



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

RELAZIONE SUL RENDICONTO DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2018

Palermo - Società siciliana per la Storia Patria

13 dicembre 2019



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

RELAZIONE SUL RENDICONTO DELLA REGIONE SICILIANA ESERCIZIO 2018

Presidente: Angelo BUSCEMA
Relatori: Adriana LA PORTA
Luciano ABBONATO

Palermo, 13 Dicembre 2019

INDICE

DELIBERAZIONE N.6 /2019/SS.RR/PARI	7
1. IL CICLO DEL BILANCIO	28
1.1 Premessa	28
1.2 Gli strumenti della programmazione regionale	29
1.3 Il Documento di Economia e Finanza Regionale	31
1.4 Il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente	37
1.5 La legge di stabilità regionale e la legge di approvazione del bilancio di previsione ...	44
1.6 La legge di assestamento	48
1.7 Variazioni successive alla legge di assestamento	51
1.8 Considerazioni finali	53
2. LE RISULTANZE GENERALI DEL RENDICONTO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018. 57	
2.1 Premessa	57
2.2 Il conto del bilancio	61
2.3 Le misure di copertura del disavanzo	71
2.4 Considerazioni finali	81
3. IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	83
3.1 Premessa	83
3.2 Il Fondo crediti di dubbia esigibilità	86
3.3 Il Fondo accantonamento per i residui perenti	97
3.4 Il Fondo perdite società partecipate	121
3.5 Il Fondo contenzioso	132
3.6 La parte vincolata e destinata del risultato di amministrazione	137
4. LO STATO PATRIMONIALE E IL CONTO ECONOMICO	176
Premessa	177
4.1 Attivo patrimoniale	179
4.2 Patrimonio netto e Passività patrimoniali	194
4.3 Conti d'ordine	203

4.4	Le anomalie del conto economico.....	207
5.	LA GESTIONE DELLE ENTRATE	212
5.1	Accordi Stato-Regione	212
5.2	Analisi degli andamenti complessivi delle entrate.	222
5.3	I residui attivi.....	249
5.4	L'attività di Riscossione Sicilia Spa.	257
6.	L'ANDAMENTO DELLA SPESA	271
6.1	L'andamento della spesa - gestione di competenza.....	271
6.2	Il Fondo Pluriennale Vincolato	286
6.3	Debiti fuori bilancio e partite sospese	288
6.4	Analisi della spesa per missioni.....	291
6.5	L'andamento della spesa - gestione dei residui.....	302
7.	LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA	307
7.1	Considerazioni introduttive	307
7.2	La legislazione dell'esercizio 2018	309
7.3	Considerazioni metodologiche di sintesi	311
7.4	Clausole di salvaguardia.....	313
7.5	Le leggi di spesa dell'esercizio 2018	315
7.6	Considerazioni conclusive	335
8.	IL SISTEMA SANITARIO REGIONALE.....	339
8.1	Considerazioni generali	339
8.2	La normativa di riferimento	343
8.3	Il Percorso attuativo della certificabilità dei bilanci degli enti del SSR (PAC).....	345
8.4	La perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del SSR .	346
8.5	La Gestione Sanitaria Accentrata	353
8.6	Il finanziamento della spesa sanitaria	360
8.7	I trasferimenti agli enti del Servizio sanitario regionale	379
8.8	Gli enti del Servizio sanitario regionale.....	383
8.9	La spesa per investimenti	390

9. LA SPESA PER IL PERSONALE	398
9.1 Premessa. I fattori storici e le criticità di sistema.....	398
9.2 L'andamento della spesa complessiva, la dinamica occupazionale ed organizzativa	402
9.3 L'impatto sul bilancio dei costi del personale delle strutture e degli organismi esterni	418
9.4 Gli oneri per i lavoratori c.d. forestali	422
9.5 La spesa per le retribuzioni in dettaglio	433
9.6 Considerazioni conclusive	435
10. LA SPESA PENSIONISTICA E PREVIDENZIALE	445
10.1 Considerazioni preliminari.....	445
10.2 Analisi modifiche quadro normativo e criticità gestionali	447
10.3 Andamento spesa pensionistica e previdenziale e principali indicatori contenuti nel rendiconto regionale	455
10.4 Impieghi della dotazione finanziaria del Fondo Pensioni e sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo.....	469
11. L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA.....	475
11.1 Il debito di finanziamento della Regione siciliana	475
11.2 Le anticipazioni di liquidità.....	488
11.3 L'evoluzione e la struttura del debito al netto dell'anticipazione di liquidità.....	488
11.4 Le anticipazioni di cassa.....	494
11.5 La ristrutturazione del debito e i contratti "derivati"	494
11.6 L'osservanza del limite d'indebitamento	500
11.7 Il rating della Regione siciliana e le refluenze sui contratti "derivati"	503
12. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI: PROFILI PROGRAMMATICI, FINANZIARI, GESTIONALI E DI CONTROLLO DEI PROGRAMMI OPERATIVI.....	505
12.1 Considerazioni introduttive	505
12.2 La Politica di coesione 2014-2020.....	507
12.3 Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020	511

12.4	Il Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2020.....	522
12.5	Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020	531
12.6	Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (FEAMP) 2014-2020.....	537
12.7	L'attività di audit.....	542
12.8	Alcune annotazioni conclusive di natura contabile	547
13.	IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI DELLA REGIONE SICILIANA NEL 2018	557
13.1	Il ciclo e la valutazione della performance	557
13.2	Il controllo di gestione	578
13.3	Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.....	581
13.4	Il controllo nei confronti delle società partecipate e degli enti strumentali. Premessa	585
13.5	La prevenzione della corruzione e la trasparenza nell'organizzazione dell'Amministrazione regionale.....	608
13.6	Conclusioni	615
14.	LA FINANZA LOCALE IN SICILIA.....	616
14.1	Quadro conoscitivo di sintesi sullo stato finanziario delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali	616
14.2	Quadro conoscitivo di sintesi sullo stato finanziario dei Comuni.....	630
14.3	Gli interventi nei confronti degli enti locali nel Rendiconto generale della Regione - esercizio 2018.....	665



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA
in Nome del Popolo Italiano

Presiedute dal Presidente della Corte dei Conti

Angelo BUSCEMA
e composte dai seguenti magistrati:

Luciana	SAVAGNONE	- Presidente di Sezione
Guido	CARLINO	- Presidente di Sezione
Giuseppe	ALOISIO	- Presidente di Sezione
Anna Luisa	CARRA	- Consigliere
Tommaso	BRANCATO	- Consigliere
Antonio	NENNA	- Consigliere
Adriana	LA PORTA	- Consigliere - relatore
Guido	PETRIGNI	- Consigliere
Giuseppa	CERNIGLIARO	- Consigliere
Adriana	PARLATO	- Consigliere
Alessandro	SPERANDEO	- Consigliere
Luciano	ABBONATO	- Consigliere - relatore
Ignazio	TOZZO	- Consigliere
Francesco Antonino	CANCILLA	- Primo Referendario
Tatiana	CALVITTO	- Referendario

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018;

- visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, 117 e 119 della Costituzione;
- visto lo Statuto siciliano, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2;
- vista la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio del bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione";
- visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

- visto il R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, nonché il relativo regolamento approvato con il R.D. 23 maggio 1924, n. 827 e successive modificazioni;
- visto l'art 6, comma 3, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, istitutivo delle Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, come modificato dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;
- vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;
- visto il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639; - vista la legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 e successive modificazioni;
- visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n.126, avente ad oggetto "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n.42", applicabile nella Regione siciliana nei limiti previsti dall'art.11 della legge regionale 13 gennaio 2015, n.3;
- vista la legge regionale 29 dicembre 2017, n. 19 "Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2018";
- vista la legge regionale 29 marzo 2018, n. 4 "Proroga dell'esercizio provvisorio per l'anno 2018";
- vista la legge regionale 8 maggio 2018, n.8 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale";
- vista la legge regionale 8 maggio 2018, n.9 "Bilancio di previsione della Regione siciliana per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020";
- vista la deliberazione della Giunta regionale 11 maggio 2018, n.195, con cui si approva il "Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2018 - 2020" e il "Bilancio finanziario gestionale per l'esercizio 2018 e per il triennio 2018 - 2020";
- vista la legge regionale 29 novembre 2018, n.21 "Assestamento del Bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020";
- vista la legge regionale 16 dicembre 2018, n. 24 "Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie";
- vista la legge regionale 19 luglio 2019, n. 13 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale" che all'art. 12 dispone "Modifiche all'articolo 4 della L.r. 29 novembre 2018, n. 21 e ripristino autorizzazioni di spesa";

- vista la deliberazione n.3/INPR/2019/SS.RR. del 17 aprile 2019, con la quale le Sezioni riunite per la Regione siciliana hanno approvato il programma di lavoro per la decisione e la relazione sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'anno finanziario 2018;
- vista la deliberazione n.5/2019/SS.RR./PARI del 18 ottobre 2019, con la quale le Sezioni riunite per la Regione siciliana hanno approvato il calendario dei lavori per la decisione e la relazione sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018;
- vista la deliberazione n. 177/2019/GEST del 25 novembre 2019, con la quale la Sezione del controllo per la Regione Siciliana ha proceduto alla verifica del Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'anno 2018;
- visto il decreto n. 11/2019/SS.RR. del 26 novembre 2019, con cui il Presidente ha ordinato la convocazione delle Sezioni Riunite per il giorno 5 dicembre 2019, per l'udienza di preparifica sul Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione siciliana al fine di instaurare il contraddittorio con la Regione siciliana ed il Procuratore generale sulle questioni controverse relative ai seguenti atti di deferimento:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1) Gestione delle spese e residui passivi | - Mag. Istr.: Cons. Nenna; |
| 2) La sanità regionale | - Mag. Istr.: Cons. La Porta; |
| 3) Stato patrimoniale e conto economico | - Mag. Istr.: I Ref. Cancilla; |
| 4) Conto del bilancio e risultato di amministrazione | - Mag. Istr.: Cons. Abbonato; |
| 5) Fondo residui perenti | - Mag. Istr.: Cons. Sperandeo; |
| 6) Fondo crediti di dubbia esigibilità | - Mag. Istr.: Cons. Carra; |
| 7) Fondo perdite società partecipate | - Mag. Istr.: Cons. Sperandeo; |
| 8) Fondo contenzioso | - Mag. Istr.: I Ref. Cancilla; |
| 9) Parte vincolata e parte destinata agli investimenti | - Mag. Istr.: Ref. Calvitto. |

- viste le memorie a firma del Ragioniere generale della Regione trasmesse in data 4 dicembre 2019 con nota n. 66031 di pari data;
- vista la requisitoria del Procuratore Generale titolare dell'ufficio di Procura presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana depositata il giorno 11 dicembre 2019;
- uditi all'udienza del 13 dicembre 2019:
 - i relatori, Consigliere Adriana La Porta e Consigliere Luciano Abbonato;
 - il rappresentante della Regione siciliana;
 - il Pubblico Ministero nella persona del titolare della Procura generale presso la Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, Vice procuratore generale Maria Rachele Anita Aronica.

F A T T O

Il Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 213 in data 10 giugno 2019, è stato presentato alla Corte dei conti dall'Assessore regionale dell'Economia il 13 giugno 2019.

Con decreto n. 5 del 19 giugno 2019, il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana ha ordinato la convocazione delle Sezioni Riunite nella Camera di consiglio del 24 giugno 2019 per la discussione in merito al "Risultato di amministrazione del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018", a seguito della quale è stata emanata l'ordinanza istruttoria n. 4/2019/SS.RR./PARI, evasa dall'amministrazione regionale con note del Ragioniere generale n. 36631 e n. 36582 dell'8 luglio 2019.

Con successiva nota prot. n. 43452 del 9 agosto 2019, l'Assessore regionale dell'Economia, giusta delibera di Giunta regionale n. 280 dell'8 agosto 2019, ha ritirato rendiconto già depositato e ha inviato, in sostituzione del precedente, un nuovo Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018, non ancora completo, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 281 dell'8 agosto 2019.

Con la nota prot. n. 48117 del 17 settembre 2019 sono stati trasmessi, ad integrazione della deliberazione precedente, gli allegati n. 29, 30, 31 e 32 del Rendiconto generale della Regione siciliana relativi rispettivamente allo Stato Patrimoniale Attivo e Passivo, al Conto Economico, ai conti per missione ed alla Nota integrativa al Bilancio.

Le risultanze del Rendiconto generale della Regione sono le seguenti:

1 - CONTO DEL BILANCIO DELLA REGIONE SICILIANA

Gestione della competenza

ENTRATE

Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	444.297.527,27
--	----------------

Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	691.555.865,95
---	----------------

ACCERTAMENTI:	20.352.088.318,76
----------------------	--------------------------

Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	11.746.443.147,96
--	-------------------

Titolo 2 - Trasferimenti correnti	3.345.408.138,35
-----------------------------------	------------------

Titolo 3 - Entrate extratributarie	510.025.203,44
------------------------------------	----------------

Titolo 4 - Entrate in conto capitale	669.204.553,37
--------------------------------------	----------------

Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	88.466.215,39
---	---------------

Titolo 6 - Accensione prestiti	0
--------------------------------	---

Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	3.992.541.060,25
--	------------------

SPESA

SPESA - IMPEGNI	20.779.884.256,72
Titolo 1 - Spese correnti	15.221.627.236,84
Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.127.197.902,46
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	172.461.858,27
Titolo 4 - Rimborso Prestiti	266.056.198,90
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	3.992.541.060,25
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	355.916.442,67
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	560.729.299,24

Gestione dei residui

RESIDUI ATTIVI: 4.481.714.484,82

Residui attivi da esercizi precedenti	2.765.761.536,22
Residui attivi di nuova formazione	1.715.952.948,60

RESIDUI PASSIVI: 3.524.549.763,77

Residui passivi da esercizi precedenti	1.158.976.479,46
Residui passivi di nuova formazione	2.365.573.284,31

Gestione di cassa

FONDO CASSA INIZIALE 1.126.277.817,46

Riscossioni	19.537.871.208,91
Pagamenti	19.730.251.374,05
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	933.897.652,32
GESTIONE DI TESORERIA	-619.605.714,20

FONDO CASSA AL 31/12/2017 314.291.938,09

di cui PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 54.746.331,76

2 - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Descrizione	Segno	Residui	Competenza	Totale
Fondo cassa al primo Gennaio	+			1.126.277.817,46
Riscossioni	+	901.735.838,75	18.636.135.370,16	19.537.871.208,91
Pagamenti	-	1.315.940.401,64	18.979.170.354,88	20.295.110.756,52

Saldo di cassa al 31 dicembre	=				369.038.269,85
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	-				54.746.331,76
Fondo di cassa al 31 dicembre	=				314.291.938,09
Residui attivi	+	2.765.761.536,22	1.718.483.415,05		4.484.244.951,27
Residui passivi	-	1.158.976.479,46	2.365.573.284,31		3.524.549.763,77
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	-				355.916.442,67
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	-				560.729.299,24
Fondo pluriennale vincolato per spese per incremento attività finanziarie					
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (a)	=				357.341.383,68
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12					121.897.644,42
Accantonamento residui perenti al 31/12/2018					520.966.376,29
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti					2.438.598.061,20
Fondo perdite società partecipate					4.778.010,26
Fondo contenzioso					201.223.228,10
Altri accantonamenti					159.642.911,69
Totale parte accantonata (b)					3.447.106.231,96
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili					20.500.542,78
Vincoli derivanti da trasferimenti					3.623.154.256,58
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui					
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente					299.473.482,85

Altri vincoli	255.856.393,83
Totale parte vincolata (c)	4.198.984.676,04
Totale parte destinata agli investimenti (d)	24.648.549,65
Totale parte disponibile (e=a-b-c-d)	-7.313.398.073,97
Gestione di Tesoreria	
Crediti di tesoreria	
Debiti di tesoreria	-619.605.714,23

Con la deliberazione di Giunta Regionale n. 352 del 13 settembre 2019 sono stati approvati anche lo Stato Patrimoniale ed il Conto Economico dell'esercizio 2018, in sostituzione di quelli già approvati con la delibera di Giunta n. 213 del 10 giugno 2019 e ritirati giusta delibera di giunta n. 280 dell'8 agosto 2019, che presentano le seguenti risultanze:

3 - STATO PATRIMONIALE

Consistenza al 31/12/2018

ATTIVO

Crediti verso lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo dotazione	0,00
Immobilizzazioni	3.702.500.704,00
Attivo circolante	4.749.276.372,00
Ratei e risconti	311.007,00
Totale dell'attivo	8.452.088.083,00

PASSIVO

Patrimonio netto	-5.279.751.303,00
Fondi rischi ed oneri	416.446.012,00
Trattamento di fine rapporto	0,00
Totale debiti	12.377.145.797,00
Ratei e risconti	938.247.577,00
Totale del passivo	8.452.088.083,00
Totale conti d'ordine	19.633.023,00

4 - CONTO ECONOMICO

Componenti positivi della gestione	17.183.451.411,00
Componenti negativi della gestione	-16.113.371.942,00

Proventi ed oneri finanziari	-287.030.014,00
Rettifiche di valore di attività finanziarie	-126.935.496,00
Proventi ed oneri straordinari	-129.446.174,00
Risultato prima delle imposte	526.667.786,00
Imposte	-62.049.535,00
Risultato dell'esercizio	<u>464.618.251,00</u>

La verifica del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2018, in esecuzione del programma approvato con la deliberazione n. 53/2019/INPR del 18 febbraio 2019, è stata eseguita dalla Sezione di Controllo con apposita indagine conclusasi con la relazione approvata con deliberazione n. 177/2019/GEST del 26 novembre 2019; dei relativi esiti si tiene conto nella motivazione della presente decisione.

Il Pubblico Ministero, nella sua requisitoria, depositata in Segreteria in data 11 dicembre 2019, ha formulato le seguenti conclusioni chiedendo di dichiarare non regolari:

il Fondo contenzioso,

il Fondo residui perenti,

il Fondo crediti dubbia esigibilità

il Fondo perdite partecipate

le poste indicate negli altri atti di deferimento di cui al Decreto n. 11/2019/SS.RR./PARI, con il quale sono state convocate le Sezioni Riunite della Corte dei Conti per l'udienza del 5 dicembre 2019.

Conformemente alla deliberazione di verifica n. 177 /2019/GEST chiede altresì di dichiarare non regolari le seguenti partite:

ENTRATE - ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA

Assessorato regionale Beni Culturali e dell'identità siciliana

capitolo 1987- accertamento n.2485 di Euro 1626,23;

accertamento n.2295 di Euro 5.604,99;

accertamento n. 1597 di Euro 3.806,82;

Assessorato regionale delle Attività produttive

capitolo 7463 - accertamento n. 2084 di Euro 4.900.000,00;

capitolo 1993 - accertamento n. 1521 di Euro 1.056,00;

Assessorato regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti

capitolo 7480- accertamento n.450 di Euro 33.119,67;

ENTRATE. RESIDUI ATTIVI

Assessorato regionale Beni Culturali e dell'identità siciliana

capitolo 1987- accertamento n. 410 di Euro 5.110,35;

accertamento n. 2744 di Euro 4.896,78;

accertamento n. 865 di Euro 2.065,84;

accertamento n. 2075 di Euro 1.807,61;

accertamento n. 1522 di Euro 1.478,56;

accertamento n. 2158 di Euro 1.291,15;

accertamento n. 2599 di Euro 1.032,92;

Assessorato regionale dell'Economia

capitolo 7494 - residuo n.34494 di Euro 53.000.000,00.

Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità

capitolo 4726 - residuo n.477 di Euro 4.160.699,02;

capitolo 7479- residuo n.607 di Euro 3.370,76;

SPESE - RESIDUI PASSIVI

Assessorato regionale del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo

capitolo 872413 - impegno n. 33 di Euro 450.000,00.

Chiede, altresì, di dichiarare la non regolarità del conto economico e dello stato patrimoniale.

Il P.M. ha confermato le conclusioni contenute nella requisitoria depositata alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Alla udienza pubblica il Presidente della Regione siciliana, nel prendere atto delle criticità strutturali rilevate dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, ha evidenziato come le stesse siano da attribuire a gestioni risalenti nel tempo, confermando l'impegno dell'Amministrazione regionale teso a realizzare le necessarie misure correttive.

DIRITTO

1. La Sezione di controllo di questa Corte ha provveduto alla verifica del rendiconto, ai sensi dell'art.2, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, come modificato dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n.200, approvando con deliberazione n. 177/2019/GEST la relazione conclusiva dell'apposita indagine che ha riguardato le entrate e i relativi residui attivi e le spese ed i relativi residui passivi.

Premesso che non sono emerse irregolarità superiori alla soglia di rilevanza prevista dal metodo di campionamento adottato di cui alle deliberazioni n. 138/INPR/2019 e

173/INPR/2019, le irregolarità dalla competente Sezione di controllo al termine del contraddittorio con le Amministrazioni regionali interessate, vengono sinteticamente di seguito riassunte:

ENTRATE - ACCERTAMENTI IN CONTO COMPETENZA

Assessorato regionale Beni Culturali e dell'identità siciliana

- capitolo 1987- accertamento n.2485 di euro 1626,23;
- accertamento n.2295 di euro 5.604,99;
- accertamento n.1597 di euro 3.806,82;

Assessorato regionale delle Attività produttive

- capitolo 7463- accertamento n. 2084 di euro 4.900.000,00;
- capitolo 1993 - accertamento n. 1521 di euro 1.015,00;

Assessorato regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti

- capitolo 7480- accertamento n.450 di euro 33.119,67;

ENTRATE - RESIDUI ATTIVI

Assessorato regionale Beni Culturali e dell'identità siciliana

- capitolo 1987- accertamento n. 410 di euro 5.110,35;
- accertamento n. 2744 di euro 4.896,78;
- accertamento n. 865 di euro 2.065,84;
- accertamento n. 2075 di euro 1.807,61;
- accertamento n. 1522 di euro 1.478,56;
- accertamento n. 2158 di euro 1.291,15;
- accertamento n. 2599 di euro 1.032,92;

Assessorato regionale dell'Economia

- capitolo 7494 - accertamento n.34494 di euro 53.000.000,00.

SPESE - RESIDUI PASSIVI

Assessorato regionale del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo

- capitolo 872413 - impegno n. 33 di euro 450.000,00.

Si richiamano le motivazioni in merito all'irregolarità delle poste contabili sopra indicate, formulate nell'anzidetta deliberazione della Sezione di controllo, che queste Sezioni Riunite fanno proprie.

2. Sulla base delle dettagliate analisi sviluppate in sede istruttoria, sono palesi le gravi irregolarità, che finiscono per inficiare l'attendibilità complessiva dello Stato patrimoniale.

Si richiamano, in particolare, le principali anomalie di carattere generale:

- 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;
- non è stato utilizzato un metodo di registrazione contabile concomitante in partita doppia;
- non è stato completato l'inventario dei beni dell'ex Azienda foreste demaniali;
- la quantificazione delle immobilizzazioni finanziarie, con specifico riferimento alle partecipazioni societarie, risulta imprecisa e non compiutamente fondata sul metodo del patrimonio netto.

Da quanto rilevato, discende la irregolarità dello Stato Patrimoniale.

3. In merito al Conto economico, sussistono errate rilevazioni contabili che incidono sull'effettiva consistenza del risultato di esercizio e investono in maniera significativa il raccordo tra gli elementi del conto economico e quelli del rendiconto, le scritture di integrazione e rettifica di fine esercizio, gli accantonamenti per rischi e le svalutazioni e rivalutazioni di immobilizzazioni finanziarie e materiali.

Il Conto economico è inficiato da irregolarità di natura classificatoria che finiscono per interferire in modo negativo sulla corretta rappresentazione dei fatti economici; in particolare, si tratta di ricavi e costi imputati alla gestione ordinaria invece che a quella straordinaria.

Va poi ribadito che il conto risente negativamente sia dell'assenza di un'idonea matrice di correlazione sia della totale mancanza di contabilità analitica.

In conclusione, le numerose criticità, già constatate nell'esercizio precedente, non consentono di ottenere elementi utili per verificare l'attendibilità del conto economico e del risultato di esercizio; da ciò consegue l'integrale dichiarazione di irregolarità del documento.

4. In merito alla quantificazione e composizione qualitativa del Fondo contenzioso, le Sezioni riunite constatano che la Regione siciliana non si è ancora munita di una banca dati unitaria del contenzioso, che dovrebbe permettere in maniera adeguata il reperimento di informazioni e una puntuale quantificazione del fondo in ragione del rischio di soccombenza.

E' poi anomalo il fatto che nel 2018 -così come nel 2017- la Regione non abbia assunto impegni sul capitolo 215740, relativo al fondo oggetto di analisi, pur subendo pignoramenti, che hanno provocato l'emissione di speciali mandati di pagamento.

In ogni caso, sarebbe necessario che il monitoraggio delle liti pendenti e il tempestivo pagamento dei debiti derivanti da sentenze esecutive sia collegato al sistema dei controlli interni, atteso che la crescita delle controversie è spesso dovuta a disfunzioni gestionali e organizzative.

In definitiva anche il Fondo contenzioso è irregolare, non potendosi valutare la congruità.

5. Relativamente alla parte vincolata del risultato di amministrazione, nel corso dell'istruttoria sullo schema di Rendiconto dell'esercizio finanziario 2018, queste Sezioni Riunite hanno rilevato che molteplici poste contabili presenti tra i *vincoli da trasferimenti* erano state iscritte per un valore negativo (ossia in disavanzo) alla data del 31.12.2018, cosicché, con ordinanza istruttoria n. 4/2019/SSRR/PARI del 24 giugno 2019, è stata sollecitata l'Amministrazione regionale a rideterminare il risultato di amministrazione (parte disponibile lett. E).

Nell'ammettere che i saldi dei *vincoli da trasferimenti* non rispecchiassero la reale situazione gestionale e, preso atto delle osservazioni di queste Sezioni Riunite, l'Amministrazione regionale procedeva ad una revisione dei dati contabili, sostituendo lo schema di Rendiconto generale.

All'esito di tali operazioni, la Ragioneria è pervenuta alla successiva elaborazione di € 494.251.440,44 di numeri negativi privi di una corrispondente entrata accertata, con la conseguente necessità di aumentare l'entità del risultato negativo di amministrazione di parte E di pari importo quale disavanzo da ripianare, al lordo di ulteriori rettifiche.

L'esame dei prospetti messi a disposizione delle Sezioni Riunite (oltre 22.000 record di rettifiche e correzioni sinteticamente annotate, peraltro riferibili alla gestione del bilancio svoltasi in un lasso temporale di ben 25 anni) non ha consentito un'analitica ricostruzione delle correlazioni tra i capitoli di entrata e di spesa (alcuni, peraltro, ormai non più sussistenti) e, dunque, una verifica puntuale degli allineamenti tra gli importi accertati e impegnati e della gestione dei relativi residui attivi e passivi.

Nel contraddittorio instaurato nell'udienza del 5 dicembre 2019, queste Sezioni Riunite hanno sollecitato l'Amministrazione regionale a fornire elementi di chiarimento sulle operazioni di revisione in corso e sulle specifiche verifiche che si intende ancora effettuare.

In merito a tale punto, l'Amministrazione regionale ha oralmente rappresentato che i valori esposti potrebbero essere soggetti a ulteriori rettifiche, senza potere prevedere il verosimile impatto sull'attendibilità dei dati contabili attualmente esposti a consuntivo, attesa la necessità di un esame più dettagliato delle singole poste contabili "*fascicolo per fascicolo*", soprattutto con riferimento a quelle più risalenti nel tempo.

All'esito del contraddittorio, e specialmente in considerazione delle stesse ammissioni provenienti dall'Amministrazione regionale sulla sostanziale non definitiva affidabilità dei dati, queste Sezioni Riunite pervengono alla conclusione che l'attuale rappresentazione dei *vincoli da trasferimenti* all'interno del risultato di amministrazione (parte C), pari all'importo di € 3.623.154.256,58, non si presenti in linea con il principio generale (o postulato) n. 5 della *veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità* (all. 4/1 del d.lgs. n. 118/2011).

A norma del medesimo postulato generale, infatti, i documenti contabili che non rispettano il principio della veridicità, e tutti gli altri principi allo stesso collegati, "*non possono acquisire il parere favorevole da parte degli organi preposti al controllo e alla revisione contabile*".

Per quanto attiene ai vincoli *formalmente attribuiti dall'Ente*, nel corso dell'udienza del 5 dicembre 2019 queste Sezioni Riunite hanno espresso perplessità sulla natura del vincolo relativo all'economia di € 5.400,00 registrata sul capitolo di entrata 7396 (*Entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie*) poiché, in base al principio contabile dell'allegato 4/2, paragrafo 9.2., l'ente potrebbe attribuire un vincolo di destinazione a entrate straordinarie, non aventi natura ricorrente, accertate e riscosse, solo qualora non abbia rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi (situazione in cui versa l'Amministrazione regionale) e abbia provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio.

L'Amministrazione, sul punto, non ha depositato memorie né esposto chiarimenti orali, con la conseguenza che queste Sezioni Riunite ritengono di doversi esprimere per l'irregolare formazione dell'economia vincolata sul suddetto capitolo, in violazione del menzionato principio contabile applicato.

Dall'incrocio tra i capitoli interessati dall'utilizzo della parte vincolata del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente e la consistenza numerica delle risorse vincolate alla data del 1° gennaio 2018 quantificato dall'*Elenco analitico*, queste Sezioni riunite hanno riscontrato l'anomala copertura di spese nel corso dell'esercizio, pur in assenza di capienza delle correlate risorse vincolate.

Nella considerazione che, in base ai diversi pronunciamenti del giudice costituzionale, nessuna risorsa proveniente dagli esercizi precedenti possa essere utilizzata senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile (Corte costituzionale, sentenza del 19 luglio 2012, n. 192, paragrafo 4 del *considerato in diritto*), queste Sezioni Riunite considerano irregolarmente assunti gli impegni di spesa imputati all'esercizio 2018 e la costituzione del FPV per spese imputate agli esercizi successivi, derivanti dall'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione afferente ai "*fondi extra-regionali*" (capitoli di entrata n. 2 e n. 8), rispettivamente, per € 33.011.895,98 (impegni di competenza) e per € 77.359,74 (FPV spesa), ossia per complessivi € 33.089.255,72.

Con riferimento all'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione da parte degli enti territoriali che versino in una situazione di disavanzo per il finanziamento della spesa in corso di esercizio, le Sezioni Riunite hanno ritenuto necessario verificare se, nel corso della gestione del bilancio della Regione siciliana, vi siano state le condizioni di copertura e sostenibilità finanziaria per l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione ai fini della contrazione di nuove spese, specialmente alla luce dei principi enunciati dalla costante giurisprudenza costituzionale.

Nell'operare una distinzione tra l'avanzo dei c.d. fondi extraregionali (corrispondenti ai *vincoli da trasferimenti*) e quello dei c.d. fondi regionali, queste Sezioni Riunite ritengono che, considerata la situazione di grave disavanzo in cui versano i fondi regionali (- € 6.105.931.614,06), l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione per nuova spesa a valere sui fondi regionali (capitoli di entrata n. 7 e n. 9) non trovi reale copertura finanziaria, dovendosi integralmente ricostituire i vincoli "*attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente*" (Corte costituzionale, sentenza n. 70 del 2012, paragrafo 2.3. del *considerato in diritto*).

Peraltro, il risultato della gestione dell'e.f. 2018 evidenzia un ulteriore deterioramento del disavanzo complessivo dei "*fondi ordinari della Regione*" rispetto a quello registrato alla data del 1° gennaio 2018 (- € 5.588.873.892,75), palesando l'insostenibilità finanziaria della contrazione della nuova spesa avvenuta sostanzialmente "*in deficit*".

Tale quadro finanziario risulta, altresì, aggravato dal complessivo peggioramento del risultato di amministrazione (lett. E), dal mancato ripiano del disavanzo programmato

nell'esercizio e dal mancato raggiungimento degli equilibri di bilancio di parte corrente (€ - 651.897.512,12) e di parte capitale (€ - 15.081.350,90).

Conseguentemente, in assenza della dovuta copertura finanziaria, queste Sezioni Riunite considerano irregolarmente assunti gli impegni di spesa imputati all'esercizio 2018 e la costituzione del FPV per spese imputate agli esercizi successivi, derivanti dall'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione afferente ai "fondi ordinari della Regione" (capitoli di entrata n. 7 e n. 9), rispettivamente, per € 16.656.998,87 (impegni di competenza) e per € 8.676.644,60 (FPV spesa), ossia per complessivi € 25.333.643,47.

6. Il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) accantonato al risultato di amministrazione è pari ad euro 121.897.644,42, di cui euro 990.759,59 in conto capitale e euro 120.906.884,83 di parte corrente.

Ai fini della determinazione della percentuale di svalutazione e, quindi, della corretta quantificazione dell'accantonamento, l'amministrazione regionale ha considerato le risultanze contabili relative al quinquennio 2014-2018. Ha fornito, altresì, il valore del FCDE calcolato con riferimento all'evoluzione dei residui attivi del quinquennio precedente (2013-2017), pari a 103.383.138,56, in conformità alle osservazioni della Sezione di controllo di cui alle deliberazioni n.152/2018/GEST e 114/2019/GEST.

In base al prospetto riportato in appendice alla Relazione al rendiconto, per la determinazione delle percentuali di svalutazione relative ad alcuni capitoli istituiti nell'anno 2017 per i quali non risultava possibile calcolare la media delle riscossioni del quinquennio precedente, l'Amministrazione regionale ha provveduto a calcolare quest'ultima utilizzando la media delle percentuali medie di riscossione e, quindi, di svalutazione, dei capitoli dello stesso titolo e tipologia inseriti ai fini del calcolo dell'FCDE. Dall'esame di detti capitoli di nuova istituzione nel 2017, è emerso che trattasi, per la maggior parte, di capitoli generici, che riportano identica denominazione: "entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie", "entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali", "entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese", "entrate eventuali diverse".

Le Sezioni riunite hanno rilevato che la presenza di capitoli istituiti *ex novo* nell'anno 2017, aventi la medesima generica denominazione, ha comportato che per i residui contabilizzati al 31 dicembre 2018 - non disponendo di un riferimento "storico" al quinquennio

precedente, il criterio di svalutazione è stato affidato alla discrezionalità dell'amministrazione, con l'effetto, da una parte, di sottrarre alla corretta svalutazione gli importi recati nei detti capitoli di nuova istituzione e, dall'altra, di alterare la media degli importi recati nei capitoli presenti nel FCDE aventi medesima, generica, denominazione, con conseguente alterazione della percentuale finale di svalutazione.

L'amministrazione ha motivato la circostanza della proliferazione di capitoli generici aventi la medesima denominazione con l'esigenza di intestarne uno per ogni struttura di massima dimensione, al fine di monitorare in termini di maggiore efficacia l'attività di riscossione dei vari Dipartimenti. In ordine al criterio "discrezionale" seguito ai fini del calcolo della percentuale di svalutazione ha affermato, semplicemente, che i principi contabili non richiedono di individuare il criterio che comporta, come effetto, un maggiore accantonamento.

Tale metodologia discrezionalmente adottata dall'amministrazione, pertanto, ha consentito di pervenire ad un valore medio di importo di gran lunga inferiore rispetto alla media delle riscossioni calcolata, invece, sull'ammontare dei residui della medesima tipologia (comprendente crediti della stessa natura) in quanto, sui 69 capitoli presi in esame ai fini del calcolo del FCDE, 35 sono di nuova istituzione.

Le Sezioni riunite rilevano che le esigenze gestionali dell'Amministrazione, poste alla base dell'istituzione di plurimi capitoli generici aventi la medesima denominazione, non devono alterare in alcun modo la media delle riscossioni dei crediti aventi tutti la medesima natura, il cui andamento storico, in tal caso, deve essere valutato all'interno della stessa tipologia, essendo irrilevante il diverso numero del capitolo conseguente alla nuova istituzione dello stesso.

Il criterio adottato dall'amministrazione, invero, determina un'elusione dei principi contabili, ispirati ad una logica diversa, in grado di consentire la quantificazione di un accantonamento congruo in relazione alle probabilità di riscossioni dei crediti della stessa natura, il cui andamento storico deve essere valutato in termini sostanziali e non puramente formali (ancorati al numero del singolo capitolo).

La ricostruzione del differente metodo di calcolo operata dalle Sezioni riunite evidenzia che qualora le stesse riscossioni fossero state contabilizzate nei capitoli generici già esistenti e, dunque, fossero state fatte confluire nella media di questi ultimi, operando il raggruppamento per tipologia omogenea, la quantificazione del FCDE al 31 dicembre 2018

risulterebbe di importo pari a euro 146.999.370,32, con una differenza di complessivi euro 25.101.725,90, rispetto a quello accantonato a rendiconto, pari a euro 121.897.644,42.

Pertanto, il FCDE accantonato nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018 non è congruo rispetto al valore dei residui presi in considerazione dell'amministrazione e deve essere dichiarato irregolare.

7. In merito al Fondo perdite società partecipate sono anzitutto emerse perplessità, rimaste irrisolte, in ordine al suo aspetto soggettivo, considerata la persistenza di un approccio della Regione, riguardo ai rapporti con le società partecipate, distaccato rispetto all'attuale ordinamento contabile di cui al D.lgs. 118/2011 e s.m.i., negli esatti termini già rilevati nella precedente parificazione di cui Decisione n. 4/2018/SS.RR./PARI.

Il rigoroso giudizio critico e i moniti espressi nella detta decisione conservano attualità, anche alla luce della revisione periodica delle partecipazioni effettuata dall'Ente, da ultimo, con il D.P.R.S n. 661 del 31.12.2018, visto che, come appreso durante l'attività istruttoria, i soggetti inclusi nel perimetro del consolidamento, sono ridotti solo a quelli che *"hanno trasmesso per tempo tutti i dati necessari"*, per quanto l'Ente sia dotato di normativa che permette di supplire all'inattività delle partecipate (D.A. 2731/26.10.2018).

Sotto l'aspetto quantitativo, poi, il Fondo si presenta insufficiente anche avuto riguardo alle perdite delle sole 4 società partecipate: l'AST s.p.a., MAAS s.c.p.a., Sicilia Digitale s.p.a. e Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a. in esso considerate. L'importo accantonato, infatti, determinato sulla base dei dati di bilancio dell'esercizio 2018 e in proporzione alla percentuale di partecipazione azionaria posseduta, ammonta a complessivi € 4.778.010,26, Tuttavia, la Regione non ha calcolato l'ulteriore peso derivante dall'obbligo di accantonamento di risorse connesso alle perdite di esercizio registrate dalla società Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a. negli anni dal 2015-2017, appostando solo l'accantonamento relativo all'anno 2014, pari ad € 435.497,91.

In definitiva, quindi, anche il Fondo perdite società partecipate deve essere dichiarato irregolare.

