esame approfondito per singola azienda di trasporto, all'esito dell'istruttoria è stato rilevato che il metodo adottato dalla Regione siciliana per quantificare gli utili di impresa appaia sbilanciato a favore dei soggetti privati, senza che emerga alcuna verifica in contraddittorio dei dati dichiarati dai rappresentanti delle aziende stesse e da professionisti di loro fiducia. La Regione siciliana ha confermato di non avere effettuato alcun controllo sulle dichiarazioni delle aziende e degli enti locali propedeutiche alla quantificazione del fondo rischi, pur riservandosi una successiva verifica *ex post*.

In merito alle movimentazioni sul capitolo di spesa in esame (n. 476521), dai riscontri effettuati attraverso il sistema informativo contabile regionale è emerso che nell'esercizio 2021:

- sono stati assunti impegni per complessivi euro 161.715.638,71, di cui provenienti dalla perenzione euro 271.118,42;
- sono stati effettuati pagamenti e trasferimenti per complessivi euro 152.660.595,53.

La Regione ha confermato in sede istruttoria di avere effettuato nel 2021 spese per affidamenti *ex art. 13* della l.r. n. 13 del 2019 e, dopo la dichiarazione di incostituzionalità di tale norma, *ex art. 92 c. 4-ter* del d.l. n. 18 del 2020, per un totale complessivo di euro 88.940.374,03, così distinte:

- euro 67.937.876,98 per affidamenti diretti alle aziende di trasporto, di cui euro 8.934.296,15 *ex art. 13* della l.r. n. 13 del 2019 (01/01-17/02/2021) ed euro 59.003.580,83 *ex art. 92 c. 4-ter* d.l. n. 18 del 2020;
- euro 21.002.497,05 per trasferimenti agli enti locali ai fini dello svolgimento del servizio di loro competenza, di cui euro 2.651.493,27 *ex art. 13* l.r. n. 13 del 2019 (01/01-17/02/2021) ed euro 18.351.003,78 *ex art. 92 c. 4-ter* d.l. n. 18 del 2020, al netto dei trasferimenti destinati ai comuni di Catania, Messina (gommato e tram) e Palermo (gommato e tram), pari al totale di euro 66.262.417,46, in ragione della differente base normativa per la quale gli enti locali in questione hanno svolto il servizio pubblico locale di trasporto, nella considerazione che l'affidamento *in house* costituisce un modello organizzativo in armonia con il diritto eurounitario e nazionale di riferimento.

3 IL FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITÀ

(Magistrato Adriana La Porta)

Il “Fondo crediti di dubbia esigibilità” (FCDE) accantonato nel risultato di amministrazione, è disciplinato dall’art. 46 del D.lgs. n.118 del 2011, che ne prevede la rappresentazione sia in fase di previsione che di rendiconto, e nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato n. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011).

Quanto alla *ratio* dell’istituto del FCDE, esso deve intendersi come un “fondo rischi” volto ad evitare, in aderenza al principio di prudenza, che all’interno del bilancio spese certe trovino copertura in entrate di incerta realizzazione.

L’istituto del FCDE è disciplinato al punto 3.3 dell’Allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 mentre le relative modalità di calcolo sono esplicitate nell’esempio n. 5 in appendice al p.c.a. concernente la contabilità finanziaria sopra citato, di cui costituisce parte integrante. Nell’ambito dello stesso sono indicate le fasi e le modalità di quantificazione del FCDE nei due momenti distinti:

1. del calcolo della quota da accantonare nel bilancio di previsione, che prende a riferimento, per il calcolo della percentuale media di svalutazione delle entrate di dubbia o difficile esazione, gli accertamenti e le relative riscossioni di competenza dei cinque esercizi precedenti rispetto a quello cui il bilancio fa riferimento;
2. della verifica di congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in occasione della redazione del rendiconto, che prende a riferimento, ai fini del calcolo della percentuale media di svalutazione delle entrate di dubbia o difficile esazione, i residui iniziali e gli incassi in conto residui degli ultimi cinque esercizi. La percentuale media così determinata viene, poi applicata, all’importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell’esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti, ai fini della quantificazione del FCDE da accantonare nel risultato di amministrazione a fine esercizio.

Il FCDE al 31.12.2021 è stato quantificato in euro 298.539.607,10, in aumento rispetto all’importo quantificato nell’esercizio 2020 (euro 169.266.275,21) e all’importo rideterminato a seguito della decisione di queste Sezioni Riunite n. 2/2022/PARI, pari ad euro 172.389.447,04, e risulta composto da un FCDE in c/capitale pari ad euro 1.101.544,97 e un FCDE di parte corrente pari ad euro 297.438.062,13.

Il FCDE di parte capitale, pari ad euro 1.101.544,97, in aumento rispetto al corrispondente importo accantonato nell'esercizio 2020 (€ 121.678,07), rappresenta lo 0,04 per cento dei residui complessivi in c/capitale (€ 2.904.611.472,29) nell'ambito dei quali i residui attivi oggetto di svalutazione sono pari ad euro 1.114.405,42 (di cui euro 121.678,07 rappresentano il 98,85%).

Il FCDE di parte corrente, pari ad euro 297.438.062,13, invece, rappresenta l'11,86 per cento del totale dei residui attivi di parte corrente (€ 2.508.165.756,72) nell'ambito dei quali i residui attivi oggetto di svalutazione ammontano ad euro 320.501.861,77 (di cui euro 297.438.062,13 rappresentano il 92,8% circa).

L'importo complessivo accantonato nel risultato di amministrazione a titolo di FCDE rappresenta, invece, il 5,5 per cento circa dell'importo complessivo dei residui attivi (€ 5.412.777.229,00) e il 92,82 per cento dei residui attivi oggetto di svalutazione (€ 321.616.267,19).

Tabella 1 – Residui attivi per titolo e tipologia oggetto di accantonamento al FCDE

Titolo	Totale residui attivi per titolo	Tipologia considerata nel calcolo FCDE	Totale Residui attivi per tipologia	Totale Residui attivi per tipologia oggetto di svalutazione	FCDE accantonamento	% di accantonamento nel FCDE	% di accantonamento nel FCDE rispetto al Titolo di appartenenza
1	842.449.342,42	-	-	-	-		
2	1.150.599.592,47	103	24.524.786,89	60.627,77	60.627,77		
3	450.740.742,70	100	11.689.503,56	11.689.503,56	10.742.000,37		
3		200	48.497.819,53	48.497.819,53	46.021.130,75		
3		300	3.922.644,60	3.922.644,60	3.782.631,39		
3		400	9.550.000,00	9.550.000,00	9.550.000,00		
3		500	377.080.775,01	216.113.766,31	196.614.171,85		
4	2.904.611.472,29	400	157.669,77	157.669,77	144.809,32		
4		500	956.735,65	956.735,65	956.735,65		
5	64.376.079,12	400	30.667.500,00	30.667.500,00	30.667.500,00		
Totale	5.412.777.229,00		507047435	321.616.267,19	298.539.607,10	92,82%	5,52%
di cui parte capitale	2.904.611.472,29		1.114.405,42	1.114.405,42	1.101.544,97	98,85%	0,038%
di cui parte corrente	2.508.165.756,71		505.933.029,59	320.501.861,77	297.438.062,13	92,80%	11,86%

Fonte: Elaborazioni CDC su dati forniti dalla Regione siciliana

Sulla scorta degli elementi acquisiti in sede istruttoria, il metodo di calcolo adottato nel Rendiconto generale per l'esercizio 2021, approvato dalla Giunta regionale con Deliberazione n. 54 del 25 gennaio 2023 e successivamente modificato dalla Deliberazione n. 124 del 21 marzo 2023, risulta corretto in quanto il FCDE accantonato nel risultato di amministrazione 2021 è stato determinato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi (quinquennio 2017-2021), in aderenza alla Sentenza n. 20/2021/DELC delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione e non calcolando la percentuale di riscossione in tutti quei casi in cui le riscossioni totali sono

risultate maggiori dei residui iniziali o, pur risultano inferiori, sono risultate afferenti ad un residuo riaccertato non contemplato nell'importo iniziale, in ossequio ai rilievi mossi dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto generale dell'esercizio 2020.

Permangono, tuttavia, ancora le criticità in merito all'applicazione del principio dell'accertamento per cassa di talune entrate, in violazione del principio della competenza finanziaria potenziata introdotto dal D.Lgs. n. 118/2011 che impone la rilevazione contabile degli accertamenti in funzione della loro esigibilità.

Sono emerse, infine, ulteriori criticità che, pur non investendo le modalità di quantificazione del FCDE e il suo corretto accantonamento a fine esercizio, incidono tuttavia direttamente sulla quantificazione della quota vincolata del risultato di amministrazione, per l'esercizio finanziario 2021 cui si fa un esplicito rinvio.

Per la parte di interesse nella presente trattazione, la quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità nell'esercizio finanziario 2021, determinata in euro 298.539.607,48, è stata effettuata in aderenza alle osservazioni formulate da queste Sezioni Riunite in sede di giudizio di parificazione sul Rendiconto 2020 e può, pertanto, ritenersi regolare per l'anno in corso.

4 IL FONDO ACCANTONAMENTO PER I RESIDUI PERENTI (Magistrati Giuseppe Vella e Giuseppe Di Prima)

Ai fini della parificazione del rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio 2021, è stato preso in considerazione l'istituto della perenzione amministrativa, di cui all'art. 60, co. 3, del D.lgs. 118/2011, principalmente sotto il profilo della qualità e quantità dell'accantonamento riposto nel risultato di amministrazione al 31.12. 2021.

Agli esiti della fase istruttoria, sono rimasti dubbi sulla composizione, alimentazione e relativo utilizzo dell'accantonamento residui perenti nel risultato di amministrazione al 31.12.2021.

La condizione di incertezza è stata affrontata instaurando il contraddittorio tra le parti e a seguire si riassumono le questioni sulle quali si è incentrato il confronto.

1. La diminuzione dello *stock* dei residui perenti rispetto all'esercizio 2020, pari a complessivi € **118.601.857,04**, e della corrispondente 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 cancellazioni delle poste per il venir meno dei relativi presupposti.

Nell'esercizio 2021, le variazioni in diminuzione, derivanti dalle reiscrizioni, risultano pari ad € **67.431.198,38**. I

Secondo le argomentazioni fornite dalla Ragioneria Generale della Regione, l'importo corrisponde alle esigenze manifestate dai singoli uffici, fatta eccezione per n. 8 istanze di reiscrizione ricevute dalla Ragioneria Centrale delle Infrastrutture.

Al riguardo, in sede di contraddittorio, la Regione ha allegato il *report* relativo alle 8 richieste inevase, completo di motivazioni e note di rigetto, per un ammontare complessivo pari a € **278.310,14**.

L'Ente, inoltre, ha inoltrato l'elenco somme perenti complessivamente reiscritte nel 2021, per un ammontare pari a € **8.536.148,85**, con la specifica delle richieste delle singole somme perenti, reiscritte con decreti variazione di bilancio, e dei relativi beneficiari.

2. Riguardo alla **composizione dello stock dei residui perenti**, si è rilevata la presenza ancora elevata di partite remote, impegnate in esercizi anteriori al 2010, per oltre € **339,5 milioni**, pari al 43% del totale, di cui circa € **145,45 milioni** facenti capo alla competenza dell'Assessorato alla Salute.

In sede di contraddittorio, la Regione ha fornito una descrizione dei residui afferenti alla Sanità, evidenziando che la porzione più cospicua, pari ad **€. 173.351.607,00** attiene al fondo sanitario 2012, ancora in fase di erogazione alle Aziende del S.S.R.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, si pone l'attenzione su un importo di **€. 10,08 €/mln** relativo ad un c.d. "*Fondo rischi per autoassicurazione*", su cui la Regione non ha fornito ulteriori dettagli, lasciando emergere dubbi sulla relativa ammissibilità.

Ancora, si evidenzia un importo di **39,49 milioni di euro**, relativo, quanto ad euro **36.400.493,69**, al contenzioso con la Fondazione Istituto G. Giglio di Cefalù per prestazioni non riconosciute nel periodo 2003-2009, in attuazione di quanto stabilito all'art. 49 L.r. 9/2021 e, quanto a euro **3.088.160,97**, quale accantonamento prudenziale per alcuni contenziosi con la casa di cura La Maddalena.

In merito alla transazione con la Fondazione Giglio, dalla memoria, prot. C.d.c. n. 236 del 09.11.2023, inviata dalla Regione in vista del contraddittorio preliminare, è emerso che si è provveduto alla parziale copertura dell'accordo transattivo, tramite riprogrammazione dei residui perenti concernenti le prestazioni erogate dalla struttura Casa di cura Villa Maria Eleonora.

Sembrerebbe, quindi, che sia stato utilizzato un residuo perente, riferito ad un soggetto giuridico (Casa villa Maria Eleonora) e avente una specifica finalità, per scopi e destinatari diversi.

Queste Sezioni riunite si riservano un apposito approfondimento in sede del prossimo giudizio di parificazione.

Non è stata fornita, inoltre, tutta documentazione a supporto di operazioni di reinscrizione, da parte dell'Assessorato della Salute, pari a circa **41 milioni di euro**.

La Regione, altresì, non ha fornito alcuna delucidazione in relazione alle motivazioni per le quali sia stata iscritta, al capitolo 377713, la somma pari alla differenza tra l'importo totale di **€. 96.677,69** e l'importo, pari ad **€. 56.338,33**, finalizzato al pagamento del saldo del contributo spettante alla Parrocchia San Francesco D'Assisi, (TP), per il restauro dell'organo antico.

Infine, per quanto attiene all'Assessorato all'Istruzione, cui è riferibile la reinscrizione di una cifra complessiva pari a circa **8,9 milioni di euro** e la riproduzione di una somma pari a circa **3,5 milioni di euro**, la Regione, in sede di contraddittorio, ha prodotto documentazione a supporto di tali operazioni.

3. In relazione al **grado di copertura dello stock di residui perenti** e sulla composizione del Fondo, l'importo complessivamente accantonato nel risultato di amministrazione al 31.12.2021, ai sensi dell'art. 60, co. 3, è di **€ 536.738.701,24**, mentre, al 31.12.2020, la quota del risultato di amministrazione accantonata in relazione ai residui perenti risultava pari ad **€ 577.554.583,42**.

Come per gli esercizi precedenti, la Regione non ha tenuto conto, nella rappresentazione della dinamica del fondo afferente ai residui perenti finanziati da fondi regionali, del relativo utilizzo per le reiscrizioni e riproduzioni intervenute nell'esercizio 2020, per un totale rispettivamente di **€ 51.711.137,62** ed **€ 3.812.544,66**.

Al 31.12.2021, a 7 anni dall'entrata in vigore della riforma, esso garantisce una copertura pari al **44,17%** dei corrispondenti residui perenti ancora lontana dal limite del **70%** previsto dalla norma di riferimento.

Al riguardo, in sede di contraddittorio, la Regione ha dichiarato che *"nella serie storica più prossima (esercizi 2020, 2021 e 2022) la percentuale delle reiscrizioni operate in ciascun esercizio rispetto allo stock delle somme in perenzione esistente all'inizio di ciascun esercizio si è mossa in un piccolo intervallo intorno al 9 % ed è risultata in media pari all'8,83%"*.

A parere dell'Ente, tale andamento *"appare prudenzialmente congruo a dare copertura alle probabilità di reiscrizione delle somme in perenzione anche nel medio/lungo periodo, fermo restando che esso continuerà ad essere incrementato annualmente secondo le regole generali"*.

Preso atto di quanto dichiarato dalla Regione, non può, comunque, negarsi che la consistenza complessiva del fondo, inerente allo stock delle somme in perenzione, sia di fonte regionale che extraregionale, risulta ancora lontano, nonostante il notevole periodo decorso, dal parametro legislativo, il quale non lascia margini residui di discrezionalità in capo all'amministrazione regionale.

Queste Sezioni riunite, pur riconoscendo che la Regione si è adeguata, in merito ai fondi extraregionali, a quanto rilevato da questa Corte, in sede di parifica del rendiconto relativo all'esercizio 2020, invita, comunque, l'Amministrazione a provvedere nel prossimo rendiconto ad adeguare l'importo del fondo *de quo*, complessivamente inteso, nella misura stabilita dall'art. 60 del D.lgs. 118/2011.

4. L'ultimo rilievo sviluppato in contraddittorio ha trattato l'utilizzo di capitoli promiscui per lo stanziamento dell'avanzo applicato al bilancio di previsione, già stigmatizzato da questa Corte in sede di parifica del rendiconto per l'esercizio 2020.

Nel dettaglio, si evidenziava che tale circostanza ostacola la ricostruzione/riconciliazione lineare dei dati forniti dalla Regione, sottolineando l'opportunità che i bilanci di futura predisposizione siano elaborati utilizzando capitoli specifici.

Inoltre, si rilevava che l'accantonamento non era riferito alle singole partite ma aveva natura "forfettaria": tale circostanza non garantiva il rispetto del principio di prudenza relativamente al finanziamento integrale delle reiscrizioni, poiché si omette di valutare la consistenza del fondo rispetto al limite previsto dalla legge ovvero il 70% dello stock.

Al riguardo, la Regione ha affermato che in merito alla copertura finanziaria, a partire dall'esercizio 2018, sulla base della disciplina contenuta nella circolare 8322 del 19/02/2018, è stata adottata una diversa procedura rispetto al passato: in particolare, l'individuazione dell'appostazione dell'accantonamento specifico nel risultato di amministrazione per ogni fattispecie di spesa reiscritta o riprodotta può essere dedotta attraverso la verifica dell'allocazione di ciascun capitolo di spesa sul quale viene effettuata la reiscrizione/riproduzione, nello specifico allegato al risultato di amministrazione.

5 IL FONDO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE

(Magistrato Giuseppe Vella)

La previsione in ordine all'accantonamento al fondo perdite società partecipate discende dalla legge di stabilità 2014 (art. 1, commi 551 e 552, Legge. n. 147/2013), norma che trovava applicazione con riferimento a tutti gli organismi, a partire dall'esercizio 2015.

La disciplina *de qua* è stata poi riprodotta nell'art. 21 del D.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".

Il predetto decreto dedica, infatti, l'art. 21 alle norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali ed è a tale disciplina che l'ente deve riferirsi per determinare correttamente il previsto accantonamento al fondo perdite società partecipate.

Il predetto fondo, alla data del 31 dicembre 2021, è stato quantificato dall'Amministrazione regionale in euro **17.447.339,12**.

Sulla scorta del meccanismo di calcolo previsto dall'art.21 del D.lgs. 175/2016, delle argomentazioni di cui alla delibera n. 2/2022/SSRRSC/PARI⁶, nonché delle perdite che le società partecipate hanno registrato nei bilanci d'esercizio al 31.12.2020, queste Sezioni Riunite sono, invece, pervenute ad un importo differente pari ad euro **18.325.846,18**, la cui ricostruzione analitica è riportata nella tabella che segue (colonna D).

FONDO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE 2020				FONDO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE 2021			
SOCIETA'	% di poss.	FONDO PERDITE SOC. PART. RENDICONTO 2020 appr. Delib. 462 del 19.11.2021 all.8	FONDO PERDITE SOC. PART. - <u>rideterminazioni e Sezioni riunite</u>	FONDO PERDITE SOC. PART. RENDICONTO 2021 appr. Delib. 54 del 25.01.2023 all.8, modificata con Delib. 124 del 21.03.23	FONDO PERDITE SOC. PART. - <u>rideterminazioni e Sezioni riunite</u> Prot. Cdc 45/2023	Discrasia	
		(A)	(B)	(C)	(D)	(C) - (D)	
1 AST Spa	100	4.208.409,00	8.235.698,50	7.896.043,00	8.235.698,50	-339.655,50	
2 AIRGEST Spa	99,95	4.575.505,00	4.575.505,00	5.024.131,00	4.575.505,07	448.625,93	
3 PARCO TEC. SCIENTIFICO Scpa	87,9	380.714,00	N.D.	130.979,00	317.767,29	-186.788,29	
4 MAAS Scpa	95,33	1.812.171,00	5.177.695,15	3.483.592,00	5.177.695,15	-1.694.103,15	
5 SICILIA DIGITALE Spa	100	1.408.329,00	1.408.329,00	0,00	0,00	0,00	

⁶ Secondo le Sezioni riunite "Un'interpretazione sistematica della vigente normativa e delle sue recenti evoluzioni (v. artt. 21 TUSP, 2425 c.c., legge stabilità 2014 n. 147/2013-art.1, commi 550 e segg.) permette, infatti, di rinvenire fondate ragioni per sostenere che l'accantonamento non può essere decurtato degli eventuali utili conseguiti, finché esso non raggiunga un importo pari alle perdite della società.

6	INTERPORTI Spa	89,71	1.006.779,00	1.006.779,00	899.252,00	0,00	899.252,00
7	Resais Spa	100	13.342,00	13.342,00	13.342,00	13.342,00	0,00
8	Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia Trasporti Navali, Commerciali e da Diporto S.C.aR.L. ⁷	7,20				5.838,18	-5.838,18
			13.405.249,00	20.417.348,65	17.447.339,00	18.325.846,18	- 878.507,18

Alla luce delle discrasie rilevate, è stata, quindi, indirizzata alla Regione la richiesta di chiarimenti, nota prot. n. 45 del 29 maggio 2023, che ha trovato riscontro nella comunicazione prot. n. 60029 del 12 giugno 2023, acquisita al prot. Cdc n. 79 del 13 giugno 2023.

In vista dell'adunanza per il contraddittorio, la Regione ha fatto pervenire apposita memoria, prot. 124852 del 08 novembre 2023, con la quale ha ritenuto condivisibili le argomentazioni di queste Sezioni riunite e ha manifestato, pertanto, la volontà di provvedere all'adeguamento del fondo al valore complessivo di € 18.327.380,11.

Si rappresentano di seguito i risultati dell'analisi condotta sulla base del riscontro fornito dalla Regione, con riferimento alle seguenti società:

1. **AST S.p.A.:** L'Amministrazione regionale accantona, a titolo di fondo perdite della società, un importo pari ad euro **7.896.043,00**, già contestato in sede di parifica del rendiconto dell'esercizio 2020. L'importo stimato da queste Sezioni riunite è, invece, pari a € **8.235.698,50**.

Tale aspetto è stato oggetto di approfondimento in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, che ha ritenuto condivisibili le osservazioni espresse da queste Sezioni riunite implicando, pertanto, la necessità di adeguare il fondo perdite, con riferimento alla Società AST S.p.A., all'importo di € 8.235.698,50 (cfr. memoria, prot. 124852 del 08 novembre 2023).

2. **AIRGEST Spa:** si osserva che, dal bilancio d'esercizio al 31.12.2020, emerge una perdita d'esercizio pari ad euro **4.577.336** e l'assenza di perdite derivanti da esercizi precedenti. Con il Verbale di Assemblea ordinaria del 5 maggio 2021, avente ad oggetto anche l'approvazione del bilancio d'esercizio 2020, l'Assemblea << ... approva il progetto di bilancio d'esercizio 2020 rinviando a nuovo la perdita di esercizio maturata pari a (€ 4.577.336), nel rispetto del termine

⁷ Nella nota istruttoria, prot. Cdc 45/2023, era stato, erroneamente, indicato il "Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia AgroBio e Pesca ecocompatibile SCarL" e la rispettiva percentuale di partecipazione del 7,05%. Pertanto era stata applicata la predetta percentuale di partecipazione, alle perdite 2020 del "Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia Trasporti Navali, Commerciali e da Diporto S.C.aR.L." pervenendo ad un accantonamento pari a 5.838,18, che, essendo errato, è stato rettificato come si evince dalle conclusioni della presente relazione.

previsto dall'art. 2446, comma 2, c.c.>>. Sulla scorta di quanto esposto, l'Amministrazione regionale avrebbe dovuto accantonare nel rendiconto 2021 un importo pari ad euro **4.575.505,00**, corrispondente al **99,96%** delle perdite d'esercizio 2020 portate a nuovo. L'importo accantonato nel bilancio regionale è, invece, pari ad **euro 5.024.131**, superiore per **euro 448.626,00** rispetto alla stima di queste Sezioni Riunite.

Come già precisato, in fase di contraddittorio, l'Amministrazione regionale ha ritenuto condivisibili le osservazioni espresse da queste Sezioni riunite, ritenendo, pertanto, necessario adeguare il fondo perdite, con riferimento alla società Airgest spa, all'importo di euro 4.575.505,07 (*cf.* memoria, prot. 124852 del 08 novembre 2023).

- 3. PARCO TECNOLOGICO SCIENTIFICO Scpa:** si osserva che, dal bilancio d'esercizio al 31.12.2020, emerge una perdita d'esercizio pari ad euro **361.510,00** e l'assenza di perdite derivanti da esercizi precedenti.

Con il Verbale di Assemblea ordinaria del 29 giugno 2021, avente ad oggetto anche l'approvazione del bilancio d'esercizio 2020, l'Assemblea << ... *delibera all'unanimità di approvare il bilancio d'esercizio chiuso al 31/12/2020 con una perdita totale di esercizio di euro 361.510,00 ... e di accogliere la proposta del Consiglio di Amministrazione di coprire tale perdita riportandola a nuovo*>>. Sulla scorta di quanto esposto, queste Sezioni Riunite stimavano l'accantonamento 2021, pari ad euro **319.177**, corrispondente al **88,29%** delle perdite risultanti dal bilancio d'esercizio 2020 e portate a nuovo.

L'importo accantonato nel bilancio regionale è, invece, pari ad **euro 130.979**, inferiore rispetto all'accantonamento stimato dalle Sezioni riunite.

Tale aspetto è stato oggetto di approfondimento in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, che ha ritenuto condivisibili le osservazioni espresse da queste Sezioni riunite e, conseguentemente, ha evidenziato la necessità di adeguare il fondo perdite, con riferimento alla società Parco Tecnologico Scientifico Scpa, all'importo di euro 319.177,00 (*Cfr.* memoria, prot. 124852 del 08 novembre 2023).

- 4. MAAS Scpa:** L'Amministrazione regionale accantona per le perdite della società un importo pari ad euro **3.483.592**.

Applicando, anche al rendiconto 2021, la tesi già sostenuta dalle Sezioni riunite in sede di parifica del rendiconto 2020, se ne ricava che l'Amministrazione regionale avrebbe dovuto accantonare l'importo pari ad euro **5.177.695,15** anche nel rendiconto 2021.

Tale aspetto è stato oggetto di approfondimento in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, che ha ritenuto condivisibili le osservazioni espresse da queste Sezioni riunite implicando, pertanto, la necessità di adeguare il fondo perdite, con riferimento alla società

MAAS Scpa, all'importo di euro 5.177.695,15 (*cfr.* memoria, prot. 124852 del 08 novembre 2023).

5. **INTERPORTI Spa:** L'Amministrazione regionale accantona per le perdite della società un importo pari ad euro **899.252,00**.

Si osserva che, dal bilancio d'esercizio al 31.12.2020, emerge un utile d'esercizio pari ad euro **107.528,00** e perdite derivanti da esercizi precedenti portate a nuovo per euro **61.303,00**.

Considerato che con l'approvazione del bilancio d'esercizio 2020 tutte le perdite sono state ripianate, l'accantonamento effettuato appare sovrastimato per l'intero importo.

L'amministrazione regionale, in sede di contraddittorio, ha ritenuto condivisibili le osservazioni espresse da queste Sezioni riunite, con conseguente rideterminazione del fondo perdite partecipate.

6. **CONSORZIO DI RICERCA PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA, SICILIA TRASPORTI NAVALI, COMMERCIALI E DA DIPORTO S.C.A.R.L.:** L'Amministrazione regionale non accantona alcun importo per le perdite della società.

Si osserva che, dal bilancio d'esercizio al 31.12.2020, emerge un utile d'esercizio pari ad euro **29.440,00** e perdite derivanti da esercizi precedenti per euro **110.779**.

Con il Verbale di Assemblea ordinaria del 25 giugno 2021, avente ad oggetto anche l'approvazione del bilancio d'esercizio 2020, è stato deliberato di *"approvare il Bilancio 2020 e di destinare il risultato d'esercizio pari ad euro 29.440,00 come segue:*

- *Il 5% pari ad euro 1.472,00 a riserva legale;*
- *La rimanente parte pari ad euro 27.968,00 a copertura parziale delle perdite degli esercizi precedenti e rinviare a nuovo la residua non coperta di euro 82.811."*.

Sulla scorta di quanto esposto, l'Amministrazione regionale avrebbe dovuto accantonare nel rendiconto **2021** un importo pari ad euro **5.962,39**, corrispondente al **7,2%** delle perdite portate a nuovo pari ad euro **82.811,00**.

Tale aspetto è stato oggetto di approfondimento in contraddittorio con l'Amministrazione regionale, che ha ritenuto condivisibili le osservazioni espresse da queste Sezioni riunite e, pertanto, ha evidenziato la necessità di adeguare il fondo perdite, con riferimento al Consorzio in discorso, all'importo di euro 5.962,39 (*cfr.* memoria, prot. 124852 del 08 novembre 2023).

Accostando le informazioni fornite dalla Regione alle precedenti riflessioni, emergono le differenze di seguito schematizzate, tra l'importo dell'accantonamento esposto nello schema di rendiconto 2021 e l'importo stimato dalle Sezioni riunite sulla scorta dei bilanci d'esercizio 2020 delle società partecipate:

FONDO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE 2020					FONDO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE 2021			
SOCIETA'	% di poss.	FONDO PERDITE SOC. PART. RENDICONTO 2020 appr. Delib. 462 del 19.11.2021 all.8	FONDO PERDITE SOC. PART. - <u>rideterminazione Sezione Riunite</u>	% di poss. ⁸	FONDO PERDITE SOC. PART. RENDICONTO 2021 appr. Delib. 54 del 25.01.2023 all.8, modificata con Delib. 124 del 21.03.23	FONDO PERDITE SOC. PART. - <u>rideterminazione Sezione Riunite</u>	Discrasia	
		(A)	(B)		(C)	(D)	(C) - (D)	
1	AST Spa	100	4.208.409,00	8.235.698,50	100	7.896.043,00	8.235.698,50	-339.655,50
2	AIRGEST Spa	99,95	4.575.505,00	4.575.505,00	99,96	5.024.131,00	4.575.505,07	448.625,93
3	PARCO TEC. SCIENTIFICO Scpa	87,9	380.714,00	N.D.	88,29	130.979,00	319.177,00	-188.198,00
4	MAAS Scpa	95,33	1.812.171,00	5.177.695,15	95,33	3.483.592,00	5.177.695,15	-1.694.103,15
5	SICILIA DIGITALE Spa	100	1.408.329,00	1.408.329,00	100	0,00	0,00	0,00
6	INTERPORTI Spa	89,71	1.006.779,00	1.006.779,00	89,71	899.252,00	0,00	899.252,00
7	Resais Spa	100	13.342,00	13.342,00	100	13.342,00	13.342,00	0,00
8	Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia Trasporti Navali, Commerciali e da Diporto S.C.aR.L	7,20			7,20		5.962,39	-5.962,39
			13.405.249,00	20.417.348,65		17.447.339,00	18.327.380,11	- 880.041,11

In conclusione, le osservazioni effettuate dalla Corte sulla quantificazione del fondo di cui sopra, fondamentalmente scaturenti dalla diversa metodologia di calcolo utilizzato dalla Regione rispetto a quanto affermato da queste Sezioni Riunite, per ultimo con delibera n.2/2022/PARI, sono state ritenute, in sede di contraddittorio, condivisibili dalla Regione che ha manifestato, pertanto, la volontà di provvedere all'adeguamento del fondo al valore complessivo di €. **18.327.380,11**.

⁸ Le percentuali di partecipazione al 31.12.2021 sono state desunte dalla Relazione al Rendiconto 2021, pagina 346.

6 IL FONDO CONTENZIOSO

(Magistrato Giuseppe Colavecchio)

Il Fondo contenzioso, disciplinato dal principio 9.2 dell'allegato 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso e, pertanto, 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 è verificato perché il contenzioso si è concluso (per esempio con sentenza definitiva) positivamente per l'ente è possibile liberare le relative risorse dalla parte accantonata del risultato di amministrazione.

La corretta quantificazione del citato Fondo presuppone, ovviamente, una attenta mappatura del rischio di soccombenza connesso alle cause pendenti e, conseguentemente, è necessario che siano rigorosamente rispettati gli standard nazionali e internazionali in materia di contabilità (in particolare IAS 37 e OIC 31); Orbene, l'ammontare del contenzioso in essere all'1/1/2021 è pari ad euro 960.675.332,17, come risulta dalla tabella 12, "*prospetto contenziosi*", dell'appendice alla relazione sul Rendiconto, e il Fondo contenzioso, come evincibile dalla citata tabella, nonché dal prospetto "*Allegato a/1 Risultato di amministrazione - quote accantonate*" - voce "*Fondo rischi contenzioso spese legali - cap. 215740*", è stato quantificato in euro 470.712.149,05.

A quanto sopra, deve aggiungersi il contenzioso sorto nel corso dell'anno 2021, quantificato in euro 196.657.837,47, con un rischio di soccombenza stimato pari ad euro 109.244.367,15, che l'Amministrazione ha sostenuto di avere coperto con gli stanziamenti sul bilancio di previsione per l'anno 2022.

L'istruttoria condotta da queste Sezioni riunite sul Fondo contenzioso in questione ha fatto emergere, però, diverse criticità che pongono l'operato dell'Amministrazione non in

linea con il paradigma normativo e contabile di cui al suddetto principio 9.2 dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Innanzitutto, nonostante la banca dati informatizzata del contenzioso, strumento per una ottimale gestione di quest'ultimo secondo criteri omogenei, di cui si è dotata l'Amministrazione regionale, sia entrata a pieno esercizio, anche se alcune funzioni sono ancora in fase di implementazione, sono state riscontrate diverse problematiche nell'operato dei Dipartimenti e degli Uffici equiparati; infatti, nella suddetta banca dati sono stati inseriti, nel corso del 2021, oltre i contenziosi sorti nel corso del citato anno finanziario anche quelli degli anni precedenti e mai inseriti e, talvolta, sono stati mantenuti, per esempio, contenziosi conclusi, ove sono stati già disposti i pagamenti, oppure contenziosi duplicati o riguardanti ricorsi dichiarati perenti.

Nel Fondo contenzioso sono state anche inserite non solo le liti pendenti, per le quali può stimarsi un rischio di soccombenza, ma anche, avvolte, controversie già definite con sentenze esecutive per le quali non è stata adottata la procedura di cui all'art. 73 del decreto legislativo n. 118 del 2011; da tali sentenze discende l'obbligo dell'Amministrazione, proprio sulla base dell'accantonamento effettuato, di adottare l'impegno di spesa ai fini del successivo pagamento, e ciò allo scopo di evitare procedure esecutive con aggravio di inutili costi sulle casse pubbliche.

Inoltre, alcuni Dipartimenti ed Uffici equiparati non hanno provveduto (o vi hanno provveduto solo in parte) alla stima del rischio di soccombenza secondo gli standard nazionali e internazionali in materia di contabilità (IAS 37 e OIC 31) e non sempre, ai fini del calcolo del valore della lite, hanno tenuto conto degli interessi legali, della rivalutazione monetaria, delle spese legali e di consulenza tecnica ecc...; in taluni casi, poi, il valore della lite è stato ritenuto indeterminabile.

Quanto sopra dimostra, da un lato, come ancora oggi non vi sia alcuna certezza sull'ammontare del contenzioso regionale pendente e del relativo rischio di soccombenza, dall'altro, la non efficiente organizzazione dei Dipartimenti e degli Uffici equiparati nella gestione dello stesso.

Gli accantonamenti effettuati per il Fondo contenzioso sono stati, per la prima volta, sottoposti alla verifica di un apposito organo, così come richiesto dal sottoparagrafo lett. h) del paragrafo 5.2. dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011.

Dall'istruttoria condotta non si evince, però, con chiarezza che tipo di verifica sia stata effettuata sugli accantonamenti operati per il Fondo contenzioso; in particolare, il Collegio dei revisori avrebbe dovuto valutare, sulla base del contenzioso pendente, se gli accantonamenti posti in essere dall'Amministrazione con riferimento a ciascuna lite per la costituzione e l'aggiornamento del Fondo contenzioso fossero rispettosi o meno dei principi contabili che regolano la materia.

Per quanto riguarda la quantificazione del citato Fondo è stato riscontrato che per circa 90 liti, per un importo complessivo dichiarato pari ad euro 171.111.437,73, non è stato effettuato alcun accantonamento poiché il rischio di soccombenza è stato valutato "zero". Particolare attenzione, dunque, è stata riposta su 26 di queste liti, il cui valore di ciascuna è superiore a euro 1.000.000,00. I chiarimenti forniti non hanno dissipato tutti i dubbi, soprattutto con riferimento al contenzioso gravante su fondi non regionali ove l'Amministrazione ha dichiarato, senza fornire sul punto idonea prova, di avere la disponibilità immediata di tali somme in caso di soccombenza.

In ultimo, la Regione Siciliana, in attuazione dell'articolo 11 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3, ha istituito, come anche si legge nella nota integrativa al bilancio di previsione 2021/2023 (pagina 13), a partire dal bilancio per l'esercizio 2015, un fondo vincolato, "capitolo 215740" rubricato "Fondo rischi contenzioso spese legali", "previsto al punto 2.2. dell'Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118/2001 e destinato a fronteggiare gli oneri derivanti da contenziosi legali"; sul capitolo in questione n. 215740 hanno trovato copertura, però, non solo le spese derivanti da sentenze esecutive, da decreti ingiuntivi etc ..., ovverosia riguardanti debiti non più potenziali ma certi e afferenti a giudizi conclusi anche in anni antecedenti il 2021, ma parimenti spese non attinenti al contenzioso (per esempio quelle di cui alle leggi regionali del 3 agosto 2021, n. 22, e del 27 dicembre 2020, n. 35).

L'istituzione del capitolo n. 215740, al di là di quanto contenuto nella nota integrativa al bilancio di previsione 2020/2022, dunque, è poco attinente con il Fondo contenzioso; questo, infatti, secondo i principi contabili sopra esposti, è creato per operare gli accantonamenti riguardanti i contenziosi pendenti, accantonamenti da far confluire, a fine esercizio, nella parte accantonata del risultato di amministrazione, per evitare che venute in essere le sentenze esecutive si creino squilibri di bilancio dovuti al mancato reperimento delle risorse.

7 IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE PARTE VINCOLATA E DESTINATA

(Magistrati Tatiana Calvitto, Antonio Tea e Massimo Giuseppe Urso)

La parte vincolata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2021 della Regione siciliana ammonta complessivamente ad euro 5.275.830.845,08, ripartiti tra:

- vincoli derivanti da leggi e da principi contabili euro 20.500.542,78;
- vincoli derivanti da trasferimenti euro 3.999.974.778,48;
- vincoli formalmente attribuiti dall'ente euro 475.355.523,82;
- altri vincoli euro 780.000.000,00.

Nell'ambito dei precedenti cicli di controllo è ripetutamente emersa la questione concernente l'alterazione del calcolo della posta relativa ai "Vincoli derivanti da trasferimenti" determinata dalla presenza dei c.d. "vincoli negativi", ossia di valori negativi esposti all'interno dei prospetti analitici allegati al rendiconto (all. a/2).

Diversamente dagli esercizi precedenti, in questa occasione la voce in esame è stata quantificata, in conformità alle indicazioni espresse dalla Corte, senza includere nel calcolo alcun valore negativo.

Per contro, una specifica problematica è sorta in relazione al procedimento di scomputo dalla parte vincolata degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità, avendo riscontrato che tali accantonamenti sono stati sottratti anche da quei capitoli/aggregati contabili di natura vincolata che non espongono alcun avanzo (oppure un avanzo non capiente), generando così valori negativi portati in detrazione dall'ammontare complessivo della parte vincolata.

Profili critici sussistono, altresì, con riferimento alla decisione di reiterare il mantenimento del vincolo sull'intera somma di euro 780 milioni anche in sede di rendiconto per l'esercizio 2021, considerato che il tavolo tecnico di cui all'art. 111, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, ha quantificato, già nel mese di giugno 2022, in euro 375.823.190,00 l'ammontare minimo riconoscibile alla Regione siciliana quale perdita di gettito subita nel corso del 2020 a causa dell'emergenza pandemica da COVID-19.