8. Un ulteriore ordine di anomalie riguarda la mancanza di continuità e di coerenza nelle risultanze contabili. In particolare, le Sezioni riunite hanno rilevato:

a) la mancata corrispondenza tra i valori del Fondo Pluriennale Vincolato di entrata stanziato nel Conto del bilancio, pari a euro 1.135.853.393,22 e quelli risultanti dai prospetti del quadro generale riassuntivo, degli equilibri di bilancio e della composizione per

Assessorato regionale delle Attività produttive

- capitolo 7463- accertamento n. 2084 di euro 4.900.000,00;

- capitolo 1993 - accertamento n. 1521 di euro 1.015,00;

Assessorato regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti

- capitolo 7480- accertamento n.450 di euro 33.119,67;

Residui attivi:

Assessorato regionale Beni Culturali e dell'identità siciliana

-capitolo 1987- accertamento n. 410 di euro 5.110,35;

accertamento n. 2744 di euro 4.896,78;

accertamento n. 865 di euro 2.065,84;

accertamento n. 2075 di euro 1.807,61;

accertamento n. 1522 di euro 1.478,56;

accertamento n. 2158 di euro 1.291,15;

accertamento n. 2599 di euro 1.032,92;

Assessorato regionale dell'Economia

-capitolo 7494 - accertamento n.34494 di euro 53.000.000,00.

SPESE

Residui passivi:

Assessorato regionale del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo

-capitolo 872413 - impegno n. 33 di euro 450.000,00.

Dichiara non regolari le seguenti partite di spesa:

- partite di spesa impegnate o destinate alla costituzione del fondo pluriennale vincolato relative all'utilizzo delle quote per *vincoli da trasferimenti* del risultato di amministrazione 2017, desunte dalle risultanze istruttorie, come di seguito riportate con la specifica indicazione dei relativi capitoli:

a. impegni di spesa di competenza per complessivi euro 33.011.895,98 sui capitoli:

212544; 212546; 212547; 413322; 413366; 416552; 416561; 417315, 417317; 516429;

554224; 583307; 672441; 672457, 717914; 717915; 772413; 876413;

b. spese finanziate con la costituzione del fondo pluriennale vincolato con

imputazione agli esercizi successivi, per complessivi euro 77.359,74, sui capitoli:
642076; 772413;

- partite di spesa impegnate o destinate alla costituzione del fondo pluriennale vincolato relative all'utilizzo delle quote per *vincoli formalmente attribuiti dall'ente* del risultato di amministrazione 2017, desunte dalle risultanze istruttorie, come di seguito riportate con la specifica indicazione dei relativi capitoli:

- a. impegni di spesa di competenza per complessivi euro 16.656.998,87 sui capitoli:
108154; 108163; 108164; 108165; 142015; 142019; 142548; 142549; 142550; 142551;
142552; 142553; 142554; 143004; 143324; 150029; 183308; 212016; 220060; 314136;
376599; 377917; 413368; 416515; 445204; 582421; 612030; 652402; 672122; 742858;
772028;
- b. spese finanziate con la costituzione del fondo pluriennale vincolato con imputazione agli esercizi successivi, per complessivi euro 8.676.644,60, sui capitoli:
108164; 108165; 142550; 183359; 375203; 512037; 613956; 652402; 652802; 772028;
776039.

Dichiara non regolare la parte vincolata del risultato di amministrazione corrispondente a *vincoli da trasferimenti* per euro 3.623.154.256,58.

Dichiara non regolare il Fondo Pluriennale Vincolato di entrata stanziato nel Conto del bilancio, pari a euro 1.135.853.393,22.

Dichiara non regolari le entrate per conto terzi e partite di giro, limitatamente al capitolo di entrata 3402 e il corrispondente capitolo di spesa 111202, per euro 340.895,77.

Dichiara non regolari i residui attivi finali da conto del bilancio con riferimento al mancato accertamento di € 2.530.446,45.

Tra i vincoli formalmente attribuiti dall'Ente, dichiara non regolare quello formatosi sul capitolo di entrata n. 7396 per € 5.400,00.

Dichiara non regolari i seguenti Fondi:

- Fondo contenzioso
- Fondo crediti di dubbia esigibilità
- Fondo perdite società partecipate

Dichiara non regolare lo Stato Patrimoniale.

Dichiara non regolare il Conto Economico.

Approva l'allegata relazione.

Ordina che copie della decisione e della relazione annessa siano trasmesse, a cura della Segreteria, al Presidente della Regione siciliana per la successiva presentazione all'Assemblea regionale.

Ordina, altresì, che il rendiconto generale della Regione siciliana, munito del visto della Corte, sia restituito al Presidente della Regione siciliana per la successiva presentazione all'Assemblea regionale.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 13 dicembre 2019

I MAGISTRATI ESTENSORI

(F.to Adriana La Porta)

(F.to Luciano Abbonato)

IL PRESIDENTE

(F.to Angelo Buscema)

Depositata in Segreteria in data 13 dicembre 2019

IL SEGRETARIO

F.to Monica SANZO

IL CICLO DEL BILANCIO

SOMMARIO 1.1 Premessa. - 1.2 Gli strumenti della programmazione regionale - 1.3 Il Documento di Economia e Finanza Regionale. - 1.4 Il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente. - 1.5 La legge di stabilità regionale e la legge di approvazione del bilancio di previsione. - 1.6 La legge di assestamento. - 1.7 Variazioni successive alla legge di assestamento. - 1.8 Considerazioni finali.

1.1 Premessa

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 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.

Non è superfluo evidenziare che le disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011, per il rinvio contenuto nell'art. 11 della legge regionale n. 3 del 2015, trovano applicazione nella Regione siciliana già dall'esercizio 2015.

Queste Sezioni riunite hanno avuto più volte occasione di sottolineare che l'adeguamento dell'ordinamento regionale al processo di armonizzazione nazionale dei

sistemi contabili non costituisce un mero fatto tecnico di ragioneria pubblica, ma implica un profondo cambiamento organizzativo e culturale.

Tale transizione, tuttavia, non sembra ancora essersi compiuta nell'amministrazione regionale.

1.2 Gli strumenti della programmazione regionale

Gli strumenti di programmazione della Regione, alla luce di quanto indicato nell'allegato 4/1 del d. lgs. 118/2011, sono i seguenti:

a) il documento di economia e finanza regionale (DEFR) per il triennio successivo che la Giunta deve presentare all'Assemblea regionale entro il 30 giugno di ciascun anno;

b) la nota di aggiornamento del DEFR, da presentare all'Assemblea entro 30 giorni dalla presentazione della nota di aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni e comunque non oltre la data di presentazione sul disegno di legge di bilancio;

c) il disegno di legge di stabilità regionale, da presentare all'Assemblea entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato;

d) il disegno di legge di bilancio, da presentare all'Assemblea entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato;

e) il piano degli indicatori di bilancio, approvato dalla giunta entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto e comunicato all'Assemblea;

f) il disegno di legge di assestamento del bilancio, presentato all'Assemblea entro il 30 giugno di ogni anno;

g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;

j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare all'Assemblea entro il mese di ottobre di ogni anno;

k) gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.

Il rendiconto della gestione conclude il sistema di bilancio, da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento da parte della Giunta, ed entro il 31 luglio da parte dell'Assemblea regionale.

I documenti finanziari approvati della Regione siciliana per l'esercizio 2018 sono sintetizzati nella tabella che segue:

Tabella 1.1 – Documenti di Bilancio e Programmatici

RIEPOLOGO DOCUMENTI DI BILANCIO E PROGRAMMATICI	
DEFR	DELIBERA DI GIUNTA N. 77 DEL 13 FEBBRAIO 2018
AUTORIZZAZIONE ESERCIZIO PROVVISORIO	LR N. 19/2017 E LR N. 4/2018 (PROROGA)
DDL 230 - BILANCIO DI PREVISIONE	DELIBERA DI GIUNTA 129/2018
VARIAZIONI DI BILANCIO	DELIBERA DI GIUNTA N. 148 DEL 28 MARZO 2018
	DELIBERA DI GIUNTA N.187 DEL 30 APRILE 2018
DDL 231- DISPOSIZIONI PROGRAMMATICHE E CORRETTIVE PER L'ANNO 2018. LEGGE DI STABILITA' REGIONALE	DELIBERA DI GIUNTA 149 DEL 28 MARZO 2018
	DELIBERA DI GIUNTA 160 DEL 6 APRILE 2018
	DELIBERA DI GIUNTA 187 DEL 30 APRILE 2018
LEGGE DI STABILITA'	LEGGE REGIONALE 8 MAGGIO 2018, n. 8
LEGGE DI BILANCIO	LEGGE REGIONALE 8 MAGGIO 2018 N. 9
PIANO DEGLI INDICATORI	DELIBERA DI GIUNTA N. 195 DELL'11 MAGGIO 2018 " BILANCIO DI PREVISIONE 2018-2020. D. LGS. 118/2011, ALLEGATO 4/1 - 9.2APPROVAZIONE DEL DOCUMENTO TECNICO DI ACCOMPAGNAMENTO, BILANCIO FINANZIARIO GESTIONALE E PIANO DEGLI INDICATORI"
VARIAZIONI DI BILANCIO	DELIBERA DI GIUNTA 479 DEL 27 NOVEMBRE 2018
RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE 2017 E CONSOLIDATO	LEGGE REGIONALE 29 NOVEMBRE 2018 N.20
ASSESTAMENTO DI BILANCIO	LEGGE REGIONALE 29 NOVEMBRE 2018 N.21
VARIAZIONI DI BILANCIO	LEGGE REGIONALE 16 DICEMBRE 2018 N. 24
RENDICONTO GENERALE	DELIBERA DI GIUNTA N.281 DEL 8 AGOSTO 2019

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

1.3 Il Documento di Economia e Finanza Regionale

Il DEFR 2018-2020 è stato esitato dalla Giunta regionale con delibera n. 77 del 13 febbraio 2018.

Il ritardo con cui il documento è stato presentato, rispetto al termine legislativamente previsto del 30 giugno¹, ne ha certamente minato l'attitudine a essere strumento di effettivo impulso e indirizzo al ciclo di bilancio.

Come rilevato nel corso dell'audizione del 22 marzo 2018 di queste Sezioni riunite presso l'Assemblea regionale siciliana (delibera 2/2018/SS.RR./AUD), l'alterazione delle scadenze temporali è stata causata dalla tornata elettorale regionale del novembre 2017 e dall'insediamento del nuovo Governo regionale, che ha revocato la deliberazione di settembre 2017, con la quale il precedente Governo aveva approvato il DEFR 2018-2020.

La Corte ha evidenziato che tale iter, pur se obiettivamente non governabile dall'attuale esecutivo regionale, nella fattispecie, tuttavia, ha finito per condizionare la valenza del DEFR in relazione alle finalità previste dalla legge e connesse essenzialmente ad orientare l'Assemblea e lo stesso Governo nella formazione dei documenti contabili previsionali.

I contenuti che il documento deve possedere sono espressamente indicati nel principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (all. 4/1 al D. lgs. n.118/2011) che al punto 5.3 individua i contenuti minimi del DEFR.

In particolare, il principio contabile individua due sezioni.

Nella prima sezione dovranno essere presenti:

- il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento,
- la descrizione degli obiettivi strategici con particolare riferimento agli obiettivi e gli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale, anche trasversali, articolati secondo la programmazione autonoma delle singole Regioni evidenziando, laddove presenti, gli interventi che impattano sugli enti locali.

La seconda sezione dovrà comprendere l'analisi sulla situazione finanziaria della Regione ed in particolare:

- la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli Enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente;
- la manovra correttiva;

¹ Principio contabile applicato concernete la programmazione di bilancio, all. n. 4/1 al d. lgs. n.118/2011.

- l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi;

- gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito, tenendo conto della speciale disciplina relativa al debito pregresso già autorizzato e non contratto secondo la disciplina vigente fino all'entrata in vigore della L. Costituzionale 1/2012 e della relativa legge attuativa, nonché del rientro dell'eventuale nuovo disavanzo.

Sotto il profilo contenutistico, il DEFR 2018-2020 sconta la revisione che il nuovo Governo ha voluto apportare al documento redatto dalla precedente compagine in un ristretto arco temporale.

Sebbene emergano le nuove linee d'indirizzo della politica finanziaria regionale, permangono alcune fondamentali lacune rilevate in passato dalla Corte sia in sede di audizione dinnanzi all'Assemblea regionale siciliana che in sede di parifica.

Il DEFR comprende gli elementi minimi previsti dal legislatore solo frammentariamente e manca di elementi sostanziali per poter espletare pienamente le proprie funzioni nel processo di programmazione di bilancio.

In primo luogo gli obiettivi di politica economica, fissati quantitativamente in termini di PIL programmatico, non appaiono del tutto raccordati alle politiche di governo regionale.

Tabella 1.2 - Stime per il 2017 e previsioni di crescita del PIL Sicilia per il periodo di riferimento del DEFR

	2017	2018	2019	2020
PIL SICILIA A PREZZI COSTANTI (TENDENZIALE)	1,2	1,0	0,6	0,6
PIL SICILIA A PREZZI COSTANTI (PROGRAMMATICO)	1,5	1,6	0,6	0,6
DEFLATORE DEL PIL (DA DEF NAZIONALE)	0,6	1,6	1,9	2,1
PIL SICILIA A PREZZI CORRENTI (PROGRAMMATICO)	2,1	3,2	2,5	2,7
PIL VALORE NOMINALE	88.559	91.393	93.678	96.207

Fonte: DEFR 2018- 2020 approvato dalla Giunta regionale nella seduta del 13/2/2018; valori percentuali e in milioni di euro

Il passaggio dal PIL tendenziale al PIL programmatico, infatti, viene ottenuto applicando al modello multisetoriale della Regione siciliana (MMS) la cosiddetta spesa di sviluppo, indicata nella tabella 1.7 del DEFR e di seguito sinteticamente riportata, mentre non si tiene conto degli ulteriori effetti, peraltro non quantificati, di taluni indirizzi di settore enunciati nella parte di analisi tematica del documento “dove si delineano le politiche che la Regione dovrà implementare nell’arco temporale di riferimento nei diversi settori, apportando le innovazioni e i miglioramenti qualitativi che si rendono necessari”, né della manovra di finanza pubblica.

Tabella 1. 3 - Spesa di sviluppo della Regione siciliana per gli anni 2017-2020

	TOTALE	2017	2018	2019	2020
INVESTIMENTI FISSI LORDI	6.175	832	2.557	1.687	1.099
SPESA CORRENTE DALLA P.A.	1.960	270	734	535	421
TOTALE SPESA DI SVILUPPO	8.135	1.103	3.290	2.222	1.520

Fonte: DPEF 2018- 2020 approvato dalla Giunta regionale nella seduta del 13/2/2018; valori in milioni di euro;

Al riguardo va evidenziato che l’utilizzo dei fondi strutturali e più in generale la spesa di sviluppo non sembra aver avuto un significativo impatto su tali grandezze economiche, se non marginali effetti anticiclici nel 2012 e in parte nel 2013, come dimostrano i divari di crescita con il resto del paese:

Tabella 1.4 – Divari di crescita in termini di PIL a prezzi costanti

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DIVARIO DI CRESCITA SICILIA- ITALIA	-0,6	+1,1	-2,1	-2,3	+0,4	-0,6	-2,6	-0,2	-0,8

Fonte: Corte dei conti su dati Servizio statistica ed analisi economica della Regione siciliana; valori percentuali.

Quest’ultimo scenario sembra riproporsi nel periodo di riferimento del DEFR 2018-2020.

Sia per il 2019 che per il 2020, le previsioni programmatiche della Sicilia contenute nel documento in argomento scendono ad un +0,6% rilevando un’anomalia che sembra confermare il dato relativo al precedente ciclo di programmazione dei fondi strutturali: PIL tendenziale e PIL programmatico mostrano la stessa percentuale di crescita, appunto +0,6%.

Le corrispondenti stime e previsioni aggiornate al novembre del corrente anno (cfr. nota di aggiornamento al DEFR 2020-2022) mostrano un dato ancora inferiore, attestando il PIL regionale a un +0,3% per il 2018, -0,4% per il 2019 e +0,1% per il 2020, dati molto al di sotto anche del PIL tendenziale, segno dell'assoluta inefficacia delle politiche pubbliche.

Con riferimento agli aspetti che maggiormente interessano il presente procedimento, il DEFR 2018-2020, dopo aver definito il quadro finanziario tendenziale, non ha proceduto al passo successivo, fondamentale, della formalizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché degli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito e di rientro dal disavanzo e alla quantificazione e articolazione della manovra necessaria al loro conseguimento.

Lo stesso quadro tendenziale appare costruito in modo asimmetrico se si considera che, mentre tiene conto dal lato delle entrate degli effetti positivi degli accordi Stato-Regione, non ne considera i vincoli a legislazione vigente.

In sede di audizione è stato, inoltre, rilevato che il DEFR 2018-2020 è stato costruito solo in termini di competenza; mancano invece le previsioni di cassa e non è possibile effettuare valutazioni sull'indebitamento alla fine di ciascun esercizio. Il quadro inoltre non tiene inoltre conto degli enti regionali.

Tabella 1.5 - Andamento tendenziale della finanza pubblica regionale 2018-2020 - parte I

	RENDICONTO		RENDICONTO 2017 (DATI PROVVISORI)	PROGRAMMAZIONE		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UTILIZZO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DESTINATO ALLE SPESE CORRENTI AL NETTO DEL FAL	130.315	416.827	324.000	129.122	126.900	126.900
FONDO ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITÀ DL 35/2013	0	0	0	2.515.569	2.438.595	2.360.760
RIPIANO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE, DI CUI:	317.689	441.448	279.809	498.294	309.911	310.748
DISAVANZO PRESUNTO 2015 DA RIASSORBIRE IN 2 ANNI	0	0	0	0	0	0
DISAVANZO DA RIASSORBIRE IN 10 ANNI	246.264	97.106	96.264	95.411	172.385	172.385
DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO DA RIASSORBIRE IN 30 ANNI	59.657	51.907	59.657	59.657	59.657	59.657
ECCEDENZA RESIDUI ATTIVI - PARTE CORRENTE-RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO	11.768	192.538	13.985	266.119	0	0
ECCEDENZA RESIDUI ATTIVI - PARTE CORRENTE-RIACCERTAMENTO ORDINARIO	0	24.618	33.783	133	35	0
FAL	0	75.279	76.974	76.974	77.835	78.707
FPV DI ENTRATA PER SPESA CORRENTE	0	413.527	512.248	88.641	7.554	1.332
TITOLO 1: ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA	10.956.065	11.290.719	11.595.347	11.884.312	11.820.977	11.857.896
DI CUI MAGGIORE GETTITO ACCORDO 20/6/2016	0	500.000	0	0	0	0
DI CUI REGOLAZIONI CONTABILI	816.336	1.002.184	377.000	100.000	100.000	100.000
DI CUI CONCORSO ALLA FINANZA PUBBLICA	613.196	1.208.707	1.301.545	1.304.945	1.000.883	1.000.883
TITOLO 2: TRASFERIMENTI CORRENTI VALIDI AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA	3.647.500	4.286.321	4.033.909	3.101.180	2.956.583	2.908.109
DI CUI CONTRIBUTO STATO EX ART. 1, COMMA 685, L. 208/2015	200.000	900.000	0	0	0	0
TITOLO 3: ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	411.753	401.612	611.873	511.669	344.112	339.027
SPESE CORRENTI (AL NETTO DEL FPV)	14.434.878	15.710.662	16.085.839	15.273.616	14.727.489	13.564.418
SPESE FINANZIATE MEDIANTE UTILIZZO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	0	0	324.000	0	0	0
IMPEGNI ASSUNTI IN ESERCIZI PRECEDENTI	0	0	480.413	17.254	4.627	1.332
REGOLAZIONI CONTABILI	816.336	1.002.184	377.000	100.000	100.000	100.000
CONCORSO ALLA FINANZA PUBBLICA	613.196	1.208.707	1.301.545	1.304.945	1.000.883	1.000.883
SPESE PER LA SANITÀ	9.056.571	9.018.246	9.761.034	9.217.772	9.338.576	9.329.087
FPV DI SPESA CORRENTE	413.527	512.248	61.514	7.554	1.332	0
TITOLO IV- RIMBORSO PRESTITI	779.237	248.474	260.790	2.705.430	2.633.029	2.558.131
DI CUI RIMBORSO ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITÀ DL 35/2013	75.501	75.580	77.284	77.283	78.149	79.025
DI CUI STERILIZZAZIONE ANTICIPAZIONE LIQUIDITÀ DL 35/2013	0	0	0	2.438.595	2.360.760	2.282.052
SALDO DI PARTE CORRENTE (A)	-799.698	-103.826	389.425	-254.401	22.960	1.160.727

Tabella 1.4 – Andamento tendenziale della finanza pubblica regionale 2018-2020- parte II

	RENDICONTO		RENDICONTO 2017 (DATI PROVVISORI)	PROGRAMMAZIONE		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UTILIZZO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DESTINATO ALLE SPESE DI INVESTIMENTO	1.214.547	782.160	675.250	270.400	270.400	270.400
RIPIANO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE	56.229	1.007.491	1.676.181	138.118	5.028	0
DI CUI ECCEDENZA RESIDUI ATTIVI - PARTE CAPITALE- RIACCERT. STRAORDINARIO	56.229	927.499	1.625.905	41.681	0	0
DI CUI ECCEDENZA RESIDUI ATTIVI - PARTE CAPITALE- RIACCERT. ORDINARIO	0	79.992	50.276	96.437	5.028	0
FPV DI ENTRATA PER SPESE IN CONTO CAPITALE	0	972.370	786.511	403.322	147.498	30.105
ENTRATE IN C/CAPITALE (TITOLO IV)	1.897.242	1.477.741	1.584.494	3.216.474	2.159.844	1.092.935
ACCENSIONE PRESTITI (TITOLO VI)	2.066.000	68.223	27.334	0	0	0
SPESE IN C/CAPITALE (AL NETTO DEL FPV) (C)	1.800.049	1.451.541	1.884.844	3.737.895	2.789.522	1.625.980
FPV IN C/CAPITALE AL NETTO DELLE QUOTE FINANZIATE DA DEBITO	972.339	763.035	356.646	143.963	31.315	0
DISAVANZO PREGRESSO DERIVANTE DA DEBITO AUTORIZZATO E NON CONTRATTO	145.000	0	0	0	0	0
SALDO DI PARTE CAPITALE (B)	2.204.172	78.427	-844.082	-129.780	-248.123	-232.540
ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIA	673.272	1.037.930	400.698	945.000	945.000	945.000
SPESE PER INCREMENTO DI ATTIVITÀ FINANZIARIA	122.238	968.569	417.502	961.000	1.031.000	1.095.200
FPV	31	23.476	0	0	0	0
VARIAZIONI ATTIVITÀ FINANZIARIE (C)	551.003	45.885	-16.804	-16.000	-86.000	-150.200
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31.12.2015 AL NETTO DELL'UTILIZZO PER FINANZIAMENTO DI SPESE DI PARTE CORRENTE E DI INVESTIMENTO	5.056.388	4.117.334	4.367.883	0	0	0
EFFETTI DEL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO E ORDINARIO DEI RESIDUI ATTIVI E PASSIVI CHE DETERMINANO IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	7.430.622	4.286.137	3.511.052	0	0	0
VARIAZIONI RESIDUI ATTIVI NELL'ESERCIZIO 2016						
VARIAZIONE RESIDUI PASSIVI NELL'ESERCIZIO 2016						
SALDO FINALE	-418.757	-99.910	-82.972	-400.181	-311.163	777.987

Fonte: DEFR 2018- 2020 Approvato con Delibera di Giunta n. 77 del 13.2.2018; Valore in migliaia di euro

Il saldo di parte corrette 2018 risulta negativo, pari a -254 milioni di euro, mentre diventa positivo negli esercizi 2019 e 2020, rispettivamente pari a 23 e 1.161 milioni di euro.

Il prospetto, diversamente da quello di verifica degli equilibri, previsto dal d.lgs. n.118/2011 ed allegato ai documenti contabili, distingue la quota del ripiano del disavanzo tra quella corrente e quella in conto capitale.

Anche il saldo di parte capitale risulta costantemente negativo nel triennio. In particolare, nell'esercizio 2018 esso risulta pari a -130 milioni di euro, mentre nell'esercizio 2019 è pari a -248 milioni e nell'esercizio 2020 pari a -233 milioni.

Il quadro tendenziale di finanza pubblica evidenzia un disavanzo complessivo di 400,1 milioni di euro nel 2018 e di 311,1 milioni di euro nel 2019, mentre torna in avanzo nel 2020 con euro 778,0 milioni euro. Tali valori tuttavia risultano ampiamente sottostimati (sovrastimato l'avanzo 2020) alla luce dell'inadeguato stanziamento delle quote di ripiano del disavanzo di amministrazione nonché degli accantonamenti ai fondi (cfr. capitoli seguenti).

Come già sottolineato, il DEFR non definisce quantitativamente gli obiettivi di finanza pubblica, né la manovra correttiva necessaria per il loro raggiungimento, che può essere solo qualitativamente dedotta dalle linee di intervento descritte nel documento.

La manovra avrebbe dovuto coprire il disavanzo tendenziale di gestione, peraltro, come già detto, sottostimato, e tener conto del vincolo di contenimento della spesa corrente, come previsto dall'accordo del 20 giugno 2016, così come di quello dell'incremento delle spese di investimento (2% rispetto all'esercizio precedente) fissato dall'art.1, comma 830, della legge n. 205 del 2017.

Nonostante le lacune e le osservazioni mosse da queste Sezioni riunite nell'audizione del 22 marzo, l'Amministrazione non ha ritenuto di predisporre la nota di aggiornamento del DEFR 2018-2020.

1.4 Il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente

Il Disegno di legge n.230 deliberato dalla Giunta con delibera n. 129 del 20 marzo 2018 avente oggetto «Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2018/2020», esitato in Commissione bilancio nella seduta n. 39 del 20-21 aprile 2018, è stato approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana (di seguito ARS) nella seduta n. 41 del 27-28-29 e 30 aprile 2018, per diventare legge n.9 dell'8 maggio 2018.

Anche per il 2018, l'avvio tardivo del processo di bilancio ha determinato pertanto il ricorso all'esercizio provvisorio, rispettivamente con la legge regionale n.19/2017 e la legge regionale n. 4/2018 che ha prorogato lo stesso².

La tabella 1.6 espone a raffronto le previsioni iniziali 2017-2018, confrontando i dati di bilancio 2017 con quelli del disegno di legge di bilancio 2018.

Dal lato delle entrate correnti, previste nella misura di 16.187 milioni di euro, si registra un incremento di circa il 4,7%. In particolare, le entrate correnti di natura tributaria crescono del 3,4%, i trasferimenti correnti del 9,3% e le entrate extratributarie del 12%; le entrate in conto capitale, 1.324 milioni di euro, si riducono del 38,6% mentre l'avanzo finanziario presunto, 2.518 milioni di euro, si riduce del 54,1%.

Sul fronte della spesa, si riducono sia quelle correnti (-3,2%) che risultano complessivamente pari a 15.625 milioni di euro, con un decremento di 521 milioni, che quelle in conto capitale (-52,2%), previste in misura pari a 1.703 milioni di euro; il disavanzo finanziario presunto, pari a 738,7 milioni di euro, si riduce del 62,2%, dato decisamente anomalo alla luce degli esiti del rendiconto 2017.

² Giova ricordare che in base al principio contabile 4/1, punto 9.2, la Giunta dovrebbe deliberare lo schema di bilancio di previsione, relativo ad almeno il triennio successivo, entro il 31 ottobre, per poi sottoporlo all'approvazione dell'Assemblea regionale che deve intervenire entro il 31 dicembre.

Tabella 1.6 - Confronto previsioni di bilancio esercizi 2017 e 2018

TITOLI	BILANCIO DI PREVISIONE L.R. N.9/2017	BILANCIO DI PREVISIONE 2018- 2020 (DDL 230 DEL 26/03/2018, DELIBERA DI GIUNTA N. 129 DEL 20.03.2018)	VAR %
FPV	1.298.759	775.101	-40,3
AVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	5.488.862	2.517.790	-54,1
I - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA	12.145.401	12.556.013	3,4
II - TRASFERIMENTI CORRENTI	2.853.574	3.118.917	9,3
III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	456.963	511.669	12,0
IV - ENTRATE C/CAPITALE	2.156.380	1.323.797	-38,6
V - ENTRATE DA RIDUZIONE ATTIVITÀ FINANZIARIE	1.029.513	945.000	-8,2
TOTALE ENTRATE FINALI	18.641.831	18.455.396	-1,0
VI - ACCENSIONE PRESTITI	15.677	0	-100,0
IX - ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	30.080	21.080	-29,9
TOTALE TITOLI	18.687.588	18.476.476	-1,1
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	25.475.210	21.769.367	-14,5
DISAVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	1.955.990	738.752	-62,2
I - SPESE CORRENTI	16.146.572	15.625.407	-3,2
DI CUI FPV	24.545	7.701	-68,6
II - SPESE IN C/CAPITALE	3.562.390	1.702.698	-52,2
DI CUI FPV	136.684	107.583	-21,3
III - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	1.003.552	976.000	-2,7
TOTALE SPESE FINALI	20.712.514	18.304.105	-11,6
IV - RIMBORSO PRESTITI	2.776.625	2.705.430	-2,6
VII - USCITE OER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	30.080	21.080	-29,9
TOTALE TITOLI	23.519.220	21.030.615	-10,6
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	25.475.210	21.769.367	-14,5

Fonte: L.R. 9/2017 e Deliberazione di Giunta n. 129 del 20 marzo 2018, valori in migliaia di euro

La più volte richiamata assenza di una adeguata rappresentazione dei dati quantitativi nel DEFR ha reso ancora una volta difficile il tentativo di confronto tra i valori di bilancio e quelli programmatici. Tale confronto può essere effettuato solo a livello di aggregazioni per titoli e pertanto non consente di effettuare valutazioni sui programmi delle missioni di spesa previste.

La prima differenza tra i due documenti è relativa al saldo finale, in pareggio/equilibrio per il bilancio di previsione 2018 a fronte del saldo negativo derivante dal DEFR pari a 400 milioni di euro. Il pareggio è attribuibile in massima parte ad un aumento delle entrate correnti rispetto a quanto stimato nel DEFR.

Tabella 1.7- Confronto DEFR con Bilancio a legislazione vigente DDL 230 /2018

TITOLI	DEFR	BP - LEGISLAZIONE VIGENTE	VAR %
FPV	491.963	775.101	57,6
AVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	2.785.969	2.517.790	-9,6
I - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA	11.884.312	12.556.013	5,7
II - TRASFERIMENTI CORRENTI	3.101.180	3.118.917	0,6
III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	511.669	511.669	0,0
IV - ENTRATE C/CAPITALE	3.216.474	1.323.797	-58,8
V - ENTRATE DA RIDUZIONE ATTIVITÀ FINANZIARIE	945.000	945.000	0,0
TOTALE ENTRATE FINALI	19.658.635	18.455.396	-6,1
VI - ACCENSIONE PRESTITI		0	
IX - ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	21.080	21.080	0,0
TOTALE TITOLI	19.679.715	18.476.476	-6,1
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	22.957.647	21.769.367	-5,2
DISAVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	636.412	738.752	16,1
I - SPESE CORRENTI	15.281.170	15.625.407	2,3
DI CUI FPV	7.554	7.701	1,9
II - SPESE IN C/CAPITALE	3.881.858	1.702.698	-56,1
DI CUI FPV	143.963	107.583	-25,3
III - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	961.000	976.000	1,6
TOTALE SPESE FINALI	20.124.028	18.304.105	-9,0
IV - RIMBORSO PRESTITI	2.705.430	2.705.430	0,0
VII - USCITE OER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	21.080	21.080	0,0
TOTALE TITOLI	22.850.538	21.030.615	-8,0
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	23.486.950	21.769.367	-7,3

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dei dati DEFR 2018- 2020 e DDL 230/2018; Valore in migliaia di euro

Il disegno di legge relativo al “Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2018/2020” è stato integrato con le note di variazione approvate con le delibere di

Giunta n. 148 del 28 marzo e n. 187 del 30/04/2018. Quest'ultimo atto apporta variazioni totali con un effetto netto incrementativo di entrata e spesa pari a euro 28.076.860,00.

Le principali variazioni sono riportate nelle seguenti tabelle:

Tabella 1.8- Note di variazione: Entrate

PRINCIPALI MAGGIORI ENTRATE	
STORNO DELL'UTILIZZO QUOTA DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE RELATIVO AI FONDI NON REGIONALI DALLA PARTE CORRENTE ALLA PARTE IN CONTO CAPITALE (DAL CAPITOLO 0002 AL CAPITOLO 0008)	2.221.632
RECUPERO SOMME DEI CONTRIBUTI PUBBLICI SUI FINANZIAMENTI DI CUI ALLA LEGGE REGIONALE 20 DICEMBRE 1975, N. 79	6.600.000
RECUPERO SOMME DEI CONTRIBUTI PUBBLICI SUI FINANZIAMENTI DI CUI ALLA LEGGE REGIONALE 25 MARZO 1986, N. 15	1.450.000
MAGGIORI ENTRATE PER SOMME DA RICAVERSARE MEDIANTE OPERAZIONI FINANZIARIE PER IL FINANZIAMENTO DI INVESTIMENTI COERENTI CON L'ARTICOLO 3, GOMMA 18, DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2003, N. 350	15.676.860
"SOMME DA RICAVERSARE MEDIANTE OPERAZIONI FINANZIARIE PER IL FINANZIAMENTO DI INVESTIMENTI COERENTI CON L'ARTICOLO 3, GOMMA 18, DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2003, N. 350	3.000.000
RECUPERI DA OPERARE AI SENSI DEL COMMA 1 DELL'ART. 6 DELLA LEGGE REGIONALE 28 GENNAIO 2014 N. 5	1.350.000

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dati Delibere di Giunta; Valore in euro

Tabella 1.9- Note di variazione: Maggiori spese

PRINCIPALI MAGGIORI SPESE	
FONDO DESTINATO ALLE ESIGENZE DI CUI ALL'ARTICOLO 47, COMMA, 8 DELLA LEGGE REGIONALE 7 MAGGIO 2015, N.9 (PERSONALE FORESTALE)	91.085.132
FONDO DESTINATO ALLE SPESE PER IL FINANZIAMENTO DEL CONTRATTO INTEGRATIVO REGIONALE DI CUI ALLA DELIBERA DI GIUNTA N. 404/2017 PER GLI ADDETTI AI LAVORI DI SISTEMAZIONE IDRAULICO FORESTALE - IDRAULICA AGRARIA - SISTEMA AGRO-FORESTALE-AMBIENTALE-RURALE	6.800.000
SPESE PER L'INCREMENTO DEL FONDO DI ROTAZIONE PER L'EROGAZIONE, TRAMITE UN ISTITUTO DI CREDITO, DEI PRESTITI DI CUI AL COMMA 3 DELL'ART. 59 DELLA LEGGE REGIONALE 12 AGOSTO 2014, N. 21 E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI, DA DESTINARE AI SOGGETTI INDIVIDUATI AI COMMI 1 E 2 DEL MEDESIMO ARTICOLO	2.000.000
SOMME PER INTERVENTI DI MANUTENZIONE ORDINARIA, URGENZA E SOMMA URGENZA SUL DEMANIO IDRICO FLUVIALE, ESCLUSI I BACINI MONTANI, INCLUSI INTERVENTI DI CURA E PULIZIA DI FIUMI E TORRENTI	6.154.221
FONDO PER INVESTIMENTI DEI COMUNI	23.000.000
CONTRIBUTO DI PARTE CORRENTE IN FAVORE DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI	22.000.000
SOMME PER IL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO SOSTITUTIVO AGLI EX DIPENDENTI DELL'EAS IN LIQUIDAZIONE DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA	2.464.884
RIMBORSO ALLE AZIENDE SANITARIE ED OSPEDALIERE PER IL PERSONALE COMANDATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 10, DELLA LEGGE REGIONALE 5 NOVEMBRE 2004, N. 15	1.019.303
FONDO STRAORDINARIO PER COMPENSARE GLI SQUILIBRI FINANZIARI DELLE AUTONOMIE LOCALI DERIVANTI DALL'ABROGAZIONE DELLE NORME RECANTI MISURE IN FAVORE DEI LAVORATORI SOCIALMENTE UTILI, NONCHÉ PER LE MISURE DI STABILIZZAZIONE DI CUI ALL'ARTICOLO 3 DELLA L.R. 27/2016	1.350.000
SPESE PER L'ACQUISTO DI BENI IMMOBILI E DI DIRITTI REALI SU BENI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DELLE SOCIETÀ TERME DI ACIREALE SPA E TERME DI SCIACCA SPA, IN STATO DI LIQUIDAZIONE	15.676.860
TRASFERIMENTI ALLA FONDAZIONE RLMED PER L'IMPLEMENTAZIONE DI METODOLOGIE INNOVATIVE NEL CAMPO BIOTECNOLOGICO	8.000.000
CONTRIBUTO FORFETTARIO SULLE SPESE DI GESTIONE DELL'AUTOVEICOLO A FAVORE DEI TITOLARI DI LICENZA O AUTORIZZAZIONE PER L'ATTIVITÀ DI SERVIZIO PUBBLICO DI TRASPORTO NON DI LINEA IN SERVIZIO DI PIAZZA (EX CAP. 486321)	1.200.000
FONDO PER LA DISABILITÀ E PER LA NON AUTOSUFFICIENZA - FONDI REGIONALI	30.000.000
SPESE RELATIVE AI PROGETTI INDIVIDUALI PER LE PERSONE DISABILI COME PREVISTI DALL'ARTICOLO 14 DELLA LEGGE 8 NOVEMBRE 2000, N. 328 - RISORSE REGIONALI	5.000.000
FONDO DESTINATO ALLO SVILUPPO DELLA PROPAGANDA DI PRODOTTI SICILIANI	3.966.157
SOMME DESTINATE AI PERCORSI DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE AFFERENTI ALL'OBBLIGO SCOLASTICO - TRASFERIMENTI A ISP (TRASFERITO IN PARTE AL CAPITOLO 373355)	4.299.351
CONTRIBUTI PER LE SCUOLE PRIMARIE PARITARIE E PER LE SCUOLE SECONDARIE DI PRIMO GRADO PARITARIE AVENTI SEDE IN SICILIA, NEL RISPETTO DELLE CONVENZIONI DI CUI AL COMMA 6 DELL'ARTICOLO 1 BIS DEL DECRETO LEGGE 5 DICEMBRE 2005 N.250 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 3 FEBBRAIO 2006 N. 27	4.586.863
CONTRIBUTO ANNUO A FAVORE DELL'ENTE AUTONOMO REGIONALE TEATRO MASSIMO VINCENZO BELLINI DI CATANIA	4.036.490
CONTRIBUTO PER L'ATTIVITÀ E LA PROGRAMMAZIONE DELLE STAGIONI TEATRALI DELL'ENTE AUTONOMO REGIONALE TEATRO DI MESSINA, PER LA GESTIONE DELLA STRUTTURA TEATRALE NONCHÉ PER LA STABILIZZAZIONE DELL'ORCHESTRA DEL TEATRO VITTORIO EMANUELE DI MESSINA	1.691.190
SPESE DIRETTE AD INCREMENTARE IL MOVIMENTO TURISTICO VERSO LA REGIONE ED IL TURISMO INTERNO	2.636.000
CONTRIBUTO ANNUO ALLA FONDAZIONE ORCHESTRA SINFONICA SICILIANA (EX CAP. 48001)	2.053.080
CONTRIBUTI DA CORRISPONDERE ALLA FONDAZIONE TEATRO MASSIMO DI PALERMO. (EX CAPP. 48002 E 48008)	1.627.240
SPESE PER L'ACQUISTO DI BENI IMMOBILI DELL'IRVO	3.000.000
INTERVENTI PER CONTRASTARE LE CONDIZIONI DI POVERTÀ ED EMARGINAZIONE SOCIALE SCATURENTI DALLA CARENZA DI OPPORTUNITÀ OCCUPAZIONALI	5.000.000
CONTRIBUTI PER LA PROMOZIONE DEL VINO SUI MERCATI DEI PAESI TERZI	1.380.000
CONTRIBUTO PER L'ABBATTIMENTO DEGLI INTERESSI SUI MUTUI STIPULATI DAI PROPRIETARI DI IMMOBILI SITUATI NEI CENTRI STORICI ED EDIFICI CLASSIFICATI NETTI STORICI E NELLE ZONE OMOGENEE CLASSIFICATE "A" DEI PIANI REGOLATORI GENERALI DEI COMUNI DELLA SICILIA, PER LA MANUTENZIONE STRAORDINARIA	1.000.000,00;
TRASFERIMENTI AL COMUNE DI COMISO PER GARANTIRE L'ASSISTENZA AL VOLO DA PARTE DELL'ENAV NELL'AEROPORTO DI COMISO	1.320.000

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dati Delibere di Giunta; Valore in euro

Tabella 1.10- Note di variazione: Minori spese

PRINCIPALI MINORI SPESE	
FONDO PER GARANTIRE LA QUOTA COMPLEMENTARE A CARICO DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI, ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2015, PER LA PROROGA E LA STABILIZZAZIONE DEI CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO	1.115.541
CONTRIBUTO DI PARTE CORRENTE IN FAVORE DEI COMUNI	1.579.535
SPESE PER L'ESPLETAMENTO DEI SERVIZI DI COLLEGAMENTO MARITTIMO CON LE ISOLE MINORI. (EX CAP. 478110)	3.000.000
SOMME OCCORRENTI PER L'ISTITUZIONE DEL FONDO DESTINATO AL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA E DELL'INDENNITÀ DI BUONUSCITA DEL PERSONALE REGIONALE	19.000.000
INCREMENTO PATRIMONIO IRFIS FINSICILIA S.P.A.	10.000.000
TRASFERIMENTI A FAVORE TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE DEGLI ENTI ASSUNTO PER LA GESTIONE PARCO E DEGLI ENTI GESTORI IONE E LA VIGILANZA DEI PARCHI E DELLE RISERVE NATURALI	1.555.600
INDENNITÀ VITALIZIA A FAVORE DEI CITTADINI AFFETTI DA FORME GRAVI DI TALASSEMIA. (EX CAP. 42472)	1.357.558
SOMMA DESTINATA ALLA GESTIONE DEL PERSONALE GIÀ A CARICO DEL FONDO DI CUI ALL'ART.13, LETT. A), DELLA LEGGE REGIONALE 6 GIUGNO 1975, N. 42 E SUCCESSIVE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI COMPRESI GLI EVENTUALI ONERI DERIVANTI DA CONTENZIOSI	1.296.805
FONDO DESTINATO AL FINANZIAMENTO DEI CONTRIBUTI IN FAVORE DI SOGGETTI BENEFICIARI DI UN SOSTEGNO ECONOMICO	1.533.162
SPESE PER LE COMUNITÀ ALLOGGIO PERI RICOVERI DEI PAZIENTI DIMESSI DAGLI EX OSPEDALI PSICHIATRICI, CON ESCLUSIONE DEI SOGGETTI RICOVERATI PRESSO IL CTA	1.731.682
RIMBORSO AI COMUNI PER LE SPESE RELATIVE AL RICOVERO DEI MINORI DISPOSTO DALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA	2.153.309
SPESE, A TITOLO DI COMPARTICIPAZIONE, PER IL PERSONALE IN SERVIZIO DELL'ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI IN LIQUIDAZIONE IVI COMPRESI GLI EVENTUALI ONERI CONVENZIONALI, DA TRASFERIRE ALLA RESAIS S.P.A., ALL'ENTE DI SVILUPPO AGRICOLO	1.011.754
FONDO PER PROMUOVERE E SOSTENERE LA PRODUZIONE INTEGRATA E CONDIVISA DI EVENTI ARTISTICI E MUSICALI PROPOSTI DA FONDAZIONI, TEATRI STABILI, TETRI COMUNALI ED ALTRI SOGGETTI CHE OPERANO NELL'AMBITO DEL SETTORE	2.003.486
CONTRIBUTI ALLE IMPRESE OPERANTI NEI SETTORI STRATEGICI DELLA MICROELETTRONICA E DELLE BIOTECNOLOGIE PER L'ASSUNZIONE DI PERSONALE QUALIFICATO DA IMPIEGARE PRESSO L'ATTIVITÀ PRODUTTIVA	2.602.324
ONERI DERIVANTI DALLA GARANZIA PRESTATO DALLA REGIONE IN FORZA DEL COMMA 2 DELL'ARTICOLO 23 DELLA LEGGE REGIONALE 5 NOVEMBRE 2004, N. 15, QUALE SALDO DELLE SOMME RICONOSCIUTE DALL'ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI ALLA SICILIAACQUE SPA PER IL SERVIZIO DI FORNITURA IDRICA PRESTATO E FATTURATO AD EAS	1.926.904
SOMME DA EROGARE A RISCOSSIONE SICILIA S.P.A. A COMPENSAZIONE DEL DEBITO DI CUI AL COMMA 2, DELL'ARTICOLO 2 DELLA LEGGE REGIONALE 6 MAGGIO 2014, N.11, CON I CREDITI DELLA MEDESIMA SOCIETÀ NEI CONFRONTI DELLA REGIONE, A TITOLO DI RIMBORSO SPESE	5.255.277
TRASFERIMENTI CORRENTI A INPS A VALERE SUL FONDO UNICO PER IL FINANZIAMENTO DELLE MISURE PER LA FUORIUSCITA DEI SOGGETTI APPARTENENTI AL BACINO "PIP - EMERGENZA PALERMO" (VEDI ANCHE CAP. 313727)	4.436.568
SPESE PER IL PAGAMENTO DELL'IVA PER I SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO REGIONALE	1.679.581
SPESE PER L'ESPLETAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE. (EX CAP. 478104)	4.543.067
RESTITUZIONI E RIMBORSI DI IMPOSTE DIRETTE E RELATIVE ADDIZIONALI (SPESE OBBLIGATORIE, EX CAP. 21801)	173.429.078
SPESE PER L'ISTITUZIONE E LA GESTIONE DIRETTA DI CANTIERI DI SERVIZI IN FAVORE DI COMUNI DELLA SICILIA DESTINATARI DELLA SPERIMENTAZIONE DEL REDDITO MINIMO D'INSERIMENTO, AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO 18 GIUGNO 1998, N.237 (VEDI ANCHE CAP. 713303)	1.415.402

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dati Delibere di Giunta; Valore in euro

Al riguardo deve ancora una volta evidenziarsi l'anomalo intervento con note di variazione che modificano il disegno di legge di bilancio. Le modifiche al disegno di legge di bilancio, alla luce del D. lgs. 118/2011, dovrebbero essere operate solo attraverso la legge di stabilità, alla quale si riconosce la natura di legge sostanziale in grado di intervenire a modifica di quella di bilancio.

1.5 La legge di stabilità regionale e la legge di approvazione del bilancio di previsione

Il decreto legislativo n. 118 del 2011, allegato n. 4/1 (punto 7)³, stabilisce che la legge di stabilità regionale deve contenere il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione e deve essere approvata in un'unica sessione unitamente ai progetti di legge di bilancio e di quelli collegati. Al punto 4.1, lettera c), si prevede che il disegno di legge di stabilità regionale sia presentato al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato.

Il disegno di legge recante le "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018 - Legge di stabilità regionale" (d.d.l. n. 231 del 2018), approvato dalla Giunta in data 28 marzo 2018 ed esitato dalla Commissione bilancio nella seduta n. 39 del 20-21 aprile 2018, è divenuto, dopo l'approvazione dell'ARS, la legge 8 maggio 2018, n. 8⁴.

³ Il punto 7 dei citati principi contabili elenca le finalità della legge di stabilità regionale. In particolare, essa provvede (per il periodo ricompreso nel triennio del bilancio di previsione):

- a. le variazioni delle aliquote e di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi di competenza regionale, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui tale determinazione si riferisce;
- b. il rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato dal bilancio di previsione, delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative;
- c. la riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio di previsione, di autorizzazioni legislative di spesa;
- d. con riferimento alle spese pluriennali disposte dalle leggi regionali, la rimodulazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione e degli esercizi successivi;
- e. le eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione oltre regolazioni meramente quantitative rinviata alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;
- f. le norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio;
- g. le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione dei vincoli di finanza pubblica.

La legge di stabilità trae il riferimento necessario, per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa da essa disposte, dalle previsioni del bilancio a legislazione vigente.

Con gli eventuali progetti di legge collegati possono essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR e la relativa Nota di aggiornamento.

In un'unica sessione sono approvati il progetto di legge di stabilità, e il progetto di legge di bilancio e gli eventuali progetti di legge collegati.

⁴ Pubblicato nella GURS del 11 maggio 2018 n. 21.

Il testo originario del disegno di legge è stato oggetto di numerosi rilievi da parte del Servizio Studi dell'ARS - Documento 9 del 2018 - dal quale emerge che la manovra conteneva "numerose norme di carattere ordinamentale aggiuntive rispetto al contenuto tipico della legge di stabilità", stigmatizzando inoltre l'utilizzo della tecnica del rinvio all'attuazione delle disposizioni con decreto del Presidente e/o dell'Assessore al ramo. Il documento, nel suo testo originario, è stato oggetto di numerosi emendamenti che hanno in parte sanato le criticità rilevate.

Il disegno di legge in questione prevede interventi che sono sintetizzati nel prospetto allegato alla legge regionale n. 8 dell'8 maggio 2018 "Effetti della manovra finanziaria per il triennio 2018-2020" e di seguito riportati nella tabella n. 1.11, che mette in evidenza le maggiori risorse destinate alla copertura di maggiori oneri.

La manovra ammonta a 261,4 milioni di euro per l'esercizio 2018, a 235,6 milioni di euro per l'esercizio 2019 e a 1.110,7 milioni di euro per l'esercizio 2020.

L'approvazione della legge, come meglio descritto nella tabella 1.11, ha comportato modifiche alle previsioni contenute nel disegno di legge originario.

Si individuano infatti maggiori risorse per triennio di riferimento e in misura significativa per l'esercizio 2018, ove lo scarto tra il disegno di legge e manovra definitiva è pari al 35,2 per cento (43,5 % nel 2017), determinate da maggiori entrate (+79,1%) e minori spese (+31,4%).

All'incremento delle risorse, come descritto, si accompagna il notevole aumento degli oneri in termini di maggiori spese finali che, con riferimento all'esercizio 2018, risultano in valore assoluto pari a +68 milioni di euro con un incremento del 35,2 per cento rispetto alla manovra iniziale (nel 2017 era pari al 45,9%).

Risulta quindi evidente che l'impianto originario della legge di stabilità ha subito significative variazioni.

Tabella 1.11 – Risorse ed oneri derivanti dalla manovra

RISORSE	EFFETTI MANOVRA FINANZIARIA DDL 231 DEL 2018 (DELIBERA DI GIUNTA N. 149 DEL 2018)			EFFETTI MANOVRA FINANZIARIA APPROVATA CON L.R. 8/2018			VARIAZIONI %
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018
MAGGIORI ENTRATE FINALI	15.677	0,0	0,0	28.077	0,0	0,0	79,1
MINORI SPESE FINALI	177.606	75.352	569.246	233.334	235.646	1.110.655	31,4
TOTALE MAGGIORI RISORSE	193.283	75.352	569.246	261.411	235.646	1.110.655	35,2
ONERI	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018
MINORI ENTRATE FINALI	0	0	0	0	0	0	0,0
MAGGIORI SPESE FINALI	193.283	75.352	569.246	261.411	235.646	1.110.655	35,2
TOTALE	193.283	75.352	569.246	261.411	235.646	1.110.655	35,2
SALDO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati tratti da fonti normative; valori in milioni di euro

Di seguito si evidenziano i principali interventi di spesa per l'esercizio 2018 previsti dalla manovra:

Art. 2, comma 2 – Interventi nel settore della forestazione – Fondo cap. 215746, euro 91.085.132,00;

Art. 14, commi 3 e 4 – Disposizioni in materia di assegnazioni finanziarie ai comuni – Fondo per investimenti dei comuni, euro 23.000.000,00;

Art. 18 - Assegnazioni finanziarie ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, euro 22.000.000,00;

Art. 30, comma 2 – Fondo regionale per la disabilità e la non autosufficienza, euro 30.000.000,00.

Art. 30, comma 4 – Fondo regionale per la disabilità e la non autosufficienza – Progetti individuali per le persone disabili di cui all'art. 14 della L. 328/2000, euro 5.000.000,00.

La tabella n. 1.12 evidenzia le modifiche e le variazioni apportate alle previsioni contenute nel disegno di legge di bilancio per effetto della definitiva approvazione intervenuta con la legge regionale n.9 del 2018.

Tabella 1.12 - Confronto delle previsioni di bilancio 2018 - DDL e L.R.

TITOLI	DELIBERA N. 129 DEL 20/03/2018 (D.D.L. 230/2018)	BILANCIO DI PREVISIONE APPROVATO CON L.R.9/2018	VARIAZIONI	VAR %
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	775	1.270	495	63,9
AVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	2.518	2.516	-2	-0,1
I - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA	12.556	12.556	0	0,0
II - TRASFERIMENTI CORRENTI	3.119	3.170	51	1,6
III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	512	672	160	31,4
IV- ENTRATE C/CAPITALE	1.324	1.805	481	36,4
V- ENTRATE DA RIDUZIONE ATTIVITÀ FINANZIARIE	945	946	1	0,1
TOTALE ENTRATE FINALI	18.455	19.148	693	3,8
VI- ACCENSIONE PRESTITI	0	19	19	
IX - ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	21	21	0	0,0
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	21.769	22.974	1.204	5,5
DISAVANZO FINANZIARIO PRESUNTO	739	882	143	19,3
I - SPESE CORRENTI	15.625	15.935	309	2,0
DI CUI FPV	8	21	13	173,5
II - SPESE IN C/CAPITALE	1.703	2.437	734	43,1
DI CUI FPV	108	144	37	34,2
III - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	976	996	20	2,0
TOTALE SPESE FINALI	18.304	19.368	1.064	5,8
IV - RIMBORSO PRESTITI	2.705	2.705	0	0,0
VII- USCITE OER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	21	21	0	0,0
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	21.769	22.976	1.207	5,5

Fonte: Elaborazione Corte dei conti Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati tratti da Deliberazione di Giunta n. 219 del 20 marzo 2018 e L.R. 9/2018; valori in milioni di euro

I dati esposti consentono di rilevare, rispetto alle previsioni elaborate al momento della presentazione del disegno di legge del bilancio, il modesto impatto della manovra

finanziaria, con la crescita limitata delle entrate di bilancio (+3,8%), cui corrisponde un leggero incremento delle spese correnti (+2%).

Le variazioni più consistenti riguardano la gestione in conto capitale, con un incremento delle entrate del 36,4%, mentre la spesa in conto capitale cresce rispetto al bilancio a legislazione vigente del 43,1%.

1.6 La legge di assestamento

La legge di assestamento è finalizzata a garantire l'adeguamento del bilancio di previsione alle risultanze del Rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre dell'esercizio precedente. La stessa dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio.

La Corte, nell'ambito del giudizio di parifica sul rendiconto 2017 reso dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, aveva accertato, tra l'altro, profili di criticità connessi alle modalità di recupero del disavanzo di amministrazione e all'interpretazione di talune connesse norme (art. 42 del D. Lgs. n. 118/2011, art. 4, commi 2 e seguenti, del DM del 2 aprile 2015 e art. 1 del DM del 4 agosto 2016).

Avverso la decisione di parifica n. 4 del 2018, la Regione siciliana, non condividendo le conclusioni dell'organo regionale di controllo, il 19 settembre 2018, ha presentato ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione.

Lo stesso giorno ha approvato la delibera di Giunta n. 342 con la quale è stato nuovamente approvato il rendiconto della gestione 2017 con la dichiarata finalità di recepire i rilievi mossi dalla Corte in sede di verifica (deliberazione n. 152/2018/GEST) anche apportando variazioni alle quote accantonate nel risultato di amministrazione.

In tale documento il risultato di amministrazione al 31.12.2017 è stato rideterminato in 6.286,78 milioni di euro.

Risulta evidente che così operando l'Amministrazione regionale si sia in parte svincolata dagli esiti del predetto giudizio di parificazione.

Al riguardo la relazione tecnica al disegno di legge di assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020 (allegata alla delibera di Giunta n. 365 del 3 ottobre 2018) e la relativa nota di trasmissione, evidenziavano come la decisione di parifica (deliberazione delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana n.

4/2018/SS.RR./PARI) avesse ravvisato la necessità di una manovra correttiva di 2.145,9 milioni di euro, al fine di coprire le quote di disavanzo relative agli esercizi 2017 e precedenti.

L'Amministrazione regionale ha viceversa impostato la manovra di assestamento di Bilancio sul ripiano di una minima parte di tale valore - pari a 536,5 milioni di euro - imputando al 2018 solo il mancato recupero della quota di disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui (rispettivamente 59,6 milioni di euro e 104,4 milioni di euro) e rinviando invece agli esercizi 2019 e 2020 la copertura di euro 372,4 milioni di euro.

Nella fattispecie, il disegno di legge recante "Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020" (d.d.l. n. 393), presentato dalla Giunta regionale in data 3 ottobre 2018, è stato successivamente approvato dall'Assemblea regionale siciliana, divenendo la legge 29 novembre 2018, n. 21, quindi in notevole ritardo rispetto al termine del 31 luglio previsto art. 50 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Non sembra un caso che la predetta legge non risulti corredata dalla "nota integrativa" richiesta dall'art. 50, comma 3, del decreto n. 118/2011 in cui devono essere indicati la destinazione del risultato economico dell'esercizio precedente o i provvedimenti atti al contenimento del disavanzo economico (lett. a); la destinazione della quota libera del risultato di amministrazione (lett. b); le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione tenuto conto della struttura e della sostenibilità del ricorso all'indebitamento (lett. c). All'articolato seguono solamente le tabelle A e B, indicanti rispettivamente le variazioni di entrata e di spesa da apportare al bilancio di previsione 2018-2020.

L'articolo 1 della legge di assestamento ridetermina i dati presunti dei residui attivi e passivi riportati nel bilancio di previsione in conformità ai corrispondenti dati risultanti dal rendiconto per il 2017, rispettivamente in euro 3.471.683.472,12 ed in euro 2.631.332.496,70.

Il fondo cassa iniziale dell'esercizio 2018 è determinato (art. 2) in euro 1.126.277.817,46, mentre, ai sensi del successivo articolo 3, viene statuito che il risultato di amministrazione del Rendiconto generale per il 2017 (lett. A) risulta negativo per euro 99.909.320,64, al lordo delle quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti, secondo lo schema previsto dall'Allegato 10 del citato D. Lgs. 118/2011 e ss. mm. e ii.

Di seguito si rappresenta la composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017, come approvato con la legge regionale n. 20 del 29 novembre 2018, (approvazione del rendiconto generale 2017 della Regione siciliana) con risultanze difformi da quelle dello schema di rendiconto (delibera di giunta regionale n. n. 223 del 15 giugno 2018) oggetto del giudizio di parifica di queste Sezioni riunite (deliberazione n. 4/2018/SS.RR./PARI).

Tabella 1.13 - Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2017: LR 20/2018	
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (A)	€ 191.763.136,25
PARTE ACCANTONATA	
FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITÀ AL 31/12/2017	€ 79.742.106,00
ACCANTONAMENTO RESIDUI PERENTI AL 31/12/2017 (SOLO PER LE REGIONI)	€ 114.336.000,00
FONDO ANTICIPAZIONI LIQUIDITÀ DL 35 DEL 2013 E SUCCESSIVE MODIFICHE E RIFINANZIAMENTI	€ 2.515.569.000,00
FONDO PERDITE SOCIETÀ PARTECIPATE	€ 3.321.840,21
FONDO CONTEZIOSO	€ 109.378.278,60
ALTRI ACCANTONAMENTI	
TOTALE PARTE ACCANTONATA (B)	€ 2.822.347.224,81
PARTE VINCOLATA	
VINCOLI DERIVANTI DA LEGGI E DAI PRINCIPI CONTABILI	€ 20.500.542,78
VINCOLI DERIVANTI DA TRASFERIMENTI	€ 3.265.068.029,00
VINCOLI DERIVANTI DALLA CONTRAZIONE DI MUTUI	
VINCOLI FORMALMENTE ATTRIBUITI DALL'ENTE - CONTRATTI DERIVATI	€ 283.343.149,99
ALTRI VINCOLI	€ 54.115.202,49
TOTALE PARTE VINCOLATA (C)	€ 3.623.026.924,26
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	
TOTALE PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI (D)	€ 33.168.311,70
TOTALE PARTE DISPONIBILE (E=A-B-C-D)	-€ 6.286.779.324,52

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana dati della l.r. 20/2018. Valori in euro.

In particolare, si rilevano differenze sia nella gestione di competenza che nella gestione residui e risultano, altresì, variati il FPV, gli accantonamenti e i vincoli al risultato di amministrazione che, per effetto di tali variazioni, passa, con riferimento alla parte disponibile: dagli originari euro - 6.289.472.710,61 agli attuali euro - 6.286.779.324,51.

Riguardo a questo iter assolutamente anomalo, vanno ribadite le censure e le considerazioni espresse da questa Corte con le deliberazioni n. 5/2018/SS.RR./PARI e 1/2019/SS.RR./PARI.

Sulle modalità di copertura del disavanzo, per le quali queste Sezioni avevano già manifestato articolate valutazioni in sede di relazione sul rendiconto 2017, si rinvia ai capitoli successivi.

In questa sede occorre reiterare i rilievi già ripetutamente espressi da queste Sezioni riunite in ordine al contenuto della legge di assestamento che, nella fattispecie, comprendendo diverse nuove autorizzazioni di spesa, non risulta aderente al dettato normativo che prevede piuttosto doversi limitare ad apportare al bilancio unicamente le modifiche conseguenti all'approvazione del rendiconto generale.

1.7 Variazioni successive alla legge di assestamento

Con deliberazione di Giunta n.479 del 27 novembre 2018, è stato approvato il disegno di legge n. 455/2018 contenente ulteriori variazioni al bilancio di previsione 2018-2020.

L'effetto netto della proposta di manovra risulta originariamente pari a euro 4.000.000,00, finanziato con maggiori entrate di pari importo derivanti da saldi attivi dei bilanci finali di liquidazione dell'Ente Siciliano per la Promozione Industriale (ESPI) e dell'Ente Minerario Siciliano (EMS).

Il disegno di legge 455/2018 è stato definitivamente approvato con legge regionale del 16 dicembre 2018, n. 24.

La manovra approvata si presenta di entità ridotta rispetto alla proposta contenuta nel d.d.l.. L'effetto netto risulta pari a euro 2.000.000,00, ottenuto dalle maggiori entrate di euro 5.000.000,00, derivanti dai saldi attivi dei bilanci finali di liquidazione dell'Ente Siciliano per la Promozione Industriale (ESPI) e dell'Ente Minerario Siciliano (EMS) e dalle minori entrate da ricavarsi con operazioni finanziarie per investimenti pari a euro 3.000.000,00.

Le principali maggiori spese riguardano:

- contributo di parte corrente in favore dei comuni, pari a euro 7.900.000,00;
- contributi in favore dei comuni che non hanno potuto provvedere al pagamento di almeno due mensilità ai dipendenti di ruolo, nonché comuni in dissesto, per euro 3.099.000,00;
- fondo regionale di garanzia per gli enti locali in dissesto e in piano di riequilibrio pluriennale, pari a euro 4.000.000,00;

- altri assegni e sussidi a valere sul fondo unico per il finanziamento delle misure per la fuoriuscita dei soggetti appartenenti al bacino "PIP- Emergenza Palermo", pari a euro 5.500.000;

- trasferimenti a favore degli Enti parco e degli Enti gestori delle riserve naturali, destinati al trattamento economico del personale assunto per la gestione e la vigilanza dei parchi e delle riserve: euro 4.417.388,69;

- spese per l'espletamento dei servizi di trasporto pubblico locale: 6.294.944,51 euro;

- contributo ad integrazione dei bilanci dei consorzi di bonifica: euro 8.506.388,41;

- somme da destinare alla RESAIS SpA: euro 5.000.000,00.

Le principali minori spese riguardano:

- cofinanziamento regionale farmaci innovativi, pari a -23.701.814,00 euro;
- somme per anticipazioni in conto buonuscita da erogare tramite il Fondo Pensioni Sicilia, pari a -3.000.000,00 euro;

- indennità di buonuscita da erogare tramite il Fondo Pensioni Sicilia, pari a -1.000.000,00 euro;

- interventi per contrastare le condizioni di povertà ed emarginazione sociale scaturenti dalla carenza di opportunità occupazionali, pari a -4.550.000,00 euro;

- spese relative ai progetti individuali per le persone disabili, pari a -2.600.000,00 euro;

- fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio destinato a compensare gli squilibri finanziari derivanti dall'abrogazione delle norme recanti misure in favore dei lavoratori socialmente utili, nonché misure per la stabilizzazione, pari a -2.350.000,00 euro;

- interventi per provvedere al pagamento dei debiti contratti nei confronti delle imprese che hanno presentato la dichiarazione di conformità di cui all'art. 29 della l.r. 6/2001, pari a -2.370.000,00 euro.

L'Amministrazione, con nota prot. n. 42595 del 6 agosto 2019, in merito alle variazioni di bilancio intervenute successivamente all'assestamento, che hanno determinato uno scostamento tra i valori assestati e le previsioni definitive, come riportate nella prima colonna del rendiconto di gestione 2018, ha trasmesso a queste Sezioni riunite un file contenente tutte le variazioni delle entrate e delle spese di bilancio effettuate dopo l'assestamento ed in particolare a partire dal 7 dicembre 2018, data di pubblicazione ed

entrata in vigore della Legge regionale 29 novembre 2019, n.21 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020).

L'elenco si compone di n. 485 variazioni d'entrata e n. 6.372 variazioni di spesa in parte adottate anche nel corso del 2019. In tali elenchi sono, inoltre, ricomprese variazioni discendenti dal riaccertamento ordinario, quelle discendenti dall'applicazione del comma 4 dell'art. 73 del D. Lgs. n.118/2011 e s.m.i., quelle per trasformazione di prenotazioni in F.P.V., nonché quelle necessarie per ricondurre lo stanziamento all'effettivo utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

L'Amministrazione non ha chiarito se tali variazioni rispettano il dettato dell'art. 51, comma 6, del d.lgs. 118/2011.

1.8 Considerazioni finali

L'esame comparato dei principali saldi risultanti dai documenti costituenti il ciclo del bilancio 2018 della Regione siciliana, dimostra l'inefficacia delle politiche pubbliche rispetto ai vincoli di riduzione del deficit di bilancio e del disavanzo di amministrazione intrinseci al quadro normativo e ribaditi più volte da queste Sezioni riunite.

Un primo riferimento in tal senso ci è offerto dal raffronto tra i dati degli equilibri di bilancio nelle varie fasi del ciclo 2018 (tabella 1.14), dal quale risulta chiara l'inconsistenza della manovra finanziaria: l'equilibrio di parte corrente e l'equilibrio finale 2018 registrano valori a consuntivo, rispettivamente -651,9 milioni di euro e -667,0 milioni di euro, notevolmente superiori ai dati di tendenziale del DEFR 2018-2020 i cui saldi, come già detto, risultavano comunque viziati dalla sottostima degli stanziamenti a copertura del disavanzo e di quelli per accantonamento ai fondi.

In altre parole, la Regione non è stata in grado di raggiungere nemmeno gli obiettivi "minimi" che essa stessa si era data con la legge di stabilità.

Tabella 1.14 - Analisi comparata degli equilibri di bilancio nelle varie fasi del ciclo

EQUILIBRI DI BILANCIO	DEFR 2018-2020	DDL 230/2018	LR 9/2018 BILANCIO DI PREVISIONE 2018	RENDICONTO 2018
A) EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE				
UTILIZZO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DESTINATA AL FINANZIAMENTO DELLE SPESE CORRENTI E AL RIMBORSO DI PRESTITI	2.644.691	2.515.569	2.515.569	2.647.849
RIPIANO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ESERCIZIO PRECEDENTE (PARTE CORRENTE)	498.294	600.635	659.340	943.367
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI ISCRITTO IN ENTRATA	88.641	371.111	529.508	444.494
ENTRATE TITOLI 1-2-3	15.497.161	16.186.599	16.397.685	15.601.876
ENTRATE IN CONTO CAPITALE PER CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI DIRETTAMENTE DESTINATI AL RIMBORSO DEI PRESTITI DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE		6.779	6.779	0
ENTRATE TITOLO 4.03 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		15.537	25.316	17.540
SPESE CORRENTI	15.273.616	15.625.407	15.934.895	15.221.627
- DI CUI FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (DI PARTE CORRENTE)	7.554	7.701	21.060	355.916
SPESE TITOLO 2.04 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		11.172	86.158	69.097
VARIAZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE (SE NEGATIVO)		0	16.762	68.996
RIMBORSO PRESTITI	2.705.430	2.705.430	2.705.430	2.704.654
- DI CUI FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ (DL 35/2013 E SUCCESSIVE MODIFICHE E RIFINANZIAMENTI)	2.438.595	2.438.595	2.438.595	2.438.598
DI CUI PER ESTINZIONE ANTICIPATA DI PRESTITI			0	0
A) EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE	-254.401	152.952	72.271	-651.898
B) EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE			0	
UTILIZZO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE PER IL FINANZIAMENTO DI SPESE D'INVESTIMENTO	270.400	2.222	2.222	253.788
RIPIANO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ESERCIZIO PRECEDENTE (PARTE CC/ CAPITALE)	138.118	138.118	222.327	
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE ISCRITTO IN ENTRATA	403.322	403.990	740.689	713.297
ENTRATE IN CONTO CAPITALE (TITOLO 4)	3.216.474	1.323.797	1.805.020	669.205
ENTRATE TITOLO 5.01.01 - ALIENAZIONI DI PARTECIPAZIONI			0	0
ENTRATE PER ACCENSIONI DI PRESTITI (TITOLO 6)	0		18.677	0
ENTRATE IN CONTO CAPITALE PER CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI DIRETTAMENTE DESTINATI AL RIMBORSO DEI PRESTITI DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE		6.779	6.779	0
ENTRATE TITOLO 4.03 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		15.537	25.316	17.540
SPESE IN CONTO CAPITALE	3.881.858	1.702.698	2.436.937	1.127.198
- DI CUI FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (DI PARTE IN CONTO CAPITALE)	143.963	107.583	144.406	560.729
SPESE TITOLO 2.04 - ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		11.172	86.158	69.097
SPESE TITOLO 3.01.01 - ACQUISIZIONI DI PARTECIPAZIONI E CONFERIMENTI DI CAPITALE		34.000	15.000	15.000
DISAVANZO PREGRESSO DERIVANTE DA DEBITO AUTORIZZATO E NON CONTRATTO			0	0
VARIAZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE (SE POSITIVO)		3.000	0	0
B) EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE	-129.780	-152.952	-53.594	-15.081
C) VARIAZIONI ATTIVITÀ FINANZIARIA			0	
UTILIZZO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE PER L'INCREMENTO DI ATTIVITÀ FINANZIARIE			0	0
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER ATTIVITÀ FINANZIARIE ISCRITTO IN ENTRATA			0	
ENTRATE TITOLO 5.00 - RIDUZIONI ATTIVITÀ FINANZIARIE	945.000	945.000	964.190	88.466
SPESE TITOLO 3.00 - INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	961.000	976.000	995.952	172.462
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER ATTIVITÀ FINANZIARIE ISCRITTO IN SPESA			0	
ENTRATE TITOLO 5.01.01 - ALIENAZIONI DI PARTECIPAZIONI			0	0
SPESE TITOLO 3.01.01 - ACQUISIZIONI DI PARTECIPAZIONI E CONFERIMENTI DI CAPITALE		34.000	15.000	15.000
C) VARIAZIONI ATTIVITÀ FINANZIARIA	-16.000	3.000	-16.762	-68.996
EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)	-400.181	0	18.677	-666.979

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in migliaia di euro.

Una ulteriore evidenza è il costante e significativo scostamento, in tutte le fasi del ciclo del bilancio, dalle risultanze contabili del precedente esercizio finanziario.

Né il DEFR 2018-2020, né il bilancio di previsione - pur essendo stati approvati ad esercizio ampiamente in corso - né l'assestamento, sono informati al rispetto del principio di continuità degli esercizi finanziari, per non parlare degli esiti dei giudizi di parifica, al punto che, in talune fasi, l'attività della Regione sembra abbia avuto, piuttosto, finalità elusive.

Rinviando ai capitoli successivi i rilievi su alcune significative discrepanze tra i dati contabili di chiusura dell'esercizio 2017 e quelli di apertura dell'esercizio 2018, in questa sede si ritiene evidenziare il caso relativo agli obblighi di recupero del disavanzo di amministrazione relativo agli esercizi 2017 e precedenti: a fronte di un importo quantificato in ultimo da questa Corte, con deliberazione n. 4/2018/SS.RR./PARI del 20 luglio 2018, in euro 2.145,90 milioni, nessuna sostanziale misura correttiva è stata adottata dall'Amministrazione regionale nel corso del 2018.

Tabella 1.15 - Misure di copertura dei disavanzi pregressi negli strumenti finanziari

COPERTURA DEL DISAVANZO					
CAPITOLI	DEFR 2018-2020	DDL 230/2018	LR 9/2018	LR 21/2018	PREVISIONI DEFINITIVE
CAPITOLO 1		27.822.986	27.822.986	0	0
CAPITOLO 4	95.410.683	95.410.683	95.410.683	95.410.683	95.410.683
CAPITOLO 6	59.657.000	59.657.000	59.657.000	59.657.000	59.657.000
CAPITOLO 7	266.119.104	266.119.104	266.119.104	266.119.104	266.119.104
CAPITOLO 8	41.680.761	41.680.761	41.680.761	41.680.761	41.680.761
CAPITOLO 9	76.974.023	76.974.023	76.974.023	76.972.699	76.972.699
CAPITOLO 10	133.310	133.310	58.838.526	58.838.526	58.816.117
CAPITOLO 11	96.436.887	96.436.887	180.646.254	180.646.254	180.646.254
CAPITOLO 12		74.517.648	74.517.648	0	0
CAPITOLO 13		0	0	164.063.895	164.063.895
TOTALE	636.411.769	738.752.403	881.666.986	943.388.922	943.366.513

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in euro.

Parimenti rilevante è la mancata adozione di misure correttive sul fronte dell'adeguamento dei fondi accantonati nel risultato di amministrazione, operazione che, nonostante i rilievi contenuti nel precedente giudizio di parifica è avvenuta, come vedremo in seguito, prevalentemente con aggiustamenti extra contabili a consuntivo, ovvero a debito.

Tabella 1.16 – Accantonamenti ai fondi negli strumenti finanziari

	DEFR 2018-2020	DDL 230/2018	LR 9/2018	LR 21/2018	PREVISIONI DEFINITIVE	VARIAZIONI RENDICONTO 2018 RENDICONTO 2017
ACCANTONAMENTI AI FONDI	0	239.037.417	375.125.685	208.891.866	208.891.866	624.759.007

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in euro.

Tali fenomeni, oltre ad essere concause dell'aggravamento del disavanzo di amministrazione su cui ci soffermerà nei prossimi due capitoli, sono sintomatici di una notevole resistenza al passaggio dalla logica emergenziale alla logica anticipatoria che è l'essenza della programmazione di bilancio e dell'attuale riforma contabile.

2. LE RISULTANZE GENERALI DEL RENDICONTO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018

SOMMARIO 2.1 Premessa. - 2.2 Il conto del bilancio- 2.3 Le misure di copertura del disavanzo - 2.4 Considerazioni finali.

2.1 Premessa

La Giunta regionale ha approvato lo schema di rendiconto dell'esercizio finanziario 2018, nella sua versione definitiva, con deliberazione n. 281 dell'8/8/2019, come successivamente integrata dalle deliberazioni n. 325 del 13.09.2019 e n. 326 del 13/09/2019.

I documenti trasmessi sostituiscono lo schema precedentemente approvato con deliberazione n.213 del 10/06/2019, ritirato a seguito dell'ordinanza delle Sezioni Riunite della Corte di Conti per la Regione Siciliana n.4/2019/SS.RR/PARI.

Con l'ordinanza *de qua*, infatti, la Corte aveva rilevato che dall'esame del risultato di amministrazione di cui all'allegato a) al rendiconto emergevano incongruenze nella indicazione degli importi dei fondi vincolati extraregionali a motivo delle quali il risultato finale si profilava inattendibile.

In particolare, veniva segnalato che l'avanzo da fondi extra regionali (lett. A), quantificato da ultimo in euro 6.127.613.248,39, risultava dalla somma algebrica di valori positivi pari a euro 8.895.588.427,53 e valori esposti con segno negativo pari a euro 2.767.975.179,43, talché il disavanzo di amministrazione complessivo, corrispondente alla parte disponibile di cui alla lettera E) del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2018, appariva sottostimato per effetto della indebita compensazione di partite eterogenee dell'importo di euro 2.767.975.179,43.

L'Ente veniva pertanto invitato alla rideterminazione del risultato di amministrazione mediante la corretta compilazione del prospetto di cui al punto 9.11.4 dell'allegato 4/1 (principio contabile applicato alla programmazione) contenente l'elenco analitico delle risorse vincolate del risultato di amministrazione, riportato nella relazione al rendiconto.

Con deliberazione n. 279 dell'8 agosto 2019, la Regione ha quindi proceduto ad effettuare un nuovo riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.lgs. n.118/2011 e ad effettuare una verifica puntuale sull'articolazione del

risultato di amministrazione riveniente da fondi extraregionali, distinto per singole fonti di finanziamento.

Con la successiva deliberazione n. 280 è stato di conseguenza ritirato lo schema di rendiconto di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 213 del 10/06/2019.

Con deliberazione n. 281 dell'8 agosto 2019 è stato infine approvato un nuovo schema di rendiconto il cui risultato di amministrazione (negativo) risulta definitivamente pari a euro -7.313.398.073,97, con un peggioramento rispetto al dato del precedente schema di euro 339.626.909,49.