La quota del risultato di amministrazione 2021 destinata agli investimenti al 31 dicembre 2021 è stata determinata in euro 25.968.765,65.

Tale componente di avanzo non ha subito variazione rispetto al Rendiconto di Gestione 2020.

Al riguardo, si osserva che, sebbene quest'ultimo documento non sia ancora stato approvato con legge regionale, essendo tuttora pendente il relativo giudizio di parificazione, l'aggregato in questione non rientra tra quelli nei cui confronti sono stati sollevati rilievi.

8 I DEBITI FUORI BILANCIO

(Magistrato Massimo Giuseppe Urso)

Queste Sezioni Riunite hanno dedicato un approfondimento al fenomeno dei debiti fuori bilancio (in proseguo DFB) della Regione siciliana afferenti all'esercizio 2021, dal punto di vista dell'impatto di quelli non riconosciuti o riconosciuti tardivamente sul risultato di amministrazione, nonché per quanto concerne le criticità gestionali legate principalmente ai ritardi nel riconoscimento e ai relativi oneri indebiti per interessi e rivalutazione.

Prendendo spunto dagli esiti della parifica del rendiconto dell'esercizio 2020, è opportuno in premessa esaminare i DFB relativi ad esercizi precedenti (2018, 2019 e 2020) e non ancora riconosciuti nel 2021. Si tratta esclusivamente di DFB lett. e) ovvero di obbligazioni pecuniarie maturate senza la previa adozione dei procedimenti correlati alla regolare assunzione dell'impegno di spesa, per un totale di euro 102.117.259,41. A seguito di specifica attività istruttoria condotta da queste Sezioni Riunite l'Amministrazione regionale ha rappresentato che tutti i DFB relativi ad esercizi precedenti (2018, 2019 e 2020) sono stati oggetto di approvazione da parte della Giunta regionale e, in particolare, per quanto riguarda i periodi: 2° semestre 2019 e (marzo-maggio-giugno-luglio-agosto-III quadrimestre) 2020, le relative partite debitorie sono state approvate (rispettivamente con le Delibere di Giunta nn. 157/2020; 293/2020; 489/2020; 491/2020; 509/2020; 527/2020; 258/2021), ma non si è ancora concluso l'iter parlamentare previsto dal comma 1 dell'art. 73 del D. Lgs. n. 118/2011.

Per quanto concerne i rilevanti profili derivanti dai riflessi sul risultato di amministrazione del mancato riconoscimento dei DFB, nella Relazione allegata alla decisione di Parifica del Rendiconto della Regione Siciliana del 2019 (in prosieguo Relazione 2019) le SS.RR. per la Regione Siciliana accertavano l'obbligo per la Regione siciliana, nelle more del riconoscimento e della copertura di tali DFB, di provvedere ad accantonare le relative somme in un apposito Fondo rischi.

In attuazione al *decisum* di queste SS.RR., l'Amministrazione regionale ha proceduto ad effettuare tali accantonamenti. Dall'esame del dettaglio emerge che l'importo complessivo di euro 112.225.280,73, disarticolato nelle singole componenti (di seguito indicate con A e B), risulta così costituito:

A. € 112.097.719,42, relativi a DFB emersi ex art. 73 D.lgv. 118/2011, ma non ancora riconosciuti dall'A.R.S. entro l'anno (cfr. tabella n. 11), di cui

- € 102.117.259,41 costituiscono l'importo complessivo dei DFB lett. e) riconducibili agli anni 2018, 2019 e 2020 non ancora riconosciuti;
- € 714.822,74 sono relativi a DFB lett. e) emersi nel 2021 anch'essi non riconosciuti;
- € 9.265.637,27 inerenti a DFB lett. a) emersi nel IV trimestre 2021 e riconosciuti nel 2022 (invece che nell'anno di emersione) ex art. 73, comma 4;

B. € 127.561,31 relativi a DFB riconosciuti ma non impegnati (ovvero impegnati solo parzialmente) entro il 2021. In questa categoria rientrano:

- n. 13 DFB dell'esercizio 2020 relativi al Corpo Forestale, il cui importo complessivo ammonta a € 25.533,53;
- n. 1 DFB dell'esercizio 2020, relativo al Dipartimento della Protezione Civile, di importo pari a € 605,33;
- n. 11 DFB dell'esercizio 2021, relativi al Corpo Forestale, il cui importo complessivo ammonta a € 92.801,07;
- n. 5 DFB dell'esercizio 2021, relativi ad altri rami dell'Amministrazione regionale, di importo pari a euro 16.906,92.

Per n. 12 delle predette poste debitorie sono stati assunti impegni parziali pari a € 8.285,54, per cui è stato necessario accantonare l'importo complessivo delle somme residue da impegnare (€ 127.561,31).

In merito ai debiti fuori bilancio relativi all'esercizio finanziario 2021, si rappresenta, in via preliminare, che la Regione, al fine di accelerare il riconoscimento delle partite, almeno quelle riconducibili alla lettera a), ha proceduto alla presentazione di disegni di legge con cadenza periodica mensile (ad eccezione dell'ultimo trimestre dell'anno). L'adozione di tale tempistica risponde all'esigenza di emanare con tempestività i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, laddove sussistano i presupposti previsti dalle norme, allo scopo di evitare, la formazione di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dell'ente, come eventuali interessi o spese di giustizia.

In ordine ai debiti fuori bilancio 2021 lett. a) riconosciuti nell'esercizio emerge che:

- l'importo totale è pari ad euro 35.127.608,82;

- le spese sostenute dalla Regione per interessi e rivalutazione ammontano complessivamente ad euro 3.257.678,60, che rappresentano il 9,3% dell'importo totale;
- le spese legali riconosciute alle controparti all'esito dei giudizi che hanno visto soccombente la Regione mostrano un importo abbastanza elevato, pari ad euro 4.354.800,05.

In relazione ai DFB dell'esercizio 2021 lett. a) non riconosciuti, per un valore di euro 9.265.637,27, occorre precisare che le partite debitorie sono relative al periodo ottobre/dicembre 2021, sono state approvate con Delibera di Giunta regionale n. 218 del 20 aprile 2022 e, quindi, sono state tutte riconosciute nel 2022 ex art. 73, comma 4, del d. lgs. n. 118/2011.

Nell'esercizio 2021 non sono stati riconosciuti DFB lett. e), sorti nel corso dell'esercizio o relativi ad esercizi precedenti. Con cinque provvedimenti legislativi approvati nel mese di ottobre 2023 l'A.R.S. ha proceduto al riconoscimento della legittimità di parte dei D.F.B. relativi all'esercizio 2021 ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e); si tratta di partite debitorie che erano emerse nel corso del 2021, i relativi DDL erano stati approvati dalla Giunta regionale nel corso dell'esercizio ma non era intervenuto il riconoscimento da parte dell'A.R.S.

Queste SS.RR. danno atto che, seppure tardivamente, è stato avviato il procedimento finalizzato alla riconduzione all'interno del bilancio della Regione di un fenomeno che nasce come ipotesi patologica (acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa); tuttavia è necessario evidenziare che sussistono ancora DFB lett. e) risalenti a numerosi esercizi precedenti: 2018, 2019 e 2020 che, complessivamente, ammontano al cospicuo importo di 102.117.259,41 euro per i quali nonostante l'approvazione da parte della Giunta regionale di n. 9 DDL (n. 2 nel 2019 relativi a DFB del 2018 e del I semestre 2019; n. 6 DDL nel 2020 relativi a DFB emersi nel corso del 2020 e n. 1 nel 2021 relativi a DFB del III quadrimestre 2020) non si è ancora provveduto al loro riconoscimento.

9 LA GESTIONE DELLE ENTRATE

(Magistrato Emanuele Mio)

Considerazioni di sintesi.

Nell'esercizio 2021, le previsioni definitive di entrata - al netto dell'avanzo -registrano, complessivamente, un incremento di 3.186 milioni rispetto a quelle relative all'esercizio 2020, attestate in 23.426 milioni, anche il totale degli accertamenti nel 2021 pari a 24.041 milioni - a fronte dei 22.117 dell'esercizio precedente - registra un incremento di 1.924 milioni di euro.

Gli accertamenti di competenza evidenziano, rispetto alle previsioni definitive, uno scostamento del 9,67 per cento, confermando un dato tendenziale positivo nei primi due esercizi del triennio in osservazione; mentre nell'ultimo esercizio l'indice di realizzazione delle entrate, rispetto alle previsioni, si attesta al 90,33 per cento, in lieve peggioramento rispetto all'esercizio precedente (94,41%).

Gli accertamenti di competenza evidenziano, rispetto alle previsioni definitive, uno scostamento del 9,67 per cento, confermando un dato tendenziale positivo nei primi due esercizi del triennio in osservazione; mentre nell'ultimo esercizio l'indice di realizzazione delle entrate, rispetto alle previsioni, si attesta al 90,33 per cento, in lieve peggioramento rispetto all'esercizio precedente (94,41%).

Lo scostamento tra le previsioni definitive e gli accertamenti registrato con riferimento ai tributi devoluti (+378 milioni) e, più in generale, alle entrate correnti (+176 milioni) di cui le entrate tributarie rappresentano il 71,2 per cento, appare coerente con i risultati registrati in ambito statale, le cui previsioni definitive sono risultate sottostimate rispetto agli accertamenti delle entrate tributarie che, nel complesso, sono cresciute del 3,15 per cento.

Non appare coerente con il quadro previsionale, invece, l'elevato divario (-1.893 milioni) tra le previsioni definitive e gli accertamenti delle entrate in conto capitale, forbice che evidenzia un notevole peggioramento rispetto allo scostamento già evidenziato nell'esercizio 2020 (-788 milioni) considerato che questa tipologia è ancorata - per la quasi totalità - a trasferimenti dello Stato e dell'Unione europea; per questi ultimi, che seguono il regime contabile dei "fondi a rendicontazione", l'accertamento dell'entrata è disposto solo a fronte dell'impegno della correlativa spesa, secondo cronoprogrammi che - all'evidenza - appaiono fin troppo ottimistici in fase previsionale o che, comunque, non tengono conto dei

molteplici fattori (risorse umane, organizzazione, carenze strumentali) che influenzano la reale capacità dell'amministrazione di procedere agli impegni di risorse in conto capitale nei tempi programmati. Non può sottacersi, tuttavia, che anche l'andamento della spesa ed il rispetto dei relativi cronoprogrammi, nel corso degli esercizi 2020 e 2021 ha risentito delle conseguenze della pandemia che ha comportato, nel complesso, un rallentamento della macchina amministrativa connesso all'emergenza sanitaria ed alle restrizioni della mobilità.

Come si evince dall'esposizione dei dati aggregati per titoli, nel corso dell'esercizio 2021 il totale generale dell'entrata registra, complessivamente, un incremento dell'8,69 per cento rispetto all'esercizio 2020. Tale variazione positiva è dovuta, in parte, al miglioramento del quadro economico e, in parte all'attenuazione delle misure e dei provvedimenti normativi legati all'emergenza pandemica da COVID-19, adottati nell'esercizio 2020 che hanno comportato una forte contrazione dell'attività economica.

Se si esclude il gettito contabilizzato al titolo 9, che afferisce alle *partite di giro*, ovvero ad entrate che si compensano interamente nella spesa ed al titolo 6 (accensione *di prestiti*, che presenta movimentazioni finanziarie per € 1.500 milioni), il maggiore incremento (+5,68) si registra, nel complesso, nelle Entrate correnti (Titolo 1-2-3), trainate prevalentemente dalle entrate extratributarie, dai trasferimenti correnti e dalle Entrate in conto capitale al titolo 4.

Si può affermare, in definitiva, che nel 2021 il gettito devoluto delle entrate tributarie registra un +4,59 per cento, rispetto allo 0,08 del 2020 trainando l'incremento delle entrate correnti insieme alle entrate extratributarie che, con l'allentamento delle misure restrittive mostrano risultati in netto miglioramento; sul totale delle entrate incide, anche, l'incremento del titolo 4, relativo alle entrate in conto capitale (1.595 milioni), che consolida il trend positivo nel triennio di osservazione.

Con riferimento al Titolo I si osserva che la stima dell'acconto IRPEF comunicata dal Ministero dell'Economia ammonta, per l'esercizio 2021, a euro 5.930.975.136, mentre il conguaglio per l'esercizio 2019 - di segno positivo - ammonta a euro 82.447.148; risulta, peraltro, alla data della presente relazione disponibile anche il conguaglio per l'esercizio 2021, che è negativo ed ammonta a -12.333.951 euro.

L'ammontare dell'IVA comunicato al MEF dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 2 del D.M. del 25 gennaio 2019, ammonta, per il 2021, a euro 2.269.946.386. cui è seguito nello stesso anno un conguaglio negativo nei confronti della Regione pari a € - 77.107.724,00 per l'anno finanziario 2019.

Anche per l'Iva è disponibile il dato relativo al conguaglio 2021 che è positivo ed ammonta a 142.410.186,00 euro.

L'imposta di registro presenta una crescita (31,63%) con accertamenti per 245 milioni a fronte dei 186 milioni del 2020, parimenti il gettito dell'imposta di bollo mostra il segno positivo con una crescita (9,26%) è pari a 198 milioni di euro a fronte dei 181 dello scorso esercizio.

Tuttavia, nonostante il gettito dal 2019 abbia subito un forte incremento, si deve sottolineare che su detto tributo incidono in modo distorsivo le disposizioni sul "bollo virtuale", analogamente a quanto avvenuto per l'IRPEF con lo spostamento del luogo di riscossione; infatti, il versamento tramite F24 viene operato presso la sede legale dell'impresa che, nel caso degli istituti di credito (grandi contribuenti per detto tributo), è quasi sempre ubicata fuori dalla Sicilia. A tal fine, si sottolinea anche quest'anno, che tra i contenuti dell'Accordo Stato-Regione del 16.12.2021 è previsto che: *"il Governo e la Regione convengono di istituire appositi tavoli tecnici congiunti per individuare nuove modalità di attribuzione del gettito dell'imposta di bollo al fine di verificare l'adozione del metodo di riparto del maturato e di garantire la neutralità finanziaria nel passaggio dal versamento mediante F 23 al versamento mediante F 24 tenendo conto dell'andamento del gettito breve individuazione della copertura finanziaria ove necessaria"* ma la Regione ha comunicato che i lavori del Tavolo sono stati chiusi senza esito alcuno.

Con riferimento alla contabilizzazione delle entrate tributarie si osserva che la Regione ha precisato in sede istruttoria che *"non si è potuto procedere a regolare contabilmente sulla competenza dell'esercizio 2021 i volumi delle compensazioni fiscali originate nel medesimo esercizio dai rimborsi delle imposte versate in eccesso dai contribuenti (al netto dei suddetti "fondi di bilancio"), a valere sui citati capitoli di spesa 219202 e 219205 quantificati, rispettivamente, in €.72.841.720,80 per i tributi ricadenti nell'imposizione diretta e in €.394.003,54 per i tributi ricadenti nell'imposizione indiretta.*

Invero, posto che la dotazione residuale del capitolo di spesa 219202 era di €.24.309.250,00 a fronte di compensazioni fiscali da regolarizzare pari a €.72.841.720,80, è stata richiesta una variazione di bilancio di €.48.532.470,80 in termini di competenza e di cassa, con nota prot n.2838 del 09.02.2022, sollecitata con note prot. n. 8246 del 4/4/2022, prot.15494 del 14.06.2022, prot 31968 del 04.10.2022 e prot. n.11140 del 23.02.2023.

Con nota prot.n. 111805 del 21.10.2022 il Servizio S04 del Dipartimento Bilancio ha rappresentato l'impossibilità di provvedere alla variazione di bilancio richiesta per l'esercizio finanziario 2021 in quanto gli importi richiesti non avevano trovato capienza nelle disponibilità del capitolo 215744" Fondo di riserva per le spese obbligatorie dipendenti dalla legislazione in vigore".

Tale mancata contabilizzazione, pur non incidendo sui saldi di bilancio, costituisce irregolarità contabile anche ai sensi dell'art. 36, della legge regionale della regione Siciliana n. 8 del 2000 che prevede che *"Il Ragioniere generale della Regione è autorizzato ad effettuare al bilancio della Regione siciliana nonché al bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali, con propri decreti, le seguenti variazioni di bilancio in aggiunta a quelle previste dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 ... (omissis) lett i) per consentire la regolazione contabile dei tributi di spettanza regionale riscossi con le modalità di cui al decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, di altri tributi riscossi al netto di compensi, rimborsi, compensazioni ed altre partite negative, nonché delle compensazioni di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. Dette variazioni e le conseguenti scritturazioni contabili sono effettuate, anche nell'anno successivo a quello in cui i tributi sono riscossi o le compensazioni operate, entro trenta giorni dal ricevimento dei dati dalle pertinenti amministrazioni statali e, comunque, entro la data del 31 marzo dell'anno successivo a quello di competenza".*

Il Titolo 2 del rendiconto che riguarda i *"Trasferimenti correnti"* registra, complessivamente, accertamenti per 4.463 milioni di euro, in crescita del 5,3 per cento rispetto ai 4.237 milioni dell'esercizio 2020.

Il Titolo 3, *"Entrate extratributarie"*, comprende entrate di modesta entità - in termini di valori assoluti - e registra accertamenti per complessivi 546 milioni di euro in sensibile incremento rispetto ai 381 milioni dell'esercizio 2020, ancora distanti dal gettito dell'esercizio 2019 (775 milioni di euro).

Il Titolo 4, relativo alle *"Entrate in conto capitale"*, con accertamenti per complessivi 1.595 milioni di euro registra un incremento dell'0,9 per cento rispetto ai 1.532 milioni di euro dell'esercizio 2020, in miglioramento notevole rispetto ai dati del 2019 che registrano accertamenti in detto titolo di entrata pari a 669 milioni di euro.

Il Titolo 5 *"Entrate da riduzione di attività finanziarie"* registra accertamenti per 477 milioni (interamente riscossi) di cui 443 milioni dovuti ai prelievi dai conti di tesoreria statale diversi dalla tesoreria unica, 30,6 milioni da entrate per riduzione di altre attività finanziarie verso imprese e per 2,9 milioni a riscossioni di crediti a breve termine.

Il Titolo 6 *"Accensione prestiti"*, registra movimentazioni contabili per € 1,5 milioni.

Infine, il Titolo 9 “Entrate per conto terzi e partite di giro”, con accertamenti per complessivi 3.063 milioni di euro quasi totalmente riscossi registra un decremento rispetto ai 3.389 milioni di euro dell’esercizio 2020.

Alla luce di quanto espresso sopra anche per l’esercizio finanziario 2021 i dati di bilancio, pertanto, non appaiono confermare l’idoneità dei decimi individuati nelle disposizioni di attuazione per il calcolo delle imposte (IRPEF ed IVA) spettanti 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 2020 a 207,6 milioni, assorbe risorse finanziarie per 908 milioni nel 2021 e ne assorbirà 800,8 milioni a decorrere dall’anno 2022.

Anche per l’esercizio finanziario 2021 si rileva 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.

Con riferimento ai residui attivi con la deliberazione n. 540 del 23 novembre 2022, la Giunta regionale, su proposta della Ragioneria generale, ha approvato il riaccertamento ordinario dei residui che, sul versante delle entrate, ha sottoposto al riaccertamento residui attivi per complessivi euro 6.226.046.070,16, al netto di euro 1.556.726.103,65 relativi a residui sui capitoli di entrata inclusi nel perimetro sanitario (che non sono soggetti a riaccertamento ai sensi dell’art. 3, comma 4, del D. Lgs. n.118 del 2011), di euro 2.457.164,85 di *residui da versare* e di euro 187.853,16 relativi ad accertamenti correlati a pagamenti non andati a buon fine, per un totale di residui attivi al 31 dicembre 2020, prima delle suddette operazioni di riaccertamento, pari ad euro 7.785.426.966,92.

Dopo le predette verifiche i residui da mantenere sono stati determinati in euro 3.853.593.960,50; quelli da eliminare definitivamente in euro 603.744.536,47 e quelli da reimputare agli esercizi 2022-2023-2024 in complessivi euro 1.767.634.815,07.

L’operazione di riaccertamento ordinario ha comportato una massiccia reimputazione di residui attivi agli esercizi successivi, per complessivi euro 1.767.634.815,07, in netto aumento

rispetto al dato del precedente esercizio, pari ad euro 1.339.663.215,87, di cui la maggior parte (euro 1.588.037.951,69) nell'esercizio 2022, euro 157.557.158,18 nel 2023, euro 18.576.040,26 nel 2024 ed euro 3.463.664,94 negli esercizi successivi. Il fenomeno, come già rimarcato, evidenzia una non corretta programmazione dell'entrata, secondo i principi contabili applicati alla contabilità finanziaria che, per i fondi c.d. "a rendicontazione" è il riflesso di una non corretta programmazione della spesa correlata, ovvero in un rallentamento della stessa, come è emerso ampiamente, altresì, in sede di verifica.

A seguito dell'esame della documentazione pervenuta a seguito dell'istruttoria concernente i residui attivi di più antica formazione, si raccomanda all'Amministrazione una più attenta ed accurata gestione di detti residui.

10 L'ANDAMENTO DELLA SPESA

(Magistrato Massimo Giuseppe Urso)

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, confermato dal DEFR (Documento di Economia e Finanza Regionale) 2021/2023, approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana.

L'analisi decennale dei dati di rendiconto conferma che, a partire dal 2012, la spesa corrente si è stabilizzata nel periodo 2011/2020, mentre la spesa in conto capitale, che ha subito un drastico ridimensionamento nel periodo 2011-2018, con il suo minimo nel 2018, registra un incremento nel periodo successivo (2019/2021) e, in particolare, nell'esercizio 2021, che segna un + 27,94% rispetto al 2020. Gli stanziamenti definitivi relativi alle spese correnti, infatti, sono passati da 16.431 milioni di euro del 2012 (pari al 62,36 % della spesa totale) a 17.250 milioni di euro del 2021 (56,60% della spesa totale), con un incremento del 4,99%, mentre quelli per spese in conto capitale si sono ridotti da 9.691 milioni di euro del 2012 (36,78% della spesa totale) a 4.792 milioni di euro del 2021 (15,27% della spesa totale), con un decremento del 50,55%.

Analogo andamento registrano gli impegni, che passano, con riferimento alle spese correnti, da 15.447 milioni di euro del 2012 (pari al 83,33% della spesa totale) a 15.762 milioni di euro del 2021 (69,55% della spesa totale), con un incremento del 2,04%, mentre quelli per spese in conto capitale si sono ridotti da 2.878 milioni di euro del 2012 (15,53% della spesa totale) a 1.528 milioni di euro del 2021 (6,757% della spesa totale), con un decremento del 46,91%.

Per quanto riguarda i pagamenti, si osserva una crescita per le spese correnti, che passano da 10.176 milioni di euro del 2012 (pari all'87,52% della spesa totale) a 14.129 milioni di euro del 2021 (69,42% della spesa totale), con un incremento del 38,45%, mentre le spese in conto capitale si riducono da 1.240 milioni di euro del 2012 (pari al 5,84% della spesa totale) a 1.188 milioni di euro del 2021 (5,83% della spesa totale), con un decremento del 4,19%; infine, si rileva che nel 2021 c'è stato un incremento dei pagamenti, rispetto all'esercizio precedente (2020), del 79,05%.

Prendendo a riferimento il valore totale degli stanziamenti definitivi delle spese di competenza, pari nel 2021 a 30.337 milioni di euro, si registra, rispetto all'esercizio precedente (27.141 milioni di euro), un incremento pari al 12,30%.

Le spese correnti sono incrementate, rispetto all'esercizio 2020, del 5,17%, passando da 16.402 milioni di euro del 2020 a 17.250 milioni di euro del 2021, mentre le spese in conto capitale sono aumentate del 27,94%, passando da 3.745 milioni di euro del 2020 a 4.792 milioni di euro del 2021.

Rispetto alle previsioni finali di competenza, pari a 30.478 milioni di euro (al netto della quota di disavanzo di amministrazione), nel 2021 sono state impegnate spese per 22.632 milioni di euro, imputate allo stesso esercizio; è stato, altresì, costituito il Fondo Pluriennale Vincolato- FPV (impegni finanziati con risorse generate nel 2021, ma imputati agli esercizi successivi) per 1.738 milioni di euro.

Le economie di competenza, date dalla differenza tra le previsioni di spesa, gli impegni totali ed il FPV, risultano, pertanto, essere pari a 6.108 milioni di euro (20,04%, nel 2020 era stato del 20,05%).

Si conferma da parte della Regione siciliana l'elevato grado di mancato utilizzo degli stanziamenti di spesa, come autorizzati dalla legge di bilancio regionale, pari al 20,04%.

La capacità complessiva ad impegnare del 2021 è stata del 79,96%, dato che conferma i valori rilevati per gli esercizi precedenti, pari rispettivamente al 79,95% per il 2020 e 79,57% per il 2019.

In costante aumento la capacità di spesa, in valore assoluto, degli impegni di competenza, che passano da 20.444 milioni di euro del 2019 ai 20.643 milioni di euro del 2020, ai 22.631 milioni di euro del 2021, con un incremento dello 0,97% del 2020 sul 2019 e del 9,63% del 2021 sul 2020.

Le spese in conto capitale, invece, passano da 1.186 milioni di euro nel 2020 a 1.528 milioni di euro nel 2021, con un incremento del 28,84%, che consente il raggiungimento dell'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 con cui la Regione si impegna a riqualificare la propria spesa dal 2019 al 2025 attraverso il progressivo aumento della spesa per investimenti in ciascun anno rispetto all'anno precedente .

Gli impegni registrano una diminuzione in valore assoluto di 259,35 milioni di euro (-1,48%) rispetto al dato del precedente esercizio.

Gli impegni per spese correnti, pari a 15.762 milioni di euro nel 2021, costituiscono l'69,65% del totale generale della spesa, con un incremento rispetto all'esercizio precedente del 4,30%; gli impegni per spese in conto capitale sono pari a 1.528, milioni di euro nel 2021, corrispondenti al 6,75% del totale generale della spesa, con un incremento rispetto all'esercizio precedente del 28,79%; gli impegni per spese per incremento di attività finanziarie sono pari a 528 milioni di euro nel 2021, corrispondenti al 2,33% del totale generale della spesa, con un decremento rispetto all'esercizio precedente del 32,74%; mentre gli impegni per rimborso prestiti ammontano a 1.750 milioni di euro, segnando un'incidenza del 2,33% sul totale generale della spesa, con un notevole incremento rispetto all'esercizio precedente del 929,41%.

A fronte delle spese complessive impegnate nell'esercizio, pari a euro 22.631 milioni di euro, i pagamenti in conto competenza ammontano a 20.353 milioni di euro (con un indice di pagamento pari all'89,93%) e hanno registrato un incremento del 6,49% rispetto all'esercizio 2020 (83,44%).

Nell'esercizio 2021 il rapporto pagamenti/impegni di competenza è stato pari all'89,64%, in riduzione rispetto ai dati 2020 (90,60%) e 2019 (91,73%), mentre un andamento inverso hanno avuto i pagamenti/impegni in conto capitale, che nel triennio 2019/2021 è stato il seguente 55,79%, 55,94% e 77,75%.

Nella Decisione n. 2/2022/PARI, in sede di parifica del Rendiconto 2020, queste SS.RR. hanno rilevato che *<<la ridotta capacità di provvedere allo smaltimento delle somme impegnate fa emergere una rilevante criticità gestionale, con gli intuibili riflessi negativi sulla situazione finanziaria dei creditori, sull'economia siciliana, sullo sviluppo delle infrastrutture e sullo stato di salute degli enti locali siciliani, spesso soggetti attuatori degli investimenti stessi. Il tema meriterebbe, per queste Sezioni Riunite, uno specifico approfondimento gestionale>>*. Tale fenomeno si evidenzia maggiormente per i pagamenti di competenza per le spese in conto capitale, anche se dall'analisi emerge un andamento in miglioramento nel 2021.

Occorre dare atto che il collegio dei revisori dei conti della Regione, in occasione di verifiche propedeutiche all'esame del rendiconto, ha effettuato controlli su 265 mandati, estratti con il metodo del campionamento casuale, dai quali sono emerse diverse criticità.

L'analisi della spesa corrente ha evidenziato come, a fronte di una previsione definitiva di 17.250 milioni di euro, le spese correnti impegnate nell'esercizio sono ammontate a 15.762 milioni di euro. I pagamenti in conto competenza, pari a 14.129 milioni di euro, esprimono una velocità di pagamento complessiva del 89,64%.

Al fine di un'analisi della rigidità della spesa corrente regionale, anche per il 2021 trova conferma la preponderanza, sia in termini di stanziamenti definiti che di impegni e pagamenti, dei seguenti tre ambiti di spesa: a) sanitaria - missione 13 "tutela salute": 10.198 milioni di euro per stanziamenti, 10.195 per impegni e 9.039 milioni di euro per i pagamenti; b) accantonamenti tributari per il concorso della Regione al raggiungimento degli obiettivi statali di finanza pubblica: 908 milioni di euro (207.630.080,00 nel 2020); l'importo 2021 (908 mln. di euro) è stato ridotto di 93 mln. di euro rispetto al dato 2020 (1.001 mln. di euro) a seguito di interventi normativi nazionali in tema di "Emergenza COVID-19" e precisamente: 30 mln. di euro ex art. 1, comma 805, della legge 30.12.2020, n.178 e 63 mln. di euro ex art.57, comma 1, dalla legge 23 luglio 2021 n.106, che ha convertito con modificazioni il D.L. 25.05.2021 n.73; c) redditi di lavoro dipendente: 610 milioni di euro per impegni (677,63 nel 2020) e 593 milioni di euro per pagamenti (626,48 nel 2020).

In merito alla spesa in conto capitale, se sul fronte dei pagamenti si è registrato un dato migliorativo del rapporto pagamenti/impegni, nella fase gestionale antecedente si registra, invece, una ridotta capacità di impegno, atteso che solo il 31,91% degli stanziamenti definitivi di competenza viene impegnato, anche in questo caso evidenziando un modesto incremento del dato degli impegni, legato all'impegno assunto in sede di Accordo con lo Stato del 19.12.2018.

Il Fondo pluriennale vincolato (FPV), comprensivo degli impegni reimputati ad esercizi successivi a quello rendicontato, ammonta a 1.303 mln. di euro con un aumento rispetto all'esercizio precedente (655 mln. di euro) del 98,93%.

Per quanto concerne l'analisi della spesa per missioni, come già segnalato nelle parifiche degli scorsi esercizi, si rappresenta che i maggiori incrementi di risorse (impegnato) destinate nel 2021 alle singole Missioni, rispetto al 2020, hanno interessato le seguenti Missioni: - Missione 7 "Turismo", con il 178,70%; - Missione 8 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa", con il 52,09%; - Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", con il 38,30%; - Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità", con il 30,21%; - Missione 17 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", con il 28,38%.

Mentre, i maggiori decrementi di risorse (impegnato) destinate nel 2021 alle singole Missioni, rispetto al 2020, hanno interessato le seguenti Missioni: - Missione 11 “Soccorso civile”, con il 57,94%; - Missione 6 “Politiche giovanili, sport e tempo libero”, con il 39,24%; - Missione 14 “Sviluppo economico e competitività”, con il 38,74%.

In merito ai residui passivi, al 31/12/2021 il valore dei residui passivi, pari a euro 3.250 milioni di euro (3.102 nel 2020), sebbene in aumento del rispetto all’esercizio precedente del 4,77%, conferma nel complesso l’inversione di tendenza rispetto al trend crescente del triennio 2017-2019, ma anche il preoccupante incremento, del 15,07%, dei residui passivi allocati alla spesa corrente.

I residui passivi all’inizio dell’esercizio 2021 ammontavano a 5.233 milioni di euro (3.562,99 nel 2020) e risultavano essere distribuiti tra: - spese correnti, per 2.152 milioni di euro (1.920 nel 2020); - spese in conto capitale, per 885 milioni di euro (715 nel 2020); - spese per incremento attività finanziarie, per 52 milioni di euro (48 nel 2020); - spese per rimborso di prestiti, per 13 milioni di euro (13 nel 2020); - spese per uscite per conto terzi e partite di giro, per 2.131 milioni di euro (879 nel 2020).

Nel corso della gestione, a valere su tali poste, sono stati effettuati pagamenti per 3.314 milioni di euro (1.679 nel 2020), di cui 1.274 milioni di parte corrente (1.160 nel 2020), 437 milioni in conto capitale (313,76 nel 2020), zero per rimborso di prestiti (zero nel 2020) e 1.597 per milioni di euro per uscite per conto terzi e partite di giro (205,95 nel 2020).

I residui di nuova formazione ammontano, invece, a 1.633 milioni quelli derivanti da spese correnti (1.420,65 nel 2020), a 341 milioni per spese in conto capitale (523 nel 2020), a 0,4 milioni di euro per incremento attività finanziarie (4,17 nel 2020), a zero per rimborso di prestiti (13 nel 2020) ed a 304 per uscite per conto terzi e partite di giro (1.457 nel 2020).

A seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario i residui passivi al 31/12/2021 sono stati quantificati complessivamente in 4.087,21 milioni di euro (4.079,81 nel 2020), al netto dei capitoli di spesa inclusi nel perimetro sanitario pari a euro 2.466,91 milioni di euro, contro i 3.387,69 milioni di euro dell’inizio dell’anno (- 27,18%).

Per quanto riguarda le partite sospese, i pagamenti effettuati dal cassiere nell’esercizio 2021 per le fattispecie in esame ammontano, come di seguito specificato, complessivamente a euro 49.936.773,52 (37.243.394,28 nel 2020), ripartiti come indicato nella successiva tabella.

Tabella 1 - Partite sospese da regolarizzare nel corso del 2021 e confronto con l'esercizio precedente

DESCRIZIONE	2021	2020	Variazione % 2021-2020
CONTABILITA' 12 (Commissioni POS Poli Museali)	12.393,83	7.469,57	4.924,26
CONTABILITA' 27 (Pignoramenti)	16.053.356,38	19.410.107,42	- 3.356.751,04
CONTABILITA' 38 (Ordinativi i di pagamento in Conto Sospeso)	33.871.023,31	17.825.817,29	16.045.206,02
TOTALE	49.936.773,52	37.243.394,28	12.693.379,24

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.

Nella Relazione allegata alla decisione n. 6/2021 di queste SS.RR. sul rendiconto regionale 2019 (alla quale si rinvia per gli approfondimenti giurisprudenziali), in ordine al fondamento di tale prassi, è stata data ampia evidenza al fatto 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 viene 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', mediante apposito DDL, unitamente all'approvazione del rendiconto dell'esercizio"*.

Per quanto concerne il 2021, la Regione rappresenta nella Relazione al Rendiconto generale che "le predette partite" sono "oggetto di apposito disegno di legge", ma il medesimo non è stato rinvenuto sul sito regionale, né risulta approvata la relativa legge

regionale. La Regione ha confermato la mancata predisposizione del relativo disegno di legge finalizzato al riconoscimento dell'intero debito.

In merito alla valorizzazione nel prospetto dimostrativo del Risultato di amministrazione, nella Relazione al Rendiconto, la Regione precisa che l'importo complessivo delle partite sospese, pari a euro 49.936.773,52, risulta regolarizzato per euro 24.709.610,48 <<mediante l'utilizzo dei capitoli di spesa del bilancio pertinenti con i relativi stanziamenti>>, mentre per la restante parte di euro 25.227.163,04 <<mediante l'utilizzo dei capitoli di spesa che la registrazione dell'impegno e del pagamento relativo alle partite non regolarizzate al 31/12/2021 da effettuarsi "in assenza di stanziamento" (cap. da 888801 a 888813 e 881111 di parte corrente e cap. 999902 e 999908 in conto capitale)>>. Quest'ultima somma è effettivamente inserita nel Prospetto dimostrativo del Risultato di Amministrazione nella voce "pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre".

Queste Sezioni Riunite confermano quanto già segnalato all'A.R.S. in sede di parifica del Rendiconto dell'esercizio 2019 della Regione sulla *"non condivisibile prassi, che appare sprovvista di supporto normativo (...) in considerazione del fatto che l'iter seguito dall'Amministrazione regionale, pur giustificato dal comprensibile intento di evitare il maturare di ulteriori esborsi per l'erario regionale a titolo di interessi e rivalutazione monetaria, risulta lesivo delle prerogative dell'organo legislativo regionale, individuato dal legislatore quale unica istituzione deputata al riconoscimento di queste sopravvenienze passive, secondo una ben precisa scansione temporale delle fasi"*, in quanto, *"fatta eccezione per i pignoramenti (oggetto della contabilità 27), la procedura seguita dalla Regione, quantomeno nell'ambito della contabilità 38, non appare compatibile con l'ordinamento contabile per le seguenti ragioni: l'art. 14, comma 2, del D.L. n. 669/1996 si riferisce solo alle amministrazioni dello Stato, come confermato dalla giurisprudenza richiamata; 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. 37/015 e 1 del D. Lgs. n. 118/2011, in quanto incompatibile con la procedura prevista dal medesimo decreto; la procedura di liquidazione delle spese, in caso di sentenze esecutive, è regolamentata per le Regioni dall'art. 73 del citato D. Lgs. n. 118/2011 e dal par. 6.3 dell'all. 4/2, i quali prevedono: che sia il Consiglio regionale (in Sicilia l'A.R.S.) a riconoscere con legge la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive (art. 73, c. 1, lett. a); qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti...(art. 73 c. 3); al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma*

1, lettera a), l'A.R.S. provvede entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta (art. 73 c. 4), con una procedura di silenzio-assenso dettata proprio per evitare danni erariali e che non avrebbe giustificazione logica se fosse possibile pagare prima della conclusione di tale propedeutica fase; solo al tesoriere (e solo nei casi previsti dalla legge) è consentito di procedere al pagamento in presenza di azioni esecutive (pignoramenti), senza attendere il mandato e il riconoscimento del debito fuori bilancio, per l'evidente e lapalissiano motivo che l'istituto bancario non può sottrarsi, né frapporre ostacoli, a un ordine giurisdizionale, fermo restando che tali pagamenti vanno regolarizzati secondo le regole contenute nel cit. par. 6.3."

La correttezza delle conclusioni di queste SS.RR. di cui alla citata decisione n. 6/2021 sono state confermate dalla Regione stessa, la quale, con la circolare n. 2 del 09 febbraio 2022, avente ad oggetto "Art. 73 D.Lgs 23 giugno 2011 n. 118 e s.m.i. Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio -Sostituzione delle circolari n. 18/2016 del 01/07/2016, n. 21/2016 del 20/09/2016, n. 6/2018 del 14/02/2018. Art. 66 L.R. 27 aprile 1999, n. 10 Esecuzioni forzate nei confronti dell'Amministrazione regionale - Sostituzione circolari n. 21/1999 del 16/12/1999, n. 6/2003 del 14/02/2003, n. 11/2003 del 27/03/2003, n. 9/2021 del 16/06/2021", ha sostanzialmente recepito il *decisum* di questa Corte, disponendo che a partire dall'esercizio 2022 <<non si potrà più procedere all'emissione di "speciali ordini di pagamento" da regolare in conto sospeso>> ed ha presentato, <<per ragioni di chiarezza nel quadro normativo (...) apposita norma di abrogazione delle disposizioni di cui all'articolo 66 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10>>, modificando, dal punto di vista amministrativo e contabile, i procedimenti amministrativi finalizzati al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, recepimento di cui questa Corte dà favorevolmente atto, per la tempestività e la completezza dell'intervento interno, auspicando un chiarimento normativo.

In ordine alle partite contabili sospese per espropriazioni forzate presso terzi, pari a euro 16.053.356,38, in diminuzione rispetto al dato del 2020 (pari ad euro 19.410.107,42), oggetto della contabilità 27, queste Sezioni Riunite hanno effettuato un campionamento dei pignoramenti di importo superiore a euro 115.000,00 subiti dalla Regione nell'esercizio 2021.

Dall'esame della casistica campionata emerge che il pignoramento di importo più elevato è stato subito dalla Presidenza della Regione per euro 2.079.348,71 e si segnala il dato di n. 18 procedimenti giudiziari che si sono conclusi prima dell'esercizio 2021, con conseguente ritardo nel procedimento di liquidazione della spesa.