Le differenze tra i due schemi di rendiconto sono illustrate a pag. 43 e seguenti della relazione al rendiconto:

Tabella n. 2.1 – Dettaglio variazioni del risultato di amministrazione 2018 per effetto del nuovo rendiconto

VARIAZIONI NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2018 TRA LE DELIBERE N. 213/2019 E 281/2019	2018
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2018- DELIBERA N. 213/2019	- 6.973,77
Recupero ex DL 35, rendiconto 2017, non considerato nel risultato amministrazione, gs. deliberazione di G.R. n.213 del 10/06/2018	151,40
Peggioramento FCDE NF1 per integrazione con capitoli 2630, 2735, 3878 e 3904	- 0,39
Copertura con fondi regionali valori negativi dei vincoli da trasferimenti per capitoli	- 494,25
Recupero per correzione fondi extra regionali quota cofinamento FPV capitolo 612030 a seguito allineamento all'impegnato degli esercizi successivi	0,03
Recupero percorrezione quota cofinanziamento capitolo 712810 a seguito riduzione residui passivi	3,59
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2018 RETTIFICATO - PARTE DISPONIBILE LETT. E)	- 7.313,40

Fonte: Relazione allo schema di rendiconto 2018 della Regione siciliana – valori in milioni di euro.

Tabella n. 2.2 – Variazioni nel risultato di amministrazione per effetto del nuovo rendiconto

	ex GR 213 del 10/6/19 31/12/2018	differenze G.R. 281 - G.R. 213	ex GR 281 del 8/8/19 31/12/2018
Fondo Cassa Iniziale (=)	1.126.277.817,46	-	1.126.277.817,46
incassi (+)	19.537.871.208,91	-	19.537.871.208,91
pagamenti (-)	20.295.110.756,52	-	20.295.110.756,52
F. Cassa Finale (=)	369.038.269,85	-	369.038.269,85
SALDO GESTIONE DI TESORERIA (+)	-	-	-
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre (+)	54.746.331,76	-	54.746.331,76
Fondo Cassa Finale (=)	314.291.938,09	-	314.291.938,09
Residui attivi (+)	4.447.677.454,71	36.567.496,56	4.484.244.951,27
Residui passivi (-)	3.560.297.891,21	- 35.748.127,44	3.524.549.763,77
Crediti di Tesoreria (+)	-	-	-
Debiti di Tesoreria (-)	-	-	-
FPV parte corrente (-)	356.318.891,93	- 402.449,26	355.916.442,67
FPV parte Capitale (-)	561.410.270,07	- 680.970,83	560.729.299,24
FPV parte Spese incremento attività finanziarie (-)	-	-	-
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12 (A) (=)	283.942.339,59	73.399.044,09	357.341.383,68
COMPOSIZIONE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	Proposta ex GR 213 del 10/6/19 31/12/2018	differenze	Proposta ex GR 281 del 8/8/19 31/12/2018
Parte accantonata		-	
FCDE	121.113.920,75	783.723,67	121.897.644,42
Accantonamento residui perenti	520.560.826,29	405.550,00	520.966.376,29
Fondo Anticipazioni Liquidità DL 35 e successive	2.438.598.061,20	-	2.438.598.061,20
Fondo perdite società partecipate	4.778.010,26	-	4.778.010,26
F. Rischi contenzioso	201.223.228,10	-	201.223.228,10
Altri accantonamenti	159.642.911,69	-	159.642.911,69
Totale parte accantonata B	3.445.916.958,29	1.189.273,67	3.447.106.231,96
Parte vincolata:		-	
vincoli derivanti da leggi e principi contabil	20.500.542,78	-	20.500.542,78
Vincoli derivanti da trasferimenti	3.210.912.026,67	412.242.229,91	3.623.154.256,58
vincoli derivanti da contrazione di mutui	-	-	-
di cui: da mutui	-	-	-
da anticipazione finanziarie DL 78/2015	-	-	-
vincoli formalmente attribuiti dall'ente	299.879.032,85	- 405.550,00	299.473.482,85
Altri vincoli, specificare	255.856.393,83	-	255.856.393,83
Altri vincoli - Contratti derivati	-	-	-
Vincoli per quote di cofinanziamento Programmi comunitari ed altri progetti nazionali e comunitari	-	-	-
Altri vincoli	255.856.393,83	-	255.856.393,83
Vincoli per pignoramenti da regolarizzare	-	-	-
Totale parte vincolata C	3.787.147.996,13	411.836.679,91	4.198.984.676,04
Parte destinata agli investimenti:			
parte destinata agli investimenti	24.648.549,65	-	24.648.549,65
Totale parte destinata D	24.648.549,65	-	24.648.549,65
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE, parte disponibile E	- 6.973.771.164,48	- 339.626.909,49	- 7.313.398.073,97

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dello schema di rendiconto 2018 della Regione siciliana - valori in euro.

Particolarmente significative sono le correzioni apportate alla parte vincolata - a cui è dedicato uno specifico approfondimento nel capitolo successivo della presente relazione - ove spiccano le rettifiche derivanti dall'eliminazione di "vincoli negativi" come descritto nella tabella seguente:

Tabella n. 2.3 – Variazione nei vincoli da trasferimenti nella quota vincolata del risultato di amministrazione tra i due schemi di rendiconto

VARIAZIONI PARTE VINCOLATA RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	2018
VINCOLI DA TRASFERIMENTI DELIBERA N. 213/2019	3.210,91
Incremento fondi extraregionali a seguito eliminazione vincoli negativi	494,25
Incremento fondi extraregionali per maggiori accertamenti e minori residui passivi e riduzione FPV	73,40
Recupero D.L. 35 rend. 2017 non considerato nel risultato di amministrazione di cui alla delibera n. 213/2019	-151,40
Recupero per correzione fondi extraregionali quota cofinanziamento FPV capitolo 612030 a seguito allineamento all'impegnato degli esercizi successivi	-0,03
recupero per correzione quota cofinanziamento capitolo 712810 a seguito riduzione residui passivi	-3,59
FCDE extra- regionali	-0,39
TOTALE VARIAZIONI	412,24
VINCOLI DA TRASFERIMENTI DELIBERA N.281/2019	3.623,15

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2018 (pag. 44 relazione al rendiconto) Regione siciliana - valori in milioni di euro.

Rispetto all'esercizio precedente, il risultato di amministrazione - parte disponibile - lett. E, registra un peggioramento di euro 1.026.618.749,46, toccando il valore più basso della serie storica in contabilità armonizzata.

In regime ante armonizzazione il risultato complessivo di gestione corrispondeva al peggioramento del risultato di amministrazione - che non era distinto in lett. A e lett. E - per effetto della gestione di bilancio, ovvero per effetto della gestione di competenza e della gestione residui.

In regime armonizzato tale regola generale subisce un'eccezione rappresentata dalle rettifiche apportate al risultato di amministrazione - parte disponibile - lett. E, a consuntivo, in sede di adeguamento dei fondi.

Nelle prossime pagine si analizzeranno diffusamente le dinamiche di queste componenti.

2.2 Il conto del bilancio

2.2.1. Il risultato della gestione di competenza

L'esercizio finanziario 2018 ha chiuso con un risultato della gestione di competenza negativo, pari a euro - 186.651.271,02 come descritto nella tabella che segue:

Tabella n. 2.4 - Risultato della gestione di competenza 2018

GESTIONE COMPETENZA	2017	2018
ACCERTAMENTI DI COMPETENZA (+)	19.948,02	20.352,09
FPV ENTRATA DI PARTE CORRENTE (+)	512,25	444,49
FPV ENTRATA DI PARTE CAPITALE (+)	786,51	713,30
TOTALE ENTRATE	21.246,78	21.509,88
IMPEGNI (-)	19.666,62	20.779,88
FPV SPESA DI PARTE CORRENTE (-)	444,49	355,92
FPV SPESA DI PARTE CAPITALE (-)	713,30	558,73
FPV SPESA ATTIVITÀ FINANZIARIE (-)		2,00
TOTALE SPESE	20.824,41	21.696,53
RISULTATO DI COMPETENZA	422,37	-186,65

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2018 Regione siciliana - valori in milioni di euro

Il risultato negativo della gestione di competenza 2018 è stato fortemente influenzato da minori entrate correnti rispetto alle previsioni pari a complessivi 1.266,3 milioni di euro a fronte di economie di spesa corrente pari ad euro 713,2 milioni di euro, con una differenza pari a euro 553,0 milioni di euro.

2.2.2 Il risultato della gestione residui

Il risultato della gestione dei residui registra un avanzo di euro 352.229.518,45, imputabile alle variazioni in aumento dei residui attivi, per 311,56 milioni di euro, alle diminuzioni dei residui attivi per 115,75 milioni di euro ed alle cancellazioni di residui passivi per € 156,41 milioni di euro.

Rispetto al 2017 che invece evidenziava un risultato negativo di 130,89 milioni di euro, si registra un miglioramento, come rappresentato nella tabella seguente:

Tabella n. 2.5 - Saldo della gestione dei residui

GESTIONE RESIDUI	2017	2018
AUMENTO NEI RESIDUI ATTIVI PER RIACCERTAMENTO GESTIONE (+)	1,95	311,56
DIMINUZIONE NEI RESIDUI ATTIVI PER RIACCERTAMENTO GESTIONE (-)	245,44	115,75
DIMINUZIONE RESIDUI PASSIVI PER RIACCERTAMENTI (+)	112,60	156,42
SALDO GESTIONE RESIDUI	-130,89	352,23

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema di Rendiconto 2018 della Regione siciliana - valori in milioni di euro

2.2.3 Il risultato complessivo di gestione

La variazione registrata nel risultato di amministrazione di cui alla lettera A), per effetto congiunto delle gestioni di competenza e in conto residui è pari complessivamente a euro 165.578.247,43.

Tabella. n. 2.6 - Variazione del risultato di amministrazione lett. A

RISULTATO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA E DEI RESIDUI		2018	Fondi NON REGIONALI	Fondi REGIONALI
GESTIONE DI COMPETENZA				
Accertamenti di competenza	+	20.352.088.318,76	7.603.460.898,51	12.748.627.420,25
Impegni di competenza	-	20.779.884.256,72	7.163.450.293,31	13.616.433.963,41
SALDO	-	427.795.937,96	440.010.605,20	- 867.806.543,16
Quota FPV iscritta in entrata al 01/01	+	1.157.790.408,85	889.471.531,30	268.318.877,55
Impegni confluiti in FPV al 31/12	-	916.645.741,91	671.852.589,55	244.793.152,36
SALDO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA	-	186.651.271,02	657.629.546,95	- 844.280.817,97
GESTIONE DEI RESIDUI				
Maggiori residui attivi riaccertati	+	195.813.902,85	-	302.031.393,06
Minori residui attivi riaccertati	-		106.004.709,19	-
Minori residui passivi riaccertati	+	156.415.615,60	131.011.130,98	25.404.484,62
SALDO GESTIONE DEI RESIDUI		352.229.518,45	25.006.421,79	327.435.877,68
Riepilogo				
SALDO GESTIONE COMPETENZA	+ -	186.651.271,02	657.629.546,95	- 844.280.817,97
SALDO GESTIONE RESIDUI	+	352.229.518,45	25.006.421,79	327.435.877,68
TOTALE VARIAZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE LETT. A)		165.578.247,43	682.635.968,74	- 516.844.940,29

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema di Rendiconto 2018 della Regione siciliana - valori in euro

Tale miglioramento del risultato di amministrazione, prima della determinazione di vincoli ed accantonamenti, è imputabile essenzialmente alla variazione positiva dei fondi vincolati extraregionali (682,63 milioni di euro) che compensa la variazione negativa registrata nei fondi regionali (-516,84 milioni di euro).

La variazione della parte accantonata (lett. B), vincolata (lett. C) e destinata (lett.D) del risultato di amministrazione è complessivamente pari a euro 1.192.196.996,89, talché il risultato complessivo della gestione finanziaria 2018 risulta negativo e pari appunto a -1.026.618.749,46.

Tabella n.2.7 – Variazione del risultato di amministrazione disponibile – lett. E

		2018	Fondi NON REGIONALI	Fondi REGIONALI
Totale Variazione Saldo della Gestione (A)	+/-	165.578.247,43	682.635.968,74	- 516.844.940,29
Totale Variazione parte accantonata (B)	-	624.759.007,15	324.549.741,16	300.209.265,99
Totale Variazione parte vincolata (C)	-	575.957.751,78	358.086.227,58	217.871.524,20
Totale Variazione parte destinata agli investimenti (D)	- -	8.519.762,04	-	- 8.519.762,04
Totale Variazione parte disponibile (E=A-B-C-D)	+/- -	1.026.618.749,46	- 0,00	- 1.026.405.968,44

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema di Rendiconto 2018 della Regione siciliana – valori in euro.

Al riguardo va evidenziato che una parte consistente di tale deficit si è creata per effetto della gestione parzialmente fuori bilancio dei Fondi iscritti nella parte accantonata, pari ad euro 415.867.140,93. Ed infatti, la variazione nella parte accantonata del risultato di amministrazione tra l'esercizio 2017 e 2018, pari a euro 624.759.007,15, risulta riconducibile a stanziamenti di bilancio per soli euro 208.891.866,22.

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

2.2.4 Gli equilibri di bilancio

Ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett b), del D.lgs. n. 118/2011, la Regione allega al rendiconto il prospetto di verifica degli equilibri di bilancio, che ha sostituito la classica rappresentazione dei risultati differenziali e che viene riportato nella tabella seguente:

Tabella n. 2.8 - Equilibri di bilancio

EQUILIBRI DI BILANCIO		COMPETENZA (ACCERTAMENTI E IMPEGNI IMPUTATI ALL'ESERCIZIO)
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti e al rimborso di prestiti (*)	(+)	€ 2.647,85
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente (1)	(-)	€ 943,37
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	€ 444,49
Entrate titoli 1-2-3	(+)	€ 15.601,88
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(+)	€ 0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	€ 17,54
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti (3)	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	-
Spese correnti	(-)	€ 15.221,63
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)(4)	(-)	€ 355,92
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	€ 69,10
Variazioni di attività finanziarie (se negativo) (5)	(-)	€ 69,00
Rimborso prestiti	(-)	€ 2.704,65
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		€ 2.438,60
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		-
A) EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE		-€ 651,90
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	€ 253,79
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	€ 713,30
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	€ 669,20
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	€ 0,00
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(-)	€ 0,00
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti (3)	(-)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	-
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	€ 17,54
Spese in conto capitale	(-)	€ 1.127,20
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)(4)	(-)	€ 560,73
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	€ 69,10
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	€ 15,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	-
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)5	(+)	€ 0,00
B) EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE		-€ 15,08
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie (6)	(+)	-
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	€ 88,47
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	€ 172,46
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	-
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	€ 15,00
C) Variazioni attività finanziarie		-€ 69,00
EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)		-€ 666,98
Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Autonomie speciali		
A) Equilibrio di parte corrente		-€ 651,90
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti (**)	(-)	€ 386,07
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	(-)	
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE AI FINI DELLA COPERTURA DEGLI INVESTIMENTI PLURIEN.		-€ 1.037,96
(*) Contiene importo stanziato per anticipazione di liquidità pari ad € 2.515.570.760,10		
(**) E' stato riportato l'avanzo applicato al netto dello stanziamento dell'anticipazione di liquidità di cui sopra sterilizzato in uscita		

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema di Rendiconto 2018 Regione siciliana - valori in milioni di euro

Dai dati ivi esposti, emerge uno squilibrio di parte corrente di -652 milioni di euro e uno di parte capitale di -15 milioni di euro, mentre quello finale si attesta a -667 milioni di euro.

Al fine di rappresentare correttamente i fatti di gestione, la Regione ha ricompreso al titolo quarto della spesa anche l'importo stanziato per anticipazione di liquidità, iscritto al fine di sterilizzare gli effetti dell'utilizzo del risultato di amministrazione che ne è comprensivo.

Correggendo l'errata prassi adottata nell'esercizio precedente, l'Ente ha provveduto a stanziare gradualmente, con variazioni di bilancio, l'avanzo applicato, pari ad € 386.065.922,14 (al netto dell'anticipazione di liquidità), non generando pertanto significative interferenze nei saldi del prospetto degli equilibri. Tale valore infatti è pressoché pari a quello di fatto utilizzato che ammonta a complessivi € 383.844.289,71, valore corrispondente agli impegni di spesa effettivamente assunti.

Come già rilevato, i saldi negativi dell'equilibrio di parte corrente e di parte capitale risultano sottostimati a motivo del mancato stanziamento integrale delle quote di recupero del disavanzo ex l.r. 21/2015 (cfr. *infra*) e della sottostima degli accantonamenti stanziati nella missione 20.

Il saldo negativo degli equilibri di bilancio, che appare strutturale, palesa tutta la sua portata negativa alla luce delle novità contenute all'art.1 commi 819 e seguenti della legge di stabilità 2019 (L.145/2018): "820. A decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. 821. Gli enti di cui al comma 819 si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo".

Va evidenziato che il nuovo prospetto degli equilibri di bilancio, approvato con il D.M. dell'1 agosto 2019, ha modificato il prospetto degli equilibri di bilancio contenuto nell'allegato 10, inserendo, tra gli altri, quali componenti valide ai fini della determinazione dell'equilibrio finale, anche lo stanziamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, nonché gli altri stanziamenti non impegnati ma destinati a confluire nelle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione.

2.2.5 Il saldo di finanza pubblica

Con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 e successive modifiche ed integrazioni il legislatore nazionale ha introdotto nuove regole di finanza pubblica, aventi efficacia per gli tutti enti territoriali, che si estrinsecano principalmente nel superamento del patto di stabilità interno e la conseguente introduzione del nuovo saldo di finanza pubblica.

In applicazione della citata norma, in data 20 giugno 2016, è stato sottoscritto l'accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica (analogamente all'accordo dell'11 febbraio 2016 per le regioni a statuto ordinario), con il quale è stato previsto, per l'esercizio finanziario 2018, il pareggio di bilancio, come definito dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012.

I contenuti delle sentenze della Corte Costituzionale n. 247 del 2017 e n.101 del 2018 hanno inciso profondamente sulle regole di coordinamento della finanza pubblica esistenti e precisamente con riferimento all'interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, in base alla quale l'avanzo di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato non possono essere limitati nel loro utilizzo. In particolare, viene affermato che "l'avanzo di amministrazione, una volta accertato nelle forme di legge è nella disponibilità dell'ente che lo realizza".

In attuazione di quanto sancito dalla Corte Costituzionale si è pervenuti ad un accordo siglato in Conferenza Stato Regioni il 15 ottobre 2018, ai sensi dell'articolo 10, comma 4, della legge n.243 del 2012, nel quale le Regioni a statuto ordinario hanno concordato con lo Stato l'applicazione delle suddette sentenze in materia di pieno utilizzo dell'avanzo di amministrazione per effettuare, negli anni dal 2018 al 2022, nuovi investimenti, mediante l'individuazione di nuovi spazi finanziari per garantire gli investimenti finanziati con l'avanzo di amministrazione e con il fondo pluriennale vincolato.

Il decreto emanato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 17 dicembre 2018, concernente il monitoraggio e la certificazione del pareggio di bilancio per il 2018 (articolo 1, commi 469 e 470, della legge 11 dicembre 2016, n. 232), successivamente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 2 del 3 gennaio 2019, pone a carico delle sole regioni a statuto ordinario l'obbligo di fornire al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - le informazioni concernenti il monitoraggio degli adempimenti relativi a quanto disposto dall'articolo 1, commi da 463

a 503, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, con i tempi, le modalità e i prospetti definiti nello stesso.

Conseguentemente, le regioni a statuto speciale e le province autonome non sono assoggettate, per l'esercizio finanziario 2018, agli adempimenti ivi previsti. In base al comma 823 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018 e la relativa Circolare n. 3 del 14 febbraio 2019 del Ministero dell'economia e delle Finanze, cessano di avere applicazione, per le regioni a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, le sanzioni conseguenti al mancato rispetto del saldo non negativo dell'anno 2018, previste dal comma 475, dell'articolo 1, della legge n. 232 del 2016.

2.2.5 La gestione della cassa

Nell'esercizio 2018 si registrano riscossioni complessive per euro 19.537.871.208,91 e pagamenti complessivi per euro 20.295.110.756,52 con un risultato di cassa negativo, al netto dei pagamenti per azioni esecutive (euro 54.746.331,76), pari a euro 811.985.879,37. Il deficit è equamente distribuito tra la gestione di competenza e quella dei residui.

Il dato si palesa in notevole controtendenza rispetto ai due esercizi precedenti, ove si è registrato un saldo positivo rispettivamente di euro 47.918.158,66 (2016) e di euro 401.421.208,31 (2017).

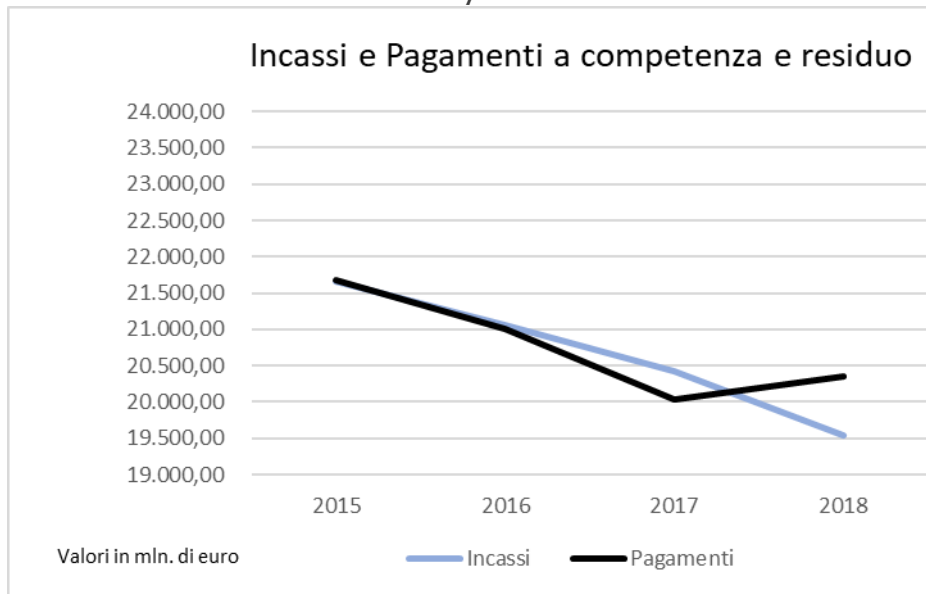
Rispetto all'esercizio 2017, le riscossioni segnano una contrazione del 4,3%, pari a euro 890.865.428,94, mentre i pagamenti crescono del 1,6%, per un valore di euro 312.314.610,07 (importo a cui si deve aggiungere la variazione positiva dei pagamenti su azioni esecutive pari a euro 10.227.048,67).

Tabella n. 2.9 - Incassi e pagamenti a competenza e residuo

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

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema di Rendiconto 2018 della Regione siciliana - valori in euro.

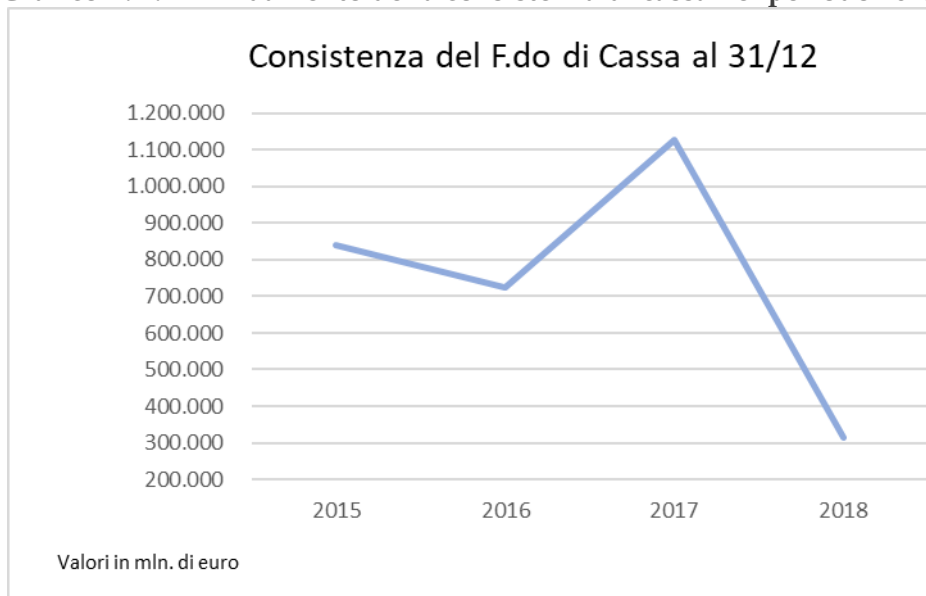
Grafico n. 2.1 - Andamento degli incassi e pagamenti a competenza e residuo nel periodo 2015/2018



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema del Rendiconto 2018 della Regione siciliana - valori in milioni di euro

Per effetto di tali movimenti, la disponibilità di cassa si è ridotta di oltre il 70% rispetto all'analogo dato rilevato alla fine del precedente esercizio, attestandosi, al 31/12/2018, ad euro 314.291.938,09.

Grafico n. 2.2 - Andamento della consistenza di cassa nel periodo 2015/2018



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema del Rendiconto 2018 della Regione siciliana - valori in milioni di euro

Va segnalato che tali dati non sono perfettamente raffrontabili con quelli relativi agli esercizi precedenti in quanto, per effetto dell'abolizione della tesoreria unica regionale,

operata dell'art. 21 della l.r. 8 maggio 2018 n. 8, le somme giacenti sui sottoconti regionali sono state riacquisite al bilancio mediante reversali d'introito.

Il saldo di cassa effettivamente disponibile al netto dei pignoramenti nei confronti dell'amministrazione, dei pignoramenti presso terzi e degli accantonamenti risulta ulteriormente diminuito ad euro 124.722.044,46. In tale saldo sono computate risorse provenienti dall'estinzione dei sottoconti di tesoreria al 31/12/2018 che non hanno dato ancora luogo a pagamenti per euro 234.619.599,99 (da estinguere progressivamente sulla base della liquidità disponibile, al più entro il 31/12/2021 - comma 4 - per i sottoconti senza vincolo di destinazione, ai sensi della circolare prot. 25287 del 25.05.2018). Di fatto quindi si è in presenza di una cassa solo apparentemente positiva, stante che il valore netto di euro 124.722.044,46 non è sufficiente a coprire l'importo residuo dei pagamenti da effettuare sugli originari debiti di tesoreria.

Tabella n. 2.10 - Fondo cassa

FONDO CASSA AL 31/12/2018		€ 314.291.938,09
Pignoramenti	€ 161.750.680,96	
Pignoramenti su sottoconti TUR	€ 14.944.272,86	
Accantonamenti Deleghe Iva e F24	€ 12.874.939,81	
TOTALE ACCANTONAMENTI		€ 189.569.893,63
DISPONIBILITA' EFFETTIVA		€ 124.722.044,46
RESIDUI PASSIVI CORRISPONDENTI A SOTTOCONTI DI T.U.R NON ANCORA		€ 234.619.599,99
PIGNORAMENTI SOTTOCONTI		€ 14.944.272,86
RP SOTTOCONTI NETTI		€ 219.675.327,13

Fonte: Relazione allo schema di rendiconto 2018 della Regione siciliana - valori in euro.

Ulteriore criticità sotto il profilo delle disponibilità liquide è la mancata determinazione, più volte sollecitata da questa Corte, della cassa vincolata, ovvero della cassa derivante da Fondi non regionali (natura fondi 2-29), dal cui obbligo, la Regione, in virtù del tenore letterale del punto 10.6 dell'allegato 4/2 del d.Lgs 118/2011, ritiene di essere esentata.

A rigore, l'unico obbligo tassativamente previsto discenderebbe dal principio contabile di cui all'allegato 4/3 al D.Lgs. 118/2011 punto 6.2. b3d), in cui fa riferimento alla distinzione fra cassa destinata alla gestione ordinaria e cassa destinata alla gestione sanitaria accentrata. Al riguardo, sulla base dei dati comunicati dall'Ente con nota 59660 del

7/11/2019, emergerebbe addirittura la sussistenza di una cassa sanitaria negativa, con anticipo da parte dei fondi regionali per complessivi euro 428.367.802,59 (regolarizzato nel 2019).

Anche alla luce della delicata situazione di liquidità sopra descritta, risulta comunque esigenza preminente in sede di controllo e di parificazione, la quantificazione della consistenza delle giacenze di cassa vincolata riconducibili a risorse non regionali, ovvero delle risorse con specifica destinazione. Si evidenzia, peraltro, come la ricostruzione della cassa vincolata complessiva, in ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione autonomie con la deliberazione 7/SEZAUT/2019/INPR, parte III p. 17, costituisce condizione necessaria per il monitoraggio dei relativi flussi.

In relazione a quanto precede, tenuto conto del mancato riscontro da parte della Regione alle ripetute richieste prodotte in tal senso in sede istruttoria, queste Sezioni riunite hanno ritenuto di dover procedere ad una ricostruzione sulla base dei dati ufficiali disponibili, ovvero del risultato di amministrazione dei fondi vincolati non regionali fornito dalla Regione in allegato n. 8 allo schema di rendiconto e delle informazioni sui residui attivi e passivi riferibili a fondi extraregionali desunti dal Sistema Informativo Contabile (SIC) e dagli allegati n. 33 e 34 al predetto consuntivo.

Dalla suddetta elaborazione emerge un saldo di cassa da fondi regionali (natura fondi 1) negativo, pari ad euro 6.005.130.781,71, corrispondente alla cassa da ricostituire relativa ai fondi vincolati non regionali.

Secondo tali calcoli anche la gestione sanitaria risulterebbe finanziata a valere su anticipazioni derivanti da fondi non regionali.

Tabella n. 2.11 - Cassa vincolata

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2018	TOTALE	fondi regionali TIPO FIN 1	fondi extraregionali FIN 2- 29 V
	€ 357.341.383,68	-€ 6.105.931.614,06	€ 6.463.272.997,74
(-) RESIDUI ATTIVI	€ 4.484.244.951,27	€ 1.810.936.507,97	€ 2.673.308.443,30
(+) RESIDUI PASSIVI	€ 3.524.549.763,77	€ 1.597.650.227,19	€ 1.926.899.536,58
(+) FPV	€ 916.645.741,91	€ 314.087.113,13	€ 602.558.628,78
FONDO CASSA AL 31/12/2018	€ 314.291.938,09	-€ 6.005.130.781,71	€ 6.319.422.719,80

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema di Rendiconto 2018 della Regione siciliana - valori in euro

In sede di contraddittorio, con nota prot. n. 66031 del 4 dicembre 2019, l'Amministrazione regionale, pur ribadendo la non obbligatorietà per la Regione della

determinazione della cassa vincolata, nulla eccepisce sulla quantificazione operata da questa Corte se non che *“andrebbe escluso il valore riscosso dell'anticipazione di liquidità”*.

E' probabile che tale affermazione sia riconducibile a movimenti finanziari tra fondi regionali e fondi extraregionali operati dall'Ente successivamente alla riscossione dell'anticipazione di liquidità che andrebbero comunque documentati anche per altri fini.

Allo stato, tuttavia, la Regione non fornisce nessun maggior dettaglio in merito e pertanto la quantificazione delle risorse regionali ed extraregionali deve intendersi definitivamente accertata nei valori esposti nella tabella 11.

2.3 Le misure di copertura del disavanzo

Come già rilevato nel capitolo 1, l'esame comparato dei documenti finanziari del ciclo di bilancio 2018 ha messo in evidenza rilevanti punti di discontinuità tra gli esercizi finanziari 2017 e 2018 e la mancata ottemperanza da parte dell'Amministrazione regionale agli esiti del precedente giudizio di parifica.

Entrambi i fenomeni trovano plastica rappresentazione nelle dinamiche che attengono alla quantificazione dei disavanzi e delle connesse misure di copertura.

Al riguardo, a conclusione di una specifica istruttoria, queste Sezioni riunite hanno rilevato l'inesatta compilazione dei prospetti relativi alla composizione e alla modalità di copertura del disavanzo di cui al D.M. 4 agosto 2016, riportati a pag. 59 e 60 della relazione al rendiconto 2018.

In particolare, la tabella ex D.M. 4 agosto 2016, relativamente al disavanzo al 31/12/2014, riporta un valore da ripianare al 1° gennaio 2018 pari a 393.244.611,04 euro, diversamente da quanto la stessa amministrazione indicava nel medesimo prospetto al allegato al rendiconto 2017, nel quale esponeva il valore di euro 1.132.812.332,91 da ripianare a fine anno. Allo stesso modo, con riferimento a tale tipologia di disavanzo, la stessa tabella riporta una quota di disavanzo da ripianare nell'esercizio pari a 642.672.919,03 euro a fronte di una quota inferiore imputata all'esercizio 2018 pari a 95.411.984,54 euro. Con riferimento al disavanzo da riaccertamento straordinario, dal dato esposto al 31/12/2017 risulta decurtata della quota da ripianare nel 2018. Al contempo, l'Amministrazione, nel medesimo prospetto, rappresenta erroneamente la presenza di un *“disavanzo da costituzione del fondo anticipazione di liquidità”* in realtà non configurabile alla luce della documentata sterilizzazione operata fin dall'origine delle connesse operazioni contabili di accertamento

di tale entrata che dimostra non si sia prodotta alcuna interferenza sul risultato di amministrazione (lett. E).

Preso atto delle predette anomalie e in particolare dell'assenza di continuità delle risultanze contabili, la cui genesi è l'effetto dello stratificarsi di errori risalenti nel tempo, in mancanza di adeguato riscontro da parte della Regione, queste Sezioni riunite hanno ritenuto di dover operare una completa ricostruzione delle tabelle di cui al D.M. 4 agosto 2016 a partire dall'01/01/2015.

Gli esiti di tale rielaborazione sono di seguito esposti:

Tabella n. 2.12 - Analisi del disavanzo esercizio finanziario 2015

ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO 2015				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (1) 1/1/2015 (a)	DISAVANZO 2015 (b) (2) 31/12/2015	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO (c) = (a) - (b) (3)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO (4) 2015 (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2015 (e) = (d) - (c) (5)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le Regioni e le Province autonome)	145.000.000,00	-	145.000.000,00	145.000.000,00	-
Disavanzo al 31/12/2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera N.229 DEL 14/09/2015 (*)	1.723.846.834,37	1.431.265.605,55	292.581.228,82	246.263.833,48	-
Disavanzo derivante dal Riaccertamento straordinario dei residui	4.925.426.156,04	4.761.245.284,17	164.180.871,87	164.180.871,87	-
Disavanzo derivante dal Fondo perenti al 31/12/2014	168.832.187,75	-	168.832.187,75	168.832.187,75	-
Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità ex DI 35/2013 (solo per le Regioni)	-	-	-	-	-
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL (solo Enti locali)	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2015 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-	-	-	-
Totale	6.963.105.178,16	6.192.510.889,72	770.594.288,44	724.276.893,10	-

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati rilevati dal Rendiconto 2015 della Regione siciliana - valori in euro.

Tabella n. 2.13 - Analisi del disavanzo esercizio finanziario 2016

ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO 2016				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (1) 1/1/2016 (a)	DISAVANZO 2016 (b) (2) 31/12/2016	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO (c) = (a) - (b) (3)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO (4) 2016 (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2016 (e) = (d) - (c) (5)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le Regioni e le Province autonome)	-	-	-	-	-
Disavanzo al 31/12/2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera N.229 DEL 14/09/2015 (*)	1.431.265.605,55	1.338.315.181,92	92.950.423,63	172.384.683,44	79.434.259,81
Disavanzo derivante dal Riaccertamento straordinario dei residui	4.761.245.284,17	4.761.245.284,17	-	164.180.871,87	164.180.871,87
Disavanzo derivante dal Fondo perenti al 31/12/2014	-	-	-	-	-
Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità ex DI 35/2013 (solo per le Regioni)	-	-	-	-	-
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL (solo Enti locali)	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2015 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2016 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2016 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-	-	-	-
Totale	6.192.510.889,72	6.099.560.466,09	92.950.423,63	336.565.555,31	243.615.131,68

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati rilevati dal Rendiconto 2016 della Regione siciliana - valori in euro.

Tabella n. 2.14 – Analisi del disavanzo esercizio finanziario 2017

ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO 2017				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (1) 31/12/2016 (a)	DISAVANZO AL 31/12/2017 (b) (2)	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO (c) = (a) - (b) (3)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO 2017 (4) (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2017 (e) = (d) - (c) (5)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le Regioni e le Province autonome)	-	-	-	-	-
Disavanzo al 31/12/2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera N.229 DEL 14/09/2015 (*)	1.338.315.181,92	1.338.315.181,92	-	172.384.683,44	172.384.683,44
Disavanzo derivante dal Riaccertamento straordinario dei residui	4.761.245.284,17	4.761.245.284,17	-	164.180.871,87	164.180.871,87
Disavanzo derivante dal Fondo perenti al 31/12/2014	-	-	-	-	-
Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità ex Dl 35/2013 (solo per le Regioni)	-	-	-	-	-
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL (solo Enti locali)	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2015 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2016 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	-	-	-	243.615.131,68	243.615.131,68
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2016 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2017 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	187.218.858,42	-	-	-
Totale	6.099.560.466,09	6.286.779.324,51	-	580.180.686,98	580.180.686,98

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati rilevati dal Rendiconto 2017 della Regione siciliana – valori in euro.

Tabella n. 2.15 – Analisi del disavanzo esercizio finanziario 2018

ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO 2018				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (1) 31/12/2017 (a)	DISAVANZO AL 31/12/2018 (b) (2)	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO (c) = (a) - (b) (3)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO 2018 (4) (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2018 (e) = (d) - (c) (5)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le Regioni e le Province autonome)	-	-	-	-	-
Disavanzo al 31/12/2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera N.229 DEL 14/09/2015 (*)	1.338.315.181,92	1.338.315.181,92	-	172.384.683,44	172.384.683,44
Disavanzo derivante dal Riaccertamento straordinario dei residui	4.761.245.284,17	4.761.245.284,17	-	164.180.871,87	164.180.871,87
Disavanzo derivante dal Fondo perenti al 31/12/2014	-	-	-	-	-
Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità ex Dl 35/2013 (solo per le Regioni)	-	-	-	-	-
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL (solo Enti locali)	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2015 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2016 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	-	-	-	243.615.131,68	243.615.131,68
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2016 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	-	-	-	-
Disavanzo derivante dalla mancata copertura della quota dell'esercizio 2017 relativa al Riaccertamento straordinario dei residui	-	-	-	336.565.555,31	336.565.555,31
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2017 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	187.218.858,42	187.218.858,42	-	187.218.858,42	187.218.858,42
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 da ripianare con piano di rientro di cui alla Delibera	-	1.026.618.749,46	-	-	-
Totale	6.286.779.324,51	7.313.398.073,97	-	1.103.965.100,71	1.103.965.100,71

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2018 della Regione siciliana – valori in euro

L'approccio interpretativo adottato si basa sulla rappresentazione delle diverse componenti del disavanzo di amministrazione e delle relative misure di copertura operata

dall'art. 1 della L.r. 30/09/2015 n. 21 tempo per tempo vigente, nel periodo 01/01/2015 – 31/12/2018⁵.