Il Collegio evidenzia come dall'attività istruttoria emerge che: a. la Regione non ha dato seguito al rilievo contenuto nella Relazione allegata alla Decisione di queste Sezioni Riunite sul rendiconto 2020 in ordine all'assenza di un ufficio regionale in possesso dei documenti e delle informazioni relative ai pignoramenti subiti dalla Regione, che dovrebbe essere individuato nella Ragioneria generale, in coordinamento con l'Ufficio legislativo e legale e con i singoli Dipartimenti regionali, responsabili dei procedimenti di spesa; b. la Regione continua a subire pignoramenti (anche di elevato importo), nonostante il conto del bilancio nell'esercizio in esame presenti un risultato di cassa positivo e in netta crescita rispetto agli esercizi 2019 e 2020 (sul punto si rinvia agli approfondimenti sulla gestione di cassa contenuti nel capitolo su "Le Risultanze generali del rendiconto per l'esercizio finanziario 2021"), espressione di gravi inefficienze gestionali e organizzative.

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. Nel 2021 emerge un complessivo miglioramento degli indici annuali e trimestrali rispetto al dato del 2019, indipendentemente dal dato da prendere a raffronto (-3,38 pubblicato su Amministrazione trasparente o - 4,86 attestato dalla Ragioneria generale nell'allegato 27 alla Relazione al Rendiconto in esame).

Dal confronto con le altre regioni emerge un dato sostanzialmente positivo e in netto miglioramento per la Regione Siciliana rispetto ai tempi delle Regioni del Sud Italia, ma allo stesso tempo rileva un cospicuo ritardo in raffronto ai dati delle Regioni centro-settentrionali, i cui indici, nella quasi totalità, riportano oltre al segno negativo valori elevati, con conseguente dimostrazione della capacità di questi Enti a pagare le fatture (secondo la media ponderata) prima della scadenza di legge.

Queste Sezioni Riunite avevano rilevato, altresì, in sede di parifica sul rendiconto 2019, che l'Amministrazione regionale non aveva 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 avevano invitato la Regione a scorporare il dato secondo il seguente prospetto:

- indicatore gestione ordinaria; - indicatore gestione sanitaria accentrata; - indicatore complessivo.

Sul punto si rileva che sul sito Amministrazione trasparente risultano pubblicati esclusivamente i dati complessivi del 2021 (indici annuale e trimestrali complessivi), senza alcuno scorporo dei dati della gestione ordinaria e della GSA, anche se in una pagina del sito regionale del Dipartimento per la pianificazione strategica, denominata "Indice tempestività pagamenti Gestione sanitaria accentrata", risultano pubblicati alcuni dati inseriti in un file denominato "indicatore tempestività pagamenti G.S.A. - 4° trimestre 2021".

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 2020 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. Tuttavia, la citata norma prevede anche che: "In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti".

La Regione attesta che l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati in ritardo nel 2021, cioè dopo la scadenza dei termini previsti dalla citata normativa, ammonta ad euro 264.779.516,37 (262.763.663,66 nel 2020) rispetto alla totalità dei pagamenti effettuati, pari a euro 1.150.253.518,59 (984.164.202,65 nel 2020) e rappresentativi del 23,01% (26,70% del 2020). Tali risultanze denotano un miglioramento rispetto all'esercizio precedente del 3,68%.

11 L'INDEBITAMENTO

(Magistrato Antonio Tea)

Per il sesto 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 161 milioni di euro.

L'indebitamento al 31 dicembre 2021 - pari a complessivi 6.884 milioni di euro - segna una diminuzione sia rispetto all'esercizio precedente del 3,49% sia in raffronto al 2017 in ordine al quale si registra un decremento del 11,47%.

Il debito residuo della Regione siciliana al netto dell'anticipazione di liquidità è pari, al 31 dicembre 2021, a circa 4.610 milioni di euro.

Risulta osservato il limite di indebitamento di cui all'art. 62, comma 6, del decreto legislativo n. 118/2011.

Secondo quanto riferito dalla Regione in sede istruttoria, nel corso del 2021 non sono state effettuate nuove operazioni di indebitamento.

È stata, tuttavia, realizzata, con la Cassa Depositi e Prestiti, un'operazione di rifinanziamento ai sensi dell'art. 41 della legge n. 448 del 2001 finalizzata ad acquisire la provvista finanziaria necessaria all'estinzione anticipata del prestito contratto con il MEF per il Piano di rientro del settore Sanità, da restituire al nuovo creditore a condizioni più favorevoli.

Tale operazione, del valore di euro 1.500.000.000,00, ha permesso alla regione di conseguire, nell'esercizio 2021, un risparmio di spesa pari a complessivi euro 37.419.666,38 (di cui euro 19.877.895,43 in linea capitale e euro 17.541.770,95 in linea interessi).

Ne è conseguita, altresì, una rilevante modifica della distribuzione delle posizioni in ammortamento interamente a carico della Regione in relazione ai diversi creditori: l'esposizione verso la Cassa Depositi e Prestiti è passata, infatti, in termini percentuali sul totale, dal 51,25% al 82,80%, mentre quella verso il MEF è passata dal 44,07% al 12,72%.

Del pari, il servizio del debito ha registrato un incremento riconducibile, in gran parte, alla predetta manovra di estinzione anticipata del prestito contratto con il MEF.

Infatti, nel 2021, è stata sostenuta una rata di ammortamento pari a complessivi euro 1.965 milioni di euro (mentre quella riferita all'esercizio 2020 ammontava a euro 396 milioni di euro) riferibile principalmente all'aumento della quota capitale che da euro 157 milioni nel

2020 è ascesa, nel 2021, a 1.749 milioni di euro, mentre la quota interesse ha subito un decremento del 9,13% (passando da un totale di 238 milioni a un valore corrispondente a circa 217 milioni di euro).

Il 66,95% del debito regionale è rappresentato da mutui a carico della Regione, mentre le anticipazioni di liquidità corrispondono al 31,60% e la quota dei prestiti a carico dello Stato, in costante diminuzione, è ormai soltanto l'1,44% del valore complessivo.

La Regione ha riferito che, nel 2021, oltre all'operazione di rifinanziamento sopra illustrata con la Cassa Depositi e Prestiti, «non sono state effettuate operazioni di razionalizzazione o rinegoziazioni».

Per quanto concerne le rinegoziazioni di prestiti in essere con la Cassa Depositi e Prestiti effettuate, al termine del 2018, con il medesimo Istituto, ai sensi dell'art. 1, comma 867, della legge n. 205/2017, si osserva che tanto i profili relativi ai risparmi conseguiti quanto quelli inerenti ai maggiori oneri finanziari ricadenti, in prospettiva, sulle generazioni future sono stati ampiamente trattati nelle precedenti parifiche.

In questa sede si rammenta solamente che, secondo l'assetto contrattuale originario, i risparmi derivanti da tali rinegoziazioni avrebbero dovuto essere finalizzati, in primo luogo, alla dismissione dei contratti derivati in essere e, solo in via eventuale e secondaria, ad investimenti.

Tale vincolo, tuttavia, è venuto meno nell'esercizio 2020 a seguito di appositi Atti aggiuntivi ai Contratti di Rinegoziazione stipulati tra le parti (Regione siciliana e Cassa depositi e prestiti S.p.A).

Al riguardo, deve segnalarsi che l'intera vicenda dei contratti derivati stipulati dalla Regione siciliana ha trovato finalmente, nell'esercizio 2021, una risoluzione definitiva.

In particolare, nel mese di ottobre 2021, la Regione ha stipulato con ciascuna delle controparti bancarie appositi atti di transazione che hanno determinato la cessazione anticipata dei rapporti contrattuali in essere (oltre che del contenzioso *medio tempore* insorto tra le stesse parti).

La definizione in via transattiva ha dispiegato effetti apprezzabili in almeno quattro direzioni:

- a) sotto il profilo del *mark to market*, a fronte di un *Mid Market* negativo quantificato al 8 ottobre 2021, in euro 63.136.411,46, la Regione Siciliana ha sostenuto un esborso netto di euro 13.586.411,46 (pagamenti per euro 33.096.565 a valere sul capitolo di spesa 214920

ed introito per euro 19.510.153,54 quietanzato al capitolo d'entrata 2620), con una minore spesa di euro 49.550.000,00.

Peraltro, la Regione ha precisato, sul punto, che *«Al pagamento di € 33.096.565 si è fatto totalmente fronte con le economie vincolate discendenti dai fondi istituiti per la chiusura anticipata dei derivati»*, confermando così l'importanza della disponibilità di somme accantonate in misura sufficiente a tale scopo;

- b) sotto il profilo del recupero di risorse, la chiusura dei rapporti contrattuali ha permesso di realizzare economie sia mediante la cancellazione di residui passivi e la riduzione di impegni sul capitolo di spesa 214907 (relativo ai c.d. "interessi negativi"), sia attraverso la riduzione delle somme accantonate sui Fondi relativi ai rischi su derivati e al contenzioso (in relazione alle vertenze incardinate presso la High Court of Justice di Londra);
- c) nella prospettiva degli esercizi futuri, è venuta meno la fonte contrattuale che avrebbe presumibilmente generato, fino alla scadenza naturale, ulteriori ingenti esborsi a carico delle finanze regionali;
- d) sul versante del contenzioso da gestire, la soluzione transattiva ha consentito di porre termine a tutte le cause pendenti innanzi alla giurisdizione inglese.

12 LE SOCIETÀ E GLI ORGANISMI PARTECIPATI

(Magistrato Giuseppe Vella)

La Regione siciliana detiene partecipazioni dirette in 14 società, di cui 13 attualmente attive; quattro sono partecipate al 100%, di cui due "in house". Le società "in house" sono complessivamente cinque.

SOCIETÀ PARTECIPATE		
Denominazione	% PARTECIPAZIONE ⁹	IN HOUSE
AST S.p.A.	100%	NO
IRFIS S.p.A.	100%	<u>SI</u>
RESAIS S.p.A.	100%	NO
SICILIA DIGITALE S.p.A.	100%	<u>SI</u>
AIRGEST S.p.A.	99,96%	NO
RISCOSSIONE SICILIA S.p.A.	99,96%	Cessata d'ufficio dal 30.09.2021 ¹⁰
MAAS S.C.p.A.	95,33%	NO
INTERPORTI S.p.A.	89,71%	<u>SI</u>
PARCO TECNOLOGICO SCIENTIFICO S.C.p.A.	88,29%	NO
SAS S.C.p.A.	82,72%	<u>SI</u>
SEUS S.C.p.A.	53,25%	<u>SI</u>
SICILIACQUE Spa	25%	NO
Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia Trasporti Navali, Commerciali e da Diporto S.C.aR.L.	7,20%	NO
Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia AgroBio e Pesca ecocompatibile S.C.aR.L.	7,05%	NO

Fonte: Ricostruzione delle Sezioni Riunite inserita nella nota istruttoria prot. Cdc n. 64 del 06.06.2023 e confermata con la nota di riscontro pervenuta al prot. Cdc. 102 del 23.06.2023

Società in perdita

Alcune società, sebbene abbiano registrato costanti e consistenti perdite d'esercizio, sono state ricapitalizzate dalla Regione più volte; in particolare, Airgest S.p.A., in perdita dal 2014, è stata ricapitalizzata nel 2017, 2018 e 2020 e Parco Tecnologico Scientifico SCPA, in perdita dal 2017, è stata ricapitalizzata nel 2020 e nel 2021.

Ciò che risalta, nel caso di Airgest S.p.A., è il continuo ricorso a processi di ricapitalizzazione, ai sensi dall'art. 14, comma 5, del D.lgs. 175/2016, che vengono riproposti, di anno in anno, anche in assenza del raggiungimento degli obiettivi prefissati dal piano di risanamento.

⁹ Le percentuali di partecipazione sono state desunte dalla relazione al rendiconto 2021, pag. 346.

¹⁰ Come si evince dalla relazione al rendiconto 2021, pag.341.

Nel caso del Parco Scientifico Tecnologico S.C.p.A., la stessa Regione eroga liquidità alla società, sulla base di ricapitalizzazioni, verosimilmente, non effettuate ai sensi dell'art. 2447 e 2482-ter del Codice civile e di un piano industriale 2020-2022 non in grado di dimostrare concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico a regime.

Tale *modus operandi* pone serie perplessità sul pieno rispetto dei presupposti previsti dall'art. 14, comma 5, del D.lgs. 175/2016, finalizzato a scongiurare forme di soccorso finanziario vietate dal legislatore, e sarà oggetto di specifico approfondimento di queste Sezioni riunite in occasione del prossimo giudizio di parificazione.

Alle già menzionate società si aggiunge Sicilia Digitale S.p.A., in perdita nel 2020 e ricapitalizzata nel 2021, alla quale queste Sezioni riunite hanno posto particolare attenzione in ragione della complessa situazione afferente ai reciproci rapporti debito/credito tra l'Amministrazione regionale e la società predetta.

In favore di Sicilia Digitale, l'Amministrazione regionale è, inoltre, intervenuta mediante l'art.10 della legge regionale 35/2021, che ha disposto «1. Per garantire la continuità funzionale di Sicilia Digitale S.p.A., società in house della Regione siciliana, al fine di fronteggiare la spesa straordinaria finalizzata al superamento delle procedure esecutive intraprese da Engineering S.p.A. e Accenture Italia S.p.A. (succedute a Sisev s.c.r.l.) in forza della sentenza n. 3769/2018, emessa dal Tribunale Civile di Palermo, nei confronti di Sicilia Digitale S.p.A., il Dipartimento regionale dell'Autorità regionale per l'innovazione tecnologica (A.R.I.T.), nel rispetto dei limiti fissati dall'articolo 14 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e successive modificazioni, è autorizzato a corrispondere nell'esercizio 2021 in favore delle predette società procedenti, rispettivamente la somma di euro 9.152.090,46 e di euro 3.189.754,62, corrispondenti alla residua sorte capitale di cui alla sentenza n. 3769/2018, nelle more degli esiti dei giudizi pendenti presso la Corte d'Appello di Palermo e senza acquiescenza alcuna nei confronti di tutte le parti in giudizio.

Agli oneri derivanti dal comma 1, pari a complessivi euro 12.341.845,08 per l'esercizio 2021 (Missione 1, Programma 8), si fa fronte previa rinuncia ai sensi dell'articolo 306 del codice di procedura civile agli atti dei giudizi pendenti tra la Regione e Sicilia Digitale S.p.A., con la quota parte delle risorse iscritte al Fondo rischi contenzioso spese legali per l'esercizio finanziario 2021 determinate sulla base delle valutazioni del rischio di soccombenza rese dal Dipartimento regionale dell'Autorità regionale per l'innovazione tecnologica (A.R.I.T.) (Missione 20, Programma 3, Capitolo 215740).».

Sulla copertura degli oneri derivanti dalla sentenza 3769/2018 sono state formulate richieste di chiarimento, in riscontro alle quali l'Amministrazione regionale ha ribadito che i predetti oneri sono stati fronteggiati con le modalità previste dal predetto articolo 10 della L.R. 35/2021 e che « ... In ottemperanza all'articolo 14 del D.lgs. n.175/2016" richiamato dalla norma regionale, la Società, ha provveduto preliminarmente alla redazione del "Piano di Risanamento e Ristrutturazione aziendale", che si allega¹¹, comprovante la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico/finanziario, approvato con la determina del 16/02/2022, esitato favorevolmente dalla Regione Siciliana nel corso dell'Assemblea dei Soci del 22/02/2022 ed apprezzato dalla Giunta di Governo con la delibera n. 91 del 24/02/2022.

Al contempo, Sicilia Digitale ha rinunciato agli otto decreti ingiuntivi, relativi ad attività di gestione e conduzione progettuali eseguite nel periodo 2010-2013 per complessivi € 53.210.115,13, pendenti nei confronti della Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 306 cpc.».

Considerato che la società ha rinunciato ai decreti ingiuntivi e non al credito, in sede di contraddittorio preliminare del 13 novembre 2023, sul tema, il Collegio ha chiesto all'Amministrazione regionale se fossero state previste, in riferimento ai crediti vantati da Sicilia digitale, somme nel fondo passività potenziali e se l'importo di € 53.210.115,13 fosse incluso nell'importo di euro 95.100.084,82 , afferente ai crediti vantati da Sicilia Digitale S.p.a. nei confronti dell'Autorità Regionale per l'Innovazione Tecnologica (A.R.I.T.), desunto dall'allegato 6) alla nota prot. Cdc 88/2023.

Il Ragioniere generale, in merito, ha precisato che nessuna somma è stata prevista nel fondo passività potenziali e che l'importo di € 95.100.084,82 comprende anche l'importo di € 53.210.115,13.

Queste Sezioni Riunite si riservano di effettuare uno specifico approfondimento sul tema in occasione del prossimo giudizio di parificazione, con particolare riferimento ai rapporti di debito e credito tra la Regione e la società Sicilia Digitale S.p.A..

In riferimento, invece, a Sicilia Acque S.p.A., la Regione siciliana è intervenuta mediante l'articolo 10 della L.R. 16/2022, il quale, al comma 1, ha disposto che " Ai fini del riequilibrio finanziario della convenzione di gestione rep. n. 10994/2004 in essere tra Regione siciliana e Siciliacque S.p.A., necessario ad assicurare la continuità del servizio pubblico essenziale, scongiurando interruzioni dello stesso, fermo restando il rispetto delle deliberazioni dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), l'Assessorato regionale dell'economia è autorizzato

¹¹ Invero il "Piano di Risanamento e Ristrutturazione aziendale" non risulta allegato.

al trasferimento in favore di Siciliacque S.p.A. della somma complessiva di euro 23.653.650,12, a titolo di anticipazione, da iscrivere su apposito capitolo del bilancio della Regione (Missione 9, Programma 4), di cui euro 8.000.000,00 per l'esercizio finanziario 2022 ed euro 7.826.825,06 per ciascuno degli esercizi finanziari 2023 e 2024, correlata alla complessiva morosità subita da Siciliacque S.p.A. a fronte delle prestazioni, rese in adempimento della convenzione citata, negli ambiti territoriali ottimali per i quali trova applicazione l'articolo 147, comma 2 ter, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni.”; e, al comma 2, ha disposto che “La somma anticipata è restituita alla Regione da Siciliacque S.p.A. in tredici rate con versamento della prima rata entro un anno dalla concessione (Titolo 5, Tipologia 300)”.

Queste Sezioni riunite, manifestano perplessità sulla capacità di Siciliacque S.p.A. di restituire, nei tempi previsti, l'anticipazione di liquidità concessa dalla Regione siciliana e, preso atto di quanto precisato dalla Regione in contraddittorio, si riservano le dovute valutazioni in sede del prossimo giudizio di parificazione.

Altri enti, società ed organismi partecipati comunque denominati

La Regione siciliana detiene, inoltre, partecipazioni indirette in tre società (Ast aeroservizi spa , Trapani Air Fueling Service s.r.l e Smia S.p.a.) e partecipazioni dirette in sei società in liquidazione (Stretto di Messina S.p.a., Biosphera S.p.a., INFORAC s.r.l., Terme di Sciacca S.p.a., Terme di Acireale S.p.a. e Sicilia Patrimonio Immobiliare S.P.A.).

Molteplici sono, inoltre, gli enti ed organismi strumentali sottoposti a vigilanza e gli enti pubblici vigilati in liquidazione.

Ferma restando l'autonomia dell'Amministrazione regionale in merito alla gestione delle proprie partecipazioni, ciò che emerge dall'analisi di queste Sezioni riunite è la presenza di numerosi enti in liquidazione, il cui processo si protrae per vari anni, con conseguenze economiche, relative anche ai costi della gestione commissariale, sulla finanza pubblica e sugli equilibri a tutela della legalità finanziaria.

Queste Sezioni Riunite auspicano una tempestiva attività, da parte degli organi regionali, al fine di completare l'iter normativamente previsto per tali enti, ritenuti, dalla stessa Regione, non più necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Rapporti credito/debito tra la Regione e gli Organismi partecipati

Riguardo agli esiti della verifica dei reciproci rapporti credito/debito tra la Regione e gli Organismi partecipati, ex art. 11, comma 6, lett. j), del D.lgs. n. 118/2011, l'Amministrazione regionale si è limitata ad indicare, nella Relazione al Rendiconto 2021 (pagg. 342 e ss), i dati dei crediti e dei debiti comunicati dalle società partecipate, **omettendo di segnalare i crediti e debiti risultanti all'amministrazione regionale**. Ciò premesso, si è reso necessario acquisire, con un'ulteriore richiesta istruttoria, chiarimenti integrativi, riscontrati mediante le note prot. Cdc 88/2023 (all.6) e prot. Cdc 181/2023.

Le informazioni acquisite, sebbene, talvolta, siano risultate imprecise e parziali, sono state compendiate in un'unica tabella, dalla quale è emerso che, ad eccezione di qualche caso, i valori dei crediti comunicati dalle società non coincidono con i debiti risultanti all'Amministrazione regionale e che, in alcune fattispecie, l'Amministrazione regionale non ha indicato la copertura finanziaria prevista per far fronte ai debiti. Emerge, altresì, che, talvolta, i debiti individuati dall'Amministrazione regionale parrebbero, totalmente o parzialmente, privi di copertura finanziaria, tanto che è stato comunicato che è in corso il riconoscimento del debito fuori bilancio.

L'Amministrazione regionale non ha fornito alcuna informazione aggiuntiva neppure nella memoria prot. 124852 del 08.11.2023. Nel corso dell'Adunanza di contraddittorio preliminare del 13.11.2023, su apposita richiesta del Collegio, l'Amministrazione regionale, nel riconoscere la sussistenza di tale criticità, ha precisato che si sta attivando per la definitiva soluzione della problematica evidenziata.

Sul punto, queste Sezioni riunite, invitano l'Amministrazione regionale ad adottare tempestivamente ogni azione utile al fine del costante monitoraggio dei reciproci rapporti tra la Regione e gli Organismi partecipati, al fine di valutare gli effetti che detti rapporti potranno produrre sul bilancio regionale e sui relativi equilibri anche in riferimento ai debiti privi, totalmente o parzialmente, di copertura.

Sistema informativo in ordine alla rilevazione dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra la Regione e le sue società partecipate

Sul punto l'Amministrazione regionale, nella relazione annuale del Presidente della Regione sui controlli interni anno 2021¹², attesta che il sistema informativo non consente di

¹² Acquisita al prot. Cdc 1225 del 31 gennaio 2023.

rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra la Regione e le sue società partecipate e che non è stata effettuata la riconciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati (art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011. Su quest'ultimo punto, ha precisato che *“È stata attivata la ricognizione di tutte le poste creditorie iscritte nel bilancio delle società nei confronti della Regione e trasmessa ai Revisori dei Conti della Regione Siciliana per l'elaborazione di un documento conciliativo dei rapporti di credito e debito fra Società e Regione Siciliana”*.

Preme in merito precisare, come proprio l'assenza di un sistema informativo adeguato, determina, in primo luogo, una non chiara rappresentazione dei rapporti di debiti e crediti, così come ampiamente evidenziato nella parte relativa ai rapporti di debito e credito con gli organismi partecipati.

Revisione ordinaria delle partecipazioni dirette e indirette

Il piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie possedute dalla Regione siciliana, per l'esercizio 2021, è stato approvato con D.P. Reg. n. 502/GAB del 17.1.2022, previa delibera di giunta n. 603 del 30.12.2021.

Dall'analisi del Referto sulla relazione annuale del Presidente della Regione sui controlli interni anno 2021¹³, emerge che alcune delle criticità risultano ancora sussistenti.

Nel Referto *de quo*, si precisa, infatti, che *“Dall'esame delle singole schede di dettaglio relative agli interventi di razionalizzazione adottati, si evincono le seguenti criticità: a) l'insussistenza della stima dei risparmi di spesa attesi; b) in generale la mancata esposizione delle motivazioni delle azioni programmate e delle modalità di attuazione di tutte le misure, in relazione ai termini previsti per il completamento; c) in alcuni casi si indicano generiche azioni di razionalizzazione senza fornirne le modalità attuative (Airgest Spa; Siciliacque); d) in alcuni casi le misure adottate non sono chiaramente riconducibili alle fattispecie di contenimento dei costi/dismissione (Mercati agroalimentari Sicilia).”*

Organi societari, personale e consulenze:

L'analisi delle società partecipate, sotto tale profilo, ha evidenziato delle criticità, le cui più rilevanti si rappresentano di seguito.

¹³ Delibera Sezione di controllo per la Regione siciliana n.318/2023 /FRG.

In tema di compensi agli organi amministrativi, si rileva che la società Interporti Spa (società *in house*), sebbene abbia conseguito un utile nel bilancio 2020, aveva chiuso in perdita i bilanci 2017-2018-2019, quindi, nel 2020 la decurtazione prevista dall'art. 21, comma 3, del D.Lgs. 175/2016 avrebbe dovuto essere applicata, in aggiunta a quella prevista, nell'ottica generale del contenimento della spesa pubblica, mediante la L.R. 9/2015, tra altro, previgente all'entrata in vigore del D.lgs. 175/2016.

Ciò non è avvenuto e, dunque, tale aspetto è stato oggetto di approfondimento in contraddittorio con l'Amministrazione regionale che, con apposita memoria, prot.124852 del 08.11.2023, ha precisato che *“Con nota prot. n. 61385 del 22/06/2022, questa Ragioneria Generale ha già rappresentato che “La Regione con l'art. 33 della L.R. n. 9/2015 ha ritenuto di apportare la decurtazione del 30% dei compensi corrisposti agli organi di amministrazione e di controllo delle società, per cui avendo già ridotto l'importo dei compensi, non ha provveduto all'applicazione di quanto previsto dall'art. 21 del D.Lgs n. 175/2016”.*

Le argomentazioni utilizzate dalla Regione, a parere di queste Sezioni riunite, non risultano dirimenti.

La decurtazione prevista dall'art. 33 della L.R. n.9/2015 non assorbe, infatti, la riduzione prevista dall'art.21 del D.lgs. n.175/2016, che va applicata ai compensi percepiti alla data di entrata in vigore del predetto decreto legislativo, tra l'altro, successivo alla legge regionale sopra richiamata.

Preme, tra l'altro, precisare che le due norme, art. 33 della L.R. n.9/2015 e art.21, comma 3, del D.lgs. n.175/2016, hanno delle *ratio* diverse. La prima aveva lo scopo di ridurre i costi degli organi di *governance* delle società partecipate, per mera scelta del Legislatore regionale, l'altra, invece, è finalizzata a sanzionare, in termini remunerativi, la non efficiente gestione societaria.

Una diversa lettura, tra l'altro, porterebbe all'irrazionale conseguenza che i diversi Amministratori si vedrebbero garantiti lo stesso compenso a prescindere delle modalità, più o meno adeguate, di gestione ed amministrazione societaria, vanificando, di fatto, la *ratio* sottesa nell'art.21, comma 3, del D.lgs. n.175/2016.

La riduzione di cui all'art.21 del D.lgs. n.175/2016, dunque, secondo queste Sezioni riunite, va applicata sui compensi già decurtati da quanto disposto dall'art.33 della succitata L.R. n.9/2015.

Queste Sezioni Riunite, dunque, auspicano un tempestivo intervento degli organi preposti, al fine di ottemperare a quanto previsto art. 21, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016.

Passando ad analizzare le altre società, si rileva che il Parco Scientifico Tecnologico S.C.P.A., ha superato, per i compensi agli amministratori, il limite dell'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

In merito, queste Sezioni riunite invitano l'amministrazione regionale, nella qualità di socio pubblico, a porre in essere quanto necessario, al fine di ricondurre tali compensi nei limiti di legge di cui all'articolo 11, commi 6 e 7, del D.lgs. 175/2016.

In riferimento **al personale** l'Amministrazione regionale ha rappresentato che «Per l'anno 2021 è stato rispettato il divieto di assunzione da parte delle società. Anche Irfis, Sicilia Digitale e Seus, esonerate dal divieto con la delibera n. 619/2020, non hanno proceduto ad assunzione di personale».

In merito, invece, alle **consulenze** l'Amministrazione regionale ha fornito un prospetto di sintesi da cui sono state estratte le informazioni riportate nella tabella a seguire.

Denominazione	% PART.	Incarichi di consulenza conferiti 2021	Totale compensi attribuiti
AST Spa	100%	Nessun incarico	
IRFIS Spa	100%	13	€ 132.285 oltre oneri, Iva e CPA
RESAIS Spa	100%	3	€ 16.627 oltre oneri
SICILIA DIGITALE Spa	100%	2	€ 24.789,96 + ulteriore importo n.d.
AIRGEST Spa	99,96%	9	€ 76.484,46 + ulteriore importo n.d.
MAAS Scpa	95,33%	3	31.864,50 €
INTERPORTI Spa	89,71%	4	41.617,00 €
PARCO TECNOLOGICO SCIENTIFICO Scpa	88,29%	4	51.475,43 €
SAS Scpa	82,72%	56	€ 233.506,80 + ulteriori importi nn.dd.
SEUS Scpa	53,25%	2	€ 17.500 oltre Iva e Cpa
SICILACQUE Spa	25%	Nessun dato comunicato	
Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia Trasporti Navali, Commerciali e da Diporto SCaRL	7,20%	5	100.770,00 €
Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia AgroBio e Pesca ecocompatibile SCaRL	7,05%	Nessun dato comunicato	

Fonte: Rielaborazione Cdc sulla scorta della nota di riscontro prot. Cdc 88/2023 allegato 2

13 LO STATO PATRIMONIALE

(Magistrati Emanuele Mio e Giuseppe Di Prima)

Con riferimento allo stato patrimoniale dell'esercizio finanziario 2021, è emerso che le criticità di carattere generale, già rilevate per l'esercizio 2020, così- come anche nei precedenti esercizi, risultano, in massima parte, ancora presenti.

Appare, infatti, 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 con riferimento alla classificazione delle voci del patrimonio, sia per quanto riguarda i criteri di valutazione.

In relazione a tale aspetto è stato chiesto di specificare per quali componenti del patrimonio tale processo risulti ancora *in itinere*, chiarendo, in dettaglio, i motivi di tale ritardo o le cause ostative alla definizione delle singole procedure, stante anche la costituzione di un apposito gruppo di lavoro.

Dall'esame delle numerose note dei dipartimenti trasmesse dalla Ragioneria generale non risulta completata la ricognizione ordinaria e straordinaria del patrimonio, perlopiù a causa del mancato rilascio dell'applicativo, da parte di Sicilia digitale S.p.A., di implementazione del sistema GECORS.

Il gruppo di lavoro ha evidenziato le criticità più rilevanti che ostacolano il completamento della ricognizione straordinaria dei beni immobili nonché della loro corretta valorizzazione secondo i principi armonizzati, in particolare:

- a) il ritardo nel completamento della ricognizione fisica degli immobili;
- b) l'assenza di un unico software di inventariazione\gestione dei beni immobili secondo i principi contabili del d.lgs n. 118/2011 (istituzione del R.U.I. e registro dei beni ammortizzabili, calcolo degli ammortamenti e relativi fondi, corretta valorizzazione, corretta classificazione dei beni, etc.);
- c) l'assenza dei modelli informatizzati per la gestione degli immobili (modelli carico, scarico, etc.);
- d) l'assenza sino all'anno 2022, di una struttura di coordinamento per tale attività attribuita adesso al Dipartimento regionale Finanze.

Anche con riferimento alla ricognizione straordinaria ed analitica degli oggetti d'arte (o di valore) permane la criticità già rilevata in passato.

In merito alla ricognizione straordinaria ed analitica dei beni mobili a seguito dell'emanazione della circolare n. 4 del 22/01/2019 e sull'adeguamento del sistema GE.CO.R.S. ai fini della redazione dell'inventario si auspica che il nuovo programma saprà gestire il patrimonio mobiliare, sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista finanziario per la produzione integrata dello Stato Patrimoniale in base ai principi dell'“Armonizzazione contabile”.

Non risulta ancora completato il processo di ricognizione straordinaria prevista per l'avvio della contabilità economico patrimoniale per tutte le tipologie di beni, sebbene la Regione abbia precisato in passato di avere avviato sin dal 2016, in occasione dell'avvio della contabilità economico patrimoniale, la riclassificazione delle singole voci, secondo i nuovi principi dell'armonizzazione e secondo quanto indicato dall'allegato 4/3.

Anche per l'anno 2021 viene confermata l'assenza di un supporto informativo finalizzato a dotare la Regione di un adeguato sistema di controllo e verifica dei rapporti finanziari e patrimoniali con gli Enti/Organismi, di conseguenza la Ragioneria Generale sottolinea la difficoltà della rappresentazione contabile dei dati in argomento.

Tuttavia, la stessa ha valutato positivamente un software, sottoposto all'analisi dall'Autorità Regionale per l'Innovazione Tecnologica, che in futuro potrà agevolare il reperimento delle informazioni attraverso l'acquisizione dei documenti amministrativi - contabili, in vari formati (pdf, excel, Word, etc.), dai soggetti controllati, tramite l'utilizzo di una piattaforma web.

Viene rappresentato che tale modalità di acquisizione dei documenti amministrativi - contabili (dati anagrafici degli Enti/Organismi, atti costitutivi, statuti, decreti di nomina degli Organi di Amministrazione e di Controllo, bilanci preventivi e consuntivi, relazioni semestrali, etc.) semplificherebbe notevolmente la corretta redazione dello Stato patrimoniale della Regione, nonché la necessaria preventiva ricognizione straordinaria in materia nonché la verifica dei crediti e debiti reciproci di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, del D. Lgs n. 118/2011 e s.m.i. e la redazione di un documento conciliativo dei rapporti di credito e debito tra gli Enti/Organismi e la Regione Siciliana.

Appare ancora irrisolta la problematica riguardante la “registrazione contabile concomitante” dei movimenti finanziari e dei correlati movimenti di natura economico-

patrimoniale, al fine di consentire la tracciabilità di tutte le operazioni gestionali e la movimentazione delle voci del piano dei conti integrato di cui all'art. 4 del D.lgs. 118/2011.

In conclusione:

- 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, sicché non sono stati predisposti l'inventario unico dei beni e il registro dei beni ammortizzabili e conseguente mancata determinazione degli ammortamenti relativi ai "*Fabbricati*" e delle "*Plusvalenze patrimoniali*" e "*minusvalenze patrimoniali*";
- 2) non è stato completato l'inventario dei beni dell'ex Azienda foreste demaniali;
- 3) non è stato utilizzato un metodo di registrazione contabile concomitante e sincronico in partita doppia;
- 4) non è stata elaborata la conciliazione dei rapporti di credito e di debito tra le società partecipate e la Regione siciliana;
- 5) non vi è evidenza contabile in merito alle refluenze delle risultanze dei rendiconti degli enti strumentali della Regione sullo Stato patrimoniale della medesima anche 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;
- 6) non è chiara la valorizzazione dei ratei e risconti.

14 IL CONTO ECONOMICO

(Magistrati Emanuele Mio e Giuseppe Di Prima)

Agli Sulla base della rendicontazione economico-patrimoniale approvata dalla Regione con riguardo all'esercizio finanziario 2021, il risultato economico finale della complessiva gestione registra un valore positivo di euro 777.948.562, 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 CE, corrispondenti, rispettivamente, ad euro 19.397.793.275 ed euro 18.619.844.712.

Tale risultato finale, chiaramente inferiore a quello di euro 887.032.271 dell'esercizio precedente, evidenzia un sostanziale peggioramento di euro 109.083.708 (-12,30% da euro 887.032.271 ad euro 777.948.562); nel confronto con l'anno 2020, il decremento dell'esercizio 2021 va ascritto alla crescita degli elementi economici negativi (costi e oneri) in misura poco maggiore rispetto alla crescita degli elementi economici positivi (ricavi e proventi), come da valori riprodotti nella seguente tabella.

Tabella 1 - confronto tra i risultati economici conseguiti negli esercizi finanziari 2020 e 2021

CONTO ECONOMICO	2020	2021	VARIAZIONE	VARIAZIONE %
RICAVI/PROVENTI	19.289.609.879	19.397.793.275	108.183.396	0,56%
COSTI/ONERI	-18.402.577.608	-18.619.844.712	-217.267.104	1,18%
RISULTATO DI ESERCIZIO	887.032.271	777.948.562	-109.083.708	-12,30%

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati del Conto economico. Valori in euro.

Sull'evoluzione negativa del risultato economico finale nell'esercizio 2021 incide prioritariamente il rilevante peggioramento del saldo derivante dalla differenza tra componenti positivi e negativi della gestione, che subisce un ampio decremento rispetto al valore positivo del 2020, da euro 1.081.106.998 ad euro 648.882.030.

A tale risultato negativo si aggiunge il rilevante peggioramento, rispetto al 2020, del saldo negativo delle rettifiche di valore di attività finanziarie che aumenta in misura pari al 541,83%, da euro - 19.483.052 ad euro -125.047.751.

Tali dinamiche sono, di contro, bilanciate dall'evoluzione positiva dei risultati delle altre aree gestionali riconducibili alla gestione finanziaria e a quella straordinaria, come osservabile nella successiva tabella:

Tabella 2 - confronto tra i risultati intermedi del CE conseguiti negli esercizi finanziari 2020 e 2021

CONTO ECONOMICO - RISULTATI INTERMEDI	2020	2021	VARIAZIONE	VARIAZIONE %
DIFFERENZA TRA COMPONENTI POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE	1.081.106.999	648.882.030	-432.224.969	-39,98%
RISULTATO DI PROVENTI E ONERI FINANZIARI	-283.222.256	-247.272.553	35.949.703	-12,69%
RISULTATO DELLE RETTIFICHE DI VALORE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	-19.483.052	-125.047.751	-105.564.699	541,83%
RISULTATO DI PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	174.048.724	561.580.204	387.531.480	222,66%
IMPOSTE	65.418.143	60.193.368	-5.224.775	-7,99%
RISULTATO DI ESERCIZIO	887.032.271	777.948.562	-109.083.709	-12,30%

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati del Conto economico. Valori in euro.

La differenza tra componenti positivi e negativi della gestione subisce un rilevante peggioramento di euro 432.224.969 (da euro 1.081.106.999 ad euro 648.882.030) derivante principalmente dall'aumento dei componenti negativi, pari ad euro 373.638.883 a cui si aggiunge la diminuzione dei componenti positivi, pari a 58.586.085.

Nell'esercizio 2021 il risultato intermedio negativo derivante dalle rettifiche di valore delle attività finanziarie ha subito una sostanziale crescita, da euro - 19.483.052 ad euro - 125.047.751, dovuta prevalentemente a maggiori svalutazioni delle partecipazioni iscritte nell'attivo immobilizzato.

Rispetto all'esercizio precedente il risultato intermedio della gestione straordinaria ha registrato un rilevante miglioramento di euro 387.531.480 (da euro + 174.048.725 ad euro + 561.580.204), ascrivibile ad una crescita dei proventi straordinari pari a + 92.708.586 e ad un decremento degli oneri straordinari pari a +294.822.895.

Con riferimento alla connessione con il conto di bilancio, si evidenzia che le tabelle di raccordo tra il conto economico e la contabilità finanziaria illustrate nella nota integrativa risultano incomplete e le variazioni di collegamento tra i due sistemi di contabilità ivi riportate non sono adeguatamente esplicitate, sicché non risulta agevole individuare l'articolazione del risultato economico tra variazioni derivanti dalla gestione finanziaria di cui al conto del bilancio e variazioni provenienti esclusivamente dalle regole della contabilità economico-patrimoniale.

La movimentazione del Fondo pluriennale vincolato genera, nel conto economico, un aumento dei ricavi per la parte rilevata in entrata ed una diminuzione dei medesimi corrispondente al FPV di spesa, il cui saldo è pari a euro - 680.514.413.

Le tipiche operazioni di assestamento della contabilità economico-patrimoniale conducono alla rilevazione di risconti passivi e ratei e risconti attivi.

In particolare, i ricavi subiscono una rilevante diminuzione pari ad euro -216.483.451, derivante dalle rettifiche per risconti passivi connessi sia alla dinamica delle risorse vincolate del risultato di amministrazione che al rinvio dei contributi ricevuti per gli investimenti diretti, in correlazione al programma di ammortamento del costo di acquisizione dei cespiti alla cui copertura i predetti contributi sono destinati:

Gli accantonamenti ai fondi rischi ed oneri (alimentati sia dalla contabilità finanziaria che da quella economico-patrimoniale) registrano, rispetto all'esercizio precedente, una notevole riduzione, da euro 1.312.082.578 a euro 651.778.432.