⁵ L.R. 30/09/2015, n. 21, **Assestamento del bilancio di previsione della Regione per il triennio 2015-2017. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2015 e al bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017. Disposizioni varie. Pubblicata nella Gazz. Uff. Reg. sic. 9 ottobre 2015, n. 41, S.O. n. 36. In vigore dal 12 maggio 2017: Art. 1 Risultato di amministrazione esercizio finanziario 2014.**

1. A modifica di quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, il disavanzo di gestione dell'esercizio finanziario 2014, determinato per i fondi liberi in 1.868.846.834,37 euro sulla base delle risultanze effettive della gestione dell'esercizio finanziario 2014, al netto del debito autorizzato e non contratto di euro 145.000.000,00, è ripianato in dieci esercizi a decorrere dal 2015 a quote costanti ciascuna pari a euro 172.384.683,44, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 5, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, come modificato dall'articolo 1, comma 691, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ⁽²⁾.

1-bis. Per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, parte della suddetta quota annua costante di cui al comma 1 è determinata in relazione alle disposizioni discendenti dai commi 692 e 698 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ⁽³⁾.

1-ter. A decorrere dall'esercizio finanziario 2019 la quota di disavanzo di amministrazione derivante dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità, come determinata ai sensi dei commi 692 e seguenti della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è destinata a confluire nel risultato di amministrazione ⁽⁴⁾.

2. Ai fini di quanto disposto dal comma precedente è adottato il piano di rientro dal disavanzo al 31 dicembre 2014, di cui all'Allegato 2 alla presente legge.

3. La quota di disavanzo dell'esercizio finanziario 2014 relativa al debito autorizzato e non contratto pari ad euro 145.000.000,00 di cui all'articolo 6 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3, è ripianata nell'esercizio finanziario 2015.

4. Il disavanzo complessivo alla data del 1° gennaio 2015, determinato per effetto del riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, e di cui alla Delib.G.R. 10 agosto 2015, n. 204 Allegato 5/2 in 6.963.105.178,16 euro, al netto del risultato della gestione dell'esercizio finanziario 2014 pari ad euro 1.868.846.834,37, di cui al comma 1, e delle somme già iscritte nei fondi per la riassegnazione dei residui passivi eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa di parte corrente ed in conto capitale per l'esercizio finanziario 2015 pari a 164.180.871,87 euro ciascuna a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, ai sensi dell'articolo 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni.

5. Il disavanzo complessivo pari a 6.963.105.178,16 euro di cui al comma 4, comprensivo del disavanzo al 1° gennaio 2015 di euro 1.931.548.244,41, è determinato anche in riferimento alle quote accantonate e vincolate di seguito indicate ⁽²⁾:

Parte accantonata

- Fondo crediti di dubbia esigibilità	55.439.708,59	
- Accantonamento residui perenti	486.358.750,03	
Totale parte accantonata		541.798.458,62

Parte vincolata

- Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	314.194.635,63	
- Vincoli derivanti da trasferimenti	4.122.251.959,64	
Totale parte vincolata		4.436.446.595,27

Parte destinata agli investimenti	53.311.879,87	
Totale parte destinata agli investimenti		53.311.879,87

6. Per effetto della determinazione del disavanzo complessivo di cui al comma 4 le quote del risultato di amministrazione vincolato sono rideterminate rispettivamente per gli anni 2015, 2016 e 2017 in euro 4.439.778.521,91, 4.950.727.671,08 e 4.608.629.250,02 euro ⁽³⁾.

7. L'eccedenza del totale dei residui attivi reimputati rispetto al totale dei residui passivi reimputati per effetto del riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, e di cui alla Delib.G.R. n. 204 del 10 agosto 2015, al netto delle somme già accantonate nel Fondo pluriennale vincolato per gare non perfezionate, pari ad euro 3.135.722.963,95 è destinata alla copertura del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014 rideterminato dal riaccertamento medesimo, in trenta quote annue costanti di 104.524.098,80 euro ciascuna a decorrere dall'esercizio finanziario 2015 ⁽⁴⁾.

8. Per effetto di quanto disposto al comma 7 il disavanzo complessivo pari a 6.963.105.178,16 euro di cui al comma 4, è ridotto dell'importo di cui al comma 7 e la quota costante pari a 164.180.871,87 euro di cui al medesimo comma 4 è rideterminata in 59.656.773,07 euro ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Alinea così corretto con avviso di rettifica pubblicato nella Gazz. Uff. Reg. sic. 20 novembre 2015, n. 48.

⁽³⁾ Comma così corretto con avviso di rettifica pubblicato nella Gazz. Uff. Reg. sic. 20 novembre 2015, n. 48.

⁽⁴⁾ Comma aggiunto dall'art. 1, comma 1, L.R. 31 dicembre 2015, n. 31, a decorrere dal 12 gennaio 2016 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 5, comma 1, della medesima legge).

Le predette tabelle tengono conto inoltre degli ulteriori disavanzi di amministrazione generati dalla gestione degli esercizi 2017 e 2018.

Queste Sezioni riunite ritengono che successivamente all'entrata in vigore della L.r. 30/09/2015 n. 21, la natura del disavanzo di amministrazione all'1/1/2015, o meglio delle sue componenti (o disavanzi di amministrazione), non sia mutata, restando quindi ferma la seguente struttura:

1. disavanzo da debito autorizzato e non contratto;
2. disavanzo al 31/12/2014;
3. disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui;
4. disavanzo da fondo residui perenti.

Nel corso del quadriennio tali componenti avrebbero dovuto seguire i relativi piani di rientro fissati dall'art. 1 della predetta norma.

Le componenti 1 e 4 risultano essere state recuperate in un solo anno (2015), mentre le componenti 2 e 3, con un periodo di ripiano più lungo, risultano essere tutt'ora "in ammortamento".

Al fine di determinare la quota recuperata o non recuperata di queste ultime due componenti del disavanzo originario al termine di ogni anno, la Corte ha ritenuto di dover imputare, per ogni esercizio, ad ognuna di esse, unicamente i valori di ripiano fissati dall'art. 1 della L.r. 21/2015 tempo per tempo vigente, distinguendo, a partire dal 2016, quanto previsto dai commi 7 e 8 - introdotti dall'art. 1 della L.r. 31/2015 (entrata in vigore il 12 gennaio 2016) - il cui significato, stante l'immutata natura delle partite contabili fissata dal comma 4 (tutt'oggi vigente), è da intendersi solo quale norma di copertura.

Ove la gestione dell'esercizio non abbia generato un miglioramento del risultato di amministrazione disponibile (lett. E), rispetto all'anno precedente, pari o superiore alla somma delle predette quote di disavanzo da recuperare (ad es. 2016), le stesse s'intendono parzialmente recuperate, imputando la quota recuperata alla componente più antica. Nel caso in cui la gestione dell'esercizio abbia invece generato un peggioramento del risultato

(5) Comma così modificato dall'art. 3, comma 1, lettere a), b) e c), L.R. 17 marzo 2016, n. 3, a decorrere dal 18 marzo 2016 (ai sensi di quanto disposto dall'art. 76, comma 1 della stessa legge) e con applicabilità a decorrere dal 1° gennaio 2016, (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 74, comma 2 della medesima legge).

(6) Comma così modificato dall'art. 3, comma 7, L.R. 9 maggio 2017, n. 8, a decorrere dal 12 maggio 2017 (ai sensi di quanto disposto dall'art. 26, comma 1, della stessa legge) e con applicabilità a decorrere dal 1° gennaio 2017, ai sensi di quanto disposto dall'art. 25, comma 2 della medesima L.R. n. 8/2017.

(7) Comma inserito dall'art. 3, comma 8, L.R. 9 maggio 2017, n. 8, a decorrere dal 12 maggio 2017 (ai sensi di quanto disposto dall'art. 26, comma 1, della stessa legge) e con applicabilità a decorrere dal 1° gennaio 2017, ai sensi di quanto disposto dall'art. 25, comma 2 della medesima L.R. n. 8/2017.

di amministrazione disponibile (lett. E) rispetto all'anno precedente (ad es. 2017 e 2018), tali quote devono intendersi interamente non recuperate. Con riferimento a quest'ultimo caso le quote non recuperate seguono la regola prevista dall'art. 42 c. 12 primo periodo del D lgs. 118/2011 (recupero nell'esercizio successivo). Cambia l'esercizio di recupero, ferma restando la natura del disavanzo.

Alle predette componenti del disavanzo di amministrazione originario (o se si preferisce a questi disavanzi di amministrazione) si sono aggiunti, negli esercizi 2017 e 2018 i risultati (negativi) di gestione di ciascun esercizio, rispettivamente -€ 187.218.858,42 e -€ 1.026.618.749,46, da recuperare secondo le modalità previste dall'art. 42 c. 12 del D. lgs. 118/2011. Sotto il profilo della natura, tali risultanze sono le uniche nuove componenti di disavanzo generatesi dopo l'01/01/2015.

Le tabelle che seguono illustrano gli effetti dell'applicazione concreta di tali regole contabili:

Tabella n. 2.16 - Piani di rientro dal disavanzo di amministrazione nel periodo 2015/2016

		01/01/2015	Bilancio 2015	31/12/2015	Bilancio 2016	31/12/2016
Variazione del Risultato di amministrazione rispetto all'esercizio precedente	$Z = E_n - E_{n-1}$			770.594.288,44		92.950.423,63
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE - parte disponibile	E	- 6.963.105.178,16		- 6.192.510.889,72		- 6.099.560.466,09
disposizione di legge:			Quote da stanziare ex lege		Quote da stanziare ex lege	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.1 (€1.723.846.834,37 in 10 anni, dal 2015 al 2024)	A		246.263.833,48		172.384.683,44	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.1 (€145.000.000,00 in 1 anno, nel 2015)	B		145.000.000,00		-	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.4 (€4.925.426.156,04 in 30 anni, dal 2015 al 2044)	C		164.180.871,87		59.656.773,07	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.7 (€3.135.722.963,95 in 30 anni, dal 2015 al 2044)	D				104.524.098,80	
Acc. fondo residui perenti			168.832.187,75			
Totale quote disavanzo all'01/01/2015 da recuperare ex lege	F		724.276.893,10		336.565.555,31	
Quote non recuperate nell'esercizio precedente	G		-		-	
Totale quote da recuperare disavanzo all'1/1/2015	H		724.276.893,10		336.565.555,31	
Disavanzo anno precedente da recuperare	Y					
Disavanzo residuo atteso/teorico	$I = E_{n-1} + H + Y$		- 6.238.828.285,06		- 5.855.945.334,42	
Disavanzo all'1/1/2015 recuperato	$L = H$ se $Z > H$; $I = Z$ se $Z < H$			770.594.288,44		92.950.423,63
Disavanzo all'1/1/2015 non recuperato	$M = H - L$			-		243.615.131,68
Disavanzo anno precedente non recuperato	$J = Y$ se $Z < 0$					
Disavanzo anno corrente da recuperare	K					

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati rilevati dai Rendiconti 2015 e 2016 della Regione siciliana - valori in euro.

Tabella n. 2.17 – Piani di rientro dal disavanzo di amministrazione nel periodo 2017/2018

		31/12/2016	Bilancio 2017	31/12/2017	Bilancio 2018	31/12/2018
Variazione del Risultato di amministrazione rispetto all'esercizio precedente	$Z = E_n - E_{n-1}$	92.950.423,63		- 187.218.858,42		- 1.026.618.749,46
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE - parte disponibile	E	- 6.099.560.466,09		- 6.286.779.324,51		- 7.313.398.073,97
disposizione di legge:			Quote da stanziare ex lege		Quote da stanziare ex lege	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.1 (€1.723.846.834,37 in 10 anni, dal 2015 al 2024)	A		172.384.683,44		172.384.683,44	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.1 (€145.000.000,00 in 1 anno, nel 2015)	B		-		-	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.4 (€4.925.426.156,04 in 30 anni, dal 2015 al 2044)	C		59.656.773,07		59.656.773,07	
L.R. 21 del 30/09/2015, art. 1, co.7 (€3.135.722.963,95 in 30 anni, dal 2015 al 2044)	D		104.524.098,80		104.524.098,80	
Acc. fondo residui perenti						
Totale quote disavanzo all'01/01/2015 da recuperare ex lege	F		336.565.555,31		336.565.555,31	
Quote non recuperate nell'esercizio precedente	G		243.615.131,68		580.180.686,98	
Totale quote da recuperare disavanzo all'1/1/2015	H		580.180.686,98		916.746.242,29	
Disavanzo anno precedente da recuperare	Y				187.218.858,42	
Disavanzo residuo atteso/teorico	$I = E_{n-1} + H + Y$		- 5.519.379.779,11		- 5.182.814.223,81	
Disavanzo all'1/1/2015 recuperato	L=H se Z>H; L=Z se Z<H	92.950.423,63		-		-
Disavanzo all'1/1/2015 non recuperato	M=H-L	243.615.131,68		580.180.686,98		916.746.242,29
Disavanzo anno precedente non recuperato	J=Y se Z<0					187.218.858,42
Disavanzo anno corrente da recuperare	K			187.218.858,42		1.026.618.749,46

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati rilevati dal Rendiconto 2017 e dallo schema di rendiconto 2018 della Regione siciliana – valori in euro.

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

- quota di disavanzo di competenza dell'esercizio, ex art. 1, L.r. 21/2015, euro 336.565.555,31;
 - quota non recuperata nell'esercizio precedente, euro 580.180.686,98;
 - disavanzo di gestione dell'esercizio precedente, euro 187.218.858,42;
- per un totale di euro 1.103.965.100,71.

Tale valore, sebbene inferiore a quello determinato dalla Corte in sede di parifica del rendiconto generale per l'esercizio 2017, risulta comunque ben superiore ai pertinenti stanziamenti operati nel bilancio 2018 pari, al netto del capitolo 9, la cui funzione è unicamente di sterilizzazione dell'anticipazione di liquidità⁶, a euro 866.415.996.

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

⁶ Cap. 9 della spesa: "Utilizzo fondo anticipazione di liquidità L. 208/2015 Art. 1, comma 692 e 697".

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

In particolare:

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

In sede di contraddittorio la Regione dichiara di condividere tale ricostruzione, che implica ovviamente l'abbandono della erronea rappresentazione del disavanzo da anticipazione di liquidità che viceversa farebbe ricadere la stessa nell'assurda rappresentazione di misure di copertura superiori agli effettivi disavanzi di amministrazione.

Tuttavia va rilevato che gli stanziamenti del bilancio pluriennale 2019-2021, oltre ad essere in parte incoerenti, risultano ampiamente insufficienti a coprire tali oneri, come illustrato dalla seguente tabella:

Tabella n. 18 – Stanziamenti 2018/2021 per ripiano del disavanzo di amministrazione

FONTE NORMATIVA	CAPITOLI DI BILANCIO	STANZIAMENTI QUOTE DI RIPIANO DISAVANZO			
		ESERCIZIO	ESERCIZIO	ESERCIZIO	ESERCIZIO
		2018	2019	2020	2021
DISAVANZO FINANZIARIO RELATIVO AI FONDI REGIONALI	1	0,00	50,00	120,00	230,00
L.R. 21/2015, ART. 1, COMMA 1 - L.R. 3/2016 ART. 3 , COMMA 1 - L.R. 8/2017, ART. 3, COMMA 7	4	95,41	172,38	172,38	172,38
ART. 1, COMMA 4, DELLA L.R. 21/2015	6	59,66	59,66	59,66	59,66
ECCEDENZA RESIDUI ATTIVI REIMPUTATI CON RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO – PARTE CORRENTE - L.R. 21/2015 ART. 1 COMMA 7	7	266,12			
ECCEDENZA RESIDUI ATTIVI REIMPUTATI CON RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO - PARTE CAPITALE - L.R. 21/2015 ART. 1 COMMA 7	8	41,68			
ECCEDENZA RESIDUI ATTIVI REIMPUTATI – PARTE CORRENTE- RIACCERTAMENTO ORDINARIO - D.G. 198/2016 - D.G. 171/2017 - D.G. 186/2018	10	58,84	0,11	0,01	0,00
ECCEDENZA RESIDUI ATTIVI REIMPUTATI - PARTE CAPITALE RIACCERTAMENTO ORDINARIO - D.G. 198/2016 - D.G. 171/2017 - D.G. 186/2018	11	180,65	8,20	12,55	0,00
RIPIANO DISAVANZO DA CANCELLAZIONE DEI RESIDUI ATTIVI DA VERSARE	12	0,00	0,00	0,00	74,52
RIPIANO DISAVANZO AI SENSI DEL CO. 2 ART. 4 DEL D.M. 2 APRILE 2015 E CO. 12 ART. 42 DEL D.LGS. 118/2011 E SS.MM..II.	13	164,06	191,76	190,30	0,00
RIPIANO DISAVANZO AI SENSI DELL'ART. 1, CO. 374, DELLA L. N. 145/2018	14	0,00	53,24	53,24	53,24
QUOTA STANZIATA NEL BILANCIO DI PREVISIONE		866,42	535,35	608,14	589,80

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati rilevati dai Rendiconti 2015, 2016, 2016 e 2017 e dallo schema di rendiconto 2018 della Regione siciliana - valori in milioni di euro.

Al riguardo, la Regione, con riferimento alla somma di euro 648.079.751,99 relativa a residui “da versare” da entrate tributarie “risalenti al periodo in cui i dati contabili delle entrate

venivano acquisiti con flussi informatici dal Ministero del Tesoro”, cancellati nel corso del 2017, con la citata nota prot. n. 66031 del 4 dicembre 2019, prospetta la “possibilità” di avvalersi dell’articolo 1, comma 874, della legge 30/12/2018, n. 145.

La norma prevede che “Al fine di sostenere la trasparenza e le spese di investimento, entro l'esercizio finanziario 2020 le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono ripianare in trenta esercizi, a quote costanti, l'eventuale disavanzo derivante dalla cancellazione, effettuata nel 2017 in sede di riaccertamento ordinario per carenza dei presupposti giuridici dei crediti e dei debiti relativi alla Programmazione 2007/2013, derivanti da assegnazioni dello Stato e dell'Unione europea e dei crediti tributari contabilizzati come «accertati e riscossi» entro l'esercizio 2002 a seguito di comunicazione dei competenti uffici dello Stato, non effettivamente versati”.

Queste Sezioni riunite, senza entrare nel merito della natura di queste risorse e delle relative operazioni contabili, evidenziano che il risultato complessivo della gestione finanziaria 2017, pari al disavanzo di amministrazione generato nell’esercizio, è risultato pari a -187.218.858,42 euro ed è pertanto nei limiti di tale importo che la Regione potrà eventualmente avvalersi della citata disciplina agevolativa.

Diversamente opinando, stante le regole di computo dei recuperi fin qui esposte, che appaiono condivise dalla Regione, si verificherebbe nuovamente un’anomala commistione tra i disavanzi che ha già generato gravi conseguenze nella contabilità regionale, con l’attribuzione di una nuova natura a quote pregresse non recuperate.

Al riguardo, risulta decisivo il principio statuito dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte con la sentenza n. 1/2019/EL: *“una volta acceduto ad un piano di rientro che prevede il ripiano pluriennale nel massimo periodo temporale consentito, le quote di disavanzo non recuperate vanno ad aggiungersi a quelle da recuperare nell’esercizio successivo, tornando ad avere applicazione la regola generale prevista dall’art. 42, c. 12, primo periodo”.*

2.4 Considerazioni finali

La gestione finanziaria 2018 è caratterizzata da rilevanti criticità sia sul piano dei risultati finanziari che sul piano della corretta applicazione dei principi contabili.

L'esercizio si chiude con un disavanzo complessivo di gestione di euro 1.026.618.749,46, il più alto della serie storica in contabilità armonizzata.

Tale valore corrisponde all'entità del peggioramento del disavanzo di amministrazione a fine anno, che si attesta a euro 7.313.398.073,97, anch'esso valore più alto in regime armonizzato.

Le cause di questo ulteriore peggioramento sono in parte riconducibili alla gestione di competenza che produce un disavanzo di euro 186.651.271,02, ma maggiormente alla variazione della parte accantonata (lett. B), vincolata (lett. C) e destinata (lett. D) del risultato di amministrazione, complessivamente pari a euro 1.192.196.996,89, valore in misura rilevante riconducibile ad una gestione non corretta dell'alimentazione dei Fondi che provoca, tra l'altro, significative interferenze nelle autorizzazioni di spesa.

Con riferimento alla corretta applicazione dei principi contabili, deve stigmatizzarsi l'erronea e fuorviante rappresentazione della composizione e delle modalità di copertura del disavanzo di amministrazione operata nel modello ex D.M. 4 agosto 2016, riportato a pag. 59 e 60 della relazione al rendiconto 2018.

Si tratta del fenomeno più macroscopico di una generale mancanza di continuità nelle risultanze contabili degli esercizi finanziari che ha obbligato queste Sezioni riunite, stante l'inadeguato riscontro dell'Amministrazione, ad un complessa opera di ricostruzione dei dati effettivi; nello specifico la Corte ha rideterminato il disavanzo pregresso non recuperato al 31/12/2018 in euro 1.103.965.100,71 (da ripianare nell'esercizio 2019), valore cui si aggiunge il risultato complessivo di gestione negativo dell'esercizio 2018 pari a euro 1.026.618.749,46 (da ripianare secondo le regole dell'art. 42, comma 12 del D.lgs. 118/2011).

Parimenti significativa è la perdurante mancata determinazione della cassa riferibile ai fondi vincolati non regionali, definitivamente accertata da questa Corte in euro 6.319.422.719,80, con conseguente obbligo di ripiano a carico dei fondi regionali per euro 6.005.130.781,71, dato di notevole impatto in prospettiva, anche alla luce dei margini negativi generati dalla gestione della liquidità.

Queste Sezioni riunite in sede istruttoria hanno inoltre rilevato significativi disallineamenti nelle scritture contabili attinenti:

1. la mancata corrispondenza tra i valori del Fondo Pluriennale Vincolato di entrata stanziato nel Conto del bilancio, pari a euro 1.135.853.393,22 e quelli risultanti dai prospetti del quadro generale riassuntivo, degli equilibri di bilancio e della composizione per missioni e programmi del FPV, pari a euro 1.157.790.408,48. La differenza - euro 21.937.015,63 - ancorché compatibile con il valore del FPV finale 2017, risulta inspiegabilmente essere una posta sommata extracontabilmente, nei suddetti prospetti, al valore degli stanziamenti definitivi d'entrata del bilancio di previsione;

2. lo squilibrio del titolo 9 - entrate per conto terzi e partite di giro, tra il capitolo di entrata 3402 e il corrispondente capitolo di spesa 111202, pari a euro 340.895,77, generato nel conto del bilancio da un maggior accertamento a residuo - che, da quanto attestato con nota dell'Assessorato autonomie locale e funzione pubblica n. 115275 del 14.10.2019, è imputabile all'erronea contabilizzazione di dette somme in c/residui piuttosto che in c/competenza, con relative refluenze sul risultato di amministrazione;

3. la mancata coincidenza tra i residui attivi da conto del bilancio (euro 1.715.952.948,60) con quelli riportati nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (euro 1.718.483.415,05). La differenza - euro 2.530.466,45 - è pari all'importo del saldo del conto corrente dedicato al Programma di Cooperazione Italia-Tunisia 2007/2013, risorse che avrebbero dovuto essere ricondotte alla gestione di bilancio. Viceversa, tale partita, pur essendo iscritta al conto del patrimonio tra i crediti di tesoreria, appare come una posta extracontabile gestita in palese violazione del principio di universalità.

La Regione, in sede di contraddittorio, con nota prot. n. 66031 del 4 dicembre 2019, ha ammesso le suddette irregolarità.

3. IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

SOMMARIO 3.1 Premessa. - 3.2 Il fondo crediti di dubbia esigibilità - 3.3 Il fondo accantonamento residui perenti - 3.4 Il Fondo perdite società partecipate - 3.5 Il fondo contenzioso - 3.6 La parte vincolata e destinata del risultato di amministrazione.

3.1 Premessa

Emerge dal capitolo che precede che pur in un quadro normativo sufficientemente chiaro, la Regione ha nel tempo fornito rappresentazioni parziali e talvolta incoerenti tra loro e ciò non solo riguardo all'entità del disavanzo di amministrazione, ma anche con riferimento alla sua articolazione.

Tale *modus operandi* che per certi aspetti sembra conseguenza di un recepimento discrezionale e per approssimazioni successive delle regole della nuova contabilità, o peggio ancora di un ricorso ad interpretazioni secondo le necessità del momento, ha notevolmente condizionato anche le scelte adottate dall'Amministrazione per la copertura dei disavanzi e, di conseguenza, gli effettivi recuperi, argomento ampiamente trattato nel paragrafo 2.3.

Si tratta adesso di esaminare il risultato di amministrazione sotto diverso profilo.

Uno dei principi cardine della riforma contabile è l'attendibilità, postulato necessario per tendere all'obiettivo della veridicità dei bilanci. Sotto questo profilo, un'informazione contabile viene definita attendibile "se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa"⁷.

L'esatta determinazione del risultato di amministrazione, ovvero la verifica della sua attendibilità, costituisce l'oggetto principale, se non lo scopo, del giudizio di parificazione e a questo scopo la Corte, pur nell'ambito di una funzione essenzialmente referente, ha sempre dedicato massima attenzione, non mancando di stigmatizzare le potenziali distorsioni derivanti da taluni fatti contabili.

Il risultato di amministrazione disponibile (lett. E) risulta al 31/12/2018 negativo e pari a euro -7.313.398.073,97, valore interamente riconducibile ai fondi ordinari della Regione che registrano un disavanzo lett. A pari a -6.105.931.614,06 (cfr. tab. 1).

Un primo elemento di rilievo è costituito dalla notevole entità del risultato di amministrazione lett. A riferibile alle risorse vincolare non regionali, pari, al 31/12/2018, a

⁷ All. 1 D. lgs. 118/2011

euro 6.463.272.997,74 (cui corrisponde peraltro, come evidenziato nel capitolo precedente, una cassa vincolata riferibile ai fondi non regionali pari ad euro 6.319.422.719,80).

Si tratta di un dato in costante incremento in regime di contabilità armonizzata, cresciuto di oltre un miliardo di euro in tre anni (euro 5.316.320.976,01 al 31/12/2015) e sulla cui reale consistenza la Regione ha, a più riprese, anche in sede di contraddittorio, espresso riserve. Risulta comunque evidente la presenza di significative interferenze tra le due macro tipologie di fondi.

Parimenti rilevanti sono le anomalie nella parte accantonata, vincolata e destinata del risultato di amministrazione emerse in sede istruttoria e non chiarite nell'ambito del contraddittorio. Sono state rilevate al riguardo diverse lacune, sia sul fronte della completezza ed affidabilità dei dati di base che su quello delle metodologie utilizzate ai fini della determinazione delle relative componenti.

Le risultanze di questi specifici approfondimenti sono illustrate nei paragrafi che seguono.

Il quadro che restituisce l'analisi è di un risultato di amministrazione di dubbia attendibilità che presenta ancora notevoli profili di opacità non esclusivamente legati all'inadeguata applicazione dei nuovi principi contabili.

Tabella 3.1 - Composizione del risultato di amministrazione 2018 lett.A

IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE LETT.A)		Rendiconto 2018		
		31/12/2018	fondi regionali	fondi extraregionali
Fondo Cassa Iniziale	(=)	1.126.277.817,46	- 5.512.119.544,83	6.638.397.362,29
incassi	(+)	19.537.871.208,91	13.213.230.217,28	6.324.640.991,63
pagamenti	(-)	20.295.110.756,52	13.651.494.172,17	6.643.616.584,35
F. Cassa Finale	(=)	369.038.269,85	- 5.950.383.499,72	6.319.421.769,57
SALDO GESTIONE DI TESORERIA	(+)	-		
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(+)	54.746.331,76	54.746.331,76	
Fondo Cassa Finale	(=)	314.291.938,09	- 6.005.129.831,48	6.319.421.769,57
Residui attivi	(+)	4.484.244.951,27	1.810.936.507,97	2.673.308.443,30
Residui passivi	(-)	3.524.549.763,77	1.597.651.177,42	1.926.898.586,35
Crediti di Tesoreria	(+)	-		
Debiti di Tesoreria	(-)	-		
FPV parte corrente	(-)	355.916.442,67		
FPV parte Capitale	(-)	560.729.299,24		
FPV parte Spese incremento attività finanziarie	(-)	-		
FPV parte Spesa Totale (somma di FPV Corr.+Cap.+Fin)	(-)		314.087.113,13	602.558.628,78
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12 Let. A)	(=)	357.341.383,68	- 6.105.931.614,06	6.463.272.997,74

Tabella n. 3.2 - Andamento e composizione del risultato di amministrazione

IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	Rendiconto 2015			Rendiconto 2016		
	31/12/2015	fondi regionali	fondi extraregionali	31/12/2016	fondi regionali	fondi extraregionali
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE - lett. A)	- 418.754.461,10	- 5.735.075.437,11	5.316.320.976,01	- 99.909.320,64	- 5.469.470.920,09	5.369.561.599,45
COMPOSIZIONE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE						
Parte accantonata						
FCDE	53.949.613,82	53.949.613,82		67.901.259,46	67.901.259,46	
Accantonamento residui perenti	79.400.000,00	79.400.000,00		95.280.000,00	95.280.000,00	
Fondo Anticipazioni Liquidità DL 35 e successive			2.666.968.706,41			2.591.690.000,00
Fondo perdite società partecipate				4.289.629,67	4.289.629,67	
F. Rischi contenzioso				103.552.170,69	103.552.170,69	
Altri accantonamenti						
Totale parte accantonata - lett. B)	133.349.613,82	133.349.613,82	2.666.968.706,41	271.023.059,82	271.023.059,82	2.591.690.000,00
Parte vincolata:						
vincoli derivanti da leggi e principi contabili - Derivati				20.500.542,78	20.500.542,78	
vincoli derivanti da leggi e principi contabili				192.163.435,71	192.163.435,71	
vincoli derivanti da trasferimenti	5.316.320.976,01		2.649.352.269,60	2.777.871.599,45		2.777.871.599,45
vincoli derivanti da contrazione di mutui						
vincoli formalmente attribuiti dall'ente	95.552.653,89	95.552.653,89		2.591.690.000,00		
Altri vincoli	175.221.305,03	175.221.305,03		109.404.109,84	109.404.109,84	
Totale parte vincolata - lett. C)	5.587.094.934,93	270.773.958,92	2.649.352.269,60	5.691.629.687,78	322.068.088,33	2.777.871.599,45
Parte destinata agli investimenti:						
parte destinata agli investimenti	53.311.879,87	53.311.879,87		36.998.397,85	36.998.397,85	
Totale parte destinata - lett. D)	53.311.879,87	53.311.879,87	-	36.998.397,85	36.998.397,85	-
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE, parte disponibile - lett. E)	- 6.192.510.889,72	- 6.192.510.889,72	0,00	- 6.099.560.466,09	- 6.099.560.466,09	0,00

IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	Rendiconto 2017			Rendiconto 2018		
	31/12/2017	fondi regionali	fondi extraregionali	31/12/2018	fondi regionali	fondi extraregionali
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE - lett. A)	191.763.136,25	- 5.588.873.892,75	5.780.637.029,00	357.341.383,68	- 6.105.931.614,06	6.463.272.997,74
COMPOSIZIONE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE						
Parte accantonata						
FCDE	79.742.106,00	79.742.106,00		121.897.644,42	100.358.939,89	21.538.704,53
Accantonamento residui perenti	114.336.000,00	114.336.000,00		520.966.376,29	140.984.400,86	379.981.975,43
Fondo Anticipazioni Liquidità DL 35 e successive	2.515.569.000,00		2.515.569.000,00	2.438.598.061,20	-	2.438.598.061,20
Fondo perdite società partecipate	3.321.840,21	3.321.840,21		4.778.010,26	4.778.010,26	
F. Rischi contenzioso	109.378.278,60	109.378.278,60		201.223.228,10	201.223.228,10	
Altri accantonamenti				159.642.911,69	159.642.911,69	
Totale parte accantonata - lett. B)	2.822.347.224,81	306.778.224,81	2.515.569.000,00	3.447.106.231,96	606.987.490,80	2.840.118.741,16
Parte vincolata:						
vincoli derivanti da leggi e principi contabili - Derivati	20.500.542,78	20.500.542,78		20.500.542,78	20.500.542,78	
vincoli derivanti da leggi e principi contabili						
vincoli derivanti da trasferimenti	3.265.068.029,00		3.265.068.029,00	3.623.154.256,58		3.623.154.256,58
vincoli derivanti da contrazione di mutui	-			-		
vincoli formalmente attribuiti dall'ente	283.343.149,99	283.343.149,99		299.473.482,85	299.473.482,85	
Altri vincoli	54.115.202,49	54.115.202,49		255.856.393,83	255.856.393,83	
Totale parte vincolata - lett. C)	3.623.026.924,26	357.958.895,26	3.265.068.029,00	4.198.984.676,04	575.830.419,46	3.623.154.256,58
Parte destinata agli investimenti:						
parte destinata agli investimenti	33.168.311,69	36.998.397,85		24.648.549,65	24.648.549,65	
Totale parte destinata - lett. D)	33.168.311,69	36.998.397,85	-	24.648.549,65	24.648.549,65	-
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE, parte disponibile - lett. E)	- 6.286.779.324,51	- 6.290.609.410,67	0,00	- 7.313.398.073,97	- 7.313.398.073,97	0,00

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

3.2 Il Fondo crediti di dubbia esigibilità

Il “Fondo crediti di dubbia esigibilità” (FCDE) accantonato al 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 4/2 al D.lgs. n.118 cit.).

Secondo quanto previsto dal suddetto principio contabile, in occasione della redazione del rendiconto deve essere verificata la congruità del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione, facendo riferimento all’importo complessivo dei residui attivi sia di competenza dell’esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti.

Nella Relazione al rendiconto per l'esercizio 2018, l’Amministrazione regionale ha dichiarato di aver effettuato la verifica della congruità della consistenza del Fondo crediti di dubbia esigibilità sulla base di quanto previsto dai principi contabili del d.lgs. n.118 cit. e dall’esempio n. 5 di cui all’appendice tecnica.

In sede di bilancio di previsione per l’es. 2018, il Fondo ammontava a complessivi euro 117.301.951,76 tra parte corrente e conto capitale.

In sede di rendiconto, la quota del FCDE accantonato al risultato di amministrazione è pari ad euro 121.897.644,42, con un incremento del 52,86% rispetto all’esercizio precedente che riportava un importo pari ad euro 79.742.106,00.

L’allegato (all.10) al rendiconto, redatto secondo il modello di cui all’art. 11, comma 4 lett. c), del d.lgs. n.118 cit., illustra la composizione di detto fondo, dal quale risulta un accantonamento in conto capitale pari ad euro 990.759,59 e di parte corrente di euro 120.906.884,83 per un totale complessivo di euro 121.897.644,42.

Ai fini della determinazione della percentuale di svalutazione e, quindi, della corretta quantificazione dell’accantonamento, l’amministrazione regionale ha considerato le risultanze contabili relative al quinquennio 2014-2018. Ha fornito, altresì, il valore del FCDE calcolato con riferimento all’evoluzione dei residui attivi del quinquennio precedente (2013-2017), tuttavia al solo fine di dimostrare che con questa metodologia il valore ottenuto risulterebbe inferiore rispetto a quello definitivamente accantonato nel risultato di amministrazione: in tal modo l’operato dell’Amministrazione risulterebbe più rispondente al principio della prudenza che deve presiedere alla valutazione del rischio di minore riscuotibilità dei crediti accertati.

In proposito occorre precisare che la Sezione di controllo, in sede di verifica del rendiconto generale dell'esercizio 2017 e della conseguente analisi delle misure correttive adottate, ha già sottolineato che il quinquennio da prendere a riferimento ai fini del calcolo della media delle riscossioni per il corretto computo del FCDE è quello antecedente all'esercizio finanziario in esame (ovvero, per il rendiconto 2018, il quinquennio è quello 2013-2017).

Ciò in conformità alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 32/2015/INPR che ha recepito le linee di indirizzo e i questionari sul bilancio di previsione 2015 in cui al punto 4.4.2 è inserito il prospetto dimostrativo della costruzione a consuntivo del FDCE.

Tale orientamento, peraltro, è uniformemente applicato dalla Sezione di controllo per tutti gli enti locali.

La Regione siciliana, invece, in sede di rendiconto dell'esercizio 2018 insiste nel prendere a riferimento il quinquennio 2014-2018, mentre il criterio da essa stessa seguito in sede di bilancio di previsione considera il quinquennio 2012-2016 – ovvero di due anni antecedenti a quello cui il rendiconto si riferisce (Cfr. nota integrativa al bilancio di previsione 2018).

La determinazione dell'accantonamento è stata effettuata dalla Regione secondo le seguenti fasi, i cui prospetti illustrativi delle singole operazioni sono stati riportati in appendice alla Relazione al rendiconto:

Fase 1: Determinazione dei capitoli con i residui attivi da svalutare;

Fase 2: Calcolo percentuali di riscossione e svalutazione;

Fase 3: Calcolo delle percentuali di riscossione e svalutazione medie;

Fase 4: Determinazione percentuali mancanti;

Fase 5: Individuazione del Titolo e Tipologia di appartenenza;

Fase 6: Individuazione percentuale media;

Fase 7: Applicazione percentuali di svalutazione e calcolo accantonamento;

Fase 8: Determinazione totali per Natura Fondi e Vincolo.

Dalla base di calcolo del Fondo sono state escluse tutte quelle entrate che sono accertate per cassa e, segnatamente, quelle tributarie, ovvero ancora quelle riscosse da un ente per conto di un altro e destinate ad essere versate al beneficiario finale.

Sono stati esclusi, altresì, i crediti relativi ai capitoli del c.d. “perimetro sanitario” - per disposizione espressa del decreto legislativo n. 118 - e, infine, i capitoli relativi a trasferimenti da parte di enti pubblici (Titolo 2).

Sono stati inclusi, invece, per il Titolo 3, i crediti delle tipologie 100, 200, 300, nonché quelli da rimborsi di cui alla tipologia 500.

Per il titolo 4 sono stati ricompresi i crediti della tipologia 500, mentre per il titolo 5 quelli della tipologia 300.

Tabella n. 3.3 - Composizione del FCDE al 21 dicembre 2018

Descrizione entrate	Importo residui attivi al 31.12.2017 (vecchia formazione)	Residui attivi di nuova formazione al 31.12.2018	Totale residui attivi al 31.12.2018	Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità'	% di acc.to al fondo
<i>Titolo 1 - Entrate tributarie, contributive, perequative</i>	565.109.494,19	431.251.811,68	996.361.305,87	0	0
<i>Titolo 2 - Trasferimenti correnti</i>	696.540.873,01	246.876.723,62	943.417.596,63	17.880.389,76	1,395
<i>Titolo 3 - Entrate extratributarie</i>	166.780.594,59	125.109.039,53	291.889.634,12	101.018.389,49	15,294
<i>Titolo 4 - Entrate in conto capitale</i>	1.248.949.477,22	449.612.383,42	1.698.561.860,64	990.759,59	0,058
<i>Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie</i>	88.381.097,21	34.658.062,80	123.039.160,01	8.105,59	0,007
Totale residui ai fini del FCDE	2.765.761.536,22	1.287.508.021,05	4.053.269.557,27	121.897.644,42	3,007

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Ragioneria generale della Regione

La seguente tabella riporta l'elenco dei capitoli di parte corrente presi in esame ai fini del calcolo del FCDE.