In conclusione, operando una sintesi, vale osservare che gli elementi conoscitivi forniti dall'Amministrazione regionale consentono di cogliere gli aspetti migliorativi connessi al recepimento dei rilievi maggiormente significativi rappresentati dalla Sezione nel precedente giudizio di parificazione. In particolare, si fa riferimento alla compiuta inclusione nella contabilità economico patrimoniale delle implicazioni derivanti dall'evoluzione della parte vincolata del risultato di amministrazione, diversamente dall'esercizio precedente il cui bilancio conteneva solo parzialmente le risultanze dei vincoli del risultato di amministrazione.

Permangono perplessità in merito alla regolare rilevazione nella contabilità economico patrimoniale degli eventi gestionali correlati ad accertamenti ed impegni pluriennali: per il principio di competenza economica gli impegni/accertamenti per eventi gestionali, i cui effetti economici (perdite/proventi, acquisizioni/vendite di beni e servizi) si concludono nell'esercizio di manifestazione, danno luogo a componenti di reddito di competenza del medesimo esercizio. L'adeguamento a tali regole contabili richiede rilevazioni contabili modificative delle risultanze finanziarie sottostanti a tali fattispecie gestionali.

Si auspica infine una maggiore chiarezza espositiva in merito al raccordo tra la contabilità finanziaria e quella economico - patrimoniale al fine di garantirne completezza, chiarezza e trasparenza.

15 LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA

(Magistrato Antonio Tea)

La materia concernente le tecniche di quantificazione degli oneri e la tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali forma oggetto, come è noto, di specifiche attività di controllo intestate alla Corte dei conti.

L'art. 1, comma 2, del D.L. 10/10/2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 116 prevede, infatti, 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 di tipo referente, che rientra *«nell'alveo dei controlli di natura collaborativa»* (cfr., Corte cost., sentenza n. 39 del 2014, punto 6.3.3 del "Considerato in diritto") ed è svolto in posizione di ausiliarità rispetto alle Assemblee regionali, al fine di arricchire il loro patrimonio conoscitivo su un tema che riveste un elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile, contribuendo, in tal modo, a dare *«maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal terzo comma dell'art. 81 della Costituzione, ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti»* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

Gli esiti di tale attività di controllo costituiscono, peraltro, una base informativa fondamentale per le analisi da svolgere nel contesto del giudizio di parificazione, essendo chiara l'incidenza che il profilo di corretta copertura finanziaria delle norme di spesa può assumere ai fini del giudizio di regolarità delle poste contabili.

Per tale ragione, *«[L]a Relazione deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale, in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell'esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti che si sono già prodotti nel corso dell'esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti»*.

L'emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di

parificazione del conto consuntivo regionale, sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta)» (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

Con specifico riferimento alla Regione siciliana, la Sezione regionale di controllo ha proceduto alla disamina della legislazione varata nel corso dell'esercizio 2021 attraverso la Relazione approvata con la deliberazione n. 225/2023/RQ del 18 luglio 2023.

In tale sede, sono state rilevate molteplici criticità riguardanti, tra l'altro, l'assenza o l'inidoneità delle relazioni tecniche, l'utilizzo non adeguatamente supportato delle clausole di neutralità finanziaria, il rinvio a stanziamenti di bilancio sul presupposto (non puntualmente dimostrato) della sussistenza, in essi, di sufficienti disponibilità, la carenza informativa alla base delle decisioni di storno o di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, l'impiego della tecnica di copertura mediante rinvio alla legge di bilancio ai sensi del comma 1 dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, l'utilizzo del "tetto di spesa" quale modalità di copertura a fronte di posizioni soggettive di vantaggio non condizionate dalle disponibilità finanziarie, nonché le perduranti (e crescenti) complessità e farraginosità della tecnica legislativa.

Le odierne valutazioni tengono conto, pertanto, sia dei rilievi esposti nel menzionato Referto che delle risultanze dell'ulteriore attività istruttoria appositamente sviluppata ai fini del presente giudizio di parificazione.

Inoltre, in coerenza con la visione unitaria e ciclica del bilancio, poiché non tutte le poste contabili espunte nel rendiconto trovano titolo e fondamento sostanziale nella legislazione emanata nell'anno 2021, l'analisi non è circoscritta a quest'ultima, ma si estende anche alla legislazione formatasi negli esercizi pregressi, ogniqualvolta in relazione alla stessa sussistano problematiche ridondanti sulla legittimità delle partite esaminate (è il caso, ad esempio, del capitolo n. 476521, concernente "spese per l'espletamento dei servizi di trasporto pubblico locale", che ha registrato, anche nel 2021, gli effetti della disposizione di cui all'art. 13 della legge regionale n. 13 del 2019, espunta dall'ordinamento con la sentenza n. 16 del 2021).

Come affermato dalla Corte costituzionale, del resto, «[C]iascun rendiconto [...] è redatto alla luce dello specifico contesto normativo inerente all'esercizio finanziario cui fa riferimento. Per tale motivo, in sede di giudizio di parificazione, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti valutano, ogni anno, il rendiconto generale dell'esercizio finanziario trascorso, rendiconto che può

essere strutturato in modo differente da un anno all'altro, in sintonia con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento in tema di spesa» (Corte cost., sentenza n. 244 del 2020, punto 2.2.1 del "Considerato in diritto").

Nel corso dell'esercizio 2021 sono state approvate dall'Assemblea Regionale Siciliana 33 leggi regionali.

Considerate le specifiche finalità del giudizio di parificazione, a fronte di tale complessiva produzione normativa, si è ritenuto di orientare l'attenzione, primariamente, verso quelle disposizioni dichiarate incostituzionali ovvero sospettate di incostituzionalità produttive di effetti «sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo» e «sul quantum della stessa» (Corte cost., sentenza n. 138 del 2019).

Con riferimento alle disposizioni dichiarate incostituzionali, una prima ricognizione è stata effettuata nell'ambito della richiamata Relazione allegata alla deliberazione n. 225/2023/RQ del 18 luglio 2023 della Sezione regionale di controllo.

Ai fini che qui interessano, si rileva che sono state colpite da pronuncia di incostituzionalità, tra le altre, le seguenti norme regionali approvate nel corso del 2021.

2.A) legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, legge regionale 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie) e legge regionale 27 dicembre 2021, n. 35 (Variazione al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023) :

Con la sentenza n. 190 del 2022 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

- 1) art. 5, comma 1, lettera f), della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9¹⁴;
- 2) art. 14 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9¹⁵;
- 3) art. 50 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9¹⁶;

¹⁴ Che apportava la seguente modifica all'articolo 55 della legge regionale del 7 maggio 2015, n. 9 e successive modificazioni: «dopo il comma 7 è aggiunto il seguente: "7-bis. Al personale del comparto in servizio a tempo indeterminato e determinato presso l'ufficio speciale - C.U.C., oltre al trattamento accessorio di cui al comma 7 dell'articolo 16 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e successive modificazioni è riconosciuta, a valere sul Fondo istituito con Delib. G.R. n. 387 del 24 novembre 2004, una retribuzione annua sostitutiva dei premi di cui al comma 4 dell'articolo 90 del CCRL vigente, nelle misure riconosciute dall'articolo 94 del CCRL vigente al personale del comparto in servizio presso l'UREGA. Trova, altresì, applicazione il comma 2 dell'articolo 94 del CCRL vigente».

¹⁵ Così formulato: «1. Al personale già trasferito all'Agenzia regionale di cui all'articolo 7 della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 e successive modificazioni, per mobilità e transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale in applicazione dell'articolo 9, comma 2, della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19 e successive modificazioni è riconosciuta, con effetti economici decorrenti dall'1 gennaio 2021, l'anzianità di servizio prestato presso le amministrazioni di provenienza. Tale servizio è equiparato a servizio prestato presso l'amministrazione regionale. 2. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzata, per gli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023, la spesa annua di euro 497.242,00 (Missione 1, Programma 10, capitolo 108157). A decorrere dall'esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

¹⁶ Così formulato: «1. Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Aziende del Servizio Sanitario Regionale e l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia procedono ad incrementare le ore di incarico a tempo indeterminato a ciascun

- 4) art. 53 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9¹⁷;
- 5) art. 54, commi 2 e 3, della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9¹⁸;
- 6) art. 55 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9¹⁹;
- 7) art. 56 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9²⁰;
- 8) art. 57 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9²¹;
- 9) art. 14 della legge regionale 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie)²².

medico veterinario specialista ambulatoriale interno, già titolare di incarico da almeno 5 anni, per il raggiungimento di almeno trenta ore di incarico settimanali per medico-veterinario. 2. Gli incrementi di orario eccedenti la quota di almeno trenta ore settimanali di cui al comma 1 devono essere motivati e autorizzati dall'Assessorato regionale della Salute, sulla base di una preventiva ricognizione del fabbisogno delle prestazioni e delle attività programmate o programmabili, relative alla specialistica ambulatoriale veterinaria, presso ciascuna Azienda sanitaria provinciale e presso la sede dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia e possono essere attribuiti nel rispetto del vincolo dell'equilibrio economico del bilancio aziendale. 3. I direttori generali delle Aziende sanitarie provinciali e dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale della Sicilia sulla base delle criticità riscontrate e della programmazione delle attività, compatibilmente con il titolo di specializzazione di cui all'allegato 2 dell'Accordo Collettivo Nazionale del 31 marzo 2020, in possesso di ogni medico veterinario specialista e sulla base dei criteri di valutazione, di cui all'articolo 21 comma 3, del citato Accordo Collettivo Nazionale, possono disporre una sola volta il passaggio dell'intero effettivo delle ore di incarico a branche diverse, allo scopo di ottimizzare e concentrare le risorse sulle attività prioritarie, previa formale accettazione degli interessati. 4. In caso di transito da una branca all'altra, allo specialista è riconosciuta l'anzianità di servizio già maturata. Al fine di garantire l'appropriatezza delle prestazioni, il transito ad altra branca potrà avvenire a seguito di un adeguato periodo di affiancamento. 5. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo, quantificati in euro 7.883.103 su base annua, trovano copertura sui fondi del servizio sanitario regionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. 6. L'articolo 46 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16 è abrogato»

¹⁷ Così formulato: «1. In conformità alle indicazioni espresse dall'Agenzia europea per i medicinali (EMA), nelle more dell'autorizzazione definitiva da parte dell'AIFA, è autorizzata la terapia genica "Zolgensma", già inserita dall'AIFA nell'elenco dei medicinali erogabili a totale carico del servizio sanitario nazionale ai sensi del decreto legge 21 ottobre 1996, n. 536, convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648, per il trattamento dei lattanti e dei bambini affetti da atrofia muscolare spinale (SMA) fino a 21 chilogrammi di peso, anche oltre i sei mesi di età. Ai relativi oneri si provvede a valere sulle risorse del capitolo 413374 nella misura di 4.200 migliaia di euro (Missione 13, Programma I, capitolo 413374)».

¹⁸ Disposizioni così formulate: «[...] 2. Le donne residenti nella Regione sono escluse dalla partecipazione al costo per l'accertamento di eventuali rischi procreativi attraverso lo screening prenatale per la diagnosi delle trisomie 13, 18 e 21 "Non Invasive Prenatal Test", test del DNA fetale circolante su sangue materno, effettuato presso i centri regionali di cui al comma 1. 3. Al fine dell'adeguamento delle strutture e degli impianti tecnologici, operativi e strumentali finalizzato ad assicurare l'offerta dello screening prenatale di cui al comma 2, è autorizzata la spesa di 4.000 migliaia di euro cui si provvede a valere sul fondo sanitario regionale».

¹⁹ Il cui testo recita: «1. Al fine di garantire maggiore accessibilità alla terapia antidolorifica nelle pazienti affette da endometriosi, in ottemperanza a quanto stabilito dalle società scientifiche del settore, l'Assessore per la salute è autorizzato a consentire la prescrivibilità dei farmaci antinfiammatori non steroidei in fascia A in deroga ai vincoli previsti dalla nota AIFA 66 per tutte le pazienti in possesso del codice di esenzione 063. Ai relativi oneri nei limiti di un milione di euro si provvede a valere sulle risorse del capitolo 413374 (Missione 13, Programma I, capitolo 413374)».

²⁰ Così formulato: «1. Al fine di adottare politiche di prevenzione dei rischi epidemici dovuti all'emergere nel territorio regionale di patologie animali e zoonotiche provenienti dall'area nordafricana ed al riemergere di patologie ritenute eradicato nel territorio regionale, è assegnato a Remesa (Rete Mediterranea per la Salute degli Animali), ufficio costituito presso l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia sotto l'egida dell'Organizzazione mondiale della sanità animale e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, un contributo pari a 250 migliaia di euro, per l'esercizio finanziario 2021, per lo svolgimento dell'attività istituzionale. Agli oneri derivanti dal presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale. Il contributo va dettagliatamente rendicontato con la specifica individuazione della spesa e relativa tracciabilità».

²¹ Così formulato: «1. Al fine di sopperire alle richieste derivanti dal rapporto di fabbisogno accertato dalle autorità sanitarie nazionali di produzione di "cannabis terapeutica", l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea è autorizzato, anche tramite i propri enti strumentali, all'avvio di progetti innovativi pure nelle forme del partenariato con le società presenti sul territorio nazionale, finalizzati ad avviare le procedure previste dall'articolo 17, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90».

²² Avente la seguente formulazione: «1. Per il rilancio dell'economia della Sicilia mediante il ripristino dei flussi turistici post pandemia Covid, al fine di assicurare la fruizione dei luoghi della cultura, ai sensi dell'articolo 9, comma 7, lettera e) del CCRL vigente è autorizzata per l'esercizio finanziario 2021 l'ulteriore spesa per il trattamento accessorio del personale a tempo indeterminato utilizzato per interventi di sicurezza e di vigilanza nei luoghi della cultura, pari a complessivi euro 1.061.600,00, di

Inoltre, con la sentenza n. 84 del 2023 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

- 1) art. 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9;
- 2) art. 4, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2021, n. 29 (*Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie*);
- 3) artt. 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge della Regione Siciliana 27 dicembre 2021, n. 35 (*Variatione al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023*).

2.B) legge regionale 3 agosto 2021, n. 22:

Con la sentenza n. 155 del 2022 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della seguente disposizione:

- 1) art. 12 della legge regionale n. 22 del 2021²³.

2.C) legge regionale 19 novembre 2021, n. 28:

Con la sentenza n. 200 del 2022 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della seguente disposizione:

- 1) art. 1 della legge regionale 19 novembre 2021, n. 28 (*Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana*).

Quanto alle disposizioni risalenti ad esercizi precedenti, l'attenzione è stata rivolta, come anticipato, all'art. 13 della legge regionale n. 13 del 2019, avente ad oggetto la proroga dei contratti di trasporto pubblico locale, la quale, essendo stata espunta dall'ordinamento con la sentenza n. 16 del 2021 (pubblicata in G. U. 17/02/2021 n. 7), ha prodotto effetti anche sul bilancio dell'esercizio 2021.

All'esito degli accertamenti istruttori e del contraddittorio espletato, il Collegio ritiene che debbano essere confermati i seguenti rilievi.

cui euro 193.600,00 quali oneri sociali a carico dell'amministrazione regionale ed euro 68.000,00 quale imposta regionale sulle attività produttive (I.R.A.P.) da versare (Missione 5, programma 2). 2. Agli oneri di cui al presente articolo si fa fronte mediante corrispondente riduzione della Missione 9, programma 5, capitolo 150032».

²³ Così formulato: «1. Dopo il comma 19 dell'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 è aggiunto il seguente: "19-bis. I soggetti di cui al comma 19, titolari di contratto di lavoro subordinato attualmente in servizio presso gli enti locali che godono dei trasferimenti a carico dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, dipartimento regionale delle autonomie locali, per i quali il numero di anni necessari al raggiungimento dei requisiti di pensionabilità non risulta inferiore a cinque anni computati alla data di entrata in vigore della presente legge e non siano stati soggetti alla stabilizzazione presso l'ente locale di appartenenza, possono esercitare l'opzione per la fuoriuscita a fronte della corresponsione di un'indennità omnicomprensiva di importo corrispondente a cinque anni della retribuzione già in godimento, calcolata in relazione agli emolumenti corrisposti in dipendenza del rapporto di lavoro a titolo non occasionale, saltuario e transitorio. L'accertamento del possesso dei requisiti è condizione necessaria per consentire la corresponsione dell'indennità secondo le specifiche procedure indicate al comma 20". 2. Al comma 20 dell'articolo 3 della legge regionale n. 27/2016 e successive modificazioni le parole "al comma 19" sono sostituite dalle parole "ai commi 19 e 19-bis"».

Articolo 36 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, articolo 4, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2021, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 15 aprile 2021, n. 9. Disposizioni varie) e articoli 2, comma 5, e 3, commi 3 e 4, della legge regionale 27 dicembre 2021, n. 35 (Variazione al bilancio della Regione per il triennio 2021-2023)

Le disposizioni in esame sono state dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 84 del 2023.

In merito alla loro eventuale applicazione e ai relativi effetti sul bilancio dell'esercizio 2021, l'Amministrazione ha comunicato quanto segue «*Riguardo la sentenza della Corte Costituzionale n° 84 depositata il 4 maggio 2023 e pubblicata in G.U. il 10 maggio 2023, e gli eventuali effetti prodotti medio tempore dalle suindicate disposizioni sul bilancio regionale, si comunica che non vi è stato alcun aumento di spesa e il tutto è avvenuto a invarianza finanziaria, anzi giova precisare che si è avuto un risparmio di spesa rispetto agli altri lavoratori ASU attualmente in utilizzazione ai quali, a differenza dei soggetti fuoriusciti, è stato riconosciuto un aumento del sussidio in base all'adeguamento ISTAT (vedi circolare INPS n° 14 del 23 febbraio 2023).*

Per quanto concerne i soggetti fuoriusciti, pari a n. 15 unità, si allegano i prospetti contenenti i capitoli di bilancio interessati, gli impegni assunti e i pagamenti effettuati:

[...]

Per completezza, si comunica che oltre i suddetti 15 soggetti, non sono più adottati altri provvedimenti di fuoriuscita ASU, a fronte di ulteriori 56 richieste pervenute e per le quali, a seguito della pronuncia di incostituzionalità, si sta provvedendo a comunicare il non accoglimento.

In ogni caso, si ribadisce che nessun aggravio di spesa si è verificato per il bilancio della Regione».

Questo primo parziale riscontro è stato successivamente integrato:

a) con la memoria prot. n. 132204 del 21 novembre 2023 (acquisita in pari data con prot. Cdc n. 251), con la quale è stato specificato che «*Per quel che concerne gli effetti sul bilancio derivanti dalle eventuali assunzioni a tempo indeterminato dei lavoratori che autorizzavano i commi 1, 2 e 7 dell'art. 36 della legge regionale 9 del 2021, si rappresenta che non è pervenuta a questo Dipartimento alcuna richiesta in tal senso e, quindi, non è stata effettuata alcuna assunzione, né vi è alcun effetto sul bilancio connesso all'applicazione di tali commi.*

Per quel che concerne il successivo comma 10 della norma succitata non è pervenuta alcuna pertinente richiesta né è stata effettuata alcuna erogazione in ordine al trattamento di fuoriuscita ivi previsto, pertanto, non vi è alcun effetto sul bilancio connesso all'applicazione di tale comma.

Per quel che concerne poi l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 3 della legge regionale 27 dicembre 2021 n. 35, si rappresenta che tali disposizioni non hanno inciso sulla spesa di bilancio in quanto con una norma successiva alla legge de qua, ed esattamente con l'articolo 18, comma 5, legge regionale 25 maggio 2022, n. 13, è stata autorizzata la spesa a copertura dei cosiddetti "contrattisti" (id est personale precario di cui al comma 9, articolo 30, legge regionale n. 5/2014 e s.m.i.) per l'anno 2022 e per ciascuno degli esercizi dal 2023 al 2038. Tale norma (articolo 18, comma 5, legge regionale 25 maggio 2022, n. 13) è tuttora in vigore.

Con l'occasione, ad integrazione di quanto già rappresentato con la citata nota prot. 25346 del 24/08/2023, si specifica che un ulteriore risparmio di spesa per il Bilancio della Regione è derivato dal fatto che ai fuoriusciti non è stato attribuito l'emolumento dell'integrazione oraria previsto all'articolo 7, comma 2, legge regionale 22 febbraio 2023, n. 2, per il personale ASU rimasto negli elenchi.

Infine va evidenziato che in ordine alle 15 istanze ammesse alla fuoriuscita dal bacino ASU in forza dell'articolo 36 della legge regionale 9/2021, esse sono state accolte nell'anno 2021 in una fase di piena vigenza della norma citata e di cui, allo stato attuale, permane esclusivamente la corresponsione delle rate previste annualmente. Alla luce di ciò, la situazione potrebbe già considerarsi cristallizzata ed esaurita in considerazione del fatto che è stato emanato nell'anno 2021 un provvedimento definitivo cui sopravvive una mera corresponsione rateizzata del beneficio»;

b) con la memoria prot. n. 132425 del 22 novembre 2023 (acquisita in pari data con prot. Cdc n. 253) con la quale è stato ulteriormente ribadito che: «[...] in riferimento ai commi 3 e 4 dell'art. 3 della legge regionale 27 dicembre 2021, n. 35 dichiarati illegittimi dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 84/2023, con la presente si comunica che oltre alla legge regionale n. 13 del 25 maggio 2022, art. 18, comma 5, che ha previsto la copertura finanziaria dei cosiddetti "contrattisti", da ultimo, il 15/11/2023, l'Assemblea Regionale Siciliana ha votato il disegno di legge n. 21/A stralcio III, articolo 27, "Disposizioni in materia di personale precario", in corso di pubblicazione, con il quale ha stabilito che: "I rapporti di lavoro a tempo determinato in corso del personale di cui al comma 9 dell'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modificazioni, inseriti nell'elenco di cui al medesimo articolo, che trovano copertura finanziaria nell'autorizzazione di spesa di cui al comma 5 dell'articolo 18 della legge regionale 25 maggio 2022, n. 13, a decorrere dall'anno 2022 e sino al 2038 (Missione 20, Programma 3, capitolo 217754), sono prorogati senza soluzione di continuità al 31 dicembre 2024". Pertanto si ritiene che, sotto ogni profilo, i contratti di lavoro del personale precario di cui all'elenco dell'articolo 30 della legge regionale

28 gennaio 2014, n. 5, non hanno più attinenza con l'art. 3, commi 3 e 4 della legge regionale 27 dicembre 2021, n. 35, né risentono degli effetti caducanti della sud detta sentenza della Corte Costituzionale».

La Regione ha quindi, per un verso, escluso che si siano verificate ricadute finanziarie sull'esercizio 2021 riconducibili alle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 7 e 10 dell'art. 36 della legge regionale n. 9 del 2021 ovvero alle disposizioni di cui ai commi 3 e 4, dell'art. 3, della legge regionale 27 dicembre 2021, n. 35 e, per altro verso, ha confermato l'avvenuta applicazione del disposto concernente la fuoriuscita dei lavoratori ASU dal bacino di appartenenza.

Riguardo alle ricadute finanziarie connesse ai provvedimenti di fuoriuscita di n. 15 lavoratori ASU dal bacino di appartenenza, deve concludersi che si tratti di spese non parificabili in quanto prive sia di legittima copertura normativa che di valida copertura finanziaria (considerato che la fonte normativa è stata ritenuta costituzionalmente illegittima, tra l'altro, «per violazione del principio dell'obbligo di copertura della spesa sancito dall'art. 81, terzo comma, Cost.»).

Ai fini del vaglio di regolarità di tali spese non assume rilevanza la circostanza, più volte evidenziata dalla Regione, per la quale non si sarebbe verificato alcun aggravio di spesa rispetto all'ammontare da corrispondere ove i medesimi soggetti avessero proseguito nel regime ASU, risultando per contro dirimente il fatto che l'erogazione sia stata sostenuta in diretta attuazione di una norma poi dichiarata incostituzionale e, quindi, *sine titulo*.

Né può aderirsi alla tesi secondo cui i rapporti sorti sulla base di tale norma sarebbero ormai esauriti, come parrebbe evincersi dal riferimento ad una situazione che «potrebbe già considerarsi cristallizzata ed esaurita in considerazione del fatto che è stato emanato nell'anno 2021 un provvedimento definitivo cui sopravvive una mera corresponsione rateizzata del beneficio».

Si osserva, anzitutto, che alcun rapporto esaurito può configurarsi nei confronti di questo Giudicante.

Infatti, le partite di spesa in questione formano oggetto specifico del presente giudizio e, in quanto tali, non possono in alcun modo essere considerate intangibili ovvero sottratte al pieno sindacato di questa Corte.

Come chiarito dalla Corte costituzionale, il procedimento di parifica si risolve «nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme di diritto oggettivo» e risulta pertanto «evidente che, ove queste ultime siano costituzionalmente illegittime e tali siano dichiarate,

il citato giudizio di conformità non possa avere esito positivo e, quindi, condurre alla “parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano” (sentenza n. 146 del 2019)» (Cfr. Corte cost., n. 189/2020, par. 3.1.1. del considerato in diritto).

Ne segue che, ai fini della decisione da assumere, la norma legislativa dichiarata incostituzionale non può trovare applicazione nel presente giudizio, in conformità a quanto previsto dall’art. 136, primo comma, Cost. e dall’art. 30, terzo comma, della legge n. 87/1953.

In secondo luogo, considerate le caratteristiche della fattispecie in esame, non pare riscontrabile alcun rapporto esaurito neppure sul piano delle relazioni intercorrenti tra l’Amministrazione e i soggetti destinatari dei provvedimenti emessi in applicazione della menzionata norma.

I rapporti instaurati appaiono, invero, qualificabili come rapporti di durata atteso che si tratta di situazioni pendenti e destinate a perdurare, con la corresponsione di somme a carico del bilancio regionale, fino al 2025.

D’altra parte, neppure sono decorsi i termini prescrizionali per il recupero dell’indebitato.

Pertanto, il capitolo n. 313728 non è parificabile nella misura in cui registra spese sostenute in attuazione del citato disposto normativo espunto (*ex tunc*) dall’ordinamento giuridico (vale a dire per l’importo di euro 107.267,40).

L’Amministrazione dovrà quindi assumere le iniziative correttive e rimediali meglio descritte nella decisione e nella annessa relazione.

Articolo 1 della legge regionale 19 novembre 2021, n. 28 (Norme in materia di funzionamento del Corpo forestale della Regione siciliana)

La disposizione in esame è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 200 del 2022.

Al riguardo, la Ragioneria Generale della Regione, richiamando il contenuto della nota prot. n. 79569 del 17 agosto 2023 del Comando del Corpo Forestale della Regione Siciliana, ha comunicato che «nel corso del 2021 non è stata data attuazione alla norma in argomento, pertanto, le risorse finanziarie recate dalla norma non sono state utilizzate».

Il punto richiede alcune precisazioni.

La norma dichiarata incostituzionale, nella sua formulazione originaria, prevedeva, al primo comma, che «Per le finalità assunzionali di cui all’articolo 1 della legge regionale 20 luglio 2020, n. 16 e successive modificazioni è autorizzata, per l’esercizio finanziario 2021, la spesa di euro

3.000.000,00 (Missione 9, Programma 5, capitolo 150521 - Spese per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione. (CAP. 14210))» e, al secondo comma, che «Agli oneri di cui al comma 1 pari a complessivi euro 3.000.000,00 si fa fronte, per l'esercizio finanziario 2021, mediante riduzione delle disponibilità della Missione 9, Programma 5, capitolo 150001».

Anche a seguito delle modifiche apportate dall'art. 9, comma 1, lettera a), della legge regionale 21 gennaio 2022, n. 1, l'indicazione del capitolo su cui assumere la spesa è rimasta immutata (Missione 9, Programma 5, capitolo 150521 - Spese per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione. (CAP. 14210)).

Il citato capitolo 150521, all'interno del conto del bilancio del rendiconto dell'esercizio 2021, espone un Fondo pluriennale vincolato pari a euro 2.474.643,56.

Quest'ultimo è stato iscritto in ragione della reimputazione, in sede di riaccertamento ordinario per l'esercizio 2022 (Delibera di Giunta regionale n. 540 del 23 novembre 2022), all'esercizio 2022, dell'impegno assunto con il D.D.G. n. 5037 del 22 dicembre 2021 per l'importo pari a euro 2.474.643,56 sul capitolo 150521 "Spese per l'espletamento di concorsi per l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione (CAP.14210)" dell'esercizio finanziario 2021.

Ciò posto, si ritiene che la voce relativa al Fondo pluriennale vincolato iscritta sul capitolo 150521 del conto del bilancio in esame, nonché il prospetto di cui all'allegato n. 9 (FPV) al rendiconto per le parti in cui la recepisce, non possano essere parificati trovando causa e fondamento in un impegno di spesa espressione di una norma dichiarata incostituzionale.

Non sono chiare le motivazioni per le quali, al momento del riaccertamento ordinario, l'impegno sia stato mantenuto e reimputato anziché eliminato, atteso che la sentenza della Corte costituzionale è stata pubblicata nel mese di luglio del 2022, mentre la delibera che approva il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2021 risale al 23 novembre 2022.

La mancata parifica, comunque, assume, nel caso di specie, un significato essenzialmente "tecnico", posto che risultano già assunte misure correttive.

L'impegno in questione è stato, infatti, azzerato con il D.D.G. n.5418 del 13 dicembre 2022 che ne ha disposto la riduzione nei seguenti termini: «è ridotto di €2.474.643,56 (euro due milioni quattrocentosettantaquattromilaseicentoquarantatre/56) l'impegno assunto con D.D.G. n.5037 del 22/12/2021 sul capitolo 150521 "Spese per l'espletamento di concorsi per

l'assunzione del personale del Corpo forestale della Regione (CAP.14210)" del bilancio della Regione esercizio finanziario 2021 e riaccertato sul medesimo capitolo al n. 1/2022».

Articolo 13 della legge regionale n. 13 del 2019 (dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 16 del 2021) e art. 7 legge regionale n. 14 del 2019 (dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 235 del 2020)

Come è noto, con la sentenza n. 16 del 2021, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 13 della legge regionale 19 luglio 2019, n. 13, avente ad oggetto la proroga dei contratti di trasporto pubblico locale.

Le conseguenze finanziarie e contabili di tale pronuncia sono state ampiamente trattate in occasione del precedente giudizio di parificazione concernente il rendiconto relativo all'esercizio 2020 (cfr., Relazione approvata con la deliberazione n. 2/2022/PARI, pagg. 139 e ss.).

La norma, come confermato dalla stessa Amministrazione, ha trovato attuazione anche durante il 2021.

Per la disamina della questione si rimanda al pertinente paragrafo all'interno del capitolo 2.

16 IL SISTEMA SANITARIO REGIONALE

(Magistrati Adriana La Porta ed Emanuele Mio)

Anche l'anno 2021 è stato condizionato dagli effetti dell'emergenza sanitaria da Covid-19, dichiarata con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 e cessata solo in data 31 marzo 2022, come disposto dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito in legge 19 maggio 2022, n. 52.

L'ambito sanitario è stato, quindi, coinvolto in prima linea a fronteggiare un'emergenza, per certi versi e nella sua gravità, impreveduta, come già illustrato nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2020, di cui alla decisione n. 2/2022/SS.RR./PARI di queste Sezioni Riunite.

In quella sede, queste Sezioni Riunite avevano rilevato come l'esigenza di fronteggiare tempestivamente un evento pandemico di quella portata avesse reso evidente, ove già non percepita, l'esigenza improcrastinabile di disporre di un sistema sanitario efficiente, oltre che tecnologicamente avanzato e adeguato alle nuove esigenze, che la pandemia ha reso evidenti anche sotto il profilo della tipologia di servizi da rendere ai cittadini.

In tal senso, già i primi interventi disposti con i diversi decreti-legge adottati a far data dal mese di marzo 2020 hanno introdotto e/o potenziato servizi resi fondamentali dall'emergenza da fronteggiare. Si fa riferimento, in particolare, ai decreti-legge n. 18 del 17 marzo 2020, n. 34 del 19 maggio 2020 e n. 104 del 14 agosto 2020, con i quali venivano dettate precise e specifiche disposizioni sia per incrementare le risorse finanziarie rese disponibili, sia per implementare, sotto il profilo organizzativo e gestionale, il Servizio sanitario nazionale.

Parlamento e Governo hanno, infatti, adottato la c.d. legislazione emergenziale, intervenendo sia con una significativa immissione di personale in tutte le forme contrattuali possibili - riducendo o sospendendo temporaneamente i vincoli precedenti - sia prevedendo un maggiore sviluppo della rete di assistenza sanitaria territoriale e disponendo un programma mirato di potenziamento ospedaliero e di dotazione tecnica, nei settori critici dei posti di terapia intensiva, area medica ad alta potenzialità, servizi DEA e di pronto soccorso.

Come affermato nel "Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi Sanitari regionali" di cui alla deliberazione n. 19/SEZAUT/2022/FRG della Sezione delle

Autonomie di questa Corte, avente come arco temporale di riferimento proprio il biennio 2020/2021, *“l’esperienza emergenziale ha evidenziato che anche i sistemi regionali con servizi ospedalieri efficienti, ma non supportati da una adeguata rete di assistenza territoriale, possono essere messi in crisi da eventi eccezionali. Lombardia e Veneto sono esemplificative di due modelli di servizio sanitario, l’uno più centrato sulle risorse ospedaliere, l’altro più bilanciato anche da una rete per l’assistenza distrettuale più strutturata sul territorio, come segnala anche il miglior punteggio conseguito da quest’ultima, al riguardo, nel 2019 (97,6 a fronte di 90 della Regione Lombardia, (...)). Le carenze messe a nudo dalla emergenza sono alla base dei programmi di investimento previsti dalla Missione 6 (“Salute”) del PNRR”.*

Per concludere, quindi, che *“Il SSN sta attraversando una fase di complessa transizione e mutazione del proprio assetto organizzativo, da un modello “a silos” centrato sulle risorse ospedaliere, ad uno più strutturato sul territorio, basato sull’integrazione reciproca tra assistenza territoriale e ospedaliera e sulla sanità digitale, per rispondere più efficacemente alle emergenze sanitarie e al trattamento di quelle patologie croniche derivanti dalla crescente incidenza nella popolazione delle classi di età più anziane”.*

Con l’emergenza pandemica da Covid-19 si è, quindi di fatto, interrotto il percorso decennale di contenimento della spesa sanitaria, mediante riduzione percentuale della stessa rispetto al Pil, riduzione che a partire dagli anni 2011-2012 trova la sua genesi, in particolar modo, nella crisi finanziaria. Esigenza di contenimento della spesa pubblica, cui si contrapponeva, viceversa, l’aumento dei costi nell’erogazione dei servizi sanitari²⁴.

Anche nell’esercizio 2021, quindi, la sanità, che rappresenta la principale destinazione della spesa primaria corrente delle regioni, ha registrato un aumento che riflette le spese legate all’emergenza sanitaria, pur in presenza di una contrazione del costo delle attività ospedaliere e specialistiche, sospese o rinviate perché non direttamente collegate con il “Covid-19”. La spesa sanitaria dell’anno 2021 va, quindi, inquadrata nel contesto delle complesse dinamiche del quadro emergenziale, manifestando peculiari profili di fondamentale rilevanza per l’efficientamento dei servizi sanitari, anche nell’ottica della garanzia dell’erogazione dei LEA.

²⁴ Tra i principali fattori che contribuiscono all’aumento dei costi: la tendenza all’invecchiamento della popolazione, la crescente fragilità dei pazienti anziani, il passaggio dall’acuzie alla cronicità e dalla mono alla pluripatologia, l’aumento dei flussi migratori e gli effetti della globalizzazione, la rapidità del progresso tecnologico, un mutato concetto di benessere e di qualità della vita e il conseguente forte incremento quantitativo e qualitativo del fabbisogno assistenziale da parte dei cittadini (Del. 29/2023/SEZ.AUT.).

Già nel “Rapporto 2021 sul Coordinamento della Finanza Pubblica” le Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte avevano osservato che con la crisi pandemica si era verificata una “*improvvisa interruzione del processo di stabilizzazione della spesa*” che era iniziato nel 2012 con un sistemico complesso di disposizioni in materia sanitaria che si è evoluto negli anni 2011-2020 e che ha generato quello che appare forse il più imponente esercizio di revisione della spesa, accompagnato da significativi miglioramenti gestionali e contabili. Questa pluriennale azione è stata affidata dalla legislazione a un complesso procedimento di monitoraggio, sanzioni e premialità, che ha coinvolto Stato (Ministero della Salute e MEF) e Regioni. L’azione di revisione della spesa ha trovato il suo perno nei cosiddetti “tavoli” per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica della erogazione dei Livelli essenziali di assistenza, ed è stata possibile proprio perché, la materia sanitaria è assistita da una dettagliata definizione normativa dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione.

Le valutazioni finanziarie e gestionali in materia di spesa sanitaria vanno, infatti, svolte avendo ben presente il rilievo costituzionale dei servizi erogati agli assistiti, rilievo che va tenuto ben presente in termini di efficienza dei servizi resi e temperato col principio dell’economicità dell’azione amministrativa, sempre rapportato allo scopo pubblico perseguito affidato alle amministrazioni competenti.

La Costituzione italiana, all’art. 32, riconosce il diritto alla salute definendolo un diritto fondamentale dell’individuo. Il diritto alla salute, come diritto fondamentale, viene inoltre tutelato dall’art. 2 Cost. ed essendo strettamente connesso al valore della dignità umana rientra anche nella previsione dell’art. 3 Cost.

L’effettività dell’erogazione dei LEA, originariamente individuati dal D.lgs. n. 229 del 1999²⁵ e, da ultimo, ridefiniti con D.P.C.M. del 12 gennaio 2017²⁶, lungi dall’essere un mero parametro di natura economico-gestionale, costituisce, invero, concreta attuazione di un principio fondamentale stabilito dalla Costituzione, espressione di un “diritto

25 Come poi modificati dall’Intesa Stato Regioni del 23/03/2005 e da tutte le successive integrazioni deliberate in sede di Conferenza Stato Regioni in materia dell’esercizio del cosiddetto “Patto della Salute”. Rispetto al precedente D.P.C.M., meramente ricognitivo e descrittivo dei livelli di assistenza, il nuovo D.P.C.M. ha viceversa valenza costitutiva dei nuovi LEA, costituendo fonte primaria per la definizione delle attività, dei servizi e delle prestazioni garantite ai cittadini, tramite il SSN, gratuitamente o con pagamento *ticket*. (Del. n. 6/2019/SS.RR./PARI, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana).

26 Rispetto al precedente D.P.C.M., meramente ricognitivo e descrittivo dei livelli di assistenza, il nuovo D.P.C.M. ha viceversa valenza costitutiva dei nuovi LEA, costituendo fonte primaria per la definizione delle attività, dei servizi e delle prestazioni garantite ai cittadini, tramite il SSN, gratuitamente o con pagamento *ticket*. (Del. n. 6/2019/SS.RR./PARI, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana).

incomprimibile” da intendersi quale *“nucleo invalicabile di garanzie minime”* il quale *“una volta normativamente identificato”* non può *“essere finanziariamente condizionato in termini assoluti”* ed è per tale ragione sottratto al bilanciamento con altri principi.

In questi termini, in materia, si è più volte espressa la giurisprudenza della Corte costituzionale, oramai consolidata sia in merito ai LEA che in merito alla corretta utilizzazione delle risorse a questi destinati (sentenze n. 233/2022, n. 142/2021 e n. 132/2021, n. 62/2020 e n. 57/2020, n. 169/2017).

In particolare, circa l’effettività del diritto alla salute la Corte costituzionale ha affermato che la stessa *“è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente, del corretto adempimento del precetto costituzionale. (...) In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l’erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione (sentenza n. 62 del 2020) per puntualizzare, quindi, che “l’effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi [...] deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie”.*

La più recente giurisprudenza della Corte costituzionale precisa, quindi, che i LEA assumono un valore di perno del sistema *“che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell’organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario”* (Corte cost., sentenza n. 142/2021).

Sotto il profilo amministrativo - procedimentale, l’art. 9 dell’Intesa Stato Regioni del 23 marzo 2005 ha previsto l’istituzione del *“Comitato permanente per la verifica dell’erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza”*²⁷, presso il Ministero della Salute.

È appena il caso di evidenziare un ulteriore aspetto procedimentale previsto per le Regioni in *“piano di rientro”*, ossia la riunione congiunta dei cosiddetti *“Tavoli per il monitoraggio adempimenti regionali”*²⁸ presso il MEF e *“Tavolo monitoraggio LEA”* presso il Ministero della Salute. La riunione dei due Tavoli prevista in forma congiunta vale ad

²⁷Il Regolamento di funzionamento è stato deliberato dalla Conferenza Stato-Regioni del 10/02/2011, n. 18/CSR.

²⁸L’art. 12 dell’Intesa Stato Regioni deliberata nella Conferenza Stato-Regioni del 23/03/2005 ha istituito il Tavolo di verifica degli adempimenti previsti dall’articolo 1, commi 173 e 181, della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (*cf.* art. 1, co. 184, lett. c), l. n. 311/2004).

attestare come lo sforzo di risanamento per le regioni in disavanzo sanitario strutturale deve in ogni caso mirare a garantire quanto meno l'erogazione dei LEA.

Sotto il profilo gestionale l'effettiva erogazione dei LEA emerge, quindi, nel suo risultato finale, nella c.d. "griglia LEA"²⁹, come da ultimo ridefinita con D.P.C.M. del 12 gennaio 2017.

Con D.M. 19 marzo 2019 è stato introdotto, in via sperimentale e con decorrenza dal monitoraggio per l'anno 2020, il Nuovo Sistema di Garanzia dei LEA (NSG) che, a differenza del precedente sistema valutativo (griglia LEA), produce un punteggio per ciascuna area assistenziale (prevenzione, distrettuale, ospedaliera) e considera adempiente le regioni che totalizzano un punteggio, in ciascuna area, pari ad almeno 60, con valore massimo fino a 100³⁰.

Su questo punto di particolare criticità, considerato che i risultati del monitoraggio dei LEA relativi al biennio 2020-2021 assumono un grande rilievo per la valutazione su come il sistema sanitario nel suo complesso abbia retto in termini di effettiva erogazione dei servizi essenziali, in condizioni di un rilevante aumento delle risorse disponibili, si sono espresse le Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte nel "Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica" e, successivamente, in sede di audizione sul Documento di Economia e Finanza 2022, tenutasi in data 14 aprile 2022, presso le Commissioni congiunte Bilancio di Camera e Senato.

I dati provvisori³¹, citati dal Rapporto sul Coordinamento Finanza Pubblica 2021, facevano intravedere un netto peggioramento di tutti gli indicatori; andamento confermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in occasione dell'audizione davanti alle Commissioni congiunte Bilancio di Camera e Senato del 14 aprile 2022 che affermano come il sistema sanitario, dunque, *"dovrà confrontarsi con i fabbisogni per la riduzione delle liste di attesa e quelli connessi al recupero di livelli di qualità nella garanzia dei LEA"*

²⁹La griglia LEA si compone di 22 indicatori, sulla base dei quali viene elaborato un unico punteggio che riassume la valutazione dei servizi erogati in ciascuna delle tre aree assistenziali: prevenzione, distrettuale, ospedaliera; sono considerati adempienti le Regioni che conseguano un punteggio complessivo pari o superiore a 160; viceversa, la Regione è considerata inadempiente.

³⁰Il monitoraggio basato sul Nuovo sistema di garanzia dei LEA (NSG), si basa su 88 indicatori, dei quali 22 (gli indicatori "Core") utilizzati per valutare l'erogazione dei LEA in ciascuna delle tre aree assistenziali (prevenzione, distrettuale, ospedaliera), mentre gli altri 66 ("no core") non concorrono alla formazione dei punteggi finali del Servizio sanitario regionale, pur costituendo una base informativa preziosa per la valutazione complessiva dei servizi sanitari regionali e dei loro fabbisogni assistenziali (tra gli indicatori "no core", ad esempio, oltre a quelli relativi ai tre livelli assistenziali, vi sono anche quelli che valutano il contesto per la stima del bisogno sanitario, l'equità sociale, e i percorsi diagnostico-terapeutici assistenziali).

³¹Alla data del Rapporto CFP non erano ancora pubblicati i risultati definitivi. Risultavano disponibili solo quelli (sperimentali) sul 2019.

segnati dalla crisi sanitaria. Come emerge dai primi dati relativi al monitoraggio degli indicatori core del nuovo sistema di garanzia (NSG) relativamente al 2020, per 12 indicatori sui 20 monitorati si registra un peggioramento dei risultati in oltre il 70 per cento delle Regioni/PA. Per 8 di essi il livello registrato è inferiore alla “soglia di sufficienza” nella maggioranza delle regioni” (Audizione Corte dei conti sul DEF 2022, Sezioni riunite in sede di controllo).

Nel mese di maggio 2023 il Ministero della Salute ha pubblicato la Relazione NSG 2021 sul Monitoraggio dei LEA attraverso il Nuovo Sistema di Garanzia (Metodologia e risultati dell’anno 2021).

Riguardo alla metodologia usata la Relazione ministeriale precisa che *“All’interno del Sistema di Garanzia è individuato (ai sensi dell’articolo 2, comma 4, del D.M. 12 marzo 2019) un sottoinsieme di indicatori (denominato “CORE”) da utilizzare per valutare sinteticamente l’erogazione dei LEA attraverso:*

- 1) il confronto delle misure degli indicatori con delle misure di riferimento, tenuto conto dell’andamento temporale;*
- 2) un punteggio per indicatore, secondo una scala definita di valori;*
- 3) un risultato globale regionale che indica entro quale soglia deve ritenersi garantita l’erogazione dei LEA;*
- 4) un risultato globale nazionale, che permette di monitorare il Paese nel tempo e di confrontarlo con altre realtà a livello internazionale.*

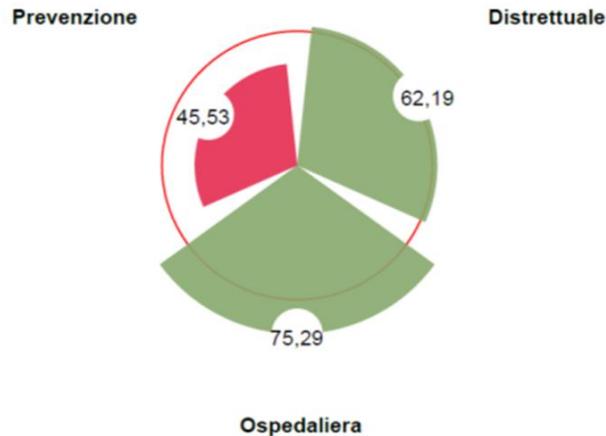
Le valutazioni del sottoinsieme costituiscono parte integrante del Sistema di Verifica degli Adempimenti cui sono tenute le Regioni per accedere alla quota integrativa prevista dall’articolo 2, comma 68, della Legge n. 191 del 23 dicembre 2009, ai sensi dell’articolo 15, comma 24, del D.L. n. 95/2012 (convertito, con modificazioni, in Legge n. 135/2012), di competenza del Comitato LEA”.

La Relazione precisa, quindi, che *“la lettura dei risultati dell’anno 2021 per le tre macro-aree di assistenza evidenzia, relativamente agli indicatori CORE, ancora diverse criticità attribuibili, in parte, all’evento pandemico; analogamente a quanto previsto per il 2020, considerata l’impossibilità di procedere con una valutazione che potesse essere disgiunta dagli effetti della pandemia, è stato stabilito (Comitato LEA 26 gennaio 2023) che tutti gli indicatori del NSG fossero calcolati a scopo informativo sull’intera annualità 2021”³².*

³² Per l’anno 2021, considerata l’importanza di trasmettere le informazioni relative a ciascun indicatore NSG e stabilito il carattere non valutativo del monitoraggio, non sono state prese in considerazione, ai fini della validità, le valutazioni attestanti l’insufficienza relativa alla copertura e qualità dei flussi informativi necessari al calcolo. I dati utilizzati per l’anno 2021 sono aggiornati al mese di dicembre 2022 e condivisi con il Comitato LEA del 9 marzo 2023.

Si riporta, di seguito, relativamente alla Regione Siciliana, il diagramma riepilogativo dell'esito del monitoraggio, distinto per area, tratto da detta Relazione ministeriale:

SICILIA – anno 2021



Fonte: Ministero della Salute. Risultati NSG 2021 – Regione Sicilia, pag. 79. Punteggi complessivi CORE, per area.

La figura riporta i punteggi complessivi CORE per area di assistenza; il cerchio rosso rappresenta la soglia di sufficienza (punteggio=60)³³.

Come affermato da questa magistratura contabile in sede di giudizi di parificazione dei rendiconti regionali³⁴ “ il raggiungimento di un determinato livello di prestazioni essenziali di assistenza sanitaria è influenzato non solo dall'ammontare del finanziamento erogato ma anche e, si aggiunge, soprattutto, dalle modalità di gestione dello stesso, essendo palese come un pur equo finanziamento in entrata (ben calibrato in base ai reali costi e fabbisogni standard, modalità ad oggi

³³ “La valutazione finale dell'area Prevenzione collettiva e sanità pubblica per il 2021 si attesta su un punteggio pari a 45,53, che secondo l'intervallo di riferimento (esito positivo nel range 60-100) risulta sotto la soglia di adempienza. Si segnalano criticità per tutti gli indicatori esaminati ad esclusione di P10Z - Copertura delle principali attività riferite al controllo delle anagrafi animali, della alimentazione degli animali da reddito e della somministrazione di farmaci ai fini delle garanzie di sicurezza alimentare per il cittadino e P12Z - Copertura delle principali attività di controllo per la contaminazione degli alimenti, con particolare riferimento alla ricerca di sostanze illecite, di residui di contaminanti, di farmaci, di fitofarmaci e di additivi negli alimenti di origine animale e vegetale. L'area Distrettuale per il 2021 si attesta su un punteggio pari a 62,19, che secondo l'intervallo di riferimento (esito positivo nel range 60-100) risulta sopra la soglia di adempienza. Si segnalano delle criticità per gli indicatori D09Z - Intervallo Allarme-Target dei mezzi di soccorso; D30Z - Numero deceduti per causa di tumore assistiti dalla Rete di cure palliative sul numero deceduti per causa di tumore; D33Za - Numero di anziani non autosufficienti in trattamento socio-sanitario residenziale in rapporto alla popolazione residente, per tipologia di trattamento (intensità di cura). La valutazione finale dell'area Ospedaliera per il 2021 si attesta su un punteggio pari a 75,29, che secondo l'intervallo di riferimento (esito positivo nel range 60-100) risulta sopra la soglia di adempienza. Si segnalano delle criticità per gli indicatori H17C - Percentuale parti cesarei primari in maternità di I livello o comunque con <1.000 parti e H18C - Percentuale parti cesarei primari in maternità di II livello o comunque con ≥ 1.000 parti” (Relazione NSG 2021, sul Monitoraggio dei LEA attraverso il Nuovo Sistema di Garanzia, pagg. 79/80).

³⁴ Sezione regionale controllo Lazio. Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica per l'esercizio finanziario 2020 di cui alla deliberazione n. 109/2021/PARI, vol. I pagg. 106-110.

non ancora attuata continuandosi ad applicare il solo criterio della quota capitaria) potrebbe essere in parte sprecato a causa di inefficienti gestioni”.

Detto orientamento, condiviso da queste Sezioni Riunite, si muove nel solco tracciato dalla già richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale la quale ha evidenziato come l’attuazione pratica dei profili costituzionali della tutela della salute sia strettamente connessa agli aspetti organizzativi, di modo che la funzione sanitaria pubblica possa essere esercitata su due livelli di governo: quello statale, che stabilisce le prestazioni da fornire ai cittadini, e quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare e garantire le prestazioni sul territorio, affermando, infine, che: *“E’ evidente che se un programmato, corretto e aggiornato finanziamento costituisce condizione necessaria per il rispetto dei citati parametri costituzionali, la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l’indeffettibilità del servizio...”; “...La separazione e l’evidenziazione dei costi dei LEA devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali e in quelli delle aziende erogatrici. Ciò al fine di garantire l’effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale...deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie”* (Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 2020).

Viene infine ribadito che *“l’effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale....In condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale....In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l’erogazione dei LEA compone un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione”.*

Queste Sezioni Riunite, in aderenza a quanto stabilito nella richiamata sentenza, ritengono, conclusivamente, che la puntuale gestione delle risorse afferenti all’area sanitaria, unitamente al contestuale controllo sulle eventuali inefficienze, possano garantire adeguati livelli essenziali di assistenza sanitaria, da verificare mediante un ottimale sistema di misurazione dei LEA, aspetti sui quali sarà necessario focalizzare l’attenzione nei prossimi anni.

Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2021 queste Sezioni Riunite hanno approfondito diversi aspetti della gestione della spesa sanitaria e del suo finanziamento.

Particolare attenzione è stata dedicata alla gestione dei fondi finalizzati all'emergenza sanitaria da Covid - 19 e ai fondi comunitari a seguito della rifinalizzazione delle risorse per contrastare gli effetti della pandemia, al loro impiego ed alla relativa contabilizzazione nel bilancio finanziario nell'ambito del perimetro sanitario, nonché all'esatta perimetrazione delle entrate e delle spese sanitarie nell'esercizio 2021, alla gestione dei residui e alla gestione della cassa riferita alla Sanità e relativa giacenza al 31.12.2021.

I dati a supporto dell'analisi sono stati desunti dallo schema di rendiconto approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 54 del 25 gennaio 2023, successivamente modificato per effetto della deliberazione n. 124 del 21 marzo 2023 a seguito delle osservazioni del Collegio de revisori.

In sede istruttoria sono stati, altresì, esaminati i verbali delle riunioni congiunte del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, con particolare riferimento alle riunioni del 3 maggio 2022, del 30 novembre 2022 e, da ultimo, del 30 aprile 2023.

Relativamente alle risorse, la Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, con l'Intesa del 4 agosto 2021 Rep. Atti n. 152/CSR, ai sensi dell'art. 115, comma 1, lettera a) del D.lgs. n. 112/1998, ha quantificato in 122.059,834 milioni di euro il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard per l'esercizio 2021³⁵.

35 L'art. 1, comma 403, della legge 30 dicembre 2021, n. 178 ha individuato il livello di finanziamento del Servizio Sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato per l'anno 2021 in 121.370,10 milioni di euro, incrementato:

- di 100 milioni di euro per effetto del successivo comma 415 per finanziare un'indennità di tutela del malato e per la promozione della salute, da riconoscere ai dipendenti del SSN appartenenti alle professioni sanitarie della riabilitazione, della prevenzione, tecnico-sanitarie e di ostetrica, alla professione assistente sociale nonché agli operatori socio-sanitari;
- di 100 milioni di euro per effetto del comma 467, come modificato dall'art. 20, co. 2, lett. g) del D.L. n. 41/2021, convertito con legge 21 maggio 2021, n. 69, per finanziare le prestazioni aggiuntive del personale del SSN in relazione alle esigenze di somministrazione dei vaccini contro il Covid-19;
- di 20 milioni di euro per effetto del comma 496 per finanziare la rivalutazione del fabbisogno di prestazioni erogate in mobilità attiva da IRCCS.

Il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale per l'anno 2021 è altresì incrementato:

- di 135 milioni di euro per effetto dell'art. 1, comma 463-bis, della L. 178/2020, come integrato dall'art. 20, co. 2, lett. c) del D.L. n. 41/2021, per finanziare il coinvolgimento di altri professionisti sanitari nella somministrazione dei vaccini contro il Covid-19;
- di 51,6 milioni di euro per effetto dell'art. 21 del D.L. n. 41/2021 per finanziare la proroga per quattro mesi delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 2 e 3 (Covid Hotel);

Tale importo è stato successivamente rideterminato in 122.060,834 milioni di euro dalla successiva Intesa del 21 ottobre 2021 Rep. Atti n. 203/CSR che recepisce i contenuti dell'ulteriore deliberazione CIPESS di modifica e integrazione della proposta di riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra le Regioni per l'anno 2021 di cui all'Intesa Rep. Atti n. 152/CSR del 4 agosto 2021.

Per effetto del riparto definitivamente operato con l'intesa 203/CSR del 21 ottobre 2021 l'importo del Fabbisogno Sanitario Regionale per il finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza della Regione siciliana è stato definitivamente quantificato in euro 9.370.247.908,00, al lordo delle entrate proprie stimate (€ 128.084.893,00) e dei saldi di mobilità extraregionale (- € 202.610.970,00) ed internazionale (- € 7.528.937,00).

L'importo del finanziamento a carico della Regione, per effetto della quota di compartecipazione stabilita dall'art. 1, comma 830, della L. n. 296/2006 e dall'art. 3, comma 1, della L.R. n. 26/2012 (49,11%), risulta pari ad euro 4.601.728.748,00.

L'importo del finanziamento a carico dello Stato risulta, invece, pari ad euro 4.640.434.267,00 di cui euro 3.008.259.767,00 a carico del Fondo Sanitario Nazionale (capitolo del bilancio statale 2700 iscritto nel programma 3.6 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria dello stato di previsione del MEF, che, oltre alla quota destinata alla Regione siciliana, finanzia le spese sanitarie vincolate a determinati obiettivi), ed euro 1.632.174.500,00 a carico della fiscalità regionale destinata al finanziamento della sanità (IRAP nella componente destinata alla Sanità e Addizionale regionale IRPEF) secondo i gettiti stimati³⁶.

- di 8 milioni di euro per effetto dell'art. 18-bis del citato D.L. n. 41/2021 per finanziare la somministrazione di un'indennità connessa all'emergenza epidemiologica in atto da corrispondere ai lavoratori in somministrazione del comparto sanità in servizio alla data del 1° maggio 2021.

Il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale per l'anno 2021 è altresì incrementato:

- di 51,6 milioni di euro per effetto dell'art. 26, co. 6-ter, del D.L. n. 73/2021, per garantire a tutti gli assistiti del SSN i cicli di riabilitazione termale e motoria e cardiorespiratoria;
- di 51,6 milioni di euro per effetto dell'art. 27, per finanziare l'esenzione di prestazioni di monitoraggio per pazienti ex-Covid;
- di 8 e 19,932 milioni di euro per effetto dell'art. 33, per finanziare il potenziamento dei servizi territoriali e ospedalieri di Neuro-psichiatria infantile e dell'adolescenza attraverso, rispettivamente, il reclutamento di professionisti sanitari e assistenti sociali e il reclutamento di psicologi;
- di 3,4 milioni di euro per effetto dell'art. 50, per finanziare il reclutamento straordinario di dirigenti medici e tecnici della prevenzione negli ambienti e nei luoghi di lavoro.

³⁶ L'art. 39, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, demanda al CIPE, su proposta del Ministro della sanità, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, l'assegnazione annuale delle quote del Fondo sanitario nazionale di parte corrente alle regioni e province autonome tenuto conto dell'importo complessivo presunto del gettito dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della quota del gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive stimati per ciascuna regione. Alla copertura dell'eventuale differenza tra l'ammontare dei gettiti previsti in sede di riparto del Fondo Sanitario Nazionale e quello effettivamente riscosso dalle regioni si provvede mediante specifica integrazione del Fondo sanitario nazionale quantificata dalla legge finanziaria. L'articolo 77 - quater del decreto-

Per l'anno 2021 il riparto del FSN, per la parte relativa ai contributi indistinti destinato al finanziamento della spesa sanitaria corrente finalizzata all'erogazione dei LEA, ha determinato per la Regione Siciliana un incremento nominale di circa 135,6 milioni di euro rispetto al precedente esercizio (€ 158,93 se si considera anche il miglioramento dei saldi di mobilità extra regione e internazionale).

Risulta, altresì, attribuito il finanziamento sanitario aggiuntivo di euro 130.107.689,00 a valere sulle risorse del fondo destinate a fronteggiare l'emergenza COVID-19 per le finalizzazioni individuate dalla normativa di riferimento, quota per la quale è espressamente esclusa la compartecipazione regionale.

Detti contributi risultano accertati nel conto del bilancio 2021 per euro 129.863.035,00 a fronte dell'intero importo rilevato nei bilanci di esercizio degli enti del SSR. La quota residua pari ad euro 244.653,84 risulta contabilizzata, invece, nel 2022.

Altre risorse che sono confluite al finanziamento per fronteggiare l'emergenza COVID riguardano i costi liquidati direttamente al Commissario Straordinario per euro 83.700,00, nonché le ulteriori risorse attribuite per legge dalle varie normative di riferimento, parte delle quali rilevate nel bilancio regionale nell'esercizio 2021 ma contabilizzate nei bilanci delle aziende del SSR nell'esercizio 2020 o rilevate nel bilancio regionale nell'esercizio 2022 ma contabilizzate nei bilanci delle aziende del SSR nell'esercizio 2021.

Le ulteriori risorse assegnate alla Regione siciliana per l'anno 2021 finalizzate a fronteggiare l'emergenza pandemica, quale ulteriore contributo alle spese sanitarie collegate all'emergenza COVID-19, riguardano:

- le risorse di cui al comma 1 dell'art. 19-*novies* del D.L. n. 137/2020 "Disposizioni finalizzate a facilitare l'acquisizione di dispositivi di protezione e medicali nelle RSA e nelle altre strutture residenziali", convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, pari ad euro 1.309.908,63;

legge n. 112/2008 stabilisce che: "*Le somme che affluiscono mensilmente a titolo di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ai conti correnti infruttiferi, istituiti presso la tesoreria centrale dello Stato, e intestati alle regioni e alle provincie autonome di Trento e Bolzano, sono accreditate, entro il quinto giorno lavorativo del mese successivo, presso il tesoriere regionale o provinciale. Resta ferma per le regioni a statuto ordinario, fino alla determinazione definitiva della quota di compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto (IVA), il meccanismo di garanzia per compensare le regioni a statuto ordinario delle eventuali minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF (meccanismo di garanzia di cui all'articolo 13, comma 3, del D.lgs. n. 56/2000). Conseguentemente le eventuali eccedenze di gettito IRAP e addizionale regionale all'IRPEF - con esclusione degli effetti derivanti dalle manovre eventualmente disposte dalla regione - rispetto alle previsioni delle imposte medesime effettuate ai fini del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato, sono riversate all'entrata statale in sede di conguaglio*".

- le risorse assegnate dall'Unione Europea nell'ambito della riprogrammazione delle risorse del fondo europeo di sviluppo regionale 2014-2020 a valere sull'Azione 1.6.1 sul PO FESR 2014/2020, pari ad euro 25.752.676,06;
- le risorse correlate al contributo riconosciuto dall'Agenzia per la Coesione Territoriale nell'ambito dell'Asse 5 del PON GOV per il quale è stato previsto il finanziamento di interventi finalizzati al rimborso delle spese straordinarie sostenute dalle otto regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) in coerenza con quanto indicato dal par. 3.1.3 "Ambito Sanitario" lettera h) "Supporto al personale del sistema sanitario impiegato nell'ambito dell'emergenza COVID-19", pari ad euro 122.965.745,47;
- le risorse di cui all'art. 16, comma 8-septies, del D.L. n. 146/2021 assegnate in sede di Conferenza Stato-Regioni del 20 dicembre 2021 (Rep. Atti n. 277/CSR) per fronteggiare le ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid-19 dell'anno 2021, pari ad euro 48.329084,00;
- le risorse di cui all'art. 26 del D.L. n. 17/2022 assegnate in sede di Conferenza Stato-Regioni del 16 marzo 2022 (Rep. Atti n. 29/CSR) per fronteggiare le ulteriori spese sanitarie collegate all'emergenza Covid-19 dell'anno 2021, pari ad euro 64.448.321,00.

Il finanziamento globalmente assegnato nell'anno 2021 per la finalità emergenziale risulta pari ad euro 420.683.403,76 a cui si aggiunge la possibilità di utilizzo in deroga delle risorse del *payback* farmaceutico relativo all'anno 2019, pari ad euro 105.572.525,00, messo a disposizione dell'equilibrio del settore sanitario dell'anno 2021.

Tabella n. 1 – Finanziamento globalmente assegnato nell’anno 2021 per l’emergenza da COVID-19

Fondo Sanitario aggiuntivo per l'emergenza COVID - 19	Importo	Capitolo	Anno di impegno Rendiconto Regione	Anno di impegno Bilanci SSR
D.L. n. 34/2020	76.910.371,76	413407-413408-413411-413413-413414	2021	2021
Legge n. 178/2020	16.725.461,00	413412-413420	2021	2021
D.L. n. 41/2021	32.368.195,00	413412-413417	2021	2021
D.L. n. 73/2021	3.859.008,00	413419	2021	2021
	129.863.035,76			
Ulteriori assegnazioni per l'emergenza da COVID - 19	Importo	Capitolo	Anno di impegno Rendiconto Regione	Anno di impegno bilanci SSR
D.L. n. 41/2021 art. 18-bis	244.653,84	413433	2022	2021
D.L. n. 105/2021 art. 5 conv. in L. n. 126/2021 - D.L. n. 127/2021 art. 4 conv. in L. n. 165/2021 e Protocolli attuativi (Costi liquidati direttamente dal Commissario straordinario)	83.700,00	413742	2021	2021
D.L. n. 137/2020, art. 19-novies, co. 1, conv. dalla L. n. 175/2020	1.309.908,63	413421	2021	2021
L. n. 178/2020, art. 1, comma 413	3.273.242,00	413401	2021	2020
D.L. n. 41/2021, art. 24	24.413.037,00	413418	2021	2020
D.L. n. 146/2021, art. 16, co. 8-septies	48.329.084,00	413426	2021	2021
D.L. n. 17/2022, art.26	64.448.321,00	413426	2022	2021
PON GOVERNANCE e Capacità istituzionale 2014-2020 Asse 5 REACT EU-FSE-Regioni del Mezzogiorno	122.965.745,47	413425	2021	2021
PO-FESR 2014/2020 - fondo europeo per lo sviluppo regionale 2014-2020 a valere sull'Azione 1.6.1	25.752.676,06	413416	2021	2021
	290.820.368,00			
TOTALE ASSEGNAZIONI 2021	420.683.403,76			

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

Queste Sezioni Riunite, nel rilevare il notevole incremento delle risorse del Fondo sanitario per effetto soprattutto dei finanziamenti straordinari finalizzati a fronteggiare l'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia da Covid-19, si associano alle considerazioni formulate dai tavoli tecnici ministeriali laddove invitano la Regione ad un attento monitoraggio dei costi a regime al fine di verificarne la sostenibilità al termine del periodo emergenziale, in considerazione che i minori costi sostenuti per via della minore erogazione delle prestazioni no Covid nel periodo della pandemia hanno comunque compensato parte dei costi sostenuti per il Covid.

L'Intesa Stato-Regioni n. 153/CSR del 4 agosto 2021, ai sensi dell'articolo 1, commi 34 e 34 bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha provveduto ad attribuire alla Regione Sicilia per l'esercizio 2021 l'importo delle quote vincolate del fondo sanitario per la realizzazione

di Progetti Obiettivo di rilevanza per il Piano Sanitario Nazionale, pari a complessivi euro 65.593.502,00, la cui quota a carico del bilancio regionale risulta pari ad euro 32.212.969,00.

Complessivamente le risorse destinate alla salute, tradotte in impegni assunti nell'esercizio di competenza, comprensive degli importi necessari al funzionamento del relativo apparato burocratico regionale (missione 13), costituite per il 90 per cento dal perimetro sanitario³⁷, assorbono oltre il 60 per cento circa della spesa del bilancio regionale (58% nell'esercizio 2020); il 65 per cento se consideriamo i capitoli delle uscite del conto terzi (64% nell'esercizio 2020) che movimentano fondi della sanità.

Tabella n. 2 - Incidenza delle spese sanitarie sul bilancio regionale

Titolo	Descrizione	Totale impegni rendiconto 2021	Missione 13	Perimetro sanitario gestione 2021	Impegni 2021 per reiscrizione residui perenti fondo sanitario	Totale impegni capitoli perimetro sanitario esercizio 2021
1	Spese correnti	15.762.177.304,44	10.195.454.263,70	10.139.781.936,34	40.048.014,66	10.179.829.951,00
2	Spese in conto capitale	1.528.592.800,97	48.770.303,95	46.164.232,65	1.149.710,10	47.313.942,75
3	Spese per incremento di attività finanziarie	527.774.452,32	1.520.853.992,15			-
4	Rimborso prestiti	1.749.710.791,79				-
		19.568.255.349,52	11.765.078.559,80	10.185.946.168,99	41.197.724,76	10.227.143.893,75
7	Uscite per conto terzi e partite di giro	3.063.436.040,26	2.970.960.116,00	2.970.960.116,00		2.970.960.116,00
	Totale complessivo	22.631.691.389,78	14.736.038.675,80	13.156.906.284,99	41.197.724,76	13.198.104.009,75

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati schema di rendiconto 2021

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

Secondo quanto disposto dall'art. 20, comma 1, del D. lgs n. 118/2011, l'impegno 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.

³⁷ L'incidenza delle spese impegnate per il settore della sanità (missione 13) sul perimetro sanitario è inferiore rispetto all'esercizio 2020 per via dell'impegno assunto sul capitolo 900028 non rientrante nel perimetro sanitario relativo alla parziale restituzione, per l'importo di euro 1.520.853.992,15, del mutuo trentennale contratto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la copertura dei debiti sanitari progressi ai sensi del Piano di Rientro del 31/07/2007.

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, commi 2, 2 bis, e 2 ter del D.lgs. n. 118/2011.

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

- a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate;
- b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso³⁸.

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

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

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

38 Con il D. lgs n. 126 del 2014 l'articolo è stato successivamente integrato mediante l'introduzione dei commi 2 bis e 2 ter. Ai sensi del comma 2 bis i gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono iscritti nel bilancio regionale nell'esercizio di competenza dei tributi.

Il comma 2 ter riguarda le regioni in piano di rientro e prevede l'iscrizione obbligatoria nel bilancio regionale triennale, nell'esercizio di competenza dei tributi, della quota dei gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali, destinata obbligatoriamente al finanziamento del SSR. Detta iscrizione comporta l'automatico accertamento e impegno dell'importo nel bilancio regionale e la regione non può disimpegnare tali somme se non a seguito di espressa autorizzazione da parte dei Tavoli di verifica.

L'allegato 41 allo schema di rendiconto, approvato con deliberazione n. 124 del 21 marzo 2023, fornisce il dato riepilogativo di competenza del perimetro sanitario raggruppato per fonti di finanziamento come di seguito rappresentato.

Tabella n. 3 – Prospetto perimetro sanitario - Allegato 41 allo schema di rendiconto

Riepilogo capitoli entrata e spesa del perimetro sanitario competenza a consuntivo 2021					
TIPOLOGIA FONDI	ACCERTAMENTI		IMPEGNI		DIFFERENZE
FONDI ORDINARI DELLA REGIONE	Accertamenti (Natura fondi 1 - liberi) - con utilizzo cap.1023 art. 3 per euro 671.529.131,03	6.305.117.208,91	Impegni (Natura fondi 1 - liberi) - escluso 215760, impegni con utilizzo fondi, impegni con utilizzo avanzo e partite di giro (per complessivi 68.256.657,53)	6.305.117.208,91	
FONDI ORDINARI DELLA REGIONE	Accertamenti (Natura fondi 1 - Vincolati) capp. 1779, 1921, 1923 e 3665	162.563.262,73	Impegni (Natura fondi 1 - Vincolati: cap.416517, 413368, 415208, 416573 e 417355) esclusi impegni con utilizzo avanzo e fondi (per complessivi 15.774.508,64)	152.380.311,16	10.182.951,57
FONDI EXTRAREGIONALI	Accertamenti (Natura fondi 2 - Vincolati Assegnazioni extraregionali)	126.412.229,30	Impegni (Natura fondi 2 - Vincolati Assegnazioni extraregionali) esclusi impegni con utilizzo avanzo per euro 4.252.498,90 cap.812410	125.874.078,94	538.150,36
FONDO SANITARIO - INDISTINTO	Accertamenti (Natura fondi 3 - FSN Indistinto - Capitoli 3415, 3358 e 7769)	3.210.418.645,00	Impegni (Natura fondi 3 - FSN indistinto)	3.210.418.644,36	
FONDO SANITARIO - VINCOLATO	Accertamenti (Natura fondi 3 - capp. 3365, 3486, 3684 e 3685)	180.906.515,33	Impegni (Natura fondi 3 - capitoli collegati al cap.3365, 3486,3684 e 3685)	180.906.515,33	
ALTRI INTERVENTI COMUNITARI	Accertamenti cap.7713- 8039 (Natura fondi 7)	122.965.745,47	Impegni cap. 413396-413425 (Natura fondi 7)	122.965.745,47	
Sub totale 1		10.108.383.606,74	Sub totale 1	10.097.662.504,17	10.721.102,57
PARTITE DI GIRO	Accertamenti nf. 3 capitolo 4219	2.970.960.116,12	Impegni sul cap. 215217 - Partite di giro	2.970.960.116,12	0
	Accertamenti nf. 1 capitolo - 7596 - Partite di giro	0,00	Impegni sul cap.900710 - Partite di giro	0,00	0
Sub totale 2		13.079.343.722,86	Sub totale 2	13.068.622.620,29	10.721.102,57
TOTALE ACCERTAMENTI PERIMETRO		13.079.343.722,86			
IMPEGNI CON COPERURA NON PERIMETRO	(No Perimetro)	30.157.639,77	Cap. 215760, 413345 e 413374	30.157.639,77	0,00
UTILIZZO FONDI	cap. 215740 e 613924	713.598,29	Cap. 413345 e 812009	713.598,29	0,00
UTILIZZO AVANZO	Cap. 2, 7 e 8	57.412.427,01	Cap. 215760, 413368, 417361 e 812410	57.412.427,01	0,00
UTILIZZO AVANZO	Cap. 7, 8 e 9	41.197.724,76	Cap. 413302, 812010 e 816601 - impegni di perenzione	41.197.724,76	0,00
TOTALE		13.208.825.112,69	TOTALE IMPEGNI PERIMETRO	13.198.104.010,12	10.721.102,57

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema di Rendiconto 2021

Dalla gestione di competenza dei capitoli inseriti nel "Perimetro Sanitario" nell'anno 2021 emerge un disallineamento fra impegni (€ 13.198.104.010,12) ed accertamenti (€ 13.208.825.112,69) per complessive 10.721.102,57 euro che costituisce l'avanzo di gestione 2021, relativo prevalentemente a fondi ordinari della Regione a destinazione vincolata (+ euro 10.182.951,57), alle assegnazioni extraregionali (+ euro 538.150,36) e ad arrotondamenti (+ euro 0,64).

Per effetto dell'errata contabilizzazione di una somma a valere sui fondi extraregionali, emersa in sede istruttoria, l'importo dell'avanzo di gestione generato dal disallineamento tra accertamenti e impegni del perimetro sanitario per l'anno 2021 risulta rideterminato in euro 10.719.518,93.

Va rilevato, sul punto, che la violazione da parte dell'Amministrazione regionale dell'art. 20, comma 2, del D.lgs. n. 118/2011 che impone l'esatta corrispondenza tra accertamenti e impegni del perimetro sanitario si presenta quale *prassi* costante, generando rilevanti disallineamenti tra le due partite che alimentano l'avanzo di gestione nel tempo.

Dalla rappresentazione sintetica e aggregata volta a quantificare l'importo del risultato di amministrazione al 31.12.2021 riferito alla Sanità, partendo dal fondo di cassa al 31.12 riferito al comparto sanità e tenendo conto dell'importo dei residui attivi, passivi e perenti, emergerebbe un importo dell'avanzo pari ad euro 598.113.488,60, non rinvenibile in atti.

Con riferimento alla quota di finanziamento statale e a valere sulla fiscalità regionale, pari a complessivi euro 4.640.434.267,00, il relativo importo risulta accertato come da Intese ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. n. 118/2011.

L'importo impegnato nei corrispondenti capitoli di spesa collegati, al netto della mobilità attiva, pari ad euro 4.640.434.266,36, risulta inferiore di soli euro 0,64, generando un avanzo di gestione di pari importo.

Relativamente ai capitoli di spesa collegati al finanziamento statale si evidenzia come l'esercizio 2021 sia stato interessato da un'operazione di rifinanziamento con Cassa Depositi e Prestiti del mutuo trentennale, a suo tempo stipulato dalla Regione Siciliana con il Ministero dell'Economia, a titolo di anticipazione, per l'estinzione dei debiti sanitari ai fini del Piano di rientro sanitario, che ha prodotto effetti rilevanti sulla corresponsione della rata prevista per l'anno 2021.

In particolare, in data 5 maggio 2021, con D.A. n. 24/2021, l'Assessore regionale dell'Economia, in virtù di quanto disposto dall'art. 4, comma 5, della L.r. n. 9/2021³⁹, ha autorizzato l'operazione di rifinanziamento con Cassa Depositi e Prestiti s.p.a. del suddetto prestito, stipulato originariamente con il MEF in data 6 ottobre 2008, rinegoziato in data 5 agosto 2014 e avente debito residuo pari ad euro 2.102.349.648,85.

³⁹ L.r. n. 9/2021, art. 4., comma 5 :*"Al fine di contenere il costo dell'indebitamento, l'Assessore regionale per l'economia, previa delibera della Giunta regionale e previo parere della Commissione Bilancio dell'Assemblea regionale siciliana, alla quale è comunque comunicata la definizione dei nuovi contratti entro 20 giorni dalla loro stipula, è autorizzato a definire operazioni di revisione, ristrutturazione e rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario in essere al 31 dicembre 2020, anche mediante rifinanziamento con altri istituti, nel rispetto della normativa sulle procedure ad evidenza pubblica e dei seguenti limiti: a) riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico del bilancio regionale ai sensi dell'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e successive modificazioni; b) preclusione di allungamento del piano di ammortamento; c) provvista finanziaria da acquisire per il rifinanziamento dei prestiti da estinguere di importo non superiore al debito residuo del prestito originario, senza che ciò comporti un aumento del debito nominale residuo della Regione siciliana di spese straordinarie quali spese istruttorie o penali previste dall'originario contratto di finanziamento per l'estinzione anticipata.*

Detta operazione ha comportato l'estinzione parziale del mutuo originariamente contratto con il MEF per l'importo di euro 1.500.000.000,00, la stipula di un contratto di rifinanziamento con CC.DD.PP. per il medesimo importo, in qualità di nuovo creditore che si sostituisce parzialmente al MEF, e la rimodulazione del piano di ammortamento del prestito, con conseguente adeguamento degli impegni di spesa assunti con il D.D.S. n. 1175 del 31.08.2016, sia in linea capitale che in conto interessi, che ha determinato, per l'anno 2021, un abbattimento della rata per l'importo di euro 37.419.666,39.

Va rilevato, a riguardo, che nonostante la stipula del contratto di rifinanziamento sia intervenuta nel mese di maggio 2021, con conseguente rimodulazione delle rate da corrispondere al MEF per la restante parte del prestito non rifinanziata (pari ad € 602.349.648,85) e delle nuove rate da corrispondere a CC.DD.PP. già a decorrere dal 30.06.2021, la rata 2021 di ammortamento del prestito rifinanziato, per l'importo di euro 22.315.895,42, è stata impegnata sui capitoli 214918 (quota interessi) e 900023 (quota capitale) del perimetro sanitario, unitamente alla quota di euro 25.533.032,49 corrisposta al MEF per un totale impegnato a valere sul Fondo sanitario corrente 2021 di euro 47.848.927,91.

Sul punto si ritiene, che, in considerazione dell'operazione di rifinanziamento del prestito originariamente contratto con il MEF per il piano di rientro del settore Sanità, effettuata già nel corso dell'esercizio 2021, configurandosi come un nuovo mutuo che ha dato luogo all'accensione di nuovo prestito con altro creditore (CC.DD.PP.), a tasso e condizioni diverse, e alla restituzione, seppur parziale, del prestito contratto per la Sanità, la Regione avrebbe dovuto già all'atto di stipula del contratto di rifinanziamento procedere ad impegnare le rate del nuovo prestito, secondo il piano di ammortamento concordato, a carico dei fondi regionali anche a prescindere dall'esito del giudizio di costituzionalità pendente sull'art. 6 della legge regionale n. 3/2016.