Tabella n. 3.4 - Capitoli di parte corrente ai fini del calcolo del FCDE

Capitoli	titolo	tipologia	descrizione	a) totale residui conservati al 31.12.2018	b) % media di riscossione	c) complemento a 100 (100-b)	d) FCDE accantonato (c*a)
1704	3	200	indennita' e interessi di mora per entrate demaniali (ex cap. 2401)	442,30	100,00	0,00	0,00
1705	3	500	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte)	2.686,66	100,00	0,00	0,00
1713	3	500	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte)	9.699,98	40,94	59,06	5.728,56
1719	3	500	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte)	850.340,86	0,51	99,49	846.019,13
1735	3	500	entrate eventuali diverse. (parte ex cap 1739)	1.500,00	100,00	0,00	0,00
1741	3	100	vendita di oggetti fuori uso	5.138,98	0,00	100,00	5.138,98
1743	3	500	entrate eventuali diverse. (include ex cap 1725)	1.621.352,00	100,00	0,00	0,00
1749	3	500	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte)	48.438,87	36,41	63,59	30.800,18
1751	3	500	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte e 1759)	6.186,80	100,00	0,00	0,26
1762	3	200	sanzioni amministrative relative a violazioni commesse nell'ambito di riserve naturali e di aree sottoposte a vincolo ai sensi dell'art. 23 della legge regionale 6 maggio 1981, n. 98 (ex cap. 2563)	774,68	95,09	4,91	38,05
1801	3	200	somme dovute per la "tariffa fitosanitaria" e per le relative sanzioni.	183.128,33	36,24	63,76	116.754,99
1803	3	100	somme dovute dall'assemblea regionale per il servizio di sorveglianza e protezione della sede parlamentare ad opera del corpo forestale della regione siciliana a seguito della stipula della convenzione del 13.10.2011.	10.000,00	0,00	100,00	10.000,00
1811	3	200	sanzioni amministrative da destinare al fondo regionale per l'occupazione dei disabili ai sensi dell'art. 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68 e successive modifiche ed integrazioni.	680.103,90	33,57	66,43	451.766,71
1923	3	200	sanzioni amministrative irrogate per le violazioni in materia di tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo	32.562,57	100,00	0,00	0,00
1987	3	200	sanzioni pecuniarie irrogate ai sensi dell'articolo 167, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e degli articoli 33, comma 3 e 37, comma 2 del testo unico emanato con decreto del presidente della repubblica 6 giugno 2001, n.381	14.315.160,73	40,05	59,95	8.581.957,02
1993	3	200	proventi derivanti dal procedimento sanzionatorio previsto dalla legge 24.11.1981, n. 689 e successive modificazioni e integrazioni per le materie di competenza del dipartimento attivita' produttive.	488.464,00	75,14	24,86	121.419,12
2736	3	100	diritti erariali sui permessi di ricerca di sostanze minerarie (veggasi cap. 2735)	149,98	4,93	95,07	142,59
2738	3	100	proventi delle miniere e delle sorgenti di acque minerali e termali	4.827,25	0,00	100,00	4.827,25
2739	3	100	proventi di derivazioni ed utilizzazioni di acque pubbliche e pertinenze idrauliche, esclusi quelli derivanti dalle opere di bonifica ed i proventi della pesca	79.684,30	3,06	96,94	77.242,67
2745	3	100	proventi dell'utilizzazione delle acque pubbliche e delle pertinenze idrauliche, esclusi quelli derivanti dalle opere di bonifica ed i proventi della pesca (veggasi cap. 2739)	5.054,52	7,59	92,41	4.670,76
3665	2	103	quote a destinazione vincolata degli importi dovuti dalle aziende farmaceutiche che hanno aderito alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 796, lett. g, della legge 296 del 27/12/2006 (pay back).	17.833.728,80	0,00	100,00	17.833.728,80
3695	2	103	entrate connesse al cluster bio-mediterraneo.	60.627,77	23,04	76,96	46.660,95
3711	3	500	recupero di crediti verso funzionari e contabili e loro corresponsabili, derivanti da condanne pronunciate dalla corte dei conti e non iscritti nei campioni demaniali	38.912.467,02	7,99	92,01	35.802.160,30
3831	3	500	rimborsi da parte delle aziende sanitarie provinciali in esecuzione di sentenze passate in giudicato relativi al ripristino dei valori tariffari di cui al decreto assessoriale n. 1977 del 28 settembre 2007.	30.000.000,00	0,00	100,00	30.000.000,00
4023	3	500	restituzione degli incentivi erogati ai datori di lavoro ai sensi del titolo i della legge regionale 7 agosto 1997, n.30.	47.003,25	56,44	43,56	20.472,55
4264	3	500	somme corrisposte da terzi per compensi dovuti ai dirigenti dell'amministrazione regionale per qualsiasi incarico conferito agli stessi dalla regione o su designazione della medesima da destinare al trattamento economico accessorio della dirigenza.	3,50	100,00	0,00	0,00
4481	3	500	somme dovute da societa' cooperative e loro consorzi che si trovino nelle condizioni di cui all'art. 21 comma 7 della legge regionale 23 maggio 1991, n. 36 e all'art. 11, comma 7 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, da destinare alle spese per la effettua	296.202,74	100,00	0,00	0,00
5417	3	500	restituzione delle disponibilita' residue del fondo rinnovamento parti di impianto costituito ai sensi della legge regionale 15 novembre 1982,n.135	77.627,97	46,38	53,62	41.625,82
5422	3	500	rimborso di anticipazioni e di crediti vari	8.784,93	7,73	92,27	8.105,59
7051	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	5.603.948,91	100,00	0,00	0,00
7151	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie relative ad assegnazioni extraregionali	283,99	0,00	100,00	283,99
7189	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	350.138,05	46,01	53,99	189.039,53
7194	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali	6.898.480,03	46,01	53,99	3.724.489,37
7199	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	28.166.174,51	46,01	53,99	15.206.917,62
7203	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie	46.879,77	46,01	53,99	25.310,39
7204	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	19.329,91	0,00	100,00	19.329,91
7205	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da ISP	12.548,55	46,01	53,99	6.774,96
7209	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali	237.811,22	46,01	53,99	128.394,28
7214	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	872.418,67	46,01	53,99	471.018,84

Tabella n. 3.5 - Capitoli di parte corrente ai fini del calcolo del FCDE - II

Capitoli	titolo	tipologia	descrizione	a) totale residui conservati al 31.12.2018	b) % media di riscossione	c) complemento a 100 (100-b)	d) FCDE accantonato (c*a)
7252	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali.	1.659,89	0,00	100,00	1.659,89
7257	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali.	6.089,36	0,00	100,00	6.089,36
7267	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali.	24.606,54	0,00	100,00	24.606,54
7272	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali.	693.822,44	0,00	100,00	693.822,44
7277	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	7.093,47	46,01	53,99	3.829,76
7278	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da ISP	69.148,85	46,01	53,99	37.333,46
7283	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da ISP relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali	124.524,16	15,08	84,92	105.751,05
7288	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da isp relative ad assegnazioni extraregionali	503.707,09	19,65	80,35	404.745,71
7292	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	44.966,16	3,21	96,79	43.524,95
7297	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali	27.003,52	62,74	37,26	10.060,87
7302	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	2.304.178,94	52,56	47,44	1.093.066,15
7306	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie	6.388,17	100,00	0,00	0,00
7352	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	9.900,00	46,01	53,99	5.345,01
7361	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie	602,84	46,01	53,99	325,47
7372	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali	98.580,20	18,32	81,68	80.516,48
7387	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	864.730,80	19,82	80,18	692.437,94
7392	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	5.000,00	46,01	53,99	2.699,50
7406	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie	54.564,00	46,01	53,99	29.459,10
7412	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali	981.040,37	46,01	53,99	529.663,70
7427	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	4.719.613,24	46,01	53,99	2.548.119,19
7436	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie relative ad assegnazioni extraregionali	372,45	100,00	0,00	0,00
7437	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	2.050,00	46,01	53,99	1.106,80
7455	3	500	contributi esonerativi da destinare al fondo regionale per l'occupazione dei disabili ai sensi dell'art. 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68 e successive modifiche ed integrazioni. (parte ex cap. 1811)	122,56	100,00	0,00	0,00
7489	3	500	contributo dovuto dai titolari di concessione mineraria per idrocarburi liquidi e gassosi in attuazione dell'articolo 8 della legge regionale 3 luglio 2000, n. 14 e del disciplinare tipo di cui ai decreti dell'assessore all'industria n. 91 del 30 ottobre	990.759,59	0,00	100,00	990.759,59
7520	3	400	entrate derivanti dalla definizione delle operazioni di liquidazione dell'azienda autonoma delle terme di sciaccia internalizzata ai sensi del comma 4 dell'art. 4, della legge regionale 9 maggio 2017, n.8.	3.997,65	0,00	0,00	0,00
7559	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da ISP relative alle assegnazioni del p.o. Italia-Tunisia	52.192,31	46,01	53,99	28.178,63
2630	3	300	interessi dovuti sui crediti della regione	30.121,61	36,83	63,17	19.027,38
2735	3	100	diritti erariali sui permessi di ricerca mineraria e sulle concessioni di coltivazione di miniere e cave. canoni sui permessi di ricerca mineraria e sulle concessioni di coltivazione di miniere e cave. aliquote in valore del prodotto (royalties)	36.127,57	0,23	99,77	36.043,72
3878	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni i somme non dovute o incassate in eccesso dal resto del mondo.	676.908,42	50,00	50,00	338.434,19
3904	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso dal resto del mondo relative ad assegnazioni extraregionali	1.170.655,12	66,67	33,33	390.218,37
TOTALE							121.897.644,42

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Ragioneria generale della Regione

In appendice alla Relazione al rendiconto, con riferimento sempre alla FASE 7, la Regione riporta anche il calcolo per la determinazione del FCDE con riferimento al quinquennio 2013-2017 per la individuazione del tasso di riscossione e, quindi, del tasso di svalutazione, al solo fine di dimostrare che con questa metodologia il valore ottenuto risulta inferiore rispetto a quello definitivamente accantonato nel risultato di amministrazione. L'importo complessivo così determinato è pari ad euro 103.383.138,56, come da tabella che segue.

Tabella n. 3.6 - Capitoli di parte corrente ai fini del calcolo del FCDE - III

Capitoli	titolo	tipologia	Descrizione	a) % media di riscossione	b) complemento a 100 (100-a)	e) totale residui conservati al 31.12.2018	FCDE accantonato (c*b)
1704	3	200	indennita' e interessi di mora per entrate demaniali (ex cap. 2401)	100,00	0,00	442,30	0,00
1705	3	500	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte)	100,00	0,00	2.686,66	0,00
1713	3	500	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte)	35,59	64,41	9.699,98	6.248,10
1719	3	500	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte)	1,60	98,40	850.340,86	836.711,70
1735	3	500	entrate eventuali diverse. (parte ex cap 1739)	100,00	0,00	1.500,00	0,00
1741	3	100	vendita di oggetti fuori uso	0,00	100,00	5.138,98	5.138,98
1743	3	500	entrate eventuali diverse. (include ex cap 1725)	100,00	0,00	1.621.352,00	0,00
1749	3	500	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte)	47,19	52,81	48.438,87	25.579,08
1751	3	500	entrate eventuali diverse. (ex cap 1721 - parte e 1759)	99,99	0,01	6.186,80	0,34
1762	3	200	sanzioni amministrative relative a violazioni commesse nell'ambito di riserve naturali e di aree sottoposte a vincolo ai sensi dell'art. 23 della legge regionale 6 maggio 1981, n. 98 (ex cap. 2563)	95,09	4,91	774,68	38,05
1801	3	200	somme dovute per la "tariffa fitosanitaria" e per le relative sanzioni.	48,92	51,07	183.128,33	93.532,32
1803	3	100	somme dovute dall'assemblea regionale per il servizio di sorveglianza e protezione della sede parlamentare ad opera del corpo forestale della regione siciliana a seguito della stipula della convenzione del 13.10.2011.	0,00	100,00	10.000,00	10.000,00
1811	3	200	sanzioni amministrative da destinare al fondo regionale per l'occupazione dei disabili ai sensi dell'art. 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68 e successive modifiche ed integrazioni	52,88	47,12	680.103,90	320.472,30
1923	3	200	sanzioni amministrative irrogate per le violazioni in materia di tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo	72,21	27,79	32.562,57	9.049,14
1987	3	200	sanzioni pecuniarie irrogate ai sensi dell'articolo 167, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e degli articoli 33, comma 3 e 37, comma 2 del testo unico emanato con decreto del presidente della repubblica 6 giugno 2001, n.381	56,28	43,72	14.315.160,73	6.258.164,78
1993	3	200	proventi derivanti dal procedimento sanzionatorio previsto dalla legge 24.11.1981, n. 689 e successive modificazioni e integrazioni per le materie di competenza del dipartimento attivita' produttive.	80,11	19,89	488.464,00	97.135,30
2736	3	100	diritti erariali sui permessi di ricerca di sostanze minerarie (veggasi cap. 2735)	24,93	75,07	149,98	112,59
2738	3	100	proventi delle miniere e delle sorgenti di acque minerali e termali	0,65	99,35	4.827,25	4.795,94
2739	3	100	proventi di derivazioni ed utilizzazioni di acque pubbliche e pertinenze idrauliche, esclusi quelli derivanti dalle opere di bonifica ed i proventi della pesca	3,41	96,59	79.684,30	76.969,65
2745	3	100	proventi dell'utilizzazione delle acque pubbliche e delle pertinenze idrauliche, esclusi quelli derivanti dalle opere di bonifica ed i proventi della pesca (veggasi cap. 2739)	10,13	89,87	5.054,52	4.542,59
3665	2	103	quote a destinazione vincolata degli importi dovuti dalle aziende farmaceutiche che hanno aderito alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 796, lett. g, della legge 296 del 27/12/2006 (pay back).	0,00	100,00	17.833.728,80	17.833.728,80
3695	2	103	entrate connesse al cluster bio-mediterraneo.	34,56	65,45	60.627,77	39.677,54
3711	3	500	recupero di crediti verso funzionari e contabili e loro corresponsabili, derivanti da condanne pronunciate dalla corte dei conti e non iscritti nei campioni demaniali	9,26	90,74	38.912.467,02	35.311.059,08
3831	3	500	rimborsi da parte delle aziende sanitarie provinciali in esecuzione di sentenze passate in giudicato relativi al ripristino dei valori tariffari di cui al decreto assessoriale n. 1977 del 28 settembre 2007.	0,00	100,00	30.000.000,00	30.000.000,00
4023	3	500	restituzione degli incentivi erogati ai datori di lavoro ai sensi del titolo i della legge regionale 7 agosto 1997, n.30.	89,78	10,22	47.003,25	4.804,80
4264	3	500	somme corrisposte da terzi per compensi dovuti ai dirigenti dell'amministrazione regionale per qualsiasi incarico conferito agli stessi dalla regione o su designazione della medesima da destinare al trattamento economico accessorio della dirigenza.	100,00	0,00	3,50	0,00
4481	3	500	somme dovute da societa' cooperative e loro consorzi che si trovino nelle condizioni di cui all'art. 21 comma 7 della legge regionale 23 maggio 1991, n. 36 e all'art. 11, comma 7 della legge 31 gennaio 1992, n. 59, da destinare alle spese per la effettua	100,00	0,00	296.202,74	0,00
5417	3	500	restituzione delle disponibilita' residue del fondo rinnovamento parti di impianto costituito ai sensi della legge regionale 15 novembre 1982,n.135	92,76	7,24	77.627,97	5.623,67
5422	3	500	rimborso di anticipazioni e di crediti vari	7,73	92,27	8.784,93	8.105,59
7051	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	76,45	23,55	5.603.948,91	1.319.729,97
7151	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie relative ad assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	283,99	66,88
7189	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	76,45	23,55	350.138,05	82.457,51
7194	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni autorizzabili	76,45	23,55	6.898.480,03	1.624.592,05
7199	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	28.166.174,51	6.633.134,10
7203	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie	76,45	23,55	46.879,77	11.040,19
7204	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	76,45	23,55	19.329,91	4.552,19
7205	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da ISP	76,45	23,55	12.548,55	2.955,18

Tabella n. 3.7 - Capitoli di parte corrente ai fini del calcolo del FCDE - IV

Capitoli	titolo	tipologia	Descrizione	a) % media di riscossione	b) complemento a 100 (100-a)	c) totale residui conservati al 31.12.2018	FCDE accantonato (c*b)
7209	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	237.811,22	56.004,54
7214	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	872.418,67	205.454,60
7252	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali.	76,45	23,55	1.659,89	390,90
7257	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali.	76,45	23,55	6.089,36	1.434,04
7267	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni	76,45	23,55	24.606,54	5.794,84
7272	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali.	76,45	23,55	693.822,44	163.395,18
7277	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	76,45	23,55	7.093,47	1.670,51
7278	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da ISP	76,45	23,55	69.148,85	16.284,55
7283	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da ISP relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	124.524,16	29.325,44
7288	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da isp relative ad assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	503.707,09	118.623,02
7292	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	76,45	23,55	44.966,16	10.589,53
7297	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali	100,00	0,00	27.003,52	0,00
7302	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	100,00	0,00	2.304.178,94	0,00
7306	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie	100,00	0,00	6.388,17	
7352	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese	76,45	23,55	9.900,00	2.331,45
7361	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie	76,45	23,55	602,84	141,97
7372	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	98.580,20	23.215,64
7387	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	864.730,80	203.644,10
7392	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	5.000,00	1.177,50
7406	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie	76,45	23,55	54.564,00	12.849,82
7412	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	981.040,37	231.035,01
7427	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	4.719.613,24	1.111.468,92
7436	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie relative ad assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	372,45	87,71
7437	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali	76,45	23,55	2.050,00	482,78
7455	3	500	contributi esonerativi da destinare al fondo regionale per l'occupazione dei disabili ai sensi dell'art. 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68 e successive modifiche ed integrazioni. (parte ex cap. 1811)	76,45	23,55	122,56	28,86
7489	3	500	contributo dovuto dai titolari di concessione mineraria per idrocarburi liquidi e gassosi in attuazione dell'articolo 8 della legge regionale 3 luglio 2000, n. 14 e del disciplinare tipo di cui ai decreti dell'assessore all'industria n. 91 del 30 ottobre	50,00	50,00	990.759,59	495.379,80
7559	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da ISP relative alle assegnazioni del p.o. Italia-Tunisia	76,45	23,55	52.192,31	12.291,29
2630	3	300	interessi dovuti sui crediti della regione	52,73	47,27	30.121,61	14.238,06
2735	3	100	diritti erariali sui permessi di ricerca mineraria e sulle concessioni di coltivazione di miniere e cave. canoni sui permessi di ricerca mineraria e sulle concessioni di coltivazione di miniere e cave. aliquote in valore del prodotto (royalties)	0,95	99,05	36.127,57	35.780,08
3878	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni i somme non dovute o incassate in eccesso dal resto del mondo.	100,00		676.908,42	0,00
3904	3	500	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso dal resto del mondo relative ad assegnazioni extraregionali	100,00	0,00	1.170.655,12	0,00
7520	3	400	entrate derivanti dalla definizione delle operazioni di liquidazione dell'azienda autonoma delle terme di sciacca internalizzata ai sensi del comma 4 dell'art. 4, della legge regionale 9 maggio 2017, n.8.		0,00	3.997,65	
TOTALE							103.383.138,55

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Ragioneria generale della Regione

Tuttavia, queste Sezioni riunite osservano che in base al prospetto riportato in appendice alla Relazione al rendiconto - FCDE Fase 4 - *Determinazione percentuali mancanti*, per la determinazione delle percentuali di svalutazione relative ad alcuni capitoli istituiti nell'anno 2017 per i quali non risultava possibile calcolare la media delle riscossioni del quinquennio precedente, l'Amministrazione regionale ha provveduto a calcolare quest'ultima utilizzando *la media delle percentuali medie* di riscossione e, quindi, di svalutazione, dei capitoli dello stesso titolo e tipologia inseriti ai fini del calcolo dell'FCDE.

Dall'esame di detti capitoli di nuova istituzione nel 2017, è emerso che trattasi, per la maggior parte, di capitoli generici, che riportano identica denominazione, come ad esempio i capitoli n. 7203, n.7306 e n.7361 rubricati "*entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie*" o come i capitoli n. 7199, n.7214, n.7302,n.7387, n.7392,n.7427 e n. 7437, rubricati "*entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali*" o come i capitoli n. 7051,n.7189,n.7204, n.7277,n.7292 e n.7352, rubricati "*entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese*". I capitoli di nuova istituzione nel 2017 - titolo 3 - tipologia 500, sono i seguenti:

Tabella n. 3.8 - capitoli di nuova istituzione nel 2017 - titolo 3 - tipologia 500

	titolo	tipologia	capitolo	descrizione
1	3	500	7051	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese
2	3	500	7151	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie relative ad assegnazioni extraregionali
3	3	500	7189	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese
4	3	500	7194	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali
5	3	500	7199	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali
6	3	500	7203	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie
7	3	500	7204	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese
8	3	500	7205	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da ISP
9	3	500	7209	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali
10	3	500	7214	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali
11	3	500	7252	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali.
12	3	500	7257	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali.
13	3	500	7267	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali.

Segue:

	titolo	tipologia	capitolo	descrizione
14	3	500	7272	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali.
15	3	500	7277	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese
16	3	500	7278	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da isp
17	3	500	7283	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da isp relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali
18	3	500	7288	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da isp relative ad assegnazioni extraregionali
19	3	500	7292	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese
20	3	500	7297	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali
21	3	500	7302	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali
22	3	500	7306	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie
23	3	500	7352	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese
24	3	500	7361	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie
25	3	500	7372	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali
26	3	500	7387	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali
27	3	500	7392	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali
28	3	500	7406	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie
29	3	500	7412	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative alla quota di cofinanziamento regionale di assegnazioni extraregionali
30	3	500	7427	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali
31	3	500	7436	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie relative ad assegnazioni extraregionali
32	3	500	7437	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da imprese relative ad assegnazioni extraregionali
33	3	500	7455	contributi esonerativi da destinare al fondo regionale per l'occupazione dei disabili ai sensi dell'art. 14 della legge 12 marzo 1999, n. 68 e successive modifiche ed integrazioni. (parte ex cap. 1811)
34	3	500	7489	contributo dovuto dai titolari di concessione mineraria per idrocarburi liquidi e gassosi in attuazione dell'articolo 8 della legge regionale 3 luglio 2000, n. 14 e del disciplinare tipo di cui ai decreti dell'assessore all'industria n. 91 del 30 ottobre
35	3	500	7559	entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da ISP relative alle assegnazioni del p.o. Italia-Tunisia

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Ragioneria generale della Regione

Inoltre, tra i capitoli presi in considerazione dall'amministrazione ai fini del calcolo del FCDE, ne erano già presenti numerosi denominati "entrate eventuali diverse" e, pertanto, la presenza di capitoli istituiti *ex novo* nell'anno 2017, aventi la medesima generica denominazione, ha comportato l'effetto che per i residui contabilizzati al 31 dicembre 2018 - non disponendo di un riferimento "storico" al quinquennio precedente, il criterio di svalutazione è stato affidato alla discrezionalità dell'amministrazione e si è discostato dalla media matematica delle percentuali di riscossione dei capitoli aventi identica

denominazione: tant'è che la Regione ha calcolato detta media a sua volta su un valore medio di riscossioni di capitoli della stessa tipologia.

La conseguenza della suddetta proliferazione di capitoli di nuova istituzione, nell'anno 2017 - aventi la medesima denominazione ed afferenti ad entrate generiche di altri capitoli già esistenti in bilancio - ha comportato, da una parte, l'effetto di sottrarre alla corretta svalutazione gli importi recati nei detti capitoli di nuova istituzione e, dall'altra, quello di alterare la media degli importi recati nei capitoli presenti nel FCDE aventi medesima, generica, denominazione, con conseguente alterazione della percentuale finale di svalutazione.

Con relazione di deferimento del 25 novembre 2019, il magistrato istruttore ha segnalato all'amministrazione la suddetta irregolarità affinché, nel contraddittorio delle parti, alla pubblica udienza del 5 dicembre 2019, l'amministrazione potesse meglio chiarire i criteri adottati nel computo della percentuale di svalutazione.

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione ha motivato la circostanza della proliferazione di capitoli generici aventi la medesima denominazione con l'esigenza di intestarne uno per ogni struttura di massima dimensione, al fine di monitorare in termini di maggiore efficacia l'attività di riscossione dei vari Dipartimenti. In ordine al criterio "discrezionale" seguito ai fini del calcolo della percentuale di svalutazione ha affermato, semplicemente, che i principi contabili non richiedono di individuare il criterio che comporta, come effetto, un maggiore accantonamento.

Tale metodologia adottata dall'amministrazione, pertanto, consente di pervenire ad un valore medio diverso, idoneo a determinare un accantonamento di importo inferiore rispetto alla media delle riscossioni calcolata sulla scorta della tipologia (comprendente crediti della stessa natura) sol che si consideri che, tra quelli in esame, su 69 capitoli 35 sono di nuova istituzione.

Infatti, l'Amministrazione, ai fini dell'individuazione della percentuale di riscossione relativa a detti nuovi capitoli, ha applicato la media calcolata, a sua volta, sulle medie di riscossione di capitoli della medesima tipologia e titolo, mentre la media avrebbe dovuto essere rilevata sull'ammontare complessivo dei residui al 31 dicembre 2018 della medesima tipologia (500) e titolo (3), in quanto, a prescindere dall'esercizio di istituzione del capitolo, il credito ivi rappresentato riveste la medesima natura di quelli contabilizzati in capitoli diversi (quanto al numero) ma aventi identica, generica, denominazione.

Qui di seguito si illustra il criterio seguito da queste Sezioni riunite ai fini del calcolo delle svalutazioni, comprensivo anche dei residui contabilizzati nei capitoli di nuova istituzione, idoneo a rappresentare l'effetto distorsivo della media di cui sopra.

Tabella n. 3.9

Capitoli	Residui attivi	2013	2014	2015	2016	2017	% media di riscossione	complemento a 100 (100-a)	totale residui conservati al 31.12.2018	FCDE accantonato (c ^b)
1705	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	2.686,66	
	riscossioni in c/residui al 31.12	251,93	1.099,22	-	-	-	-	-		
1713	residui complessivi all'1.01	323,22	36.361,24	7.408,47	7.353,00	6.909,00	-	-	9.699,98	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	22.622,25	12.180,60	540,00	578,48	-	-		
1719	residui complessivi all'1.01	957.347,70	904.954,32	834.343,13	1.163,27	1.163,27	-	-	850.340,86	
	riscossioni in c/residui al 31.12	52.393,38	-	6.857,34	-	20,00	-	-		
1735	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	1.500,00	
	riscossioni in c/residui al 31.12	9.722,53	8.475,08	12.289,25	9.710,83	11.238,45	-	-		
1743	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	1.621.352,00	
	riscossioni in c/residui al 31.12	321,04	4.036,33	94,61	140,18	-	-	-		
1749	residui complessivi all'1.01	-	-	28.954,55	35.204,37	36.071,51	-	-	48.438,87	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	10.844,32	30.715,27	6.088,09	-	-		
1751	residui complessivi all'1.01	-	-	6.047,00	6.041,00	6.041,00	-	-	6.186,80	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	6.047,00	6.040,00	6.041,00	-	-		
3711	residui complessivi all'1.01	841.936,68	13.592.018,91	3.081.814,29	7.619.595,27	24.532.535,17	-	-	38.912.467,02	
	riscossioni in c/residui al 31.12	57.549,26	290.852,82	124.260,58	2.475.262,38	192.088,30	-	-		
3831	residui complessivi all'1.01	-	30.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00	-	-	30.000.000,00	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
4023	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	20.144,25	-	-	47.003,25	
	riscossioni in c/residui al 31.12	3.930,74	2.290,07	-	-	13.966,65	-	-		
4264	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	3,50	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	25.179,31	-	-		
4481	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	296.202,74	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	54,00	-	-	-		
5417	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	1.071.560,39	-	-	77.627,97	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	993.932,42	-	-		
7051	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	5.603.948,91	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7151	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	283,99	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7189	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	350.138,05	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7194	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	6.898.480,03	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7199	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	28.166.174,51	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7203	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	46.879,77	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7204	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	19.329,91	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7205	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	12.548,55	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7209	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	237.811,22	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7214	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	872.418,67	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7252	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	1.659,89	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7257	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	6.089,36	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7267	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	24.606,54	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7272	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	693.822,44	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7277	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	7.093,47	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7278	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	69.148,85	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7283	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	124.524,16	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7288	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	503.707,09	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7292	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	44.966,16	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7297	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	27.003,52	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	32.595,07	-	-		
7302	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	2.304.178,94	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	293.355,52	-	-		
7306	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	6.388,17	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	3.557,22	-	-		
7352	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	9.900,00	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7361	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	602,84	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7372	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	98.580,20	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7387	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	864.730,80	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7392	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	5.000,00	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7406	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	54.564,00	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7412	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	981.040,37	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7427	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	4.719.613,24	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7436	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	372,45	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		
7437	residui complessivi all'1.01	-	-	-	-	-	-	-	2.050,00	
	riscossioni in c/residui al 31.12	-	-	-	-	-	-	-		

Capitoli	Residui attivi	2013	2014	2015	2016	2017	% media di riscossione	complemento a 100 (100-a)	totale residui conservati al 31.12.2018	FCDE accantonato (c*b)
7455	residui complessivi all'1.01					-			122,56	
	riscossioni in c/residui al 31.12					-				
7559	residui complessivi all'1.01					-			52.192,31	
	riscossioni in c/residui al 31.12					-				
3878	residui complessivi all'1.01								676.908,42	
	riscossioni in c/residui al 31.12					40,00				
3904	residui complessivi all'1.01								1.170.655,12	
	riscossioni in c/residui al 31.12			67.779,02		10.058,27				
totale	residui complessivi all'1.01	1.799.607,60	44.533.334,47	33.958.567,44	37.669.356,91	55.674.424,59				
	riscossioni in c/residui al 31.12	124.168,88	329.375,77	240.352,72	2.522.462,66	1.588.738,78				
	percentuale di riscossione	6,90	0,74	0,71	6,70	2,85	3,58	96,42	126.528.357,50	121.999.370,32

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Ragioneria generale della Regione

Quanto sopra evidenzia che qualora le stesse riscossioni fossero state contabilizzate nei capitoli generici già esistenti e, dunque, fossero state fatte confluire nella media di questi ultimi, operando il raggruppamento per tipologia omogenea, la quantificazione del FCDE al 31 dicembre 2018 avrebbe assunto il seguente valore:

Tabella n. 3.10 -

Fondo crediti di dubbia esigibilità calcolato dall'Amministrazione regionale considerando, ai fini della percentuale di riscossione, il quinquennio 2013-2017	103.383.138,56 €	-
accantonamento a FCDE degli importi relativi ai capitoli del Titolo 3 - tipologia 500 (come operato dall'Amministrazione regionale)	78.383.138,56 €	
totale	25.000.000,00 €	+
accantonamento a FCDE relativo ai capitoli del Titolo 3 - tipologia 500 (rielaborazione Corte dei conti)	121.999.370,32 €	
totale accantonamento FCDE	146.999.370,32 €	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Ragioneria generale della Regione

In conclusione, il FCDE rideterminato secondo il calcolo di cui sopra risulterebbe di importo pari a euro 146.999.370,32, con una differenza in aumento per complessivi 25.101.725,90, rispetto a quello accantonato a rendiconto, pari a euro 121.897.644,42.

3.3 Il Fondo accantonamento per i residui perenti

Per tradizione giuridica⁸, nel bilancio degli enti pubblici, i residui attivi sono entrate accertate ma non ancora riscosse, nonché entrate riscosse ma non ancora versate; mentre i residui passivi, sono spese già impegnate e non ancora ordinate ovvero ordinate ma non ancora pagate.

⁸ Principalmente artt. 36 e 53 R.D. n. 2440/1923, art. 275 R.D. n. 827/1924 e L. n. 468/1978.

Per i residui attivi le fasi della riscossione e del versamento avvengono negli anni successivi a quelli in cui si sono formati; parimenti succede per i residui passivi con riguardo alle fasi della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento.

Il tempo di conservazione dei residui in bilancio ha, da sempre, costituito una delle maggiori questioni dell'istituto; perciò, il legislatore è intervenuto, più volte, a modifica delle relative norme, con l'obiettivo di limitarne la durata, anche in considerazione della rilevanza che assume in materia la perenzione amministrativa.

La perenzione amministrativa è l'istituto di contabilità pubblica, secondo il quale i residui passivi che non vengono pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio a cui si riferiscono vengono eliminati dal conto del bilancio; tuttavia, poiché tali residui hanno alla base i relativi impegni giuridici di spesa, il relativo importo viene riscritto come debito nel conto del patrimonio.

L'importo riscritto nel conto del patrimonio può tornare nel conto del bilancio, nei pertinenti capitoli degli esercizi successivi, con prelevamento da apposito appostamento contabile, qualora il creditore ne richieda il pagamento, entro i termini di prescrizione del diritto.

Infatti, la perenzione amministrativa ha natura ed effetti diversi di quelli della prescrizione estintiva, che comporta la perdita del diritto in base alle norme civilistiche; essa non danneggia il creditore, il quale, anche se è avvenuta la cancellazione dell'importo dovutogli, può richiedere il pagamento e ottenere la reinscrizione in bilancio del suo credito, sempreché non sia spirato il termine di prescrizione estintiva.

Nella Regione siciliana, i residui hanno trovato regolamentazione nelle norme contenute nel DPRS n. 729/2006, c.d. "Testo coordinato", con natura meramente compilatorio dei provvedimenti normativi regionali e statali nello stesso riportati.

Con la riforma contabile recata dal D. Lgs. 118/2011, applicata nella Regione siciliana con inizio dall'anno 2015⁹, il quadro normativo generale è mutato.

La contabilità armonizzata ha soppresso la perenzione amministrativa¹⁰, in quanto incompatibile con il nuovo sistema incentrato sulla c.d. competenza finanziaria potenziata e sul risultato di amministrazione.

⁹ L'art. 11 L. r. 3/2015, in attesa delle norme di attuazione dello Statuto, ha dettato norme transitorie di recepimento dei nuovi principi-schemi contabili a decorrere 1.1.2015.

¹⁰ Art. 60, co 3, secondo periodo D. Lgs. 118/2011

Quest'ultimo esprime la relazione che corre tra la ricchezza prelevata dalla collettività e le risorse impiegata per l'esercizio delle funzioni pubbliche, perciò la normativa lo eleva a principale indicatore della sana gestione finanziaria dell'Ente nel corso degli anni, siccome in grado di assicurare il collegamento tra i bilanci di esercizio *"sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato"*¹¹.

La composizione del risultato di amministrazione, fissata all'art. 42 del D. Lgs. 118/2011, include anche il fondo oggetto di esame; mentre, il criterio della competenza finanziaria potenziata, secondo cui le obbligazioni sono registrate quando l'obbligazione sorge, con imputazione alle scritture contabili degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile, è regolato nell'art. 3, co. 4, e relativi allegati 1 punto 16 e 4/2 del Decreto legislativo sull'armonizzazione contabile.

Alla luce della disciplina della competenza finanziaria potenziata, la composizione del risultato di amministrazione deve essere immune da difetti in ordine alla quantificazione e conservazione dei residui attivi e passivi.

Al tema della quantificazione e del mantenimento dei residui, soprattutto quelli perenti, è strettamente collegata la disciplina della ricognizione, straordinaria e ordinaria¹², siccome costituisce operazione necessaria ai fini della preparazione del bilancio previsionale e del bilancio consuntivo.

La Regione siciliana ha realizzato il riaccertamento straordinario dei residui, al 31.12.2014, e a seguire i riaccertamenti ordinari dal 31.12.2015 sino al 31.12.2018¹³.

Tanto premesso, dall'esame dello schema di rendiconto ricevuto¹⁴ in comparazione con gli esiti della conseguente attività istruttoria realizzata in contraddittorio con l'ente¹⁵, è emerso che, nella Regione siciliana, a seguito delle norme di armonizzazione contabile introdotte dal D. Lgs. 118/2011, la disciplina dei residui avviene alla luce di un quadro normativo stratificato, dove è possibile individuare alcune modalità applicative della

¹¹ Corte Cost. n. 181/2015

¹² D. Lgs. 118/2011 art. 3, rispettivamente comma 7 quella straordinaria e comma 4 quella ordinaria.

¹³ Accertamento straordinario deliberazione di G.R. n. 204/2015 e ordinari deliberazioni di G.R. n.198/2016, n. 171/2017, n. 288/2018 e n. 279/2019.

¹⁴ Pervenuto in tre parti: la prima con PEC 13.6.2019/prot. 31352/B18.01; la seconda con PEC del 14.8.2019/ prot. 43452/9.8.2019 con riservata di successiva trasmissione di alcuni fondamentali atti, ricevuti il 17.9.2019/Reg. 48117/B.18.01.

¹⁵ Richieste con PEC/5.5.2019-9.7.2019-3.10.2019-7.10.2019-9.10.2019 riscontrate dall'Amministrazione.

disciplina che vedono convivere, di fatto, le regole giuridico-contabili di nuovo conio con la normativa regionale previgente.

Il richiamo, peraltro formulato come parametro ermeneutico da adoperare per l'applicazione delle nuove regole, va ai congegni contabili riportati nel citato "Testo coordinato", con riguardo alla gestione dei residui, in contrasto con il nuovo impianto contabile ridefinito con il D.lgs. n. 118/2011.

Meccanismi contabili, incompatibili con il complessivo regime introdotto dal citato D. Lgs. 118/2011, di facile individuazione, siccome impiantati sull'utilizzo di parole, quali "*riprodurre*" e "*riassegnare*", pressappoco sconosciute dall'attuale ordinamento contabile armonizzato, che ha preferito avvalersi di linguaggio strettamente improntato a specificità tecnica, conformemente al principio di contabilità che vincola l'intero sistema: quello della contabilità finanziaria potenziata.

In pratica, con la contabilità armonizzata si è introdotta l'indeclinabile regola per cui ha massima rilevanza la scadenza dell'obbligazione, cioè il momento in cui sussiste l'esigibilità giuridica che permette l'effettiva imputazione della entrata o della spesa all'esercizio cui inerisce.