Il rilievo assume maggiore rilevanza in considerazione del fatto che l'art. 6 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, che poneva la rata del mutuo interamente a carico del fondo sanitario regionale, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza della Corte costituzionale n. 233 del 21 novembre 2022 per violazione dell'art. 117 della Costituzione e in relazione al quale la Regione si è tutelata mediante uno specifico accantonamento nel risultato di amministrazione 2021 per complessivi euro 303.546.783,73, pari alle rate del mutuo per gli anni 2019 e 2020 (euro 127.848.927,91 x 2), e quota parte della rata dell'anno 2021, pari ad euro 47.848.927,91.

Con riferimento alla quota di finanziamento del fondo sanitario indistinto a carico della Regione, pari ad euro 4.601.728.748,00, il relativo importo risulta integralmente accertato ed impegnato.

Fra i capitoli di spesa collegati al finanziamento regionale risulta inserito l'onere sostenuto annualmente dalla Regione siciliana per il finanziamento dell'Agenzia Regionale per l'Ambiente (ARPA) ai sensi dell'art. 58, comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9⁴⁰, mediante impegno sul capitolo di spesa 413372 del perimetro sanitario.

Sull'argomento in questione, sulla scorta dell'irregolarità della spesa già rilevata nell'ambito del giudizio di parifica del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'anno 2019, in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020, con decisione n. 2/2022/PARI, depositata in data 30 dicembre 2022, e per quanto di interesse in questa sede, queste Sezioni Riunite, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine alle disposizioni di cui all'art. 90 (*Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente*), comma 10, della legge regionale n. 6 del 3 maggio 2001 (*Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001*), come modificato dall'art. 58 (*Misure in materia di assetto organizzativo e finanziario dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente*), comma 2, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 (*Legge di stabilità regionale*), per le spese destinate nell'esercizio 2020 al finanziamento annuale dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A. Sicilia) a valere sulle risorse del Fondo sanitario regionale.

La questione, oggetto di separata ordinanza (Ordinanza n. 2/2023/PARI/QLC), è stata posta in riferimento ai seguenti parametri costituzionali: art. 117, terzo comma; art. 117, secondo comma, lett. e); artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Costituzione, in considerazione del fatto che l'art. 90, comma 10, della legge regionale n. 6 del 2001, nel disciplinare le modalità di finanziamento dell'ARPA Sicilia a carico del FSR, non opera alcun riferimento diretto all'erogazione di prestazioni di natura sanitaria afferenti ai LEA, non contemplando alcuna previsione che subordini la misura del trasferimento ad una preventiva attività di programmazione circa le prestazioni che dovranno essere rese dall'Agenzia nell'ambito dei LEA durante l'esercizio, né una successiva rendicontazione

⁴⁰ La norma 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.

dell'effettivo impiego delle risorse destinate all'erogazione di servizi sanitari, fondata su processi di rilevazione economica dei fatti di gestione improntati ai criteri della contabilità analitica⁴¹.

In assenza di una modifica normativa in itinere, la Regione ha posto l'onere dell'ARPA, pari a 29 milioni di euro, a carico del FSR fino all'esercizio 2022. Secondo quanto riportato dalla relazione al rendiconto 2021 (pag. 85), nelle more della definizione del giudizio di costituzionalità sulla norma autorizzatoria di spesa di cui all'articolo 90, comma 10, della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6 e ss.mm.ii., in termini prudenziali, è stato previsto un accantonamento di 58.000.000,00 euro nel risultato di amministrazione al 31.12.2021, relativo agli oneri destinati al finanziamento dell'A.R.P.A. posti a carico del Fondo sanitario regionale per le annualità 2020 e 2021.

Nell'esercizio 2021, allo stesso modo di quanto già rilevato in sede di giudizio di parificazione sul Rendiconto degli esercizi 2019 e 2020, è dato riscontrare che i contributi a valere sul Fondo sanitario regionale rappresentano oltre l'80% del valore della produzione dell'Ente. Infatti, il bilancio d'esercizio 2021 dell'ARPA, adottato con D.D.G. n. 181 del 27 aprile 2022, evidenzia un valore della produzione pari ad euro 35.163.200,00, di cui euro 34.106.055,00 sono costituiti da contributi in conto esercizio. L'ente ha, inoltre, chiuso il bilancio d'esercizio 2021 con un utile di euro 3.061.405,00 da portare a nuovo.

In considerazione che sulla norma di cui all'articolo 90, comma 10, della legge regionale 3 maggio 2001, con riferimento all'impegno di 29 milioni di euro assunto sull'esercizio 2020

41 Con riferimento ad ARPA Sicilia è stata già sollevata, da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 54 della legge regionale dell'11 agosto 2017, n. 16, la quale definiva e qualificava l'Agenzia quale ente del settore sanitario, di cui al comma 3 dell'articolo 4 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 e successive modifiche ed integrazioni e di cui alla legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25. Detta ultima norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 172 del 5 giugno 2018, con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica. Il Giudice delle leggi, ricostruito l'assetto normativo delle Agenzie regionali per la protezione ambiente, ha affermato che *"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)"*. Ed ancora, ha affermato che *"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"*.

a carico del Fondo sanitario regionale, pende il giudizio di costituzionalità innanzi la Corte Costituzionale, e che il medesimo impegno è stato assunto anche a valere del FSR dell'anno 2021, si rappresenta la rilevanza della questione di legittimità costituzionale anche ai fini del presente giudizio di parificazione per l'esercizio finanziario 2021.

Nell'esercizio 2021 è stato riconosciuto alla Regione siciliana, da parte dell'Agenzia di coesione territoriale, un contributo pari ad euro 122.965.745,47 nell'ambito dell'Asse 5 del PON GOV da destinare al rimborso delle spese straordinarie sostenute per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19, con particolare riferimento alle spese sostenute per il personale del sistema sanitario impiegato nell'ambito dell'emergenza stessa.

Con D.R.S. n. 1489 del 30.12.2021 l'importo del finanziamento riconosciuto è stato accertato sul capitolo di entrata 8039, appositamente istituito ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. ed inserito nel perimetro sanitario unitamente al correlato capitolo di spesa 413425.

La tabella di seguito esposta fornisce la rappresentazione degli accertamenti e impegni assunti nell'ambito del perimetro sanitario nell'esercizio 2021, la quale espone unicamente il finanziamento ricevuto nell'ambito dell'Asse PON GOV e capacità Istituzionale 2014 - 2020 - Asse 5 REACT EU - FSE previsto per tutte le Regioni del Mezzogiorno a sostegno delle spese sanitarie da COVID-19.

Tabella n. 4 - Utilizzo fondi comunitari

CAP.	DESCRIZIONE	ACCERTAMENTI 2021	CAPITOLO	DESCRIZIONE	IMPEGNI 2021	AVANZO DI GESTIONE
8039	PON GOVERNANCE e capacità istituzionale 2014-2020 ASSE 5 REACT EU - FSE - Regioni del Mezzogiorno - spese sanitarie COVID-19.	122.965.745,47	413425	PON GOVERNANCE e capacità istituzionale 2014-2020 ASSE 5 REACT EU - FSE - Regioni del Mezzogiorno - spese sanitarie COVID-19.	122.965.745,47	0,00
TOTALE ACCERTATO IN BILANCIO CAPITOLI RELATIVI AD ASSEGNAZIONI DI FONDI COMUNITARI		122.965.745,47	TOTALE IMPEGNATO IN BILANCIO CAPITOLI RELATIVI AD ASSEGNAZIONI DI FONDI COMUNITARI		122.965.745,47	0,00

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

Va rilevato, a riguardo, che la Regione siciliana nell'esercizio 2021 è stata destinataria di due ulteriori finanziamenti mediante utilizzo di fondi comunitari nell'ambito della riprogrammazione e ri-finalizzazione dei fondi del PO FESR Sicilia 2014/2020 in riferimento ai quali, con Decisione C (2020) 6492 del 18/09/2020, è stata approvata la proposta di riprogrammazione del PO FESR Sicilia 2014/2020 che ha determinato l'istituzione dell'Azione 1.6.1 "Investimenti necessari per rafforzare la capacità del complesso dei servizi sanitari di rispondere alla crisi provocata dall'emergenza epidemiologica" che ha portato alla certificazione

in *overbooking*, a fronte di spese rendicontate per l'anno 2020 da parte delle aziende del SSR, di una spesa complessiva di euro 25.752.676,06.

Una ulteriore spesa di euro 499.473,26, infine, è stata certificata sulle risorse del PO FESR 2014/2020 con riferimento all'obiettivo tematico 9.3.8 - *“Finanziamento investimenti per la riorganizzazione e il potenziamento dei servizi territoriali sociosanitari, di assistenza primaria e sanitari non ospedalieri compresa la implementazione di telemedicina, la riorganizzazione della rete del welfare d'accesso e lo sviluppo di reti tra servizi e risorse del territorio per favorire la non istituzionalizzazione della cura”* - nell'ambito del piano attuativo *“Azioni rivolte a tutti i beneficiari - operazioni a regia (o non territorializzate), tramite procedura negoziata con le aziende del SSR”*.

Dette operazioni non risultano contabilizzate nell'ambito del perimetro sanitario.

A tal riguardo, con particolare riferimento all'importo di euro 25.752.676,06, l'Amministrazione regionale, nell'ambito del decreto di riparto alle aziende beneficiarie (DDS n. 1413/2021), giustifica il mancato inserimento del capitolo di spesa correlato all'entrata relativa ai Fondi P.O. FESR Sicilia 2014-2020, specificatamente istituito per emettere i mandati di pagamento a favore delle aziende beneficiarie dell'importo certificato per i progetti retrospettivi Covid - linee di intervento 1.6.1, in quanto destinato ad accogliere somme da erogare Aziende Sanitarie per il rimborso di spese anticipate nell'anno 2020 e come tali già transiste nel perimetro sanitario.

Tale assunto, tuttavia, non risulta condivisibile da queste Sezioni Riunite in quanto le somme anticipate dalle Aziende per il sostenimento delle spese Covid dell'anno 2020 sono state coperte, nel frattempo, con risorse del Fondo sanitario corrente il quale, a seguito del rimborso a carico dei Fondi comunitari PO FESR 2014-2020, deve essere rifinalizzato alle spese sanitarie per le quali era stato originariamente assegnato.

Si conferma pertanto il rilievo mosso in ossequio al rispetto dell'art. 20 del Titolo II del D. Lgs. n. 118/2011 in merito al mancato inserimento nel perimetro sanitario del capitolo di spesa 413416 all'uopo istituito e alla mancata istituzione del correlato capitolo di entrata volto ad accogliere le somme a valere sul Fondo PO-FESR Sicilia 2014-2020 riprogrammate per specifiche finalità sanitarie.

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

Ritenendo, tuttavia, necessario sottoporre tali residui ad una ricognizione annuale tendente alla verifica della permanenza delle obbligazioni attive e passive, con decreto del Ragioniere Generale n. 2189 del 20 dicembre 2022 si è preso atto degli esiti della ricognizione dei residui attivi e passivi al 31.12.2021 svolto dai Dirigenti regionali competenti e della risultante di tale attività di verifica sui capitoli di entrata e spesa ricompresi nel perimetro sanitario nei seguenti termini: l'ammontare dei residui attivi 2021 del perimetro sanitario è pari ad euro 1.566.726.103,64 e l'ammontare dei residui passivi 2021 del perimetro sanitario è pari a euro 2.466.906.407,47, complessivamente in diminuzione rispetto all'anno 2020 (€ 2.720.889.631,37 i residui attivi ed € 3.387.697.565,46 i residui passivi).

Tra i residui attivi esistenti al 31.12.2021 assumono rilevanza i residui riferiti alle quote premiali 2012-2013 (4,92 milioni di euro) e 2014 (59,6 milioni di euro), oggetto di giudizio di parificazione del Rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2020 nell'ambito del quale è stata rilevata l'irregolarità dell'importo di euro 64.588.663,00 nella misura in cui non era stato previsto un adeguato accantonamento nel risultato di amministrazione per far fronte al rischio connesso all'elevata inesigibilità del credito vantato nei confronti dello Stato, atteso che il Ministero dell'Economia e delle Finanze non intendeva riconoscere alla Regione il diritto a riscuotere tali somme, ritenendo sussistente l'obbligo di cofinanziamento regionale per la quota del 49,11 per cento, fissata dal 2009 a titolo di compartecipazione al fabbisogno sanitario complessivo ai sensi dell'art. 1, comma 830, della legge n. 296/2006.

Sui residui attivi in questione, nell'esercizio 2021 permangono le problematiche connesse all'effettiva inesigibilità delle somme in questione, atteso che il MEF ha mantenuto ferma la propria posizione in merito all'insussistenza del credito della Regione nei confronti dello Stato e in considerazione del fatto che l'Avvocatura regionale, nell'illustrare le ragioni dell'assenza di fondamento della pretesa regionale, alla luce della normativa *pro tempore* vigente, ha invitato la Regione ad intraprendere la "via negoziale" per ottenere l'escussione del credito "*facendo leva sulla condizione di svantaggio della Sicilia rispetto alla situazione del resto del Paese*". L'Amministrazione regionale, tuttavia, ritenendo sussistenti i presupposti per far valere la propria posizione giuridica, ha presentato ricorso innanzi al T.A.R. Lazio di Roma avverso la nota MEF prot. n. 278665 del 30.12.2022, comunicando che la relativa udienza è stata fissata per la data del 6 dicembre 2023.

Per far fronte al rischio connesso alla riconosciuta inesigibilità delle somme in questione, in aderenza a quanto rilevato da queste Sezioni Riunite in sede di parifica sul Rendiconto 2020, l'Amministrazione regionale ha accantonato nel risultato di amministrazione, tra gli altri accantonamenti, l'intero importo del credito contestato pari ad euro 64.558.663,00.

La tematica si inserisce, infatti, nell'ambito dell'irrisolta contesa tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria e della mancata attuazione dell'art. 1, commi 830, 831 e 832, della legge n. 296 del 2006, sulla quale la Corte costituzionale è intervenuta più volte e in particolare con la sentenza n. 62 del 2020.

Tra l'altro, come asserito dalle Sezioni Riunite siciliane: *“il nuovo sistema della contabilità armonizzata, improntato ad una maggiore prudenza (d.lgs. n. 118 del 2011, allegato n. 1, § 9), richiede che in ogni esercizio sia svolto un puntuale riscontro sull'effettività delle coperture giuridiche della spesa attraverso una verifica in termini di sostenibilità finanziaria (Corte costituzionale, sentenza n. 274 del 2017, § 4 del considerato in diritto), in quanto, al fine di rispondere ai canoni dell'art. 81, comma terzo, Cost. anche in una prospettiva dinamica, la copertura delle spese deve presentarsi credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (ex plurimis, sentenze della Corte costituzionale n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)”*.

Pertanto, al fine di scongiurare il rischio connesso allo stralcio dei residui attivi esistenti alla data del 31.12.2020 per crediti riferiti ad annualità pregresse per i quali non si è configurato il presupposto della certezza, riverberandosi in un potenziale futuro peggioramento del risultato di amministrazione, la previsione di un apposito accantonamento all'interno del risultato di amministrazione si pone rispondente al postulato della prudenza e alla tutela dei futuri equilibri di bilancio.

Nell'ambito della gestione dei residui particolare rilevanza assumono gli importi contenuti nei residui passivi 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 dicembre 2021 ammonta a complessivi euro 345.540.961,94, di cui euro 239.416.264,60 riferite alla spesa corrente ed euro 106.124.697,34 riferite alla spesa per investimenti.

La maggior parte dei residui perenti originati dal perimetro sanitario è imputabile alle quote del Fondo sanitario relativo ad anni pregressi, complessivamente pari ad euro 239.031.710,76 (capitoli 413302, 413304 e 413322), da erogare agli enti del SSR.

Il fenomeno dei residui perenti ancora da riscrivere, 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 riscrittura, 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.

Per l'anno 2021 risultano riscritte sul capitolo 413302 somme in perenzione di parte corrente pari a complessivi euro 40.048.014,66, di cui euro 40.000.000,00 relative al Fondo sanitario indistinto 2012 ancora da erogare agli enti del SSR in applicazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2 ter, della legge regionale 26 novembre 2021, n. 29 e oggetto di ripetuti rilievi in sede di monitoraggio dell'equilibrio economico finanziario del sistema sanitario regionale, ed euro 48.014,66 per la liquidazione alla Casa di Cura "La Maddalena" di Palermo di somme a titolo di interessi c.d. comunitari (ex DL n.231/2002) per prestazioni erogate nel 2010.

Non si rivengono, invece, nel 2021 riscritture in merito alla somma in perenzione, quantificata dall'Amministrazione regionale in euro 36.400.493,69, relative al contenzioso pendente nei confronti della Fondazione "Istituto San Raffaele Giglio di Cefalù" per prestazioni erogate nell'ambito della sperimentazione gestionale ex articolo 9 bis del decreto legislativo n. 502/1992 nel periodo 2003/2009 in ossequio a quanto previsto con legge regionale n. 9/2021, art. 49⁴².

Sul punto, queste Sezioni Riunite hanno sollevato perplessità in merito alla composizione della massa debitoria maturata nei confronti della Fondazione "Istituto San Raffaele Giglio di Cefalù" nel cui importo risultano ricomprese somme relative a prestazioni erogate dalla

⁴² "1. Al fine di riconciliare le reciproche posizioni di credito e di debito tra la Regione, l'Azienda sanitaria provinciale di Palermo e la Fondazione Istituto G. Giglio di Cefalù (già Fondazione "Istituto San Raffaele Giglio di Cefalù"), l'Assessorato regionale della salute è autorizzato a procedere al ripianamento delle perdite di esercizio, maturate dalla Fondazione nel periodo della sperimentazione gestionale ex articolo 9-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, nel limite massimo di euro 36.400.493,69, da erogare in cinque annualità di pari importo negli esercizi finanziari 2021-2025, previa definizione di un apposito accordo finalizzato alla definitiva chiusura delle posizioni pregresse. 2. Ai relativi oneri si provvede a valere sugli impegni assunti dall'Assessorato regionale della salute nei confronti della medesima sperimentazione gestionale per le prestazioni erogate nel periodo 2003-2009, oggetto di contestazione e in atto contabilizzate tra le passività del bilancio della gestione sanitaria accentrata".

Casa di cura “Villa Maria Eleonora” di Palermo negli anni 2004 e 2005 per euro 14.264.592,97. A tal riguardo, l’Amministrazione regionale ha riferito che le posizioni debitorie esistenti nei confronti della suddetta struttura sono state oggetto di riconciliazione e che i relativi residui esistenti sono stati riprogrammati per far fronte al rischio di soccombenza nel giudizio pendente con la Fondazione.

Fermo restando che la materia costituirà oggetto di specifico e ulteriore approfondimento nel prossimo giudizio di parificazione, risulta necessario richiamare, già in questa sede, il disposto di cui all’art. 1, comma 557, della L. n. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) che ha riformato l’art. 30 del Titolo II del D.lgs. n. 118/2011 nel punto in cui introduce quanto segue: *<<Fermo restando quanto previsto dall’articolo 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle regioni rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie>>*.

Va rilevato, pertanto, che qualsiasi riprogrammazione di somme afferenti alla sanità, provenienti da risparmi nell’ambito della gestione del fondo sanitario regionale, deve essere finalizzata al sostenimento di spese sanitarie nel cui ambito risulta dubbia la ricomprensione di spese volte alla risoluzione di contenziosi in essere o alla copertura di perdite di esercizio pregresse di enti non ricompresi nel SSR.

Le reiscrizioni operate nell’esercizio finanziario 2021 per residui perenti di parte capitale sono risultate pari ad euro 1.149.710,12.

In sede di esame del rendiconto per l’esercizio finanziario 2021, queste Sezioni Riunite hanno approfondito gli aspetti contabili relativi alla cassa della gestione sanità, proseguendo l’attività istruttoria già avviata con riferimento all’esercizio 2020, laddove in sede di referto si era affermato che *“la Regione siciliana non ha correttamente e integralmente recepito le disposizioni previste dal D. Lgs. n. 118/2011 in materia di istituzione della cassa sanità e della corretta quantificazione della giacenza di cassa al 1° gennaio 2012”*.

Nello specifico, è stato rilevato che nel 2012 è stata adottata la circolare della Ragioneria generale, con la corretta implementazione del sistema regionale per la contabilizzazione distinta della cassa sanità dalla cassa regionale e l’istituzione, nell’ambito della cassa sanità, di appositi conti correnti volti ad accogliere distintamente le risorse statali (FSN - QUOTA STATO) e le risorse regionali (FSN - QUOTA REGIONE), relative al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale, con l’individuazione di specifici capitoli di entrata e di spesa ad essi correlati.

Al 31.12.2021, tuttavia, le riconciliazioni operate in sede istruttoria tra le movimentazioni di cassa risultanti dal Conto del bilancio e le medesime movimentazioni risultanti dalla Banca dati ufficiale SIOPE, hanno dimostrato che parte delle risorse afferenti al sistema sanitario, contabilizzate nei capitoli del perimetro sanitario, risultano rimosse nei conti correnti di tesoreria intestati alla Regione.

Il medesimo riscontro si rinviene dal confronto tra il saldo di cassa risultante dal Conto del bilancio, con riferimento al perimetro sanitario, e il saldo di cassa rinvenibile dal Conto del Tesoriere sul conto intestato alla Sanità.

L'attività istruttoria condotta da queste Sezioni Riunite e la correlata attività di analisi espletata hanno consentito di individuare la principale causa del disallineamento tra la cassa sanità e cassa regionale nel mancato aggiornamento presso il Tesoriere dei capitoli afferenti al perimetro sanitario in cui far affluire le risorse regionali relative al finanziamento del SSR.

Nello specifico, è emerso che continuano ad affluire alla cassa intestata alla Sanità gli incassi irrisori imputati all'articolo 14 del capitolo 1023 relativo all'Addizionale regionale Irpef nonostante l'art. 14, in sede di rivisitazione dei capitoli del perimetro sanitario prima con D.R.G. n. 2217/2018 e poi con Delibera di Giunta regionale n. 204/2020, sia stato sostituito dall'art. 3 del medesimo capitolo 1023 in cui affluiscono incassi più consistenti.

Per l'esercizio finanziario 2021, l'utilizzo del capitolo 1023, art. 3, ai fini del finanziamento sanitario regionale, è stato quantificato in euro 671.529.131,03, in riduzione rispetto alle previsioni di bilancio nell'ambito del quale era stato quantificato un importo pari ad euro 934.492.119,58 (Allegato 11 al bilancio di previsione 2021-2023).

Tale importo si desume dall'allegato 41 al Rendiconto della Regione siciliana relativo al perimetro sanitario che, a decorrere dall'esercizio 2019, espone, con riferimento a detto capitolo, l'importo annualmente destinato al finanziamento del FSN - Quota regione.

Secondo quanto comunicato dalla Regione, l'accertamento sul capitolo 1023, art. 3, pari ad euro 671.529.131,03, è stato interamente riscosso nell'esercizio e si sono, altresì, realizzate riscossioni in conto residui pari ad euro 64.747.433,34, per un totale incassato sul perimetro sanitario pari ad euro 736.276.135,36.

Dalla consultazione della banca dati Siope, tuttavia, l'importo delle riscossioni complessive imputate al capitolo 1023 sul conto della gestione sanitaria regionale per l'esercizio 2021 risulta pari a soli euro 429,01 e risulta imputabile interamente all'art. 14 del capitolo 1023, escluso dal perimetro sanitario a decorrere dall'esercizio 2018.

Il mancato riversamento del capitolo 1023 al conto intestato alla sanità, per la parte destinata al finanziamento sanitario regionale per l'esercizio finanziario 2021, ha generato un saldo di cassa negativo rinvenibile sia dal saldo tra riscossioni e pagamenti affluiti nella Banca dati SIOPE che dalle risultanze del Conto del Tesoriere che espone, per l'esercizio finanziario 2021, un saldo di cassa intestata alla sanità pari a - euro 411.515.282,5 in termini di flusso, per effetto delle movimentazioni intervenute nell'esercizio in corso, e - euro 1.826.093.432,73 in termini complessivi quale importo del fondo di cassa finale a fine esercizio.

Tabella n. - Conto del Tesoriere - Movimenti Conto 002 - Regione Siciliana - FSN anni 2019-2021

CONTO 002-REGIONE SICILIANA - FSN			
DATI CONTO DEL TESORIERE	2019	2020	2021
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO	-217.156.304,01	-1.067.826.843,23	-1.414.578.147,23
TOT. RISCOSSIONI - CONTO 002 - REGIONE SICILIANA - FSN	11.573.137.000,30	11.612.458.665,25	13.707.301.729,22
TOT. PAGAMENTI - CONTO 002 - REGIONE SICILIANA - FSN	12.423.807.539,52	11.959.209.969,25	14.118.817.011,72
SALDO	-850.670.539,22	-346.751.304,00	-411.515.282,50
FONDO DI CASSA AL 31.12	-1.067.826.843,23	-1.414.578.147,23	-1.826.093.429,73

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati tratti dal Conto del Tesoriere per l'esercizio 2021

Alla luce dei dati esposti nel Conto del Tesoriere, il fondo di cassa al 31 dicembre 2021 della Regione siciliana, pari ad euro 4.054.939.957,20, risulta composto da un saldo positivo nel conto Erario per euro 5.881.033.386,93, incluso il saldo di tesoreria di euro 2.728.967,76, ed un saldo negativo nel conto Sanità per - euro 1.826.093.429,73, quale importo da riversare dal conto Erario da parte della Regione.

Tabella n. - Conto del Tesoriere 2021

GESTIONE DI BILANCIO 2021	RISCOSSIONI	PAGAMENTI	SALDO DI CASSA ESERCIZIO 2021
001-ERARIO	10.914.279.979,89	9.549.285.750,20	1.364.994.229,69
002-REGIONE SICILIANA - FSN	13.707.301.729,22	14.118.817.011,72	-411.515.282,50
TOTALE	24.621.581.709,11	23.668.102.761,92	953.478.947,19
CONTO DEL TESORIERE 2021	SALDO CONTABILITA' PRECEDENTI	MOVIMENTAZIONI DELL'ANNO	FONDO CASSA AL 31.12.2021
CREDITI DI TESORERIA	0,00	-879,30	-879,30
DEBITI DI TESORERIA	0,00	2.729.847,06	2.729.847,06
SALDO DI TESORERIA	0,00	2.728.967,76	2.728.967,76
001-ERARIO	4.513.310.189,48	1.364.994.229,69	5.878.304.419,17
002-REGIONE SICILIANA - FSN	-1.414.578.147,23	-411.515.282,50	-1.826.093.429,73
SALDO	3.098.732.042,25	953.478.947,19	4.052.210.989,44
SALDO DI TESORERIA	0,00	2.728.967,76	2.728.967,76
FONDO DI CASSA AL 31.12.2021			4.054.939.957,20

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati tratti dal Conto del Tesoriere 2021

Nell'ambito del Conto del Tesoriere, tuttavia, viene riprodotta una diversa composizione del fondo di cassa che non trova corrispondenza con i dati riportati nel conto giudiziale parificato dalla Regione, con il dettaglio dei conti correnti distinti tra Erario e Sanità accesi presso la Tesoreria Unica, dove il conto 306694 Bankit Sanità destinato ad accogliere le risorse statali del FSN riporta un valore positivo pari ad euro 1.853.834.754,37, e il dettaglio dei conti correnti distinti tra Erario e Sanità accesi presso la Tesoreria regionale, dove il conto Unicredit Sanità destinato ad accogliere la quota di compartecipazione regionale destinata al finanziamento sanitario complessivo riporta un valore pari a zero. La quota complessivamente imputabile al conto Erario risulta pari ad euro 2.201.105.202,83, di cui euro 2.194.586.415,95 relativo al Saldo CC 305982 bankit Erario ed euro 6.518.786,88 relativo al Saldo CC Unicredit Erario.

Tabella n. - Composizione Fondo cassa comunicazione Unicredit

ATTESTAZIONE SALDI DI CASSA UNICREDIT	
Saldo CC 305982 bankit Erario	2.194.586.415,95
Saldo CC 306694 bankit Sanità	1.853.834.754,37
Saldo CC Unicredit Sanità	0,00
Saldo CC Unicredit Erario	6.518.786,88
Fondo di cassa al 31.12.2021	4.054.939.957,20

Fonte: Allegato 2 – Conto del Tesoriere 2021

A seguito dell'attività istruttoria condotta da queste Sezioni Riunite è emerso che la valorizzazione pari a zero del C/C Unicredit Sanità al 31.12.2021 scaturisce dalle operazioni compiute dal Tesoriere il quale provvede giornalmente a riversare gli introiti di detto conto corrente sul c/c 306694 bankit Sanità azzerando, quindi, i saldi quotidianamente.

Di contro il saldo del conto 306694 Bankit Sanità Sicilia, che dovrebbe essere riferito unicamente alle risorse statali del FSN, non è altro che la risultante delle movimentazioni intervenute nei due conti nel periodo di riferimento, dove le risorse statali affluiscono per intero mentre le risorse regionali affluiscono come saldo giornaliero tra riscossioni e pagamenti senza avere contezza alcuna delle singole movimentazioni di entrata e di spesa che lo hanno generato.

In relazione a quanto sopra, queste Sezioni riunite rilevano, per l'esercizio finanziario 2021, l'assenza di una chiara interlocuzione tra Regione e Tesoriere in merito alla gestione, né tantomeno all'aggiornamento, dei capitoli del perimetro sanitario per le relative movimentazioni di cassa nei conti di tesoreria, palesandosi la non corretta tenuta dei due

conti correnti intestati alla sanità (Bankit e Unicredit) che non evidenziano singolarmente le movimentazioni di cassa intervenute nei capitoli destinati ad accogliere e gestire rispettivamente le risorse statali e le risorse regionali del finanziamento sanitario complessivo.

Viene, infatti, evidenziato come le risorse regionali afferenti al capitolo 1023 art. 3 del perimetro sanitario non vengano fatte affluire alla Banca dati Siope, in palese contrasto con le disposizioni dell'art. 21 del Titolo II del D.lgs. n. 118/2011 che disciplina l'accensione dei conti di tesoreria intestati alla sanità e regola, al comma 2, le modalità di gestione dei flussi Siope delle regioni mediante l'istituzione di due distinti codici-ente, riguardanti la gestione non sanitaria e la gestione sanitaria in cui far affluire le risorse regionali distintamente dalle risorse che finanziano la sanità regionale.

Il mancato afflusso delle risorse individuate nell'ambito dell'art. 3 del capitolo 1023 del perimetro sanitario nel conto Siope relativo alla gestione sanitaria evidenzia la non corretta gestione dei flussi Siope della Regione nonché l'inattendibilità delle relative risultanze.

Ne consegue che i rilievi mossi nel precedente giudizio di parificazione relativo al Rendiconto 2020 e meglio evidenziati nel presente giudizio di parificazione risultano confermati, rilevandosi l'irregolarità nella gestione di cassa e nella tenuta dei conti di tesoreria, nonché l'inattendibilità delle risultanze esposte nell'ambito della quantificazione del fondo di cassa complessivo, pari ad euro 4.054.939.957,20, sia con riferimento al conto sanità che al conto erario.

Queste Sezioni Riunite rilevano, inoltre, la violazione dell'art. 20 del Titolo II del D.lgs. n. 118/2011 con riferimento alla corretta definizione del perimetro sanitario e all'inserimento dell'art. 3 del capitolo 1023 nell'ambito dello stesso, utilizzato in maniera promiscua sia per il finanziamento del SSR che delle altre spese regionali.

A tal riguardo, la Regione ha fatto presente che gli accertamenti dell'art. 3 del capitolo 1023 vengono utilizzati a concorrenza delle entrate regionali necessarie per la copertura delle spese regionali del perimetro sanitario, rivestendo carattere residuale rispetto alle altre entrate regionali destinate al finanziamento del servizio sanitario e conseguentemente di importo rimodulabile in funzione delle spese da coprire annualmente.

La mancata istituzione di un capitolo di entrata che accolga le entrate dell'addizionale regionale IRPEF destinate al cofinanziamento sanitario regionale, nell'ambito del perimetro sanitario, tuttavia, non solo impedisce di separare la gestione ordinaria dalla gestione

sanitaria ai sensi dell'art. 20 del Titolo II del D.lgs. n. 118/2011, ma non consente neanche di censire con esattezza e di monitorare le entrate regionali destinate annualmente al finanziamento sanitario sia in termini di competenza che di cassa generando, come nel caso in esame, rappresentazioni non veritiere delle disponibilità di cassa. Nella fattispecie in esame, l'importo destinato annualmente a titolo di compartecipazione regionale al finanziamento sanitario complessivo, per quanto desumibile dall'allegato 41 al Rendiconto della Regione, si rinviene solo extra contabilmente in quanto l'utilizzo promiscuo del capitolo 1023, non solo con riferimento alla sua consistenza complessiva ma anche con riferimento all'articolo 3 che lo compone, ne rende impossibile l'esatta individuazione in contabilità generale.

In merito agli adempimenti previsti dall'art. 3, comma 7, del decreto-legge n. 35/2013 e ss.mm.ii. che impone l'erogazione al proprio SSR del 95 per cento delle risorse incassate a titolo di finanziamento sanitario complessivo entro il 31.12.2021, queste Sezioni Riunite hanno rilevato, nell'ambito dell'istruttoria condotta nel presente giudizio di parificazione, che una consistente quota del trasferimento in oggetto, pari ad euro 443.431.040,99, fa riferimento a somme giacenti nella gestione sanitaria accentrata (GSA) in quanto non ancora distribuite al SSR (euro 435.259.373,43) o utilizzate per specifici interventi in forza di leggi autorizzative, contratti e convenzioni in essere (euro 8.171.67,56).

A tali risorse si aggiungono le somme destinate all'emergenza COVID sanità assegnate nell'ambito dell'azione 1.6.1 del P.O. FESR SICILIA 2014-2020, pari ad euro 25.752.676,06, da erogare in favore delle Aziende sanitarie ammesse alla riprogrammazione sui fondi strutturali del P.O. FESR SICILIA 2014-2020, che fanno ascendere le somme giacenti in GSA ad euro 469.183.717,05.

A riguardo, l'Amministrazione, richiamando il disposto normativo di cui all'art. 3, comma 7, del D.L. n. 35/2013, giustifica il suo operato nella qualificazione della GSA quale ente del SSR.

Sul punto queste Sezioni Riunite ricordano che l'istituzione della GSA di cui all'art. 22 al Titolo II del D.lgs. n. 118/2011 costituisce un adempimento facoltativo da parte della Regione al fine di dotarsi di uno specifico centro di responsabilità cui attribuire specifiche funzioni e a cui affidare la gestione di una quota di finanziamento del proprio servizio sanitario regionale che non può e non deve assolutamente essere intesa come mera funzione di "intermediazione" tra la Regione e le Aziende sanitarie che compongono il SSR per il

trasferimento delle risorse ad esse specificatamente destinate per l'erogazione dei servizi sanitari assistenziali. Ne consegue che la quota giacente in GSA non può essere data per trasferita nella misura in cui fa riferimento alle somme ancora da assegnare agli enti del SSR in attesa di riparto da parte dell'Amministrazione regionale.

In considerazione di quanto sopra, la percentuale di trasferimento effettiva delle risorse del FSN e FSR agli enti del SSR alla data del 31 dicembre 2021 risulta rideterminata al 92,64 per cento a fronte di quella attestata dall'Amministrazione, pari al 97,24 per cento, tale per cui si rileva che la Regione siciliana per l'anno 2021 non ha rispettato l'adempimento di cui all'art. 3, comma 7, del D.L. n. 35/2013.

Queste Sezioni Riunite evidenziano, infine, anche per l'esercizio in esame, le rilevanti criticità emerse in merito al contenzioso legale pendente, in cui l'Assessorato regionale della salute risulta legittimato passivo, con particolare riguardo al contenzioso pendente nei confronti delle gestioni liquidatorie e delle gestioni stralcio relative alle ex UU.SS.LL.

La questione è stata oggetto di attenzione da parte di queste Sezioni Riunite in sede di giudizio di parificazione sui Rendiconti per gli esercizi 2019 e 2020, nonché da parte dei tavoli tecnici ministeriali, in sede di verifica degli adempimenti connessi ai livelli essenziali di assistenza (LEA).

Nel rinviare al capitolo della relazione che specificatamente tratta della problematica del Fondo contenzioso, in questa sede si evidenzia un'esposizione debitoria complessiva a titolo di contenzioso ante 2021 pari ad euro 186.528.479,19, di cui euro 184.249.772,78 riferito al Dipartimento della pianificazione strategica ed euro 2.278.706,41 riferito al Dipartimento delle attività sanitarie e all'osservatorio epidemiologico, con un importo complessivamente accantonato a titolo di Fondo rischi pari ad euro 55.366.114,39.

Alla data del 31.12.2021, il contenzioso pendente riferito alle "Gestioni stralcio", secondo i dati comunicati dall'Amministrazione regionale, che ricomprende per lo più cause inerenti alla giurisdizione civile, risulta pari a complessivi euro 35.219.400,58 e sullo stesso è stato quantificato un accantonamento pari ad euro 7.736.353,78⁴³.

Relativamente al contenzioso insorto nell'anno 2021, l'Assessorato regionale ha comunicato un importo, pari ad euro 9.686.996,38, riferito al Dipartimento della

⁴³ Si ritiene che tale dato dell'accantonamento sia riferito anche all'esercizio 2021 atteso che l'unica causa insorta nell'anno 2021 è di valore indeterminato e che, pertanto, sulla stessa non è stato previsto alcun accantonamento.

pianificazione strategica e un importo, pari ad euro 985.922,42, riferito al Dipartimento delle attività sanitarie e all'osservatorio epidemiologico.

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

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

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

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

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

Nell'esercizio 2021, per effetto della legge regionale n. 29 del 26 novembre 2021, art. 1, comma 2 bis, di modifica dell'art. 113 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, con la quale sono state disposte le dotazioni finanziarie per la pronta liquidazione delle posizioni debitorie pendenti nei confronti delle gestioni stralcio, mediante un'autorizzazione di spesa di 15 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2021-2023, sul capitolo 413345 sono state disposti gli opportuni stanziamenti e le opportune variazioni di bilancio al fine di evitare aggravii di spesa derivanti dalle procedure esecutive nei confronti della Regione.

Sull'impegno di euro 15.000.000,00 assunto sul capitolo 413345, queste Sezioni Riunite non rilevano, nell'esercizio finanziario 2021, pagamenti volti alla riduzione delle posizioni debitorie esistenti nei confronti delle singole aziende relative alle gestioni liquidatorie ex UU.SS.LL. per le quali si rinviene, invece, un aumento dell'esposizione debitoria complessiva (€ 66.005.615,82 a fronte di debiti pari ad € 65.844.484,38 del 2020).

Sul capitolo 413345 si rinvencono, invece, pagamenti per 3.132.638,58 utilizzati per la regolarizzazione di mandati di pagamento in c/sospeso a seguito di procedure esecutive subite e un ulteriore pagamento, per le medesime finalità, pari ad euro 396.493,04 finanziato dal Fondo rischi contenzioso spese legali.

Sul punto, queste Sezioni Riunite rilevano che, nonostante il rifinanziamento del fondo ex art. 16 della L.R. n. 9/2015, l'Amministrazione regionale, disattendendo alle finalità primarie della norma regionale⁴⁴, ha utilizzato il Fondo stanziato per far fronte alla copertura dei debiti delle aziende sanitarie per le gestioni stralcio e, in parte, il Fondo rischi contenzioso spese legali (capitolo 215740) per la regolarizzazione dei mandati di pagamento emessi in conto sospeso per procedure esecutive subite nell'anno dalla Regione e per il pagamento di debiti fuori bilancio insorti.

⁴⁴ Legge regionale n. 29 del 26 novembre 2021, art. 1, comma 2 bis, di modifica dell'art. 113 della legge regionale 15 aprile 2021, n. 9.

17 LA SPESA PER IL PERSONALE

(Magistrato Antonino Catanzaro)

1. Assetto organizzativo

Prosegue la riorganizzazione della struttura regionale in ottemperanza all'Accordo Stato-Regione per la riduzione del disavanzo con la delibera n. 570 del 18 dicembre 2021 e con il Decreto del Presidente della Regione n.9 del 5 aprile 2022.

2. Dotazione organica, consistenza e distribuzione del personale regionale, andamento della spesa

Con l'art. 49 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9 la dotazione organica della dirigenza e del comparto non dirigenziale era rideterminata in un numero di unità rispettivamente pari a n. 1.736 e n. 13.551, destinate a ridursi in funzione del numero di soggetti cessati dal servizio. Con Decreto del Presidente della Regione n. 1099 del 30 aprile 2021, previa deliberazione della Giunta regionale n. 155 del 15 aprile 2021, si è provveduto alla rideterminazione della dotazione organica 2021, fissata a n. 12.219 unità per il personale del comparto non dirigenziale e a n. 896 unità per la dirigenza.

Successivamente la Legge regionale 15 aprile 2021, n. 9, all'articolo 10, comma 1, stabilisce che *“la dotazione organica del personale dell'amministrazione regionale - è ulteriormente ridotta per il triennio 2022/2024”*, annualmente, in misura pari al 100 per cento dei soggetti comunque cessati dal servizio nell'anno precedente per le categorie A e B, al 40 per cento dei cessati per la categoria C, al 30 per cento per la categoria D, mentre per la dirigenza la relativa dotazione organica è ridotta, annualmente, del 70 per cento dei soggetti comunque cessati dal servizio nell'anno precedente.

Si è provveduto, con D.P. della Regione n. 608 del 3 marzo 2022 alla rideterminazione della dotazione organica 2022, fissata in 12.048 unità per il comparto non dirigenziale e in 847 per la dirigenza, in conseguenza di un numero di cancellazioni più ampio rispetto a quello inizialmente previsto, pari a 171 unità per il personale non dirigenziale (a fronte delle 156 previste) e a 49 per la dirigenza (a fronte delle 41 previste).

Sempre in applicazione della stessa disposizione, con D. P. della Regione n. 254 del 26 gennaio 2023, previa deliberazione della Giunta regionale n. 46 del 20 gennaio 2023, si è provveduto alla rideterminazione dell'organico per l'anno 2023, pari a 11.884 unità di personale per il comparto non dirigenziale e a 800 unità per la dirigenza.

La misura legislativa in questione, determinante una stabile riduzione della dotazione organica, unitamente alle altre misure previste dal Piano di rientro del disavanzo, quali il blocco del *turn over*, al netto delle spese per i rinnovi contrattuali nei limiti minimi di quelli previsti al livello nazionale e tenendo conto degli oneri per pensioni, comporterebbe risparmi sulla spesa del personale di euro 2.511.540,00 per il 2022, rispetto al 2021 e di euro 4.935.505,00 per il 2023.

L'Assessorato precisa che *“l'apparente aumento della spesa 2021 per salario accessorio pari ad euro 65.283105,53 rispetto all'analogha spesa per l'anno 2020 (euro 47.723.286,36) è in realtà imputabile al fatto che la relazione sulla performance 2019 è stata solo il 22/12/2020, quindi a chiusura dell'esercizio finanziario in esame, e tutto ciò ha comportato l'erogazione della quota di c.d. premialità del salario accessorio relativa all'annualità 2019 nel corso del 2021, a valere, dunque, sui capitoli di spesa corrente (reimputazioni) e ciò incide sensibilmente sia sui dati del 2020, apparentemente in diminuzione, che del 2021, in aumento per tale ragione”*.

L'Amministrazione dichiara inoltre di avere rispettato le norme di contenimento della spesa per il personale nonché per il lavoro flessibile, e anche il divieto introdotto dal decreto legislativo 165/2001, come peraltro attestato anche dall'Organo di revisione.

Per il dato della spesa concernente il personale delle società partecipate il costo complessivo è di euro 212.836.515,66, pari al 30,5% della spesa complessiva per il personale (698.505.565,00).

3. Dirigenza regionale

La L.R. 15 maggio n. 15/2000, che, all'art. 6, primo comma, stabilisce che *“nell'Amministrazione regionale [...] la dirigenza è ordinata in un unico ruolo articolato in due fasce,”*.

In base alla normativa vigente, all'incarico di dirigente generale possono quindi accedere solo dirigenti di prima fascia, nonché *“persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione”*.

Però da una parte perdura l'assetto teoricamente provvisorio ad oltre un ventennio dell'introduzione della normativa che limitava l'operatività della terza fascia alla fase di prima applicazione della legge, e, dall'altra, prosegue lo svuotamento dei ruoli delle altre due fasce, a causa del collocamento in quiescenza di coloro che vi appartenevano in assenza di *turn over*.

Il superamento del peculiare paradigma locale delle tre fasce ha acquisito carattere di priorità, dal momento che lo stesso rientra fra gli impegni che la Regione si è assunta. Ed avverrà *“agli esiti di una procedura selettiva...con espresso divieto a regime di inquadramenti automatici o per mezzo di concorsi riservati per l'accesso alla dirigenza”*.

In riferimento al complessivo numero dei dirigenti in servizio al 31.12.2021, si segnala la riduzione del 7% rispetto all'esercizio precedente.

Riguardo al conferimento di incarichi dirigenziali esterni, gli incarichi in essere nel 2021 sono pari a n. 23 unità.

Quanto all'ipotesi di accordo per il personale dell'area dirigenziale della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della L.R. n. 10 del 2000 per il triennio economico 2016 - 2018, sottoscritta in data 30 dicembre 2019, si evidenzia che, dopo due successive pronunce di certificazione non positiva nel corso dell'anno 2021, viene deliberata la certificazione non positiva dell'ipotesi del sopracitato accordo.

Risultano non riprese invece le trattative in relazione all'accordo quadro sulle prerogative sindacali, e sono state diramate le disposizioni che le Organizzazioni sindacali devono osservare con riferimento sia al triennio 2016-2018 che al triennio 2019 - 2021.

4. Piano Triennale dei fabbisogni 2021-2023 - Stabilizzazioni ed Assunzioni effettuate nel 2021

L'art. 4 del D.lgs. n. 75/2017 ha stabilito che il Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale (PTFP) sia adottato annualmente e quindi quello 2021/2023 è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 534 dell'11 dicembre 2021.

Nell'anno 2021 è stata aggiornata la ricognizione dei fabbisogni delle diverse strutture regionali, sulla base della quale è stato predisposto il PTFP per il triennio 2021/2023 e correlato piano delle assunzioni, da cui vanno sottratte quelle riguardanti il contenzioso su bandi emanati nel 2000 dall'Assessorato regionale Beni Culturali e dell'Identità siciliana, le assunzioni obbligatorie, le mobilità per la CUC (Centrale Unica di Committenza) ex L.R. n. 14/2019. Con riferimento alle procedure finalizzate al superamento definitivo del precariato storico regionale di cui all'articolo 32 della L.R. n. 5/2014, esse sono state concluse nel 2020 con la sottoscrizione dei relativi contratti ed immissione nei ruoli del personale interessato con decorrenza giuridica ed economica dal 1° gennaio 2021. Per la copertura finanziaria delle già menzionate stabilizzazioni, il comma 21 dell'art. 3 della L.R. n. 27/2016 ha

stanziato, per il periodo 2019/2038, l'importo totale di euro 226.700.000,00, destinati alla stabilizzazione del personale precario sia degli Enti locali che della Regione siciliana di cui agli articoli 30 e 32 della L.R. 30/2014. Sono stati emanati nel mese di dicembre 2021 due bandi di concorso, per complessivi sei profili, di cui due di categoria C (per n. 487 posti) e quattro di categoria D (per complessivi n. 537 posti) finalizzati a dare attuazione al "Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro". Sono stati altresì emanati, nel dicembre 2021, i due bandi di concorso per il ricambio generazionale previsti dal paragrafo 6.2.2 del PTFP 2021/2023, per complessive 100 unità. Ancora, nel dicembre 2021, è stato emanato il bando per il reclutamento di n. 46 agenti del Corpo forestale regionale, a tutt'oggi non espletato. Sempre nel 2021 sono state avviate le procedure concorsuali per la copertura di n. 3 posti di Istruttore direttivo", categoria professionale "C", posizione economica "C1" - profilo: "Istruttore nei rapporti con i media - giornalista pubblico - Ufficio Stampa e Documentazione della Regione Siciliana" e di n. 5 posti di "Funzionario direttivo", categoria professionale "D", posizione economica "D1" - profilo: "Funzionario nei rapporti con i media - giornalista pubblico - Ufficio Stampa e Documentazione della Regione Siciliana". Le relative graduatorie finali di merito sono state approvate a marzo 2022.

5. Il Corpo Forestale della Regione siciliana

La dotazione organica del Corpo forestale della Regione siciliana, originariamente prevista dal D.P.Reg. 20 aprile 2007 ricomprendeva n. 3.180 di unità di personale, di cui 1.380 con funzioni di P.S. e P.G. e 1.800 assegnate ai ruoli tecnici e amministrativi; l'art. 49 della L.R. 7 maggio 2015, n. 9 (ora soppresso dall'art. 6, comma 1, L.R. 6 agosto 2019, n. 14) aveva rideterminato la dotazione organica, ed alla data del 31 dicembre 2021 erano in servizio n. 430 dipendenti in divisa e n. 192 con qualifiche tecniche e amministrative. La L.R. 6 agosto 2019, n. 14, all'art. 6, comma 1, ha disposto la soppressione del richiamato articolo 49, comma 5, della L.R. 7 maggio 2015, n. 9, stabilendo, al comma 2, la reviviscenza della precedente dotazione organica. Riguardo le procedure rivolte all'assunzione di nuovo personale, nel 2021 è stato pubblicato un bando di concorso, per esami, per l'assunzione di n. 46 agenti del Corpo Forestale della Regione Siciliana, categoria (B) Pos. Economica (BI), a tempo pieno e indeterminato, ma l'unica fase procedimentale posta in essere è stata la raccolta delle domande pervenute. L'Amministrazione per l'espletamento sempre del

concorso per n. 46 agenti forestali, ha destinato una parte delle risorse (1.250.000,00 euro) già stanziata per l'esercizio finanziario 2022 sul "capitolo 108526, con contestuale istituzione del nuovo capitolo 150579. Per quanto riguarda poi la contrattualizzazione delle unità vincitrici del concorso l'Amministrazione ha, altresì, precisato che si presume avverrà nel 2024, con la conseguenza che le risorse residue 2019 - 2022 e le nuove risorse 2023 - 2024 saranno impiegate ad assorbire i costi di tali assunzioni, mentre si ipotizza che nell'anno 2025 le risorse rimanenti e le ulteriori risorse assunzionali possano essere utilizzate per scorrimento della graduatoria per ulteriori 13 unità. Inoltre sono state redatte manifestazioni di interesse rivolte a n. 28 Guardaparco (Cat. B) e n. 2 ispettori (cat. C) del personale di vigilanza dell'Ente Parco dei Nebrodi per l'assunzione in posizione di comando presso gli uffici del Comando C.F.R.S. - Servizio 12 Ispettorato Ripartimentale delle Foreste di Messina ed altra manifestazione di interesse rivolta a n. 18 Guardaparco (Cat. B) e n. 1 ispettori (cat. C) del personale di vigilanza dell'Ente parco dei Nebrodi per l'assunzione in posizione di comando presso gli uffici del Comando C.F.R.S. - Ispettorati Ripartimentali delle foreste di Enna e Catania. Il personale relativo a quest'ultima ha preso servizio nell'anno 2021. Riguardo l'attività degli operai a tempo indeterminato e a tempo determinato, i progetti per i lavoratori in questione possono essere così riepilogati: n. 10 progetti, uno per ogni Ispettorato Ripartimentale delle Foreste e uno redatto dal Servizio 4 A.B., relativi all'utilizzo degli operai a tempo indeterminato; n. 27 progetti per l'utilizzo degli operai a tempo determinato, tre per ogni Ispettorato Ripartimentale delle Foreste. Gli operai forestali appartenenti alla fascia di garanzia occupazionale di n. 151 giornate vengono utilizzati per le attività AIB per n. 101 giornate; nell'anno 2021 sono stati utilizzati per n. 113 giornate di garanzia occupazionale; le ulteriori giornate a completamento delle 151 previste per legge sono state svolte presso il Dipartimento Sviluppo Rurale. Il personale assunto è stato impegnato in attività di prevenzione e repressione degli incendi boschivi. È in corso una procedura d'infrazione dell'UE n. 2014/4231 per non conformità all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. È emerso che tali lavoratori lavorano con una successione di contratti a tempo determinato successivi da 10, 20 e addirittura 30 anni, per cui "si desume che le assunzioni non sembrano essere giustificate da mere esigenze temporanee". Le autorità italiane hanno anche comunicato alla Commissione "che il Governo della Regione Sicilia intendeva riformare il settore forestale".

Il Corpo forestale, preso atto dell'invito della Commissione ad adottare le disposizioni necessarie per conformarsi al proprio parere motivato, evidenzia anche che *“ove l'invito fosse accolto [...] necessiterebbe di una copertura finanziaria che potrebbe determinare, in caso di stabilizzazione degli OTD, la violazione del patto di stabilità o l'insufficienza delle risorse finanziarie e, addirittura, ritorcersi con effetti negativi per la categoria dei lavoratori forestali alla cui tutela l'attuale normativa è finalizzata”*.

L'Amministrazione fa presente che: *“In merito alla procedura d'infrazione dell'UE n. 2014/4231, sono stati offerti nuovi chiarimenti circa la natura stagionale del rapporto di lavoro”*

18 LA SPESA PENSIONISTICA E PREVIDENZIALE

(Magistrato Antonino Catanzaro)

1. Le Premesse normative

Il decreto interministeriale 17 novembre 2021 emanato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali stabilisce che *“La percentuale di variazione per il calcolo della perequazione delle pensioni per l'anno 2020 è determinata in misura pari a 0,0 dal 1° gennaio 2021”*.

Per la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, si applica il regime instaurato, per il biennio 2020-2021, dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (v. art. 1, comma 477).

L'anno 2021 risente ancora dei riflessi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

L'obiettivo della normativa è il contenimento della spesa pubblica e della spesa *“del personale in quiescenza”*.

Il legislatore regionale, tuttavia, in occasione dell'adozione della L.R. 15 marzo 2021, n. 9, recante *“Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale”*, ha tuttavia concesso ulteriori benefici in favore di specifiche categorie di personale.

L'art. 16 della suddetta legge di stabilità riguarda il trattamento dei dipendenti che durante il servizio erano stati collocati in aspettativa sindacale, a cui vengono estese le favorevoli disposizioni. Il successivo art. 20 della stessa legge regionale concerne il personale in quiescenza dell'Ente Acquadotti Siciliani, attualmente in liquidazione, ed estende un particolare trattamento aggiuntivo anche al personale con qualifica dirigenziale e i superstiti degli aventi diritto, prima esclusi.

Le risorse per far fronte ai conseguenti oneri, quantificati in euro 1.837.901,90 per il 2021, in euro 1.800.000,00 per l'esercizio 2022 ed in euro 1.780.000,00 per l'esercizio 2023, dovrebbero essere recuperate attraverso *“gli avanzi di amministrazione”*.

I commi 1 e 18 dell'art. 18 della L.R. n. 9/2021 riecheggiano poi il primo e il secondo comma dell'art. 7 della L.R. 14/2019, dichiarato illegittimo con sentenza della Corte costituzionale n. 235/20.

Più esattamente, il primo comma riapre l'accesso dei dipendenti regionali al collocamento in quiescenza con le condizioni della cosiddetta *“quota 100”*, sostituendo alla

clausola di invarianza finanziaria la previsione di una spesa annua di euro 4.081.000,00 per ciascuno degli esercizi 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025, da trasferire al Fondo di quiescenza del personale della Regione, in proporzione al numero effettivo di beneficiari; nel silenzio della norma, tale trasferimento sembrerebbe riguardare solo i pensionati inclusi nel “contratto 1”, a carico della Regione, restando imprecisato il costo addossato al Fondo per i dipendenti collocati in quiescenza appartenenti al “contratto 2”.

Il comma 4 dell’art. 18 in oggetto ricalca, invece, il comma 2 del caducato art. 7 della L.R. n. 14/2019, specificando, anche in questo caso, le risorse necessarie a far fronte all’intervento normativo e con per effetto un incremento della spesa pensionistica.

La Corte costituzionale, sentenza n. 234/2020, ha poi dichiarato legittimo il contributo di solidarietà quinquennale (dal 2019 al 2023) applicato alle pensioni di importo superiore ai 100 mila euro annui lordi, ma limitatamente alla sua applicazione per la durata di un triennio.

Nel solco dell’obiettivo di riduzione della spesa pubblica, si aggiunge che l’art. 4, comma 2, della L.R. n. 9/2021, entrato in vigore dal 28/05/2022, ha stabilito che *“Le società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione e gli enti di cui all’articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e successive modificazioni devono predisporre entro il 30 aprile 2021 un piano di rientro che preveda una riduzione delle spese correnti pari al 3 per cento rispetto a quelle sostenute nell’anno 2019, con le eventuali deroghe che possono essere eccezionalmente introdotte con deliberazione motivata della Giunta.”* ed il “Fondo per il pagamento del trattamento di quiescenza e dell’indennità di buonuscita del personale regionale” ha esercitato la facoltà di richiedere la deroga all’applicazione della disposizione citata e si è in attesa della determinazione della Giunta.

2. Il sistema pensionistico regionale. Il “Fondo per il pagamento del trattamento di quiescenza e dell’indennità di buonuscita del personale regionale” (c.d. Fondo Pensioni Sicilia) - Le gestioni “contratto 1” e “contratto 2” e le spese relative all’indennità di buonuscita

L’art. 10 della L.R. 9 maggio 1986 n. 21 al comma 1, ha abrogato il precedente regime disciplinato dalla L.R. 23 febbraio 1962, n. 2, disponendo l’applicazione nei confronti del personale regionale delle norme sul trattamento di quiescenza e sulle prestazioni previdenziali relative agli impiegati civili dello Stato; il medesimo art. 10, ai commi 2 e 3, ha previsto, in via transitoria, per i dipendenti già in servizio o in quiescenza alla data di

entrata in vigore della stessa legge n. 21/1986, il mantenimento della previgente e più favorevole normativa.

Per tale ragione la spesa previdenziale è oggi divisa in due distinte gestioni, denominate “gestione contratto 1” e “gestione contratto 2”.

In entrambe è coinvolto, a diverso titolo, il “Fondo per il pagamento del trattamento di quiescenza e dell’indennità di buonuscita del personale regionale” (c.d. Fondo Pensioni Sicilia, in breve FPS), ente pubblico non economico, dotato di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale, finanziaria, gestionale, amministrativa e contabile, istituito dall’art. 15 della L.R. n. 14 maggio 2009, n. 6, al fine di scorporare dal bilancio regionale le somme destinate ai trattamenti previdenziali.

L’Ente è sottoposto alla vigilanza ed alla tutela dell’Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica e le attività svolte dal Fondo sono espletate avvalendosi esclusivamente di personale regionale in posizione di distacco, senza alcun onere a carico del Fondo medesimo.

Le due gestioni sopra indicate sono condotte sulla base di un regime di separazione e con contabilità distinte.

La c.d. “gestione contratto 1” include i soggetti indicati ai commi 2 e 3 dell’art. 10 L.R. n. 21/1986. In base all’art. 15, comma 8, L.R. n. 6/2009, la gestione “contratto 1” grava sul bilancio della Regione, che è al tempo stesso datore di lavoro e finanziatore della spesa previdenziale, ruolo cui provvede trasferendo le relative risorse al Fondo Pensioni, incaricato dell’erogazione dei benefici in favore degli aventi diritto e, secondo quanto specificato dall’art. 4, lett. b), del D.P.Reg. 23 dicembre 2009, n. 14, anche della gestione amministrativa e contabile dei trattamenti di pensione, compresa l’adozione dei relativi provvedimenti e le attività che riguardano il pagamento.

I trattamenti di quiescenza dei dipendenti di cui al “contratto 1” sono liquidati con un sistema misto, risultante dalla somma di due quote di pensione: la prima, relativa all’anzianità contributiva maturata fino al 31 dicembre 2003, era calcolata, fino alla riforma introdotta con la L.R. 7 maggio 2015, n. 9, con riferimento all’ultima retribuzione in godimento alla data di cancellazione dal ruolo, secondo le regole del metodo retributivo previste dalla L.R. n. 2/1962; la seconda, relativa all’anzianità contributiva decorrente dal

1° gennaio 2004, secondo le regole del metodo contributivo di cui alla legge statale 8 agosto 1995, n. 335.

L'art. 20 della L.R. 30 dicembre 2003, n. 21, norma di armonizzazione dell'assetto ordinamentale pensionistico regionale con quello statale, modificando i requisiti per il collocamento a riposo, ha determinato la riduzione dei flussi in uscita, senza però incidere sulla misura delle prestazioni previdenziali dal momento che i periodi di anzianità antecedenti al 1° gennaio 2004 continuavano ad essere calcolati in base alla L.R. n. 2/1962, facendo riferimento all'ultima retribuzione in godimento alla data di cancellazione dal ruolo, con un meccanismo particolarmente vantaggioso per il calcolo della quota retributiva.

Attualmente, ai sensi dell'art. 51, commi 1 e 2, della richiamata L.R. n. 9/2015, la quota retributiva, concernente l'anzianità maturata fino al 31 dicembre 2003, non deve essere più calcolata in base all'ultima retribuzione in godimento ma, secondo le norme relative agli impiegati civili dello Stato, sulla media delle retribuzioni degli ultimi cinque anni; in ogni caso, *ex comma 3*, il trattamento pensionistico annuo lordo non può superare l'ottantacinque per cento della media dei trattamenti stipendiali complessivi degli ultimi cinque anni; né, in base al comma 6, può mai essere inferiore a quello previsto per gli impiegati civili dello Stato.

Il ritardo con cui il legislatore regionale ha recepito il metodo contributivo, introdotto a livello statale con la riforma del 1993 ed ampliato dall'art. 24 del D.L. n. 201 del 2011 (c.d. riforma Monti - Fornero), come convertito dalla legge n. 214/2011, che ne ha esteso l'applicazione a tutti i lavoratori a partire dal 1° gennaio 2012, costituisce una delle cause dell'incremento della spesa previdenziale, amplificato sui trattamenti più cospicui del "contratto 1"; un altro fattore da considerare concerne l'operatività, fino all'intervento della L.R. 12 gennaio 2012 n. 7, dell'art. 39 della L.R. 15 maggio 2000, n. 10 (più volte ritoccato dal legislatore), che consentiva ai dipendenti che avessero maturato la prescritta anzianità di servizio di accedere al prepensionamento non solo se, *ex lege* 5 febbraio 1992, n. 104, fossero affetti da una situazione di grave disabilità, ma anche al fine di assistere un familiare nella medesima condizione.

La gestione in oggetto, basata sul sistema c.d. a ripartizione, si trova inevitabilmente in una situazione di squilibrio (destinato ad accentuarsi nel restante periodo di attuazione del regime temporaneo previsto dall'art. 52 della L.R. n. 9/2015 che, in via transitoria, ha

introdotto fattispecie specifiche di prepensionamenti), data la progressiva diminuzione del personale sulla cui retribuzione vengono operate le trattenute previdenziali, costituente una popolazione statistica chiusa (ovverosia che non ammette nuovi ingressi ma solo uscite) e la corrispettiva crescita del numero dei dipendenti congedati cessati dal servizio, con conseguente aumento della spesa correlata ai trattamenti di quiescenza.

L'art. 67 della L.R. n. 9/2015, inoltre, ha determinato la costituzione presso il FPS del "Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquadotti Siciliani in liquidazione", esteso dall'art. 45 della L.R. n. 8/2018 anche al trattamento integrativo dello stesso personale; l'art. 2 della L.R. 11 agosto 2017, n. 16, invece, ha istituito il "Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dei Consorzi Asi in liquidazione".

Inoltre, in base all'art. 15, comma 8, seconda parte, della L.R. n. 6/2009 e all'art. 4, comma 1, lettere a) e c), del D.P.Reg. n. 14/2009, l'onere relativo all'indennità di buonuscita di tutto il personale è pure a carico del bilancio della Regione, che provvede al relativo pagamento tramite il Fondo, attraverso appositi trasferimenti.

Sull'andamento della spesa influiscono ulteriori fattori, tra cui la possibilità, per i dipendenti in servizio, di ottenere un'anticipazione sul trattamento di buonuscita, a norma dell'art. 20 della L.R. 15 giugno 1988, n. 11.

Mentre nel 2020 era stato registrato un utilizzo ridotto del beneficio in esame e, di conseguenza, la riduzione della relativa spesa, nel 2021 il numero dei beneficiari dell'anticipazione è tornato ad aumentare e la spesa sostenuta nell'esercizio, a tale titolo, risulta più che raddoppiata rispetto all'anno precedente. Per altro verso, l'art. 3, comma 2, del D.L. n. 79/97 (convertito nella L. n. 149/1997 e modificato prima dalla lettera a) del comma 22 dell'art. 1, D.L. 13 agosto 2011, n. 138 e poi dalla lett. b) del comma 484 dell'art. 1, L. 27 dicembre 2013, n. 147) e l'art. 52, comma 8, della L.R. n. 9/2015, rivolto ai dipendenti regionali che hanno ottenuto il congedo in forza della stessa disposizione, hanno disposto il differimento del beneficio rispetto all'epoca del congedo, facendo ricadere la relativa spesa sugli esercizi successivi.

La gestione "contratto 2" riguarda i soggetti di cui al 1° comma dell'art. 10 della L.R. n. 21/1986, anch'essi interessati, se assunti dal 1° gennaio 1996, dall'applicazione di un metodo

di calcolo esclusivamente contributivo, ovvero misto, se in servizio precedentemente a tale data, ma, in ogni caso, esclusi dall'ambito applicativo della L.R. n. 2/1962.

La spesa pensionistica concernente questa categoria di dipendenti, ai sensi del comma 7 dell'art. 15 della L.R. n. 6/2009 e dell'art. 4, comma 1, lettera a) del regolamento di organizzazione, è a carico del Fondo, che, nel contesto di un sistema "a capitalizzazione", può garantirla grazie alla contribuzione cumulata e rivalutata, in una situazione di equilibrio dinamico.

Per far fronte agli oneri relativi ai trattamenti previdenziali, il Fondo è destinatario della contribuzione corrente connessa al personale "contratto 2".

Occorre osservare che, a fronte della spesa complessiva sostenuta nel 2021 per i trattamenti pensionistici del contratto 2, pari ad euro 45.776.599,33, il Fondo introita contributi per euro 110.926.814,77, determinandosi un avanzo di gestione pari ad euro 65.150.215,44.

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

Il trasferimento del montante, tuttavia, non ha avuto l'andamento previsto, subendo reiterati rinvii, sulla scia di intermittenti differimenti, stabiliti *ope legis*.

Di recente sono stati operati rinvii degli accantonamenti dovuti con l'art. 2, comma 2, della L.R. n. 9/2021 che prevede un'autorizzazione di spesa di euro 19.000.000,00 per l'anno 2021, di euro 57.434.025,90 per l'anno 2022 e di euro 58.449.349,96 per l'anno 2023 (Missione I, Programma 11, capitolo 511603), seguiti dagli art. 2, comma 2, della L.R. n. 29/2021 e 18, comma 4, della L.R. n. 13/2022, che prevedono una rideterminazione della spesa di euro 30.000.000,00 per ciascuno degli anni 2022 e 2023 (Missione I, Programma 11, capitolo 511603), dalla L.R. n. 18/2022 che, all'art. 1, comma 3, ha previsto l'incremento dell'autorizzazione di spesa relativa all'anno 2022, di euro 29.000.000, dalla L.R. n. 2/2023 che, all'art. 26, comma 47, ha previsto una rideterminazione dell'autorizzazione di spesa relativa all'anno 2023 in 59.000.000,00 di euro (Missione 1, Programma 11, capitolo 511603) e, infine, dall'art. 42 della L.R. n. 9/2023, che ha previsto la rideterminazione della quota

relativa all'anno 2023 nell'importo di euro 118.000.000,00 (Missione 1, Programma 11, capitolo 511603), stabilendo che ai maggiori oneri da ciò discendenti (quantificati in euro 59.000.000,00) si provveda con le maggiori entrate di cui al Titolo 1, Tipologia 103, capitolo 1203.

In sintesi, della dotazione di 885 milioni di euro al 31.12.2021, trascorsi 12 anni dei 15 previsti, sono stati versati solo 334 milioni di euro, pari al 47,17% di quanto maturato, corrispondente all'importo di 708 milioni di euro.

Inoltre, secondo quanto riferito dal Fondo Pensioni, il montante contributivo versato dalla Regione, alla data del 30/06/2023, è pari ad euro 423.000.000,00.

L'Assessorato dell'Economia ha rappresentato che *“In atto, pertanto, risultano complessivamente stanziati 511 milioni a titolo di assegnazione all'Ente previdenziale ai sensi dell'art. 15, comma 3, della L.R. n. 6/2009 rispetto al maturato per 13 anni dall'avvio del limite d'impegno, pari ad euro 767 milioni”*.

Il trasferimento della restante parte, ove la Regione intendesse avvalersi della facoltà di cui ai commi 5 e 6 del citato art. 15, potrebbe essere parzialmente sostituito dal conferimento di immobili, cosa però ad oggi non avvenuta.

L'esercizio 2021 conferma l'andamento crescente degli ultimi anni della spesa pensionistica, incrementato dalla modalità di pensionamento definita “quota cento”.

3. La costituzione del patrimonio immobiliare del Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana prevista dall'art. 7 della L.R. n. 8/2017, come successivamente modificato dall'art. 7, commi 6 e 7, L.R. n. 1/2019 e dall'art. 1, comma 7, della L.R. n. 10/2020.

Le norme prevedono l'assegnazione al Fondo di una dotazione finanziaria iniziale di 885 milioni di euro, ponendo il limite di impegno quindicennale, più volte differito, di 59 milioni di euro annui ma riconoscono alla Regione la facoltà di alimentare la dotazione finanziaria attraverso il ricorso ad eventuali conferimenti di beni immobili, con conseguente riduzione del limite di impegno annuale, cosa finora non avvenuta.

C'è poi l'autorizzazione all'acquisto da parte del Fondo Pensioni Sicilia di tutte le quote del fondo immobiliare pubblico della Regione siciliana, cosa anche questa non ancora avvenuta.

Si deve rilevare il divario fra l'autorizzazione normativa che prevede l'acquisto entro il 31 ottobre 2020 del cento per cento delle quote del Fondo, e la previsione di cui al comma 4, relativa all'iscrizione nel bilancio di previsione per l'esercizio 2020, della somma di euro

50.411.177,00, detenuta ex lege nella misura del trentacinque per cento dalla Regione; il Fondo Pensioni, secondo una delle possibili interpretazioni della norma, sarebbe, in teoria, “autorizzato” ad acquistare anche il restante sessantacinque per cento, al momento nella titolarità dei soci privati, che, comunque allo stato attuale, non avrebbero mostrato alcun interesse alla vendita.

La redditività del Fondo FIPRS, presupposto affinché il Fondo possa procedere all’acquisto del cento per cento delle quote, si potrà realizzare solo a partire dall’anno 2025, tenuto conto comunque che, nell’anno 2020, anche gli altri quotisti non avevano formalmente manifestato l’interesse a vendere al Fondo Pensioni le quote in loro possesso. Di fatto, al momento non risulta attivata alcuna trattativa ed alcun atto di negoziazione.

Queste affermazioni scaturiscono da una prima diligenza che il Fondo Pensioni ha effettuato sulla situazione finanziaria ed economica del Fondo FIPRS, alla luce delle considerazioni e dei pregressi moniti sollevati da questa Sezione di controllo. Da questa analisi, sono emerse alcune già note problematiche attribuite al Fondo FIPRS, quali “l’indebitamento” risalente al periodo della sua costituzione, che ha comportato la necessità di un’immediata operazione di rinegoziazione con le banche creditrici.

Nella fattispecie, il FIPRS è un fondo di investimento italiano alternativo immobiliare di tipo chiuso, riservato esclusivamente ad “Investitori Professionali”. Il Fondo ha una durata di 15 anni a decorrere dalla data dell’apporto, con scadenza alla data di chiusura del primo esercizio successivo e pertanto, fatto salvo il caso di liquidazione anticipata o di proroga del termine di durata del Fondo, la scadenza prevista è il 31/12/2022.

Il Fondo si compone di n. 420 quote di classe A in circolazione, di cui n. 273 risultano detenute da investitori qualificati non residenti e le restanti n. 147 dalla Regione Siciliana. Quest’ultima risulta titolare anche dell’unica quota di classe B, classificata come “non cedibile”. Per la cessione della quota di cui la Regione è titolare, il legislatore regionale ha stabilito un corrispettivo di euro 144.031.934, corrispondente alla valutazione totale del FIPRS, con uno sconto del 5,9% rispetto al NAV del 31/03/2020. Il relativo “business plan”, approvato nel 2019 dal solo Consiglio di Amministrazione di Prelios ed attualmente in vigore, prevede la possibilità del ricorso ad una graduale cessione degli immobili in portafoglio da qui al 2025, purché, come prevede la legge n.8/2017, il Fondo produca un rendimento, circostanza che tuttavia non sussiste, considerato che il Fondo dal 2015 ad oggi

ha corrisposto ai quotisti un dividendo solo nel quarto trimestre 2019, per un valore complessivo di 400.000,00 euro.

Il FIPRS ha chiuso il primo trimestre 2020 con un risultato positivo pari ad euro 2.975.269, che però non sono stati distribuiti per lo stato di indebitamento dello stesso. Al riguardo si rileva che in data 07/03/2007, contestualmente al trasferimento del patrimonio ad opera della Regione Siciliana sia con apporto che con atti di compravendita, il Fondo ha sottoscritto un contratto di finanziamento di euro 168.645.819,00 con scadenza 8 marzo 2017, successivamente prorogato dalla Prelios SGR al 31/07/2018, in seguito ad una proposta di rifinanziamento del Fondo. A tale ultima data di scadenza del contratto il finanziamento non risultava totalmente estinto, con un debito residuo di euro 64.144.080,00.

Per valutare la congruità del valore degli immobili alla scadenza e quindi del prezzo d'acquisto delle quote del Fondo FIPRS, occorrerebbe una perizia indipendente da eseguire sul valore del Fondo, e contestualmente una verifica delle effettive possibilità di cessione e locazione degli immobili oltre il mese di dicembre 2025, data di scadenza del Fondo. A tale scopo è stata eseguita un'analisi detta di "sensitività", attraverso il calcolo dell'IRR (*Internal Rate of Return*) ovvero il tasso interno di rendimento dell'investimento.

La redditività del Fondo, nella misura ivi indicata come previsto dalla legge, risulterebbe realizzarsi in teoria solo dal 2025, tranne nel caso di vendita degli immobili anteriormente a tale data. In mancanza di queste informazioni risulta impossibile verificare quanto richiesto dal legislatore per dar luogo al trasferimento degli stessi.

A tale scopo si evidenzia che il criterio proposto dalla legge, ai fini della determinazione del prezzo di cessione più favorevole per la Regione, non trova riscontro sul mercato, poiché quest'ultima quantifica il "premio" offerto all'investitore in termini assoluti come "differenza positiva fra il rendimento dello strumento e quello del mercato monetario". Pertanto, una misura in termini percentuali elevata, come il 50% previsto dalla norma, potrebbe risultare del tutto inadeguata in termini assoluti, in presenza di un rendimento del mercato monetario nullo o negativo, poiché il valore del NAV non è assimilabile al valore di mercato delle quote, il quale subisce l'influenza di diverse variabili quali (la situazione dei mercati, la liquidità attuale o prospettica degli *asset*, la maggiore remuneratività di altre forme d'investimento simili e comunque accessibili al potenziale investitore, l'indebitamento residuo, ecc.).

Occorre inoltre rilevare che i costi degli interventi di bonifica avviati in autonomia dalla Prelios su 25 immobili in condizioni di passività risultano a carico della Regione Siciliana per 21 di essi. Pertanto, non è chiaro se, in caso di cessione della quota al Fondo Pensioni, gli stessi siano compresi o rimangano a totale carico della Regione. Non disponendo di alcuna informazione circa il valore economico degli interventi di bonifica eseguiti da Prelios in surroga della Regione con obbligo di rimborso, né di quelli da eseguire, appare tuttavia evidente che se tali costi risultassero trasferiti al Fondo Pensioni assieme alle quote andrebbero a pregiudicare in misura non quantificabile la redditività dell'investimento, così come il limite posto dal vincolo della cessione della quota di classe B, che dà diritto al conseguimento del "Plusvalore Finale della Gestione" pari al 7,5% del "*Rendimento Complessivo in Eccesso*", così calcolato come previsto dal regolamento.

Vanno inoltre tenuti in conto possibile fluttuazione dei flussi di cassa derivante dal tardivo pagamento dei canoni di locazione, la concentrazione del rischio in un unico conduttore, il rischioso finanziamento bancario, l'allungamento delle tempistiche di adeguamento del portafoglio ad opera della Regione Siciliana, l'andamento negativo del mercato immobiliare della Regione Sicilia, l'avvio del procedimento amministrativo di realizzazione del Centro Direzionale della Regione, e la svalutazione degli immobili misura compresa fra il 2% ed il 3% l'anno.

Con riferimento all'anno 2021, da informazioni attinte dal Fondo Pensioni risulta che i pensionati, dipendenti diretti della Regione Siciliana sono circa 20.000, di questi, la maggioranza appartiene al c.d. "contratto 1" (personale assunto prima del 1986), mentre sono circa 1.000 quelli amministrati in regime di c.d. "contratto 2" (personale assunto su concorsi banditi dopo il 1986). Ad essi vanno aggiunti altri contingenti di personale in quiescenza (ex Aast e Aapit, Eas, Consorzi Asi, ecc.), i cui trattamenti sono comunque erogati dal Fondo Pensioni, per cui il numero complessivo dei "pensionati regionali" risulta superiore a circa 21.000 unità. Inoltre posto che attualmente il trattamento di quiescenza e previdenza è assicurato sia dal Fondo Pensioni, che utilizza le proprie liquidità accantonate, sia dal Bilancio della Regione, attraverso il trasferimento di fondi, è plausibile che il numero dei trattamenti a totale carico del Fondo Pensioni Sicilia, nel medio e lungo termine, sarà sempre maggiore, con la conseguente probabilità di trovarsi in futuro nell'impossibilità di far fronte ai propri adempimenti, quali la corresponsione del trattamento pensionistico e

della liquidazione agli aventi diritto. Si evidenzia, inoltre, che nel corso degli ultimi anni si è avuto un notevole incremento di nuovi trattamenti pensionistici, a fronte di una corrispondente diminuzione del personale in servizio negli Assessorati e nello stesso Fondo Pensioni, il quale non è stato adeguatamente sostituito. Pertanto, stante l'esiguità del personale assegnato, con il quale il Fondo riesce a stento a portare a termine i propri fini istituzionali, appare improbabile che lo stesso possa avere la potenzialità di gestire in futuro un patrimonio immobiliare con i connessi oneri amministrativi e finanziari di manutenzione ordinaria, straordinaria, eventuali appalti per opere di ristrutturazione, e quant'altro occorre per una corretta e puntuale conduzione e conservazione dei nuovi beni acquisiti al proprio patrimonio. Appare opportuno quindi che:

- a) si provveda ad incrementare la dotazione organica del Fondo Pensioni, diversificandola con la presenza di figure professionali idonee alla gestione dei beni immobili che verranno acquisiti;
- b) la Regione garantisca anche con un'apposita norma il conseguimento di tutti i fini istituzionali di competenza del Fondo Pensioni, qualora quest'ultimo possa trovarsi nell'impossibilità di farvi fronte con le proprie disponibilità, nel breve, medio o lungo periodo.

4. La gestione del Fondo Pensioni nell'esercizio d'interesse

Il *management* dell'Ente è stato a lungo affidato ad una struttura commissariale, e la ricostituzione del C.I.V. - Consiglio di Indirizzo e Vigilanza e del Collegio Ordinario dei Sindaci è avvenuta di recente.