Di conseguenza, il regime armonizzato con riguardo ai residui fa leva primariamente sul concetto di re imputazione, che comprende quello di reiscrizione; infatti, entrambi esprimono il medesimo significato, quello di ricollocare dei dati esattamente tracciabili in un circuito logico-matematico in precedenza adoperato e, successivamente, abbandonato.

Da tale quadro logico-semanticamente rimane escluso ogni meccanismo volto a collocare per la prima volta nel conto del bilancio, in assenza di precedente espulsione, poste non riconducibili ai residui perenti; cioè che non provengono con certezza dal conto del patrimonio, in precedenza ascritti al conto del bilancio, assistiti da documentazione a comprova dell'avvenuta interruzione della prescrizione estintiva.

A maggior ragione, sotto la voce re imputazione, o reiscrizione, non possono essere collocati residui in sostanza meramente "*riprodotti*" e "*riassegnati*", secondo criteri incompatibili con il principio di contabilità finanziaria potenziata, potenzialmente elusivi della logica giuridica che conforma l'attuale impostazione del risultato di amministrazione, del rendiconto generale, della ricognizione, *in primis* quella straordinaria, dei residui e della effettiva esigibilità delle obbligazioni.

In definitiva, in regime di contabilità armonizzata, non possono trovare applicazione i concetti di “riproduzione” e “riassegnazione”, siccome esprimono logiche di un sistema contabile profondamente diverso dall’attuale.

I generici-ambivalente termini “riprodurre” e “riassegnare”, e i meccanismi contabili che ne stanno alla base, ostano ad un sicuro riconoscimento della natura dello specifico elemento contabile che viene in evidenza.

L’incertezza, sull’effettiva natura di residuo perento, deriva dalla impossibilità di compiere una precisa ricostruzione del percorso contabile seguito dalla specifica posta, con la conseguenza che la stessa può celare un’operazione non incasellabile nella categoria (dei residui perenti), come caratterizzata dall’armonizzazione contabile, al fine di collocarla scorrettamente nel conto del bilancio, in contrasto con il sistema di bilancio e della necessaria programmazione.

Inoltre, dagli esiti dell’attività istruttoria, è emerso che la Regione realizza, anche le “riproduzioni”, alimentando il fondo in esame con uno sfalsamento temporale di un esercizio, stanziando in bilancio la quota di effettivo utilizzo, salvo rimpinguamento dello stesso, con variazione di assestamento generale.

Tali concrete modalità di contabilizzazione e alimentazione del fondo *de quo* con spostamento in avanti della contabilità non è conforme ai principi di annualità e veridicità del bilancio.

Del resto, la probabilità, e non la mera possibilità, che tale *modus operandi* conduca ad esiti difformi da quelli imposti dalla nuova normativa contabile è stata rilevata nella relazione acclusa alla decisione di parifica 4/2018/SS.RR./PARI/20.7.2018, sul rendiconto della Regione esercizio 2017, che ha recepito gli esiti della relazione di cui alla deliberazione 152/GEST/2018, concernente la “*verifica del fondo residui perenti*” al 31.12.2017, le cui più incisive valutazioni sono riportate in nota¹⁶.

¹⁶ “[...] l’Amministrazione ha fatto pervenire memoria [...] ove conferma le modalità di alimentazione del fondo [...] in particolare, riferisce che la quota da accantonare per la copertura delle reiscrizioni è destinata a coprire le richieste di reiscrizione dell’anno successivo a quello in cui viene determinata; quindi l’importo di € 114.336.000 accantonato nel risultato 2017 è destinato a coprire le richieste che saranno effettuate nel 2018, così come l’importo di € 95.280.000 è destinato a coprire le richieste del 2017. Con legge di assestamento n. 15/2017, la previsione dei fondi – capitoli 215701 e 613903 – è stata ricondotta all’accantonamento previsto nel risultato di amministrazione 2016. [...] Il Collegio, [...] osserva che la prassi contabile seguita dall’Ente non risulta in contrasto con le disposizioni dell’art. 60, co. 3, del d.lgs. n. 118/2011, che, [...] nulla dispongono[...] lasciando alle amministrazioni territoriali ampi margini di autodeterminazione a riguardo[...] il Collegio non può esimersi, tuttavia, dall’auspicare dinamiche di alimentazione del fondo improntate ad una piena simmetria tra le previsioni di bilancio e le risultanze di rendiconto, onde evitare rimpinguamenti postumi degli stanziamenti, sulla base degli effettivi utilizzi dei capitoli ivi intestati. Siffatto modus operandi, [...] finisce per determinare meccanismi di alimentazione del fondo che, non transitando integralmente dal bilancio di previsione, finiscono per imporre pericolose logiche di finanziamento “in deficit”, che presentano inevitabili refluenze sugli equilibri di bilancio. [...], questa Corte manifesta preoccupazione per la volontà, dichiarata dall’Amministrazione, di non procedere ad alcun accantonamento sul bilancio di previsione

Sulla base di tali sintetiche coordinate legislative e giurisprudenziali, delle precedenti decisioni di parifica successive all'esercizio 2014, e dei dati riportati nel bilancio di previsione 2018, l'attività istruttoria condotta sullo schema di rendiconto in esame, ha restituito, innanzitutto, che lo stock finale dei residui al 31/12/2014, retaggio degli esercizi anteriori al D. Lgs. 118/2011, riportato fra i debiti del conto del patrimonio, ammontava a complessivi € 3.728.978.007,11.

Nel corso degli esercizi successivi, ha seguito l'evoluzione descritta nella seguente tabella, che distingue le spese finanziate da fondi extraregionali (trasferimenti) da quelle finanziate con fondi regionali (entrate del bilancio ad utilizzo discrezionale o con vincolo di destinazione), e da cui emerge, anche, che, dal 31/12/2014 al 31/12/2018, i residui perenti si sono progressivamente ridotti del 64% (36% per i fondi regionali e 79% per i fondi vincolati).

Tabella n. 3.11: Andamento dello stock dei residui perenti 2014-2018

Anno rendiconto	Residui perenti al 31/12 riportati nel conto del patrimonio	Fondi regionali	Fondi extraregionali
2014	€ 3.728,98	€ 1.244,01	€ 2.619,87
2015	€ 2.657,67	€ 1.087,98	€ 1.847,26
2016	€ 1.909,79	€ 935,03	€ 974,75
2017	€ 1.484,83	€ 835,04	€ 649,79
2018	€ 1.341,46	€ 798,63	€ 542,83

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2018-valori in milioni di euro

Nel 2018, lo stock dei residui perenti da fondi regionali, secondo scomposizione funzionale, è quello di seguito rappresentato.

2018, nonostante lo stesso permanga ben al di sotto della consistenza (70% dell'ammontare dei residui perenti) previsto, a regime, dall'art. 60, co.3, D. Lgs. n. 118/2011. Tale scelta, [...] ispirata ad una logica di "disapplicazione concordata" della norma con altre Regioni, in assenza di immediati correttivi, rischia di determinare una sottostima del fondo nel prossimo esercizio, in ragione dell'omesso incremento percentuale annuale da garantire fino alla consistenza a regime. [...]. Non può sottacersi, da ultimo, l'impatto delle riproduzioni dei residui perenti, anch'esse finanziati mediante prelievo dai medesimi fondi di riserva utilizzati per la reiscrizione, da cui discende un onere annuo di circa 4 milioni di euro".

Tabella n. 3.12: Composizione stock dei residui perenti alimentati da fondi regionali

Composizione fondi regionali al 31/12/2018	
Fondi regionali vincolati	€ 3,03
Fondi regionali destinati agli investimenti	€ 1,09
Fondi regionali liberi	€ 794,51
TOTALE FONDI REGIONALI	798,63

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2018-valori in milioni di euro

La complessiva diminuzione dei residui perenti è avvenuta per reiscrizioni e cancellazioni scaturenti dalle operazioni, volte alla verifica massiva dei presupposti di mantenimento delle relative partite fra i debiti patrimoniali, che hanno condotto allo stralcio di tutte quelle riguardanti sottostanti obbligazioni non giuridicamente perfezionate ovvero attinte da prescrizione estintiva.

Tuttavia, la Regione, durante l'attività istruttoria, ha riferito che continua a persistere la possibilità che quelli stralciati possano *eccezionalmente* essere "riprodotti" nel conto del bilancio, con le stesse modalità previste per le reiscrizioni.

A seguito della verifica dei presupposti di conservazione, si sono eliminati residui perenti, per totali € 71.083.122,51, ex decreto ragioniere generale n. 566/29.03.2019, intervenuto dopo la chiusura dell'esercizio e prima dell'approvazione dello schema di rendiconto in esame, che ne ha recepito il contenuto.

La complessiva movimentazione contabile intervenuta nel 2018 ha compreso circa il 9,6% della massa dei residui perenti, su un totale di oltre 143 milioni di euro di partite debitorie, per effetto di:

- cancellazioni di obbligazioni ritenute insussistenti per 13,7 milioni di euro;
- cancellazioni da prescrizione estintiva per 71,08 milioni di euro;
- cancellazione per adempimento per 58,6 milioni di euro;

La tabella che segue evidenzia in dettaglio le cause della diminuzione complessiva dello stock dei residui perenti dal 31/12/2017 al 31/12/2018.

Tabella n. 3.13: Analisi della composizione della variazione dello stock dei residui perenti esercizio 2018

Natura fondi	Natura spesa	Natura Vincolo	Residui perenti all'1/1/2018	Variazioni in diminuzione			Residui perenti al 31/12/2018
				da reiscrizione	da revoca	ex art. 2 LR 28/12/2018 n. 27	
Fondi liberi	Corrente		589,53	7,55	0,08	7,80	574,09
	Capitale		245,52	8,64	7,71	4,62	224,54
	TOTALE FONDI REGIONALI			835,04	16,19	7,79	12,43
Fondi vincolati	Corrente	Fondi Statali	67,58	5,29	0,42	0,98	60,89
		Fondi comunitari	-	-	-	-	-
		Mutui	-	-	-	-	-
		Altri vincoli - specificare:	-	-	-	-	-
		Fondo San. Reg.le.	10,69	0,38	0,00	-	10,30
	Capitale	Fondi Statali	400,11	16,51	1,90	16,26	365,44
		Fondi comunitari	171,41	20,21	3,59	41,42	106,20
		Mutui	-	-	-	-	-
		Altri vincoli - specificare	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-
TOTALE FONDI EXTRAREGIONALI			649,79	42,39	5,91	58,65	542,83
TOTALE			1.484,83	58,58	13,71	71,08	1.341,46

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2018 forniti dalla ragioneria generale della Regione-valori in milioni di euro

Dalla precedente schematizzazione emerge l'elevata incidenza che hanno i residui perenti relativi a esercizi assai vetusti; come conferma la successiva tabella, visto che i residui perenti di esercizi *ante* 2008, incidono nella misura del 38%, per oltre 512 milioni di euro.

Tabella n.3.14: Composizione residui perenti per anno di provenienza

Anno_Impegno	31/12/2018		
	Tit. 1	Tit. 2	Totale
1993		€ 0,46	€ 0,46
1994			€ 0,00
1995	€ 0,04	€ 0,39	€ 0,43
1996			€ 0,00
1997		€ 8,65	€ 8,65
1998		€ 1,10	€ 1,10
1999		€ 0,60	€ 0,60
2000	€ 0,00	€ 17,42	€ 17,42
2001		€ 0,72	€ 0,72
2002	€ 0,20	€ 16,74	€ 16,95
2003		€ 10,89	€ 10,89
2004	€ 5,56	€ 42,77	€ 48,33
2005	€ 15,74	€ 83,54	€ 99,28
2006	€ 9,20	€ 23,66	€ 32,86
2007	€ 15,06	€ 46,01	€ 61,08
2008	€ 138,78	€ 75,22	€ 214,00
2009	€ 37,58	€ 56,14	€ 93,71
2010	€ 45,22	€ 86,68	€ 131,91
2011	€ 47,16	€ 194,59	€ 241,75
2012	€ 289,47	€ 30,60	€ 320,08
2013	€ 41,25	€ 0,00	€ 41,25
TOTALE	€ 645,28	€ 696,18	€ 1.341,46
% totale	€ 0,48	€ 0,52	
Di cui 2008 e retro	€ 184,60	€ 328,17	€ 512,77
% totale	29%	47%	38%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2018-valori in milioni di euro

Sotto altro aspetto, la precedente tavola, esibendo elevati residui perenti da spesa corrente, incompatibili con i tempi imposti dalla contabilità armonizzata alla "esigibilità" dell'obbligazione, rende presumibile la sussistenza di circostanze idonee a precludere definitivamente la liquidazione.

Per quanto riguarda la misura di residui perenti ascrivibile ad ogni singolo assessorato, lo scrutinio dei dati consegna, al 31/12/2018, la situazione appresso schematizzata.

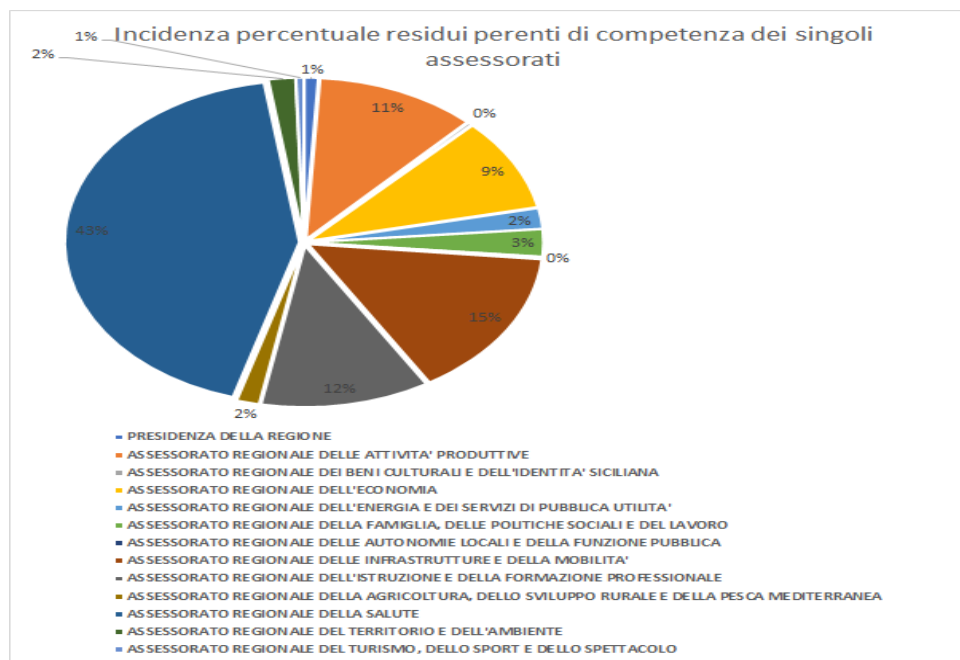
Tabella n. 3.15: Distribuzione per Assessorati dello stock dei residui perenti

COD	Amministrazione	FONDI EXTRA-REGIONALI VINCOLATI	FONDI REGIONALI LIBERI	FONDI REGIONALI VINCOLATI	Totale complessivo	incidenza
1	PRESIDENZA DELLA REGIONE	€ 12,66	€ 0,24		€ 12,90	1%
2	ASSESSORATO REGIONALE DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	€ 33,47	€ 115,15		€ 148,63	11%
3	ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITA' SICILIANA	€ 2,47	€ 1,37		€ 3,84	0%
4	ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA	€ 69,79	€ 55,01		€ 124,79	9%
5	ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'	€ 26,33	€ 1,22		€ 27,55	2%
6	ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO	€ 33,01	€ 3,39		€ 36,40	3%
7	ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA		€ 0,18	€ 1,24	€ 1,42	0%
8	ASSESSORATO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITA'	€ 150,03	€ 48,57	€ 0,70	€ 199,30	15%
9	ASSESSORATO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	€ 49,68	€ 106,46		€ 156,14	12%
10	ASSESSORATO REGIONALE DELLA AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA	€ 17,77	€ 2,85	€ 0,37	€ 20,99	2%
11	ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE	€ 122,34	€ 454,63	€ 0,08	€ 577,05	43%
12	ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	€ 21,21	€ 3,19	€ 0,64	€ 25,04	2%
13	ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO	€ 4,07	€ 3,34		€ 7,41	1%
TOTALE		€ 542,83	€ 795,60	€ 3,03	€ 1.341,46	100%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2018 forniti dalla ragioneria generale della Regione-valori in milioni di euro

La rappresentazione grafica che segue indica la precisa relazione intercorrente tra ogni singolo Assessorato e la complessiva quantità di residui perenti

Grafico n.3.1



Si osserva, che la concentrazione maggiore di residui perenti è all'Assessorato alla salute, specificatamente nella misura del 43% del totale, scomposto in oltre 113 milioni di euro per spesa in conto capitale ed € 463,8 milioni per spesa corrente.

Dalla comparazione delle rilevazioni riassunte nelle precedenti schematizzazioni tabellari e grafiche con il bilancio di previsione 2018 sono emerse incongruenze, vieppiù evidenti alla luce di quanto già evidenziato da queste SS.RR. nella relazione allegata alla decisione di parifica per l'esercizio finanziario 2017, assunta con la menzionata deliberazione n.4/SS.RR./PARI del 20 luglio 2018.

Come sopra esposto, fino all'esercizio 2017, le operazioni di reiscrizione e "riproduzione" dei residui perenti, erano disposte secondo le modalità della previgente disciplina, mediante variazioni di bilancio, costituite dagli storni degli appositi fondi di riserva.

La copertura finanziaria nel bilancio di previsione dei capitoli di spesa relativi ai fondi di riserva destinati al finanziamento dei residui perenti finanziati con fondi regionali, non vincolati e vincolati, è arrivata dalle entrate di competenza e l'importo del relativo stanziamento definito sulla base delle analisi dei *trend* storici delle reiscrizioni.

I residui perenti originariamente finanziati con fondi extraregionali (trasferimenti), come asserito dalla Regione¹⁷, in risposta alle richieste istruttorie sul rendiconto 2017, hanno trovato copertura finanziaria nell'applicazione in entrata del corrispondente avanzo da fondi extra regionali, accantonato nel risultato di amministrazione fra i vincoli da trasferimenti.

In risposta alle richieste istruttorie formulate, per analizzare lo schema di rendiconto in esame, l'Ente ha rappresentato¹⁸ che per l'esercizio 2018, è stata adottata una diversa procedura infatti *"non sono state più appostate somme specifiche nei fondi di riserva e si è proceduto all'iscrizione delle somme perenti mediante la contabilizzazione diretta dell'avanzo (capitoli 2,7,8,9 appositamente istituiti con D.D. 141 del 13/02/2018), ciò nella considerazione che le somme destinate alla loro copertura sono già accantonate nel risultato d'amministrazione, secondo quanto disposto dal 3° comma dell'art. 60 del D. Lgs. 118/2011"*, ciò in conformità alle relative norme emanate.

Quest'ultime, peraltro, rimandano ai dirigenti delle Ragionerie centrali presso gli Assessorati, la competenza alle variazioni di bilancio per la copertura delle reiscrizioni delle somme perenti, fermo restando, per quanto concerne le *riproduzioni* di somme a valere su

¹⁷ Nota prot. n. 3969 del 10.07.2017.

¹⁸ Nota prot. n. 29483 del 5/06/2019.

capitoli concernenti interventi extra-regionali, il preventivo assenso da parte della Ragioneria Generale.

La struttura di tali variazioni prevede:

- l'incremento dei relativi capitoli di entrata distinti per natura economica della spesa (corrente/capitale) e dell'originaria tipologia della fonte di finanziamento (fondi regionali/extraregionali);
- il corrispondente incremento dei capitoli di spesa specifici;
- successivi decreti di impegno e pagamento;

Alla richiesta di chiarimenti in merito, l'Ente ha fornito evidenza¹⁹ della copertura finanziaria degli impegni da reiscrizione residui perenti sui capitoli pertinenti e delle *riproduzioni* mediante l'utilizzo dell'avanzo vincolato e accantonato al 31/12/2017 come sintetizza la tabella appresso riportata:

¹⁹ Nota prot. n. 38501/17.07.2019, allegati b) ed e), confermata con nota prot. 55533/18.10.2019

Tabella n.3.16: Copertura finanziaria delle reiscrizioni e delle riproduzioni dei residui perenti nel rendiconto 2018

Capitolo	Descrizione	Natura vincolo RISAMM al 31/12/2017	Reiscrizione RP	Riproduzioni RP	TOTALE
		Fondi vincolati :			
2	Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi non regionali - parte corrente	vincoli da trasferimenti	€ 5.666.379,78	€ 52.112,95	€ 5.718.492,73
8	Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi non regionali - parte conto capitale	vincoli da trasferimenti	€ 36.718.913,87	€ 6.097.293,71	€ 42.816.207,58
TOTALE FONDI EXTRAREGIONALI			€ 42.385.293,65	€ 6.149.406,66	€ 48.534.700,31
		<u>Fondi accantonati:</u>			
		Accantonamento residui perenti al 31/12/2017	€ 7.240.427,81	€ 421.881,45	€ 7.662.309,26
		Fondi vincolati :			
7	Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi regionali - parte corrente	Vincoli formalmente attribuiti dall'ente al 31/12/2017	€ 314.338,77	€ 105.114,65	€ 419.453,42
		Vincoli da trasferimenti al 31/12/2017	€ 5.771,52		€ 5.771,52
TOTALE FONDI REGIONALI CORRENTI			€ 7.560.538,10	€ 526.996,10	€ 8.087.534,20
		<u>Fondi accantonati:</u>			
		Accantonamento residui perenti al 31/12/2017	€ 8.531.913,50	€ 7.020.765,14	€ 15.552.678,64
		Fondi vincolati :			
9	Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi regionali - parte conto capitale	Vincoli formalmente attribuiti dall'ente al 31/12/2017	€ 104.892,83	€ 258.991,59	€ 363.884,42
TOTALE FONDI REGIONALI CAPITALE			€ 8.636.806,33	€ 7.279.756,73	€ 15.916.563,06
TOTALE FONDI REGIONALI			€ 16.197.344,43	€ 7.806.752,83	€ 24.004.097,26
TOTALE			€ 58.582.638,08	€ 13.956.159,49	€ 72.538.797,57

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2018 forniti dalla ragioneria generale della Regione-valori in euro

La precedente tabella mette in evidenza che gli impegni complessivamente assunti nel rendiconto 2018, derivanti da reiscrizioni di somme in perenzione e da riproduzioni di somme perente espunte dal conto del bilancio negli esercizi pregressi, ammontano ad oltre 72, 5 milioni di euro di cui 48,5 milioni relativi a fondi extraregionali [42,3 provenienti da reiscrizioni ed € 6.149.406,66 provenienti da *riproduzioni*], e 24 milioni di euro relativi a fondi regionali [16,19 originati da reiscrizioni ed esattamente € 7.806.752,83 (di cui alla sommatoria tabella 6: € 562.996,10 + € 7.279.756,63) provenienti da *riproduzioni*].

La medesima tabella, inoltre, mette in risalto, con riguardo alla natura economica della spesa, che 13,8 milioni di euro afferiscono a spesa di natura corrente e 58,7 milioni di euro a spesa in conto capitale.

Tali importi risultano finanziati:

- per 48,5 milioni di euro con applicazione di avanzo vincolato da trasferimenti (fondi extraregionali)
- per 23,2 milioni di euro mediante l'accantonamento residui perenti (fondi regionali liberi);
- per 783 mila euro mediante l'utilizzo dei fondi vincolati rivenienti dai vincoli formalmente attribuiti dall'ente (fondi regionali vincolati).

In merito, vengono in rilievo i profili problematici sopra segnalati, in ordine alla conformità delle *riproduzioni-riassegnazioni* con il sistema di contabilità armonizzata.

È fuor di dubbio, che la Regione, con riguardo al rendiconto in esame, ha fatto utilizzo anche di meccanismi difformi e controversi rispetto alle previsioni legali, nello specifico per 13,9 milioni di euro, pari al 19% del totale degli impegni riscritti, confermando che gli stessi continuano a rappresentare un evento ricorrente, e non eccezionale, anche a seguito dei moniti provenienti dalla deliberazione di parifica del rendiconto 2017, e degli interventi normativi regionali intervenuti, in asserita conformità al D. Lgs. 118/2011.

In coerenza con le argomentate considerazioni svolte sopra, si deve concludere che le modalità di riproduzione-riassegnazione adottate dalla Regione, o analoghi sistemi volti a collocare somme nel conto del bilancio, asseritamente provenienti dal conto del patrimonio in quanto perente ma rimesse in gioco da atti interruttivi della prescrizione estintiva o istituti equipollenti, nonché l'approvvigionamento del fondo con uno spostamento temporale in avanti, non rappresentano tecniche contabili confacenti al principio della competenza finanziaria potenziata, che impone di imputare gli impegni e gli accertamenti all'esercizio in cui viene a scadere l'obbligazione giuridicamente perfezionata.

Approfondendo la disamina della documentazione pervenuta in fase istruttoria, le perplessità in ordine alla regolare alimentazione del fondo sono aumentate alla stregua di quanto stabilito, sulla costituzione e il funzionamento dello stesso, dal comma 3 dell'art. 60 del D.lgs. 118/2011, nella parte in cui dispone: "*[..] una quota del risultato di amministrazione al 31.12.2014 è accantonata per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20%, fino al 70 % dell'ammontare dei residui perenti*"²⁰.

²⁰ L'intero articolo 60, rubricato *Gestione dei residui*, dispone: **1.** *Costituiscono residui attivi le somme accertate e non rimosse e versate entro il termine dell'esercizio, da iscriversi nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo.* **2.** *Costituiscono residui passivi*

La *ratio* della disposizione risiede nella necessità di recuperare progressivamente la provvista finanziaria per il finanziamento delle reiscrizioni, visto che la previsione del previgente sistema normativo, secondo cui il risultato di amministrazione doveva contenere la detta provvista nella sua interezza, non aveva, spesso, trovato esatta applicazione.

Perciò il precetto in discussione, impone agli enti, qualora inadempienti, di “congelare” una quota del risultato di amministrazione al 31.12.2014 per assicurare la copertura della reiscrizione dei residui perenti; quota, da calcolare con il metodo imposto dalla stessa norma, da incrementare annualmente almeno del 20% sino al massimo del 70%.

Come sopra detto, la Regione Sicilia ha provveduto solo a partire dal risultato di amministrazione rideterminato all'1.1.2015 per effetto del riaccertamento straordinario, tuttavia parametrando l'accantonamento esclusivamente ai residui perenti relativi ai fondi regionali.

Tanto premesso, si deve osservare che per legge gli accantonamenti nel risultato di amministrazione possono essere utilizzati solo per le spese a fronte delle quali vengono effettuati e parametrati; pertanto ha suscitato dubbi il fatto che la Regione abbia utilizzato tale fonte di finanziamento per la *riproduzione* delle somme stralciate dal conto del patrimonio in quanto espunte dalla consistenza dello stock.

In secondo luogo, sempre con riferimento all'esatta utilizzazione della provvista finanziaria messa da parte, viene, certamente, in evidenza il principio di prudenza, con la conseguenza che l'impiego della stessa dovrebbe avvenire, coerentemente con lo scopo dell'armonizzazione contabile, quando il fondo raggiunge il limite previsto dalla legge, ovvero il 70% dello stock.

le somme impegnate a norma dell'art. 56, liquidate o liquidabili, e non pagate entro il termine dell'esercizio, da iscriversi nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo. Non è ammessa la conservazione nel conto dei residui di somme non impegnate a norma dell'art. 56. 3. A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, non è consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione. L'istituto della perenzione amministrativa si applica per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2014. A tal fine, una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è accantonata per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20 per cento, fino al 70 per cento dell'ammontare dei residui perenti. 4. La gestione della competenza è separata da quella dei residui. 5. I residui attivi e passivi di ciascun esercizio sono trasferiti ai corrispondenti capitoli dell'esercizio successivo, separatamente dagli stanziamenti di competenza dello stesso. 6. Tutte le somme iscritte tra le entrate di competenza del bilancio e non accertate entro il termine dell'esercizio costituiscono minori accertamenti rispetto alle previsioni ed a tale titolo concorrono a determinare i risultati finali della gestione. 7. Tutte le somme iscritte negli stanziamenti di competenza del bilancio e non impegnate, a norma dell'art. 56, entro il termine dell'esercizio costituiscono economia di spesa e a tale titolo concorrono a determinare i risultati finali della gestione, escluse le somme iscritte negli stanziamenti relativi ai fondi pluriennali vincolati in corrispondenza di impegni imputati agli esercizi successivi.

Allo stato degli atti, emerge che le modalità iterative con cui la Regione utilizza il fondo, incrementandolo solo dopo avervi attinto, può condurre al raggiungimento della soglia legale, si ripete il 70%, in un arco temporale estremamente dilatato.

Depone in tal senso, il fatto che al 31/12/2018 la consistenza del fondo risulta ancora al 17,6% con un incremento medio annuo nel quadriennio 2015/2018 del 3,13% come appresso esposto:

Tabella n. 3.17: Evoluzione grado di copertura fondo residui perenti 2015-2018 con fondi regionali

Esercizio finanziario	Consistenza dei Residui perenti al 31/12 residui perenti da fondi regionali	Consistenza del fondo reiscrizione residui perenti da fondi regionali	Grado di copertura
	(a)	(b)	(c) = (b/a)
2015	€ 1.087.979.653,30	€ 79.400.000,00	7,30%
2016	€ 935.032.066,59	€ 95.280.000,00	10,19%
2017	€ 835.043.833,35	€ 114.336.000,00	13,69%
2018 (*)	€ 798.629.822,26	€ 140.578.850,86	17,60%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2018 forniti dalla ragioneria generale della Regione-valori in euro

Con la specificazione, che l'importo di € 140.578.850,86 non corrisponde a quello presentato dall'Ente nello schema di rendiconto, ma è stato ricostruito da questo magistrato sulla base dei dati acquisiti.

Sempre dai dati esposti nella tabella che precede, emerge che l'importo dei residui perenti da fondi regionali al 31.12.2017, decurtato del relativo accantonamento, pari ad € 684.293.822,26 (costituito dalla sottrazione di € 140.578.850 da € 798.629.822) unitamente alla eventuale quota dei residui perenti di fondi extraregionali non risulta coperta dai relativi vincoli apposti nel risultato di amministrazione, che, considerate le condizioni di disavanzo dell'ente, è da ricostituire mediante risorse proprie aggiuntive negli esercizi di competenza attraverso lo stanziamento degli accantonamenti ex art. 60 fino a raggiungere il 70% della copertura.

L'argomentazione obiettata in proposito dalla Regione, a seguito di richiesta di chiarimenti, è stata che le reiscrizioni annue su base storica incidono in minima percentuale sullo stock iniziale; tuttavia, l'obiezione resta non comprovata, siccome assente un minimo di analisi prospettica sulla previsione dei flussi finanziari in uscita attesi, derivanti, ad esempio, dai cronoprogrammi delle opere pubbliche, quantomeno nel medio periodo, da mettere in relazione con la dinamica del fondo.

Inoltre, è contraddetta dall'analisi delle singole partite esposte nell'allegato alla relazione dello schema di rendiconto, da cui emerge che oltre 750,6 milioni di euro sono costituiti da residui di importo unitario superiore al milione di euro, di cui 206,7 derivanti da residui perenti del titolo II.

Ad ogni modo, torna in evidenza al riguardo, quanto già sopra osservato e che vale la pena ripetere.

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

Ciò significa che, nel 2018, considerata la percentuale di incidenza del fondo al 31.12.2017 pari al 13,69% del complesso dei residui perenti da fondi regionali, si poteva al più procedere nella stessa misura di copertura delle reiscrizioni, pari a circa 2.159 milioni di euro come da tabella che segue:

Tabella n. 3.18: Ipotesi limite massimo utilizzo accantonamento residui perenti

Anno rendiconto	Residui perenti al 31/12/2017 riportati nel conto del patrimonio	Fondi Regionali	Fondo RP risamm fondi regionali	% accantonamento
2017	€ 1.484.832.718,45	€ 835.043.833,35	€ 114.336.000,00	13,69%

Impegni 2018	Importi finanziati con accantonamento residui perenti	Importo teorico finanziabile col fondo (13,69%)	Importo residuo non finanziabile
	A	B	(A-B)
Reiscrizioni 2018	€ 15.772.341,31	€ 2.159.582,94	€ 13.612.758,37
Riproduzioni 2018	€ 7.442.646,59	0	€ 7.442.646,59
Totale	€ 23.214.987,90	€ 2.159.582,94	€ 21.055.404,96

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2018 forniti dalla ragioneria generale della Regione-valori in euro

Pertanto, considerando anche la situazione di incisivo disavanzo dell'Ente, non si ritengono sussistenti le condizioni per l'utilizzo del fondo residui perenti per il finanziamento delle reiscrizioni nell'esercizio 2018 delle somme originariamente finanziate con fondi regionali se non nei limiti della copertura proporzionale del fondo accantonato nel risultato di amministrazione al 31/12/2017 rispetto all'importo complessivo dello stock; a maggior ragione, sulle argomentazioni già espresse e riprese nel prosieguo, la preclusione vale per le *riproduzioni*.

Sotto tale specifico profilo, nella considerazione che l'importo dei residui perenti e le riproduzioni complessivamente finanziati mediante utilizzo dell'accantonamento residui perenti risulta pari ad € 23.214.987,90 (somma degli importi € 7.560 milioni + € 526 mila + € 8.636 milioni + € 7.279 milioni, come da Tabella *ut supra*, denominata *Copertura finanziaria delle reiscrizioni e delle riproduzioni dei residui perenti nel rendiconto 2018*) le partite che non appaiono conformi al quadro normativo imposto dalla contabilità armonizzata sono pari ad € 21.055.404,96 (13.612.758,37 reiscrizioni residui perenti ed € 7.442.646,59 riproduzioni).

Nel rispetto del massimo contraddittorio, l'individuata anomalia è stata segnalata all'Amministrazione in sede di deferimento in vista dell'adunanza pubblica celebrata il 5.12.2019.

L'Ente ha fatto pervenire memoria scritta, nota n. 66031-A09.01/4.12.2019, richiamata, senza ulteriori ragguagli, dal rappresentante dell'Ente in adunanza.

Le spiegazioni addotte dall'Ente non permettono di superare le perplessità sull'argomento.

Infatti, il richiamato art. 2 della L. r. 19/2017 non autorizza affatto il ricorso ad uno strumento contabile, le "riproduzioni", rispondente a peculiarità molto differenti da quelle che caratterizzano le attuali disposizioni in materia di armonizzazione contabile e schemi di bilancio degli enti territoriali, come sopra argomentato; sicché, risulta inconferente, ai fini dell'accertamento in oggetto, il paventato accesso al sistema di giustizia costituzionale.

Anche a ritenere che, in astratto, il riferimento a parametri normativi ante D. Lgs. 118/2011 non possa essere aprioristicamente escluso, salve verifiche dirette ad accertare che il loro utilizzo, nel concreto, realizzi una violazione ovvero elusione dei precetti posti dal citato decreto legislativo, che costituisce espressione di competenza legislativa esclusiva dello Stato²¹, appare doveroso che ogni fonte diretta a disciplinare i residui, in primo luogo quelli perenti, per non creare incertezze rispetto al nuovo regime di contabilità armonizzata, espella dal sistema congegni/meccanismi, nonché parole e nozioni, anche solo interpretative, che perpetuano la superata struttura basata sul concetto di "riproduzione" e simili.

Parimenti priva di pregio è la confutazione dell'Ente a tenore della quale "riguardo all'osservazione secondo cui il fondo delle perenzioni debba essere utilizzato nel limite della medesima

²¹ Art. 117, co.2, lett. e) Costituzione

percentuale derivante dal rapporto tra il fondo stesso e lo stock delle somme in perenzione al 31.12.2017 (e quindi entro l'importo teorico finanziabile con il fondo di € 2.159.582,94) non pare riscontrarsi nel D. Lgs. 118/2011 e s.m.i. simile limitazione “.

Infatti, in disparte i moniti espressi in proposito nella decisione 4/2018/SS.RR./PARI e nella deliberazione 152/GEST/2018²², in merito, assume significativo valore il rispetto del principio della prudenza²³, come asserito dalla Corte costituzionale²⁴ e ribadito dalla Sezione delle Autonomie²⁵, che, nella fattispecie, non appare affatto osservato, atteso che l'attuale dotazione del fondo residui perenti ha un livello di consistenza lontano dal margine di copertura legale, pari al 70% degli stessi.

D'altronde, segnali sulla fondamentale rilevanza del fondo residui perenti nel sistema di contabilità armonizzata erano già emersi, ma non raccolti dall'Ente, in sede di giudizio sul rendiconto per l'esercizio 2016²⁶.

Passando ad esaminare l'argomento sotto altro aspetto, si rileva che, in sede istruttoria del rendiconto 2017, la Regione riferiva che la copertura delle reiscrizioni dei fondi extraregionali era assicurata dall'avanzo vincolato (€ 3.265.068.029,00), in cui risultavano confluite le relative entrate; conseguentemente, l'accantonamento previsto dall'art 60, co. 3, effettuata nel rendiconto 2017, riguardava esclusivamente i fondi regionali.

Tale asserzione, *illo tempore* testata alla luce del relativo presupposto di applicabilità, cioè a dire che l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione fosse avvenuta entro la capienza degli importi specifici, in conformità della condizione prevista al punto 9.11.4 dell'allegato 4/1 al D. Lgs. 118/2011, risultò vaga, per lacuna riguardante *l'elenco analitico* previsto dalla Legge, che, seppur richiesto con nota istruttoria, non fu mai fornito.

L'elenco analitico in discussione è presente nello schema di rendiconto che si analizza, tuttavia la disamina a cui è stato sottoposto non ha dato esiti soddisfacenti.

²² La Deliberazione 152/GEST/2018 è stata oggetto di diverse valutazioni della Giunta regionale, anche con riguardo alle misure correttive da adottare in merito alla gestione del fondo in esame. Il detto Organo ha sottoposto all'ARS la deliberazione n. 476/21.11.2018 concernente la *“Deliberazione n. 362/2018 con allegate le tabelle A e B contenenti le misure correttive conseguenti alla deliberazione n 152/ 2018/ GEST”*, approvata dall'ARS con L. r. n. 20/29.11.2018.

²³ ²³ Allegato 1 art. 9 D. Lgs. 118/2011

²⁴ Corte Cost. sentenza n. 70/2012.

²⁵ Sezione delle Autonomie deliberazione n. 14/AUT/2006.

²⁶ Il detto giudizio è stato sospeso, con ordinanza n.2/2017/SS.RR./PARI, per instaurare il contraddittorio in merito alla composizione di alcune partite da accantonare nel risultato di amministrazione, tra le quali quella relativa al “Fondo residui perenti”.