Il Fondo Pensioni ha recuperato tutti i ritardi relativi all'approvazione dei rendiconti: sono stati approvati i rendiconti relativi agli esercizi 2017 - 2018 - 2019 - 2020. Il consuntivo dell'anno 2021 è stato approvato con la deliberazione n. 6 del 29 giugno 2022. Occorre evidenziare, comunque, il decremento dell'avanzo di amministrazione relativamente agli esercizi finanziari 2020 - 2021, passato da euro 692.981,80 nel 2020 ad euro 15.011,28 nel 2021, le cui ragioni, secondo quanto fatto presente dall'Assessorato delle Autonomie Locali, sono riconducibili al notevole ritardo con cui l'Ente ha predisposto i consuntivi dal 2018 al 2021, inoltrati al Servizio "Vigilanza sul Fondo Pensioni Sicilia" del Dipartimento competente nel 2022 ed approvati nel medesimo esercizio finanziario con prescrizioni e condizioni, sia da parte del Collegio dei Sindaci che dal Servizio stesso.

Il contributo regionale per spese di funzionamento e di organizzazione è previsto dall'art. 15, comma 16, L.R. n 6/2009 è disciplinato dall'art. 32, comma 6, L.R. 07/03/1997, n. 6. Con riferimento agli esercizi 2017-2020, in mancanza di approvazione dei consuntivi da parte del FPS, la Regione aveva versato a quest'ultimo la quota relativa alla prima semestralità del contributo in esame.

Anche per quanto concerne l'esercizio 2021, la Regione ha erogato al Fondo la quota relativa alla prima semestralità del contributo.

In merito alla seconda semestralità del contributo, di competenza degli anni 2017-2021, come già detto, con la nota prot. 20761/2023 il FPS ha rappresentato che *“i suddetti residui attivi sono stati definitivamente eliminati per insussistenza, in quanto la seconda semestralità del contributo di funzionamento non è spettante al Fondo Pensioni per le annualità 2017 – 2021, come da note del Servizio 13 del Dipartimento Regionale della Funzione Pubblica e del Personale, prott. n. 85729 del 25/08/2022 e n. 106987 del 27/10/2022”*.

Il bilancio di previsione per l'anno 2023 e per il triennio 2023/2025 è stato adottato con deliberazione n. 3 del 24 gennaio 2023 del Commissario Straordinario con i poteri del Presidente e del Consiglio di amministrazione e, in via definitiva, con la delibera del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza n. 2 del 26 gennaio 2023, su parere favorevole del Collegio dei Revisori dei conti e, infine, è stato approvato dall'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica.

Riguardo alla formazione dell'“arretrato contabile” (in buona parte recuperato) hanno influito sia l'insufficienza del personale a disposizione del Fondo (in comando dalla Regione) che il livello di infrastrutturazione informatica, ancora non adeguato alla complessità dei compiti istituzionali.

Attualmente, secondo quanto riportato dall'Assessorato, la consistenza organica del Fondo Pensioni Sicilia è determinata da n. 52 unità a fronte di una previsione della pianta organica pari a 110, con soli tre dirigenti in servizio, oltre il Direttore, rispetto agli 8 previsti dal D.P. Reg. 14/2009. Al riguardo, il Fondo Pensioni fa presente che nel 2021 le risorse in servizio sono risultate essere le seguenti, con la ripartizione di seguito indicata: dirigenti n. 6 unità, personale non dirigenziale n. 51 unità, per un complessivo di n. 57 unità.

La situazione critica della dotazione del personale del Fondo è una conseguenza della altrettanto critica situazione degli Uffici regionali. In considerazione della descritta

situazione dell'Ente e della rilevanza delle funzioni attribuite, il Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale ha previsto l'assegnazione di quattro funzionari (due funzionari amministrativi, un funzionario economico-finanziario e un funzionario informatico) sui complessivi 88 da reclutare sulla base del concorso per il rafforzamento amministrativo a dicembre nel 2021.

La complessità della materia pensionistica e previdenziale e le funzioni di carattere estremamente tecnico e specialistico svolte dall'Ente sono la probabile causa dell'esito infruttuoso degli interpelli volti a rimpinguarne l'organico, allo stato privo di alcune professionalità necessarie allo svolgimento dei compiti istituzionali.

Per il superamento a regime delle difficoltà connesse alla carenza di personale in servizio presso l'Ente, il Dipartimento citato ha elaborato una proposta di modifica dell'art. 15, comma 12, L.R. n. 6/2009, finalizzata all'istituzione di un ruolo organico del Fondo Pensioni Sicilia affrancato dal rigido sistema delle assegnazioni del personale in posizione di comando su base volontaria operate dall'Amministrazione regionale.

La carenza di risorse umane e strumentali è, altresì, fonte di un'ulteriore disfunzione, relativa alla dilatazione sui tempi medi di lavorazione delle pratiche pensionistiche, estesi ad oltre 12 mesi a causa dell'incremento del numero dei pensionamenti e della contestuale progressiva diminuzione delle unità in forza al Fondo Pensioni. I ritardi, comunque, non hanno determinato né il pagamento di oneri accessori né significativi disagi per i pensionati, comunque destinatari di trattamenti provvisori immediatamente liquidati ai sensi dell'art. 162 del D.P.R. 1092/73. Tali ritardi si sono ulteriormente aggravati nel corso del periodo 2020/2021 a causa dell'emergenza COVID.

L'ultima relazione pubblicata, contenente le risultanze delle verifiche effettuate dal Nucleo Ispettivo Interno, risale all'anno 2018.

A seguito delle problematiche derivanti dalla grave carenza di personale, il Commissario Straordinario, preso atto del "*progressivo decremento della dotazione organica iniziale, per effetto delle numerose cessazioni dal servizio di risorse in distacco presso l'Ente, dal 2019 al 2020, che hanno determinato un rallentamento nell'evasione delle pratiche necessarie...*", ha sospeso fino al 31/12/22 i termini di conclusione dei procedimenti di conferimento definitivo del trattamento di pensione e di rideterminazione del trattamento pensionistico, indicati, rispettivamente in 60 e 90 giorni, Entrambi i già menzionati termini con la sopramenzionata

delibera n. 04/22 sono stati rideterminati in 150 giorni dalla data di ricezione della relativa documentazione. Successivamente, con delibera n. 38 del 23/11/2022, il Commissario Straordinario ha modificato il regolamento interno sui termini di conclusione dei procedimenti amministrativi del Fondo Pensioni Sicilia approvato con delibera n. 31 del 19/10/2011. In particolare, il Commissario Straordinario, individuati i procedimenti amministrativi aventi rilevanza esterna con previsti termini di conclusione superiori a 30 giorni, ha formulato una tempistica di conclusione più ampia delle suddette procedure, in ragione della carenza organica dell'Ente.

Per quanto concerne la disponibilità finanziaria dell'Ente al 31/12/2021, si rileva un incremento del 4,92% rispetto al 31/12/2020. Inoltre, come era già stato rilevato nella relazione sul rendiconto per l'esercizio 2020, nel 2021 la disponibilità di cassa non investita si è notevolmente ridotta.

Per quanto attiene agli investimenti, la normativa di riferimento è contenuta nell'art. 15, comma 3, del D.P.Reg. n. 14/2009, il quale stabilisce che *“Le disponibilità finanziarie delle gestioni di cui all'articolo 13, comma 1, lett. a) e c), eccedenti le normali necessità del "Fondo" sono investite in operazioni comunque a capitale garantito e prevalentemente: a) in titoli obbligazionari emessi in euro dallo Stato o dalla Regione ovvero garantiti da tali Enti; b) in titoli obbligazionari non strutturati emessi in euro da emittenti europei con rating non inferiore a quello dello Stato italiano”*.

In merito al rendimento del portafoglio titoli, il Fondo Pensioni aveva comunicato per l'anno 2019 un rendimento del 4,68%, leggermente ridottosi nel 2020 (4,35%). Tuttavia va segnalato che, a fronte di investimenti mobiliari per un valore nominale complessivo pari ad euro 1.297.000.000,00, dall'esame del rendiconto 2021 del FPS, al capitolo 112204, risultano entrate per *“interessi e proventi su valori mobiliari”* accertate e riscosse nella misura di euro 14.923.616,26.

Da ultimo, si dà conto dei prestiti erogati dall'ente per l'anno 2021, pari ad euro 2.786.000,00; e si rileva dal 2018 una sensibile riduzione delle somme impiegate.

19 LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

(Presidente Salvatore Pilato)

Il ciclo di programmazione 2021-2027 espone un bilancio complessivo di circa 10,4 miliardi di euro.

Per la realizzazione dei diversi Programmi Operativi Regionali (POR) della Sicilia, il ciclo di programmazione 2021-2027 individua risorse, così suddivise in relazione ai distinti fondi:

- 5,858 miliardi di euro per il PR Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), con un cofinanziamento europeo di 4,101 miliardi di euro (70,01%);
- 1,515 miliardi di euro per il PR Fondo Sociale Europeo *plus* (FSE +), con un cofinanziamento europeo di 1,060 miliardi di euro (69,97%);
- 2,9 miliardi di euro per il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) del Fondo Europeo Agricolo Sviluppo Rurale (FEASR), nella nuova denominazione "PSR Sicilia 2014-2022", con un cofinanziamento europeo di 1,673 miliardi di euro (60,3%);
- 116,3 milioni di euro, la quota assegnata alla Regione siciliana del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (PN FEAMPA).

In conformità alla deliberazione n. 3/2023/SS.RR./PARI di approvazione del programma da svolgere sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2021, che ha incluso la gestione dei fondi comunitari per il periodo 2021-2027, le attività istruttorie mirate all'acquisizione delle informazioni finanziarie e documentali inerenti la materia, sono state incentrate sui profili di maggiore rilevanza, ritenuti utili e idonei ad operare la ricostruzione dello stato di complessiva attuazione dei diversi programmi regionali (PR) alla data del 31 dicembre 2021, diversificati per Asse, Obiettivo tematico, Azione e Dipartimento, con particolare analisi delle cause di rallentamento e/o d'inerzia nell'attuazione e nell'avanzamento della spesa, inerente il precedente ciclo di programmazione 2014-2020.

I soggetti interlocutori delle attività e degli approfondimenti istruttori sono stati così individuati: il Dipartimento regionale della programmazione, nella qualità di Autorità di gestione del FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale), il Dipartimento regionale della formazione professionale, nella qualità di Autorità di gestione del FSE +(Fondo Sociale Europeo *plus*), il Dipartimento regionale per l'agricoltura, nella qualità di Autorità di gestione del PSR (Programma di Sviluppo Rurale), il Dipartimento regionale per la pesca

mediterranea, nella qualità di organismo intermedio del FEAMPA (Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea e l'Acquacoltura), l'Autorità di certificazione dei programmi cofinanziati dalla Commissione europea, l'Ufficio speciale dell'Autorità di Audit, il Dipartimento del tesoro e del bilancio della Ragioneria generale della Regione siciliana e, infine, il Servizio statistica e analisi economica del Dipartimento del tesoro e del bilancio.

In continuità con le attività svolte sul precedente rendiconto, la metodologia istruttoria è stata informata alla necessità di rafforzare gli approfondimenti ed i riscontri documentali sui profili finanziari e gestionali sintomatici di carenze e lacune organizzative e della sussistenza di ritardi, inerzie e stasi amministrative, al fine di perimetrare le aree d'intervento nelle quali diviene necessario adottare misure correttive, in corrispondenza degli effetti sollecitatori propri del giudizio di parificazione del bilancio regionale, anche in considerazione delle osservazioni e delle raccomandazioni già espresse dalle Sezioni riunite nei cicli di bilancio anteriori (per il cd. follow-up v. in particolare es. fin. 2020).

Tale contesto, qualificato dalla valorizzazione degli effetti utili e virtuosi nel rapporto tra Soggetto controllato e controllore, deve essere inserito nel più ampio quadro normativo che disciplina la *governance europea e nazionale del PNRR*, il quale -nonostante la recente revisione limitativa delle le funzioni di controllo concomitante attribuite alla Corte dei conti- continua ad essere orientato verso la individuazione degli assetti organizzativi e gestionali da emendare per la presenza di ritardi, inadempimenti ed inefficienze di sistema, con la sollecitazione delle misure necessarie al recupero della capacità amministrativa (*capacity building*).

Per quanto attiene ai fondi FESR, FSE+ e FEAMPA (ciclo 2021-2027), nell'esercizio 2021 si è registrata l'assenza di flussi finanziari e di correlativi impegni di spesa, prevedendo la dotazione finanziaria dei relativi programmi regionali, finanziamenti a partire dai successivi esercizi.

Ciò premesso sui profili della metodologia istruttoria, le criticità finanziarie e gestionali di maggiore rilevanza sono emerse negli approfondimenti documentali relativi al ciclo di programmazione 2014-2020, con particolare riferimento:

- al permanente, risalente e perdurante ritardo nell'approvazione del piano di gestione rifiuti conforme alla direttiva comunitaria 2008/98/CE, modificata dalla direttiva

UE/851/2018. Uno dei più gravi deficit programmatori e gestionali dell'amministrazione regionale, considerando i settori strategici dell'*asset* complessivo delle risorse comunitarie, da valutare soprattutto nel quadro innovativo del PNRR incentrato sui percorsi di transizione ecologico-ambientale, connessi all'ampliamento delle misure e degli strumenti di produzione e massima utilizzazione delle energie rinnovabili⁴⁵;

- alla gestione delle Operazioni pianificate di importanza strategica (già denominate "grandi progetti"), sulle quali emergono gravi profili d'inefficienza nella gestione della fase programmatoria ed esecutiva della spesa contrattuale che hanno incidenza negativa e talvolta preclusiva/ostativa, sul rispetto dei cronoprogrammi operativi e delle condizioni di finanziamento. I "grandi progetti" in corso già nel ciclo di programmazione 2014-2020, per i quali sono stati svolti approfondimenti documentali nello sviluppo delle attività istruttorie, rimangono attratti nell'ambito del monitoraggio da svolgere sugli esercizi finanziari successivi al 2021, nella prospettiva del *follow up*;
- alla chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020 con i recuperi, le sospensioni di pagamento e le rettifiche contabili di rilevante entità finanziaria per il PO FESR;
- alla chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013 del FEP, con le criticità finanziarie relative alla fase di pre-chiusura;
- alla sussistenza, nella gestione delle risorse comunitarie, di residui attivi di rilevante importo finanziario, risalenti ad esercizi remoti (dal 2012), sui quali l'amministrazione regionale dichiara il ritardo della rendicontazione;
- all'impellente necessità d'incremento della capacità amministrativa nella spesa delle risorse comunitarie nella Regione siciliana, per elevare e comunque migliorare l'incidenza economica sulla riduzione dei divari territoriali, la quale costituisce l'obiettivo primario e trasversale nelle missioni incluse nel PNRR.

Sulle questioni di maggiore criticità gestionale e finanziaria appena menzionate, sulle quali è stata richiamata l'attenzione dell'amministrazione regionale per la valutazione delle misure d'intervento, si evidenzia lo svolgimento analitico e dettagliato del contraddittorio

⁴⁵ La gestione del piano di raccolta, riciclo e smaltimento dei rifiuti costituisce un importante indice BES (benessere equo e sostenibile). Al fine di realizzare una lettura integrata dei principali divari territoriali, nel referto della Corte dei conti sulla finanza regionale per gli esercizi finanziari 2019-2021 sono stati utilizzati gli indicatori BES, che nell'insieme offrono anche indicazioni per misurare l'efficacia delle politiche pubbliche (nazionali e regionali) in relazione al conseguimento degli obiettivi posti dalla strategia Onu per lo Sviluppo sostenibile (Agenda Onu 2030) e dal PNRR.

con gli uffici regionali nell'adunanza in camera di consiglio del 13 novembre u.s. con gli esiti per i quali si rinvia alla versione finale e integrale della relazione di accompagnamento.

In particolare, l'amministrazione regionale ha controdedotto puntualmente ai rilievi istruttori con la memoria del 10 novembre u.s. (pag. 23-41) informando delle iniziative adottate per il rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi comunitari; aggiornando le informazioni finanziarie e documentali sulle Operazioni pianificate di importanza strategica (già denominate "grandi progetti"), sulla chiusura dei cicli di programmazione evidenziati negli accertamenti istruttori per i PO FESR e FEP e sui residui di data remota, ritenuti ancora sussistenti; ed infine, comunicando che la Commissione europea, di recente, ha ritenuto soddisfatte le condizioni per porre fine alla sospensione dei pagamenti intermedi a norma dell'articolo 142, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, disposta con Decisione di esecuzione C (2019) 911 ed abrogata con l'emanazione della Decisione di esecuzione C (2023)7023 *final* del 13/10/2023.

Tuttavia, il medesimo Dipartimento della Programmazione ha contestualmente confermato, per il ciclo di programmazione 2021-2027, che il processo di revisione in corso del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, non è ancora idoneo ai fini del soddisfacimento della nuova condizione abilitante 2.6, prevedendo l'avvio a breve della fase di procedura VAS.

L'esito del contraddittorio non pone in contestazione le risultanze istruttorie acquisite sulla necessità di rafforzamento della capacità amministrativa.

Invero, dal riepilogo generale dei dati afferenti la spesa certificata al 31 dicembre 2021 dei POR FESR e FSE per le Regioni "meno sviluppate" (distinte dalle Regioni "in transizione" e dalle Regioni "più sviluppate"), emergono evidenti margini di miglioramento nell'incremento della spesa comunitaria da utilizzare al fine della riduzione dei divari territoriali, che possono essere individuati anche nella comparazione tra le Regioni comprese nell'area del Mezzogiorno, come emerge dalle tabelle che seguono, estratte dalla relazione annuale 2022 della Corte dei conti- Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali sui rapporti finanziari con l'UE e l'utilizzazione dei Fondi europei.

Tabella 19 – Riepilogo generale dati della spesa certificata al 31 dicembre 2021 (POR Regioni meno sviluppate)

Programmazione Comunitaria 2014/2020 Dati cumulati al 31.12.2021					
PO	Fondo	Totale Programmato	Spesa pubblica certificata	di cui cofinanziamento UE	% Certificato / Programmato
Basilicata	FESR	550.687.552	349.661.343	287.958.674	63%
Basilicata	FSE	289.624.168	132.720.154	87.606.620	46%
Calabria	Totale	2.260.531.679	1.149.376.692	959.063.853	51%
	FESR	1.860.746.046	954.349.457	787.433.361	51%
	FSE	399.785.633	195.027.235	171.630.492	49%
Campania	FESR	4.113.545.843	1.867.292.161	1.556.507.380	45%
Campania	FSE	837.176.347	507.402.570	449.626.194	61%
Puglia	Totale	4.450.599.375	3.852.641.073	2.839.026.442	87%
	FESR	3.485.087.563	2.919.138.378	2.123.944.444	84%
	FSE	965.511.812	933.502.695	715.081.999	97%
Sicilia	FESR	4.273.038.791	2.052.030.155	1.762.931.213	48%
Sicilia	FSE	820.096.428	456.550.300	405.744.262	56%
Totale		17.595.300.183	10.367.674.449	8.348.464.638	59%

Elaborazione ACT su dati SFC2014 – Commissione europea.

Tabella 20 – Riepilogo generale dati della spesa certificata al 31 ottobre 2022 (POR Regioni meno sviluppate)

Programmazione Comunitaria 2014/2020 Dati cumulati al 31.10.2022					
PO	Fondo	Totale Programmato	Spesa pubblica certificata	di cui cofinanziamento UE	% Certificato / Programmato
Basilicata	FESR	550.687.552	349.661.343	287.958.674	63%
Basilicata	FSE	289.624.168	142.686.439	105.450.540	49%
Calabria	Totale	2.260.531.679	1.294.879.667	1.117.139.771	57%
	FESR	1.860.746.046	1.071.737.413	916.816.139	58%
	FSE	399.785.633	223.142.254	200.323.632	56%
Campania	FESR	4.113.545.843	2.205.337.342	1.912.747.837	54%
Campania	FSE	837.176.347	524.110.549	471.680.215	63%
Puglia	Totale	4.450.599.375	4.068.749.339	3.102.916.683	91%
	FESR	3.485.087.563	3.079.177.071	2.306.500.942	88%
	FSE	965.511.812	989.572.267	796.415.742	102%
Sicilia	FESR	4.273.038.791	2.253.731.247	2.009.385.556	53%
Sicilia	FSE	820.096.428	471.827.387	423.962.272	58%
Totale		17.595.300.183	11.310.983.312	9.431.241.548	64%

Elaborazione ACT su dati SFC2014 – Commissione europea

20 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

(Magistrato Giuseppe Vella)

La Regione Siciliana In esito all'esame della Relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nel 2021, dagli atti connessi e alla luce degli approfondimenti svolti, è emersa, giusta deliberazione della Sezione n.318/2023/FRG, la parziale adeguatezza del sistema regionale integrato dei controlli interni.

In particolare, dall'analisi del sistema integrato dei controlli, ciò che si è rilevato, a carattere generale, è la disorganicità della regolamentazione e l'assenza di una "Cabina di regia unitaria" che coordini le attività, emani le dovute direttive e verifichi la corretta applicazione del sistema dei controlli all'interno di ciascun Dipartimento regionale.

Sul tema, pur riconoscendo la dovuta autonomia di ciascun Dipartimento regionale, cui si correla la conseguenziale responsabilità dirigenziale, la Sezione ritiene opportuno che l'Ente si doti, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di una struttura trasversale di supporto, a cui fa capo l'intera architettura in tema di controlli integrati, sia nella fase di programmazione che in quella di attuazione e controllo sull'adeguatezza delle metodologie adottate a livello dipartimentale.

Altro profilo, comune a tutte le tipologie di controllo, che è emerso, è l'assenza e/o la non adeguatezza del sistema informatico integrato. Criticità che impatta, in modo particolare, in riferimento all'attuazione degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e in tema di attuazione del PNRR.

Di seguito sono sintetizzati i principali profili di criticità rilevati, a cui segue l'invito all'Amministrazione regionale:

a) Controllo di regolarità amministrativo e contabile

- a predisporre un'armonica e puntuale disciplina, quantomeno in riferimento alle linee generali, che uniformi, per l'intero Ente, tale tipologia di controllo successivo;
- a prevedere apposite metodologie di selezione "unitarie e centralizzate", per tener conto delle aree gestionali con maggiori rischi di irregolarità/legittimità;
- a incrementare, considerevolmente, gli atti oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa, con particolare riferimento alla fase di attuazione del PNRR, in cui assume una rilevanza strategica il controllo di legalità sulle aree ad alto rischio corruzione, quale quella sugli appalti pubblici;

b) Controllo strategico

- a prevedere un adeguato sistema informativo all'organo legislativo sulle risultanze di tale controllo, al fine di supportare i processi decisionali di indirizzo strategico, stante che tale forma di controllo è diretta proprio a valutare la **programmazione** alla luce dei risultati effettivamente ottenuti;

c) Contenuti finanziari del DEFR (d.lgs. 118/2011)

- ad effettuare il collegamento tra lo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni, le risultanze della gestione e l'attività di controllo strategico;
- ad una maggiore interazione con gli altri provvedimenti di programmazione strategica;
- a rappresentare, adeguatamente, gli indirizzi strategici degli organismi partecipati e a descrivere le politiche di riduzione del debito;

d) Ciclo della performance e la valutazione del personale con incarico dirigenziale

- a creare un adeguato collegamento alla programmazione definita con il DEFR, sia dal punto di vista qualitativo (obiettivi da raggiungere) che in riferimento alla capacità di utilizzo delle risorse assegnate;
- ad evidenziare, distintamente, le correlazioni di obiettivi e indicatori con i requisiti previsti dalle disposizioni normative di riferimento e richiamati nel documento che disciplina il SMVP (art 5 e art. 8 del d.lgs. n. 150/2019);
- ad estendere il vigente Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance* dell'Amministrazione regionale alle agenzie strumentali regionali;
- a differenziare, adeguatamente, la valutazione del *Management* dell'ente;

e) Prevenzione della corruzione e della trasparenza nell'organizzazione dell'amministrazione regionale

- a concludere la mappatura delle aree di rischio per i diversi processi dell'attività amministrativa, al fine di non pregiudicare in tal modo l'effettiva attività di prevenzione dei rischi di corruzione;
- a correlare, adeguatamente, il ciclo della *performance* con il PTPC, stante che l'obiettivo strategico connesso all'attuazione del PTPC, rappresentato nel piano della *performance*, è riferibile solo in parte alle misure del PTPC, e, in alcuni casi, l'ambito di

applicazione dei connessi obiettivi operativi non risulta coerente con le finalità del sistema di prevenzione dei rischi di corruzione;

- ad incrementare le risorse **umane e informatiche**, per garantire la completa ed efficace attuazione delle disposizioni normative connesse alla prevenzione dei rischi corruttivi e alla trasparenza dell'azione amministrativa;
- a procedere a una complessiva e riepilogativa rilevazione dei risultati realizzati sulle misure di prevenzione, che metta, puntualmente, in evidenza il collegamento di esiti e strutture coinvolte alle fasi di attuazione e agli strumenti di rilevazione contenute nelle tabelle di programmazione del PTPC, al fine di garantire l'esatta rispondenza tra programmi di prevenzione e risultati conseguiti;

f) Controllo di gestione

- ad attivare un sistema di contabilità analitica;
- a provvedere alla predeterminazione di un *budget* e a prevedere degli indicatori connessi ai costi, che renda possibile effettuare una verifica della gestione amministrativa in termini di efficacia, efficienza ed economicità;

g) Controllo sulla qualità dei servizi e sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione

- ad implementare dei controlli sulla qualità dei servizi mediante:
 - la sua estensione a tutti i servizi erogati dall'Ente e ai propri organismi partecipati, anche attraverso l'adozione di adeguati indicatori atti a rappresentare, compiutamente, le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate;
 - la previsione di forme di coinvolgimento attivo dei beneficiari dei servizi e l'attivazione di confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;
- adottare idonee procedure per implementare e regolamentare, adeguatamente, i controlli sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolazione

h) Controllo sugli organismi partecipati

- a prevedere specifiche direttive di indirizzo e coordinamento che stabiliscano, in modo strutturato ed uniforme, l'asse procedurale che definisce: a) strutture responsabili e organismi controllati; b) modalità operative articolate in precise fasi

procedurali e adempimenti; c) rilevazione degli esiti in conformità alle direttive di riferimento e a criteri di uniformità e completezza, d) interventi correttivi adottati per sanare le irregolarità riscontrate e forme di comunicazione agli organi decisionali al fine di orientare le scelte strategiche;

- a valutare la costituzione di un presidio organizzativo centralizzato, avente funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di riordino, riorganizzazione e controllo degli enti dipendenti e delle società partecipate in modo totalitario dalla Regione. A tal riguardo, è auspicabile la costituzione di un'unica Cabina di regia per il monitoraggio dei contratti di servizio sottoscritti dalle varie articolazioni dell'amministrazione e dai suoi organismi partecipati, al fine di contenere i costi complessivamente posti a carico del bilancio regionale, anche in relazione ai costi di funzionamento di enti e società;
- a creare un sistema informativo che consenta di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra la Regione e le sue società partecipate, ed emanare specifici atti di indirizzo per la verifica della riconciliazione dei reciproci rapporti creditori e debitori;
- a provvedere a degli interventi di razionalizzazione degli organismi partecipati conforme alle correlate disposizioni normative di cui al D.lgs. 175/2016, con riferimento all'esatta individuazione delle azioni adottate e delle modalità attuative;
- estendere l'attività di controllo alle società meramente partecipate;

i) Controlli sulla gestione del servizio sanitario regionale

- a creare un sistematico e documentato sistema di controllo per la verifica annuale degli obiettivi specifici assegnati ai Direttori generali degli enti del servizio sanitario;
- ad implementare una sistematica e documentata procedura per il tempestivo trattamento delle problematiche riscontrate dai Collegi sindacali degli enti sanitari;
- ad aggiornare, puntualmente, il documento di programmazione dei fabbisogni sanitari in ambito regionale,
- a verificare che non siano stati concessi accreditamenti agli erogatori privati al di fuori dei fabbisogni rilevati nel documento di programmazione (art. art. 8-quater, d.lgs. n. 502/1992);

1) Controlli sull'attuazione dei progetti del PNRR

- ad adottare specifiche direttive operative che stabiliscano in modo strutturato ed uniforme l'asse procedurale che definisce: a) strutture responsabili; b) documentate modalità esecutive articolate in precise fasi procedurali, tenendo conto anche dei rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse e doppio finanziamento; c) rilevazione degli esiti in conformità alle direttive di riferimento, rielaborati per garantire specificità e aggregazione; d) interventi correttivi adottati per sanare le irregolarità riscontrate e forme di comunicazione agli organi decisionali al fine di orientare le scelte strategiche;
- a prevedere una omogenea metodologia in merito ai controlli interni sul PNRR , prevedendo una forma di intervento sostitutivo, nel caso di ritardo e/o inadempimento dei Dipartimenti nell'attivazione dei predetti controlli, nonché delle forme di verifica sull'adeguatezza del sistema di controllo adottato a livello di ciascun Dipartimento;
- a prevedere l'operatività e l'interscambiabilità del sistema informativo regionale con la piattaforma nazionale, stante che i sistemi informativi non integrano, tempestivamente, i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati, oppure di consentire la rapida adozione degli interventi correttivi;
- a valutare l'individuazione di un responsabile/referente unico per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR che garantisca alle amministrazioni centrali, titolari degli interventi a regia, l'invio, nei tempi previsti, delle informazioni sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, ai fini del monitoraggio da parte dell'Unità centrale di Audit presso il MEF, e della rendicontazione semestrale all'UE (art. 7 schema contratti CIS, allegato al D.M. 5 aprile 2022 del Ministero della salute);
- a prevedere specifici *reports*, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR, e il rispetto dei tempi programmati.

21 LA FINANZA LOCALE

(Magistrato Massimo Giuseppe Urso)

Nel presente paragrafo si passeranno brevemente in rassegna le principali partite del Rendiconto generale della Regione siciliana dell'esercizio 2021 (in prosieguo Rendiconto), ove trovano allocazione, in entrata e in spesa, le movimentazioni contabili relative alla finanza locale.

Relativamente alle voci del Rendiconto che hanno riflessi diretti sulla finanza locale, per le entrate rilevano i capitoli 4207 e 4216 del titolo 3, di competenza del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro - Ragioneria generale della Regione e il capitolo 5414, anch'esso del titolo 3, di competenza del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti.

Il primo concerne i recuperi delle anticipazioni di liquidità concesse in favore dei comuni siciliani, ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 per la continuità del servizio integrato dei rifiuti e presenta, nell'anno 2021, uno stanziamento definitivo pari a 22,734 milioni di euro ed accertamenti per 22,726 milioni di euro. Le riscossioni in c/competenza ammontano a 21,985 milioni di euro, mentre quelle in conto residui sono pari a circa 144 migliaia di euro, dato estremamente basso.

Analizzando il capitolo 4216, relativo ai recuperi delle anticipazioni concesse in base all'articolo 46 della legge regionale n. 11 del 12 maggio 2010, a fronte di un importo accertato di 2,04 milioni di euro, le riscossioni complessive di competenza risultano pari a 1,97 milioni di euro, registrando dati sovrapponibili all'esercizio precedente, con l'unica differenza che nel 2021 non sono state effettuate riscossioni sui residui dell'anno precedente, che, pertanto, sono integralmente confluiti nei residui al 31 dicembre. Infatti, si è determinato uno stock complessivo di residui, pari a 382 migliaia di euro, in lieve aumento rispetto al dato dell'anno precedente (305 migliaia di euro), a riprova di uno stallo nelle riscossioni in conto residui.

Sempre in materia di recuperi per anticipazioni per il servizio R.S.U., nel capitolo 5414 - *"Recupero delle anticipazioni concesse ai sensi dell'art. 19, comma 2 bis della l.r. 8 aprile 2010, n.9 dei debiti connessi alla gestione integrata dei rifiuti"*, intestato al Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, confluiscono i recuperi delle anticipazioni di cui all'articolo 19, comma 2 bis, della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, per i debiti connessi alla gestione integrata dei rifiuti. Il capitolo presenta uno stanziamento definitivo pari a 15,86 milioni di

euro, contrariamente all'esercizio precedente, in cui si era registrato uno stanziamento pari a zero. Agli accertamenti pari a 19,6 milioni di euro hanno fatto seguito riscossioni in conto competenza per 4,61 milioni di euro, mentre le riscossioni in conto residui ammontano, invece, a quasi 3 milioni di euro.

L'analisi dell'andamento di tali movimentazioni contabili conferma le note difficoltà di recupero - da parte della Regione - dei rimborsi delle quote dei piani di rientro che i comuni si erano impegnati a restituire entro i termini programmati, a seguito delle anticipazioni di liquidità ricevute ex legge regionale n. 9/2010, dovendosi segnalare nell'esercizio 2021 un peggioramento in confronto dell'esercizio precedente, con un conseguente considerevole incremento dei residui attivi al 31 dicembre, che passano da 80,327 milioni di euro del 2020 a € 92,318 euro del 2021. Il Dipartimento dell'acqua e dei rifiuti, in risposta alla richiesta istruttoria, ha comunicato che i recuperi effettuati a valere sulle anticipazioni di cui all'art. 21 comma 17 della l.r. n. 19/2005, in attuazione di quanto previsto dall'art. 19 della l.r. n. 9/2010, per l'anno 2021 ammontano a 890.138,76 euro.

In relazione alle anticipazioni ex OPCM 3887/2010, i comuni beneficiari sono 134 (per un importo complessivo di 51.116.480,82 euro) e nel 2021 è stato recuperato l'importo di € 3.724.528.

Sotto il profilo della spesa, in relazione ai trasferimenti regionali attribuiti agli enti di area vasta nel corso del 2021, si rileva una contrazione delle assegnazioni del contributo regionale di parte corrente per il funzionamento delle 3 Città Metropolitane, che, nell'esercizio 2021, è stato pari ad euro 51.317.605,58, a fronte dell'analoga voce del 2020 che aveva registrato il valore di 53.162.658,92 (diminuzione del 3,5%).

Sul versante delle erogazioni, nel 2021, in linea con l'andamento dell'anno precedente, l'amministrazione regionale è riuscita ad erogare entro l'esercizio di riferimento quasi l'intero ammontare delle risorse assegnate.

La voce di spesa più significativa è costituita dai trasferimenti in favore dei comuni, che costituiscono la principale fonte di finanziamento a supporto delle funzioni degli enti locali.

I trasferimenti di parte corrente previsti per i Comuni nell'esercizio finanziario 2021 a valere sul capitolo 191301, missione 18, programma 1, in gestione al Dipartimento delle Autonomie Locali, presentano uno stanziamento di poco più di 320 milioni di euro. In particolare, sono stati complessivamente impegnati 308,592 milioni di euro, a fronte dei

quali risultano pagamenti in conto competenza pari a 297,849 milioni di euro; i pagamenti in conto residui ammontano a 10,191 milioni di euro. I dati fanno emergere un decremento dello stanziamento rispetto al 2020, che era pari a 332,722 milioni di euro.

Sui capitoli 191312 e 191313 sono appostate le risorse previste dall'art. 6, comma 10, della legge regionale n. 5/2014. Il primo capitolo assicura la copertura finanziaria quale contribuzione decennale per gli enti in dissesto (un milione di euro interamente impegnato e liquidato), mentre il capitolo 191313, che contribuisce a finanziare gli enti in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, presenta uno stanziamento di euro 9.306.564,53 (circa 1 milione in più rispetto al 2020), di cui risultano impegnati e liquidati solo euro 886.910,13. Considerato il rilevante fenomeno degli enti locali che hanno avviato procedure di risanamento anche nell'esercizio in esame, pur evidenziando la condivisibile scelta di incrementare gli stanziamenti, si rileva l'assoluta necessità di migliorare l'efficienza della spesa, procedendo ad erogare tempestivamente i fondi, al fine di incentivare e supportare i comuni impegnati nel recupero della situazione di grave criticità finanziaria che li attanaglia.

Tornando all'analisi condotta nella fase istruttoria sulla tipologia di risorse erogate, la Regione ha trasmesso un prospetto, contenente l'elenco dei comuni siciliani che hanno fruito delle assegnazioni, operate con risorse extraregionali, di cui al Fondo perequativo degli Enti locali e al Fondo investimenti dei Comuni (trasferimento in conto capitale) e le correlate erogazioni effettuate.

Dall'esame della documentazione prodotta è emerso che, in relazione alle assegnazioni 2021 dei contributi per il Fondo perequativo degli enti locali (art. 11, c. 1, l.r. n. 9/2020) - Capitolo 191330, a fronte dell'assegnazione complessiva di 118,5 milioni di euro sono stati erogati:

- a. euro 20.899.755,91, a favore di 314 comuni, con mandati di pagamento del 7 febbraio 2022 (D.D.G. di liquidazione n. 554 del 17.12.2021);
- b. euro 1.502.320,29, a favore di n. 21 comuni, con mandati di pagamento del 7 febbraio 2022 (D.D.G. di liquidazione n. 567 del 23.12.2021);
- c. euro 796.266,17 a favore di n. 28 comuni con mandati di pagamento del 9 febbraio 2022 (D.D.G. di liquidazione n. 607 del 31.12.2021).

Quindi, complessivamente, le erogazioni per l'annualità 2021 sono state effettuate nel 2022 e sono pari a euro 23.198.342,37, mentre nel corso del 2021 sono stati erogati euro 55.976.837,89 sui residui provenienti dalle assegnazioni per il 2020.

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. ed il comma 2 dell'art. 23 della l.r. n. 9/2021 disciplinano il "Fondo per gli investimenti dei comuni" - capitolo 590402- che, per l'anno 2021, registra previsioni definitive di competenza pari a 115 mln di euro (superiori rispetto allo stanziamento del 2020 che era pari a 110.151,93 euro); l'intero importo è stato impegnato ed erogato a beneficio di n. 390 Comuni.

Inoltre, in relazione al capitolo 590414 "*Contributi da erogare per il Fondo investimenti ai comuni*", si rappresenta che, con D.D.G. n. 493 del 31.12.2020, era stato approvato un piano di riparto di 115 milioni di euro a favore di n. 352 comuni; nel 2020 erano stati impegnati 87.736.617,92 euro, dei quali, con mandati di pagamento del 16 agosto 2021, sono stati erogati 83.343.547,32 euro.

Nel 2021 la previsione definitiva di competenza è pari a 27.263.382,08 euro, sui quali sono stati assunti impegni pari a 16.455.169,66 euro, ma non è stato effettuato alcun pagamento entro il 2021.

In merito alle conseguenze giuscontabili della mancata approvazione del rendiconto della gestione da parte degli enti locali, si ritiene opportuno richiamare in questa sede l'art. 1 della l.r. 17/02/2021 n. 5, recante "Modifiche all'articolo 109-bis della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 in materia di mancata approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti di gestione degli enti locali", il quale modifica il citato art. 109-bis, limitando il controllo sostitutivo (con conseguente sanzione dello scioglimento del Consiglio comunale inadempiente) solo al caso della mancata approvazione del bilancio di previsione e non più di quello consuntivo. Pertanto, il legislatore regionale ha inteso derogare alla disciplina nazionale, la quale prevede all'art. 227, comma 2-bis, del TUEL che, in caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo, si applica la procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del medesimo Testo Unico, il quale prevede lo scioglimento del Consiglio comunale .

Pur non contestando le prerogative del legislatore regionale, queste SS.RR. ritengono opportuno richiamare e fare proprie le osservazioni e la ricostruzione della disciplina

regionale effettuata dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana nella deliberazione n. 93/2021/PRSP e invitano l'Amministrazione regionale a potenziare l'organico del personale adibito ai controlli ispettivi e sostitutivi nei confronti degli enti locali e l'A.R.S. a valutare l'opportunità di omogeneizzare la disciplina regionale con quella nazionale in ordine ai rimedi nei confronti degli enti locali inadempienti rispetto all'obbligo di rendicontazione, al fine di fornire tutela adeguata ai "beni pubblici" del bilancio e dell'equilibrio dello stesso.

CORTE DEI CONTI – SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA - PALERMO