Invero, la ricostruzione iniziale dell'importo dell'avanzo delle singole poste evidenzia l'utilizzo di disavanzi per finanziare reiscrizioni e *riproduzioni* di residui perenti come di seguito schematizzato:

Tabella n. 3.19: Utilizzo avanzo per il finanziamento dei residui perenti superiore alle disponibilità effettive al 31/12/2017

Capitolo di entrata	Capitolo di spesa	Impegni residui perenti	Risorsa vincolata al 31/12/2017
	(a)	(b)	(b)
2	413322	€ 382.894,50	-€ 353.977.643,00
8	583307	€ 9.175,51	-€ 12.620.182,68
8	717914	€ 1.531.419,36	-€ 12.620.182,68
8	717915	€ 27.032,00	-€ 12.620.182,68
8	772413	€ 4.123,22	-€ 12.620.182,68
TOTALE		€ 1.954.644,59	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2018 forniti dalla ragioneria generale della Regione-valori in euro

La circostanza che, fra i residui perenti finanziati con i vincoli da trasferimenti accantonati nel risultato di amministrazione, l'importo di € 1.954.644,59 risulta finanziato a fronte di vincoli negativi, ha suscitato dubbi rappresentati all'Ente.

Quest'ultimo, con la memoria scritta n. 66031-A09.01/4.12.2019, a cui si è fatto rinvio nell'adunanza pubblica del 5.12.2019, ha contraddetto affermando che gli importi negativi riassunti nell'apposita tabella sintetica contenuta nel deferimento sono stati superati "in quanto nell'elenco analitico delle risorse vincolate inserito nella relazione al rendiconto, secondo la formulazione del documento contabile operata con la delibera di G.R. n. 281/2019 non risultano più valori negativi".

Le argomentazioni espresse a sostegno della tesi prospettata non trovano riscontro in altri atti e i documenti acquisiti ai fini del presente giudizio di parificazione.

Infatti, la stesura della tabella *ut supra*, confutata dalla Regione, è avvenuta riepilogando e aggregando dati e appostamenti riportati in pregressi documenti contabili provenienti dal medesimo ente.

L'assenza di copertura che viene in rilievo attiene a fondi dell'area sanitaria relativi al Programma Operativo FSE della Regione Siciliana 2007/2013 che erano in disavanzo all'1.1.2018.

Tali fondi sono rimasti in disavanzo in quanto i corrispondenti vincoli negativi sono stati eliminati al 31.12.2019, siccome hanno ricevuto copertura con incremento a valere sul disavanzo dei fondi regionali.

Peraltro, la sussistenza di vincolo negativo al 1.1.2018 del PO FSE rimane confermata da pregresso documento pervenuto dalla Regione in cui si segnala la sussistenza di un disavanzo ai sensi dell'art.1 comma 874 della L. 145/2018.

Sulle predette osservazioni, l'argomento critico contrapposto dalla Regione rimane senz'altro privato del suo fondamento.

Conseguentemente, l'importo di € 1.954.644,59 segnalato in tabella, risultando finanziato a fronte di vincoli negativi, realizza una difformità contabile, siccome alimenta "pericolose logiche di finanziamento in deficit", con pregiudizio degli equilibri generali di bilancio e violazione del principio della prudenza e della rappresentazione veritiera e corretta delle poste.

Ancora, confrontando l'atto sotto scrutinio con i massimi atti contabili del precedente esercizio, derivano singolarità, che, pur non difformi dal quadro di riferimento, destano confusione.

La consistenza del fondo residui perenti complessivamente accantonato nel risultato di amministrazione al 31/12/2018, risulta pari ad € 520.966.376,29 contro l'importo di 114.336.000,00 al 31/12/2017, come da successiva tabella.

Tabella n. 3.20: Composizione accantonamento residui perenti nel risultato di amministrazione

Accantonamento residui perenti	Rendiconto 2017	Schema di Rendiconto approvato con deliberazione di Giunta Regionale n. 281/2019
Fondi regionali	€ 114.336.000,00	€ 137.203.200,00
Accantonamento vincoli formalmente attribuiti dall'ente		€ 2.288.837,86
Accantonamento parte destinata agli investimenti		€ 1.086.813,00
Totale accantonamento Fondi regionali	€ 114.336.000,00	€ 140.578.850,86
Accantonamento vincoli da trasferimenti		€ 379.981.975,43
TOTALE	114.336.000,00	520.560.826,29

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2018 forniti dalla ragioneria generale della Regione-valori in euro

La precedente tabella restituisce un rendiconto 2018 con accantonamento di oltre 520 milioni euro, circa 5 volte superiore a quello, di circa 115 milioni di euro, riferito al pregresso esercizio.

La ragione del vistoso divario tra i due importi è dovuta al fatto che la Regione nel 2018, a differenza dell'esercizio 2017, ha ritenuto di operare un accantonamento anche per i fondi extraregionali, pari ad € 379.981.975,43, corrispondente al 70% dell'intero stock al 31/12/2018 pari ad € 542.831.393,47, e di creare un accantonamento specifico per i fondi regionali nei vincoli formalmente attribuiti dall'Ente e nella parte destinata agli investimenti.

Durante l'istruttoria, l'Ente ha riferito che il detto importo, di € 379.981.975,43, è stato portato in detrazione dall'ammontare complessivo dell'avanzo da trasferimenti di cui alla corrispondente quota vincolata del risultato di amministrazione.

Premesso che, nella decisione di parifica per l'esercizio 2017, il fatto che la Regione non avesse proceduto ad accantonamento dei residui perenti per i fondi extraregionali non è stato contestato, si osserva che l'iniziativa della Regione assume natura meramente formale, siccome l'accantonamento dei fondi extraregionali deve essere garantito solo a fronte dei residui perenti che non trovano copertura nei relativi vincoli; con la conseguenza che la metodologia in questione non assicura una delle principali finalità perseguite dal citato D.

Lgs. 118, cioè la trasparenza, con il rischio di rendere confusa la “fruibilità delle informazioni finanziarie, economiche e patrimoniali del sistema di bilancio”²⁷.

Per quanto riguarda, più specificamente, la dinamica evolutiva del fondo in esame viene in rilievo lo schema prodotto dalla Regione che appresso si trascrive.

Tabella n. 3.21: Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione

Elenco analitico delle risorse accantonate rappresentate nel prospetto del Risultato di amministrazione					
Capitolo di spesa	Descrizione	Risorse accantonate al 31/12/2017	Utilizzo accantonamenti nell'esercizio 2018	Accantonamenti stanziati nell'esercizio 2018 (*)	Risorse accantonate al 31/12/2018
(l'ente non ha effettuato alcun accantonamento nel bilancio di previsione)	Accantonamento residui perenti	€ 114.336.000,00	€ 16.191.572,91	€ 422.821.949,20	€ 520.966.376,29
(*) l'ente non ha stanziato alcun accantonamento nel bilancio 2018 come specificato nel precedente paragrafo					

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati schema rendiconto 2018 (pag 127 rel.gest)-valori in milioni di euro

Tuttavia, il riportato schema contrasta con quanto asserito in altri passaggi dello stesso atto regionale, e quanto rappresentato nelle note istruttorie di riscontro alle richieste di questo Magistrato, circa il finanziamento delle reiscrizioni e *riproduzioni* dei residui perenti da fondi regionali.

In disparte che lo schema riporta € 520.966.376,29 mentre altri atti regionali riferiscono il diverso importo, considerato esatto dalla Regione, di € 520.560.826,29, l'incremento dell'accantonamento imputabile ai fondi regionali non vincolati risulta di fatto superiore, e corrispondente ad € 50.241.176,60, rispetto a quello riferito dalla regione di € 22.867.200,00 (20% di 114.336.000,00), siccome la Regione omette di considerare nel computo i presunti utilizzi del fondo nel 2018, come ricostruito nella tabella che segue:

Tabella n. 3.22: ricostruzione variazioni effettive fondo residui perenti

Rideterminazione variazioni fondo residui perenti accantonati nel risultato di amministrazione									
Capitolo di spesa	Descrizione	Risorse accantonate al 31/12/2017	Utilizzo accantonamenti nell'esercizio 2018 per reiscrizione dei residui perenti da fondi regionali	Utilizzo accantonamenti nell'esercizio 2018 per riproduzione dei residui perenti da fondi regionali	Incremento fondo da accantonamenti 2018	Saldo variazioni	Risorse teoriche da accantonate al 31/12/2018	Residui perenti al 31/12/2018	% di copertura
(l'ente non ha effettuato alcun accantonamento nel bilancio di previsione)	Accantonamento residui perenti fondi regionali	€ 114.336.000,00	€ 16.191.572,91	€ 7.806.752,83	€ 50.241.176,60	€ 26.242.850,86	€ 140.578.850,86	€ 798.629.822,26	18%
	Accantonamento residui perenti fondi extraregionali				€ 379.981.975,43	€ 379.981.975,43	€ 379.981.975,43	€ 542.831.393,47	70%
TOTALE SOMME DA ACCANTONARE NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2018		€ 114.336.000,00	€ 16.191.572,91	€ 7.806.752,83	€ 430.223.152,03	€ 406.224.826,29	€ 520.560.826,29	€ 1.341.461.215,73	39%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2018 forniti dalla ragioneria generale della Regione-valori in euro

²⁷ Cfr. art. 12 e All. 1 art. 14

La precedente tabella dimostra che la Regione, come confermato in atti, anche per il 2018 ha incrementato il fondo residui perenti accantonato nel risultato di amministrazione “a debito” ossia senza preventiva alimentazione con apposito stanziamento non soggetto ad impegno all’interno della missione 20 del bilancio di previsione 2018.

Perciò, anche il minor importo segnalato dalla Regione, di € 22.867.200,00, ha suscitato dubbi in ordine alla conformità a legge; perplessità di maggiore spessore a fronte del maggiore importo individuato da questo Magistrato, corrispondente ad € 50.241.176,60.

La circostanza dubbia in esame ha formato oggetto della relazione di deferimento.

Con riscontro prot.n. n. 66031-A09.01/4.12.2019, confermato in toto in sede di adunanza pubblica, l’Amministrazione ha fatto rinvio a quanto precedentemente riferito con prot.n. 29483 del 5.6.2019, ribadendo che *“la copertura per le iscrizioni di extraregionali vincolati è assicurata dall’avanzo di amministrazione dei fondi vincolati e l’applicazione già nel bilancio di previsione di tale quota non è prevista in maniera obbligatoria dalle disposizioni del D. Lgs. 118/2011”*.

La risposta della Regione è fuorviante siccome prende in esclusiva considerazione il *mero lapsus calami* presente nella parte finale del deferimento dove la posta di € 50.241.176,60 viene ascritta a fondi extraregionali e non a fondi regionali, come esattamente indicato nella tabella sintetica di riferimento e nella contestuale narrativa a supporto motivazionale.

La svista *de quo* è inidonea a incidere sulla corretta individuazione della difformità contestata e sui conseguenti pertinenti chiarimenti richiesti da queste SS.RR.

Del resto, l’accantonamento per fondi extraregionali, pari ad € 379.981.975,3, menzionati nella tabella in discussione, non ha formato oggetto di contestazione; mentre la nota prot. 29483 del 5/06/2019, al punto 4, ripropone riferimenti all’istituto della *“riproduzione”*, in asserita osservanza del punto 8 dell’art. 42 del D. Lgs. n. 115/2011, che, invece, si esprime in termini di iscrizione/reiscrizione.

La descritta modalità di incremento “a debito”, pur in linea teorica ammissibile per gli Enti che presentano una quota di risultato di amministrazione disponibile lettera e) positiva, fino a concorrenza di tale importo, non è realizzabile dalla Regione siciliana, considerato l’incisivo disavanzo che patisce²⁸.

²⁸ Cfr. Deliberazione n. 17/SEZAUT/2017/FRG citata.

L'omesso stanziamento della quota di alimentazione del fondo residui perenti nel bilancio di previsione 2018 appare, agli atti, discordante rispetto al quadro contabile armonizzato, in quanto ha determinato un peggioramento del disavanzo di amministrazione per lo specifico importo d'incremento del fondo di € 50.241.176,60.

In conclusione, i tre importi emersi e segnalati, rispettivamente di € 21.055.404,96, € 1.954.644,59 ed € 50.241.176,60, discendono da operazioni contabili realizzate in difformità dei vigenti fondamentali principi che regolano il risultato di amministrazione, concorrendo a mettere in crisi la capacità della Regione di sostenere gli equilibri.

3.4 Il Fondo perdite società partecipate

La disordinata crescita delle società a partecipazione pubblica verificatasi nell'ultimo periodo, ha indotto il Legislatore ad intervenire con diversi provvedimenti per limitare effetti distorsivi sull'economia generale e sulla finanza pubblica²⁹.

La normativa di riferimento è attualmente contenuta nel D.lgs. n. 175/2016, "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", che riordina in forma organica la copiosa produzione normativa precedentemente intervenuta, disciplinando la costituzione, l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte della P.A. in società totalmente o parzialmente partecipate, in via diretta o indiretta, nel rispetto dei principi indicati agli artt. 4 e 5 e della disciplina europea.³⁰

Il fondo perdite per le società partecipate, è stato inizialmente disciplinato dalla legge di stabilità 2014³¹, le cui norme sono state riprese, con modifiche minime volte a rendere maggiormente chiaro il testo, dall'art. 21 del T.U.

Al fine di introdurre una maggiore trasparenza ed un più immediato collegamento tra i risultati delle partecipate ed il bilancio delle amministrazioni partecipanti, il fondo in esame viene alimentato con un accantonamento "graduale", per cui, in presenza di adozione della contabilità finanziaria:

a) l'Ente partecipante a società che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013

²⁹ *Ex multis* Corte cost., Sent. n. 144 /2016; Deliberazione n. 27/SEZAUT/2017/FRG.

³⁰ *cfr.* "Documento di lavoro dei servizi della Commissione" Europea del 26.02.2016. In particolare, la "Relazione per paese relativa all'Italia 2016".

³¹ Art. 1 co. 550 e ss. L. n. 147/2013.

migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016; qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b);

b) l'Ente partecipante a società che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.

Tuttavia, l'accantonamento deve essere compiuto dalle Amministrazioni partecipanti con riguardo unicamente alle società che risultano nell'ultimo esercizio in perdita, non immediatamente ripianata, proporzionalmente alla quota di partecipazione posseduta; mentre, nel calcolo dell'accantonamento, non entrano le società in liquidazione.

La normativa chiarisce che nel caso di società che svolge servizi pubblici a rete di rilevanza economica, per "*risultato di esercizio*" si intende la differenza tra Valore e Costi della produzione, desumibile dal Conto Economico, ex art. 2425 c.c.; negli altri casi si intende il risultato netto d'esercizio; se la società redige un bilancio consolidato, il risultato da considerare è quello relativo a tale bilancio.

Infine, dispone che l'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione qualora l'Ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.

Uno dei maggiori chiarimenti recati dall'art. 21 del T.U., si coglie nello specifico riconoscimento di un collegamento diretto tra il totale degli accantonamenti contenuti nel fondo e l'istituto del bilancio consolidato di cui allegato 4/4 del D.lgs. 118/2011.

Ciò, allo scopo di mettere qualunque partecipante in condizione di potere effettivamente affrontare il rischio d'intervento finanziario, derivante dalla *mala gestio* della partecipata.

Al fine, le disposizioni dell'art. 21 sono poste in stretta connessione logica e causale con altre norme contenute nello stesso T.U.; principalmente con quelle di cui all'art. 14, in punto

di c.d. “Divieto di soccorso finanziario”³², e con quelle che dispongono i “Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico” di cui all'art. 6, co. da 2 a 5³³.

Peraltro, nella stessa direzione, per mettere in chiaro i rapporti finanziari tra Amministrazione partecipante e le proprie società partecipate, è volto l'obbligo di dimostrare la conciliazione dei rapporti di debito-credito ex art. 11, co. 6, lett. j, del D.lgs. n. 118/2011.³⁴

Lo stesso è a dire, con riguardo al principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (punto 2 All. 4/1 D.lgs. 118/2011), considerato che gli obiettivi di gestione perseguiti dall'Amministrazione devono tener conto anche del sistema del “gruppo amministrazione pubblica” (c.d. G.A.P.).³⁵

³² Art. 14 rubricato “Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica” dispone “[..]Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, co. 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari[.]Attraverso un idoneo piano di risanamento. “[..]Non costituisce provvedimento adeguato, [..], la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'Amministrazione o delle Amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale” comprovante “la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del co.2, anche in deroga al co. 5. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, co., della L. n. 196/2009, non possono, [..]” salvi artt. 2447 e 2482-ter del c.c., “sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, [..] che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, [..] comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'art. 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare” i tassativi interessi elencati nella stessa norma “su richiesta della Amministrazione interessata, con D.P.C.M., adottato su proposta del Ministro MEF, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma.

³³ L'art. 6 nella parte che interessa dispone: “Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione di cui al co.4. Fatte salve le funzioni degli organi di controllo[.], le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, [..], gli strumenti di governo societario con i seguenti: a) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, [..]; b) un ufficio di controllo interno[.]che collabora con l'organo di controllo statutario, [..]” a cui “trasmette periodicamente relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione; c) codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori[.]d) programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'UE. Gli strumenti eventualmente adottati ai sensi del co.3 sono indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio. Qualora le società a controllo pubblico non integrino gli strumenti di governo societario con quelli di cui al co.3, danno conto delle ragioni all'interno della relazione di cui al co.4.”.

³⁴ Per l'art. 11, D.lgs. n. 118/2011: “La relazione sulla gestione allegata al rendiconto è un documento illustrativo della gestione dell'ente, nonché dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio” che in particolare deve illustrare “gli esiti della verifica dei crediti-debiti reciproci con i propri enti strumentali-controllati-partecipati [..] evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'Ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”; Cfr. deliberazione n.2/SEZAUT/2016/QMIG.

³⁵ L'allegato n. 4/1 dispone: “Gli obiettivi strategici, nell'ambito di ciascuna missione, sono definiti con riferimento all'Ente. Per ogni obiettivo strategico è individuato anche il contributo che il gruppo amministrazione pubblica (c.d. G.A.P.) può e deve fornire per il suo conseguimento” e inoltre con riguardo al bilancio di previsione che quest'ultimo deve comprendere diversi allegati tra cui “le risultanze dei rendiconti e dei bilanci consolidati[.] dei soggetti considerati nel G.A.P.” di cui al principio applicato allegato n. 4/4 del D.lgs n.118/2011, n. 118 e s.m.i., relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce.

Si può asserire, in conclusione, che, negli ultimi anni, l'obiettivo perseguito dalle prescrizioni normative in materia è stato quello di portare alla luce l'eventuale peggioramento dei risultati di bilancio dell'Ente partecipante a causa delle perdite eventualmente riportate dalle partecipate, con ciò fissando l'estrema importanza che assume il risultato negativo delle partecipate nel bilancio dell'Ente medesimo.

Depone in tal senso, soprattutto, l'enunciato presente nell'art. 21 del T.U., che pone un chiaro nesso funzionale tra i principi contabili che regolano il consolidamento dei conti delle Amministrazioni territoriali e la normativa *de quo*, che prescrive di accantonare nel risultato di amministrazione specifiche risorse per le perdite delle società partecipate

L'assenza o l'incompletezza del fondo riguardo alle società partecipate che, alla luce del consolidato annuale, devono parteciparvi, così come la sottostima/incongruenza degli accantonamenti effettuati pregiudicano gli equilibri di bilancio e la governabilità dei conti della partecipante.

Nelle dette ipotesi, di mancanza, totale o parziale, del fondo, e di sottovalutazione degli accantonamenti, siccome non conformi a quelli imposti dalla Legge, si crea un ampliamento del risultato disponibile in contrasto con i principi di veridicità-correttezza del bilancio.

E, in ultima analisi, un risultato di amministrazione non correttamente determinato, che espone un avanzo non autentico, ovvero un disavanzo più incisivo e qualificante rispetto a quello riportato negli atti di bilancio.

In prossimità del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana esercizio 2018, con PEC del 21.5.2019, si sono chieste notizie, basate sui dati del preconsuntivo, sull'all'accantonamento effettuato nell'apposito fondo vincolato per la copertura delle perdite delle società partecipate, oggetto di esame.

La richiesta ha avuto riscontro con la trasmissione di una relazione, articolata in tabelle, tuttavia, come riconosciuto dalla stessa Regione, lacunosa in parte narrativa.

Insufficienza da ascrivere, a detta dell'Ente, alla scarsa propensione di alcune società partecipate di adempiere agli obblighi contabili e comportamentali a cui sono legalmente sottoposte³⁶.

Riassuntivamente, l'Amministrazione ha evidenziato che al 31.12.2018, nell'apposito fondo vincolato sono stati disposti accantonamenti per totali € 4.778.011,00 per le perdite

³⁶ Principalmente i doveri prescritti nelle norme riportate sopra alle note 4, 5 e 6.

subite esclusivamente da 4 società partecipate, e cioè 1) AST spa, 2) Parco scientifico e tecnologico, 3) Maas spa, 4) Sicilia digitale spa.

I dati pervenuti sono stati riscontrati alla luce dei principali documenti contabili regionali del triennio 2015-2017, pervenuti a questa Sezione a cura dell'Ente, ovvero pubblicati sul relativo sito istituzionale, nonché con le decisioni di parifica, e atti connessi, intervenute sui rendiconti regionali esercizi 2015, 2016 e 2017.

La comparazione documentale ha dato esiti contrastanti con le prescrizioni introdotte dalla contabilità armonizzata, sopra evidenziate, in merito alla gestione delle società partecipate.

Nel successivo schema di rendiconto predisposto dalla Giunta regionale, pervenuto il 17.9.2019 prot. Reg. 48117/B.18.01, si attesta che l'importo accantonato nel Risultato di Amministrazione, sulla base dei dati di bilancio dell'esercizio 2018 e in proporzione alla percentuale di partecipazione azionaria posseduta, ammonta a complessivi € 4.778.010,26.

L'Ente ha riassunto gli elementi fondamentali di calcolo per giungere al detto importo di € 4.778.010,26 nel prospetto riepilogativo che si trascrive:

Tabella n. 3.23

n.	Denominazione	Anno perdita	Accantonamento in €
1	Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a.	2014	€ 435.497,91
2	AST s.p.a.	2015	€ 122.223,00
3	MAAS s.c.p.a.	2016	€ 1.113.375,73
4	Sicilia Digitale s.p.a.	2016	€ 739.707,00
5	l'AST s.p.a.	2017	€ 851.122,00
6	MAAS s.c.p.a.	2017	€ 1.516.084,62
CONSISTENZA TOTALE DEL FONDO			€ 4.778.010,26

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

In separati prospetti ha dato conto delle operazioni matematiche effettuate per giungere all'importo complessivo, con riguardo ad ogni singola società partecipata a partire dal 2014.

In sostanza, lo schema di rendiconto in esame ha confermato gli elementi informativi trasmessi anteriormente, sulla base dei dati di preconsuntivo, con persistenza dei profili di dubbio precedentemente emersi in ordine all'avvenuta strutturazione soggettiva ed oggettiva del fondo, in adempimento dell'appropriata normativa prescritta dal T.U. in

materia di società a partecipazione pubblica, alla luce delle connesse disposizioni di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni.

Perciò, con tre successive note istruttorie si sono chieste spiegazioni in merito ad alcuni aspetti qualitativi e quantitativi delle partecipazioni regionali.

In assenza di tempestivo riscontro si è sollecitato l'Ente a rispondere con una unica narrativa idonea a chiarire tutti gli aspetti problematici precedentemente rilevati; il riscontro è pervenuto il 29.10. 2019.

Nella detta relazione l'Ente ha asserito che, al netto dei disallineamenti segnalati nelle note istruttorie rispetto ad altri atti regionali, ad esempio il DEF regionale 2019-2021, dovuti ad errori materiali, e a successivi ampliamenti dell'elenco, ad esempio la RESAIS che, nel 2019, da società detenuta indirettamente e divenuta a partecipazione diretta, al 31.12.2018 la Regione partecipava direttamente, e per la quota indicata, alle società indicate nella tabella appresso trascritta:

Tabella n. 3.24

Società a partecipazione diretta Denominazione		% di partecipazione
1	Servizi Ausiliari Sicilia Scpa	87,72
2	Sicilia Digitale SpA	100,00
3	Riscossione Sicilia S.p.a.	99,95
4	SEUS Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria S.C.p.a	53,25
5	Società Interporti Sicilia S.p.a.	34,11→89,71
6	Azienda Siciliana Trasporti S.p.a.	100,00
7	IRFIS Finsicilia S.p.a.	100,00
8	Mercati Agro Alimentari Scpa	95,33
9	AIRGEST S.p.a	63,68→99,93→99,95
10	Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia S.C.p.A	87,90
11	Siciliacque S.p.a.	25,00
12	Distretto TecnoL. "Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica Sicilia Trasporti Navali Commerciali-Diporto S.C.a.r.l.	7,20
13	Consorzio ricerca innovazione tecnol. Agro-Bio-Pesca ecompatibile S.C.a.r.l	9,33

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Con la specificazione che, con riguardo alla Società Interporti Sicilia S.p.a. la quota di partecipazione si è assestata al 89,71 a seguito di ricapitalizzazione e lo stesso è a dire per AIRGEST S.p.a con riguardo alla quota del 99,95.

Allo stato degli atti, epurando, la precedente tabella dalle società che hanno beneficiato di ricapitalizzazione e da quelle che presentano nell'ultimo bilancio disponibile un risultato di esercizio in utile, emerge un dato soggettivo uguale a quello rappresentato dalla Regione.

Con la conseguenza che, sotto tale profilo, senza scendere nel merito delle ricapitalizzazioni effettuate, di recente, a favore di Interporti siciliani spa e di Airgest spa, e, precedentemente, in beneficio di Riscossione Sicilia spa, le informazioni e i dati riportati nello schema di rendiconto in esame sembrano corrispondere alle prescrizioni contenute nell'art. 21 del D. Lgs. n. 175/2016.

Al 31.12.2018, le società partecipate ricadenti nelle previsioni legali che impongono l'accantonamento nell'apposito fondo vincolato erano, stando ai dati trasmessi dalla Regione erano: l'AST s.p.a., MAAS s.c.p.a. Sicilia Digitale s.p.a. e Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a.

Invece, allo stato degli atti, l'importo complessivo predisposto nel fondo in esame, pari ad € 4.778.010,26, non è apparso esatto, sotto l'aspetto quantitativo, nella misura in cui l'Ente non ha calcolato l'ulteriore peso derivante dall'obbligo di accantonamento di risorse connesso alle perdite di esercizio registrate dalla società Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a. negli anni dal 2015-2017, appostando solo l'accantonamento relativo all'anno 2014, pari ad € 435.497,91.

Sollevata durante l'attività istruttoria la relativa questione, la Regione ha riferito che, nel caso di specie, non ha proceduto ad ulteriori accantonamenti sul presupposto che la detta partecipata ha chiesto la ricapitalizzazione.

Il presupposto da cui partire per valutare la logicità dell'argomentazione opposta, si rinviene nei conti di reddito emergenti dai bilanci della detta partecipata come appresso riportati: anno 2017 perdite per € 2.330.524,00, anno 2016 perdite di € 1.342.661,00, anno 2015 utili per € 686,00, anno 2014 perdite per € 495.000,00 anno 2013 perdite per € 634.000,00, anno 2012 perdite per € 1.331.000 e anno 2011 perdite per € 828.000,00.

I suddetti dati confermano che la società Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a ha registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio, e lo stesso è avvenuto

nell'esercizio 2017; con ciò sussistendo gli elementi negativi di gestione finanziaria che, ex art. 21 T.U., esigono l'accantonamento nel fondo vincolato.

Lo stesso non si può affermare, sempre alla luce delle disposizioni contenute nel citato art. 21, per l'elemento positivo idoneo ad escludere l'accantonamento, consistente nel ripiano della perdita da parte della partecipata o della partecipante ovvero che quest'ultima dismetta la partecipazione oppure, ancora, che la partecipata sia posta in liquidazione.

Invero, la ricapitalizzazione *in fieri*, rappresentata dall'Amministrazione a favore della società Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a, non rientra affatto tra le cause di esclusione dall'applicazione della disciplina di cui al citato art. 21.

Pertanto, sono rimasti serie perplessità sulla esatta quantificazione del fondo al 31.12.2018, con riguardo alle quattro società individuate dall'Amministrazione.

Infatti, dalla disamina di tutti gli atti pervenuti sino a quel momento, è emerso che il detto fondo doveva avere maggiore consistenza, e contenere gli ulteriori importi per le perdite di esercizio subite dalla società *de quo*, infondatamente non appostati dalla Regione, come da tabella appresso raffigurata:

Tabella n. 3.25

Parco Scientifico e Tecnologico S.c.p.a. - calcoli in €/MLN				
Anno	Perdita d'esercizio	Quota 87,90%	Quota % da accantonare	Somma da accantonare
2014	-€ 495.447,00	-€ 435.497,91	25%	€ 108.874,50
2015	€ 686,00		50%	
2016	-€ 1.342.661,00	-€ 1.180.199,02	75%	€ 885.149,26
2017	-€ 2.330.524,00	-€ 2.048.530,60	100%	€ 2.048.530,60
TOTALE	-€ 4.167.946,00	-€ 3.664.227,53		€ 3.042.554,36

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Regione

Con la precisazione che la somma di 3.042.554,36 corrisponde al totale, da cui va sottratto l'importo già conteggiato dalla Regione pari ad € 435.497,91 per l'anno 2014; infatti dall'esame dei documenti acquisiti è risultato che nel 2014 l'Amministrazione, piuttosto che accantonare a favore di Parco Scientifico e Tecnologico s.c.p.a l'esatta percentuale imposta dalla legge di € 108.874,50, ha messo da parte € 435.497,91.

Defalcato da € 3.042.554,36 l'importo di € 435.497,91, si è pervenuti alla cifra di € 2.607.056,44, corrispondente all'ulteriore accantonamento da riversare nel fondo per le perdite subite da Parco Scientifico e Tecnologico S.c.p.a.

L'individuata lacuna quantitativa del fondo è stata segnalata all'Ente in sede di deferimento evoluto nell' adunanza pubblica il 5.12.2019.

Le argomentazioni prospettate dalla Regione per superare la confutazione, sono giunte con memoria scritta, nota n. 66031-A09.01/4.12.2019, richiamata, senza ulteriori raggugli, dal rappresentante dell'Ente in adunanza.

L'Ente ha letteralmente riferito: *“La consistenza del fondo che al 31.12.2018 ammonta ad € 4.778.010,26, [...] è formata dagli accantonamenti di volta in volta effettuati negli anni 2014,2015, 2016 e 2017. Con specifico riferimento a Parco Scientifico e Tecnologico S.c.p.a occorre però rappresentare che al 31.12.2018 la perdita di esercizio 2018 ammontava ad € 398.037 di cui € 112.286 riguardante la perdita al 30.6.2018 già coperta a seguito di riduzione del capitale sociale, verbale di assemblea straordinaria del 26.10.2018 [...] residuando quindi una ulteriore perdita di esercizio pari ad € 285.751[...] in data 26.10.2018 l'assemblea straordinaria ha deliberato la riduzione del capitale sociale per l'intero importo delle perdite subite fino a tutto il 30.6.2018, utilizzando a tal fine anche € 24 di riserve all'epoca allocate in bilancio. L'effettiva perdita che residua al termine dell'esercizio 2018 ammonta quindi ai suindicati € 285.751 a fronte degli accantonati € 435.497,31, e quanto procede atteso che la volontà dei soci, poi concretizzatasi con l'assemblea straordinaria del 26.10.2018 era già orientata alla copertura delle perdite attraverso la riduzione del capitale sociale, piuttosto che attraverso la ricapitalizzazione della società, ha fatto sì che non occorresse alcun accantonamento”.*

L' argomentazione prospettata non supera i rilievi presenti nel deferimento, infatti anche ammettendo che nel 2018 la perdita di esercizio ammontava ad € 398.037, e che l'assemblea straordinaria del 26.10.2018 era già orientata alla copertura delle perdite attraverso la riduzione del capitale sociale, piuttosto che con ricapitalizzazione, si deve prendere atto che la società ha reagito con ritardo e molto insufficientemente ai negativi conti di reddito emergenti dal bilancio 2016 (perdite di € 1.342.661,00) e dal bilancio 2017 (perdite per € 2.330.524,00).

Di conseguenza, la Regione avrebbe dovuto allocare nell'apposito fondo gli accantonamenti, nella prevista misura legale, per le perdite conseguite negli esercizi precedenti dalla partecipata Parco Scientifico e Tecnologico S.c.p.a, come prescritto nell'art. 21 del T.U.

Cionondimeno, si deve osservare che sotto l'aspetto oggettivo/quantitativo la composizione del fondo non è avvenuta nel rispetto di molteplici principi fondamentali

fissati dall'allegato 1 del D.lgs. 118/2011³⁷, oltre che dei predetti tassativi criteri fissati dal citato art. 21 del T.U. sulle società partecipate dalle amministrazioni locali.

L'accertata persistenza, allo stato degli atti, di un approccio, della Regione riguardo ai rapporti con le società partecipate, distaccato rispetto all'attuale ordinamento contabile di cui al D.lgs. 118/2011 e s.m.i., induce rilevanti perplessità sulla corretta individuazione soggettiva/qualitativa del fondo, in coerenza con le asserzioni provenienti dalle Sezione delle Autonomie³⁸ e ai moniti espressi sulla gestione delle partecipate dalla relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto 2017³⁹.

Quest'ultimo documento, in conformità alla funzione perseguita, partendo dai dati accertati con la verifica formalizzata nella deliberazione n 152/2018/ GEST, oltre che pregevoli esortazioni sulla dovuta osservanza di quanto disposto dal nuovo ordinamento contabile in punto di Bilancio consolidato nell'ambito della più generale tematica delle società partecipate⁴⁰, ha accertato irregolarità gestionali di forte impatto, per quantità e qualità, sulla effettiva composizione del fondo in esame⁴¹.

Con la precisazione che la relazione in discussione, acclusa alla parifica n. 4/2018/SS.RR., ha approfondito gli aspetti d'interesse *singulatim* e poi, in via conclusionale, li ha trattati *omnia* come *unicum* discorsivo volto a fare emergere nettamente le implicazioni derivanti dalla mancata osservanza dei precetti posti dal D.lgs. 118/2011 e dal T.U. società partecipate.

Si ritiene utile riportare, una tra le più incisive riflessioni conclusive contenute nella detta relazione, che recita: "la Regione [...] è riuscita a redigere nel 2017 l'elenco degli enti-

³⁷ Nello specifico art. 5 sulla veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità; art. 8 sulla congruità; art. 9 sulla prudenza e art. 10 sulla coerenza.

³⁸ Deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR, richiamata dalla n 22/SEZAUT/2018/INPR, a tenore del quale: "La disciplina del T.U., benché intitolata al riordino delle partecipazioni societarie, contiene un implicito riferimento alle norme dell'art. 11-quater, D.lgs. n. 118/2011 e al G.A.P. citato nel principio contabile applicato 4/4, ove si dispone il consolidamento dei conti degli enti territoriali con aziende, società controllate e partecipate, enti e organismi strumentali degli enti territoriali. Infatti, sono rilevanti ai fini del Testo unico e, quindi, della ricognizione delle partecipazioni ai sensi dell'art. 24, D.lgs. n. 175/2016, le società indirette ("quote" e non) che hanno per tramite una società/organismo a controllo pubblico. Altro esplicito riferimento all'insieme degli organismi detenuti da una pubblica amministrazione si coglie nell'art. 20, co. 2, lett. c), ove si impone la rilevazione delle società che svolgono attività analoghe o similari di quelle svolte da altre società o enti pubblici strumentali".

³⁹ Decisione n. 4/2018/SS.RR./PARI

⁴⁰ Principalmente artt. 11, co.6, 11 bis ss. e 63, co.3, nonché artt. 42, co 3, e 46, co.3 del D.lgs. n. 118, e pertinenti regole applicative, di cui allegati 4/4 e 11

⁴¹ Nello specifico si sono stigmatizzate: **1)** la mancata conciliazione dei rispettivi rapporti credito-debiti tra Regione-partecipate, con la Regione rimasta silente alla richiesta di chiarimenti; **2)** l'inesatta individuazione degli enti che devono rientrare nel perimetro di consolidamento dei conti; **3)** l'assenza di un idoneo accantonamento nel fondo rischi passività potenziali, a fronte della accertata insufficienza cognitiva della Regione sulla situazione finanziaria di molte partecipate, per quanto la Cdc [questa Sezione in sede di controllo (cfr. n. 62/2017/GEST), le SSRR in occasione delle precedenti parifiche, la Sezione delle Autonomie con referti tematici], abbia espresso moniti volti all'improcrastinabile miglioramento della gestione delle partecipate.

organismi componenti il G.A.P. contenente 164 soggetti [...] tuttavia, nonostante l'ampiezza del G.A.P., si è individuato un perimetro di consolidamento ristretto solamente a 5 soggetti, motivando l'evidente asimmetria tra i due elenchi (G.A.P. e perimetro di consolidamento) sulla base dei criteri di irrilevanza e, soprattutto, di impossibilità ad ottenere informazioni in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate". Ciò, per quanto, il paragrafo 3 dell'allegato 4/4 al D.lgs. n. 118 ammetta tale causa di esclusione del consolidamento solamente in casi estremamente limitati, riguardanti *"eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali)"*, nella fattispecie chiaramente non ricorrenti.

Il rigoroso giudizio critico riportato, conserva attualità, anche alla luce della revisione periodica delle partecipazioni effettuata dall'ente, da ultimo, con il D.P.R.S n. 661 del 31.12.2018, visto che, come appreso durante la presente attività istruttoria, i soggetti inclusi nel perimetro del consolidamento, sono stati ridotti solo a 4, consistenti in quelli che *"hanno trasmesso per tempo tutti i dati necessari"*, per quanto l'Ente sia dotato di normativa che permette di supplire all'inattività delle partecipate⁴².

In conclusione, si rileva che il fondo in esame è inadeguato in termini di corretta quantificazione dell'accantonamento, con riguardo alle 4 società partecipate prese in considerazione dalla Regione.

Inoltre, più in generale, è privo di coerenza sotto l'aspetto finanziario, economico e patrimoniale, siccome inidoneo ad assicurare un nesso logico e conseguente fra la programmazione, la previsione, gli atti di gestione e la rendicontazione generale, come impone la normativa prescritta dalla nuova contabilità armonizzata, nonché i *"Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico"* di cui all'art. 6, co. da 2 a 5, dello stesso T.U.

Ciò, anche nella fondamentale considerazione, che le regole riguardanti le società partecipate, contenute nel D. Lgs. 118/2011, sono strettamente collegate, sotto l'aspetto della gestione finanziaria, a quelle fissate nel detto T.U., secondo l'intenzione esplicitata dall'art. 21, stabilendo un chiaro nesso funzionale tra i principi contabili che regolano il consolidamento dei conti delle Amministrazioni territoriali e le norme finanziarie sulle società partecipate contenute nel *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*.

⁴² Il D.A. 2731/26.10.2018 indica all'art. 5 gli adempimenti obbligatori gravanti sulla Ragioneria della Regione per verificare che le società siano e permangano in sana gestione finanziaria, con facoltà di procedere ad ispezioni, accessi e verifiche in loco, mentre all'art. 6 elenca gli obblighi contabili e comportamentali che astringono le partecipate, ricollegandovi responsabilità in caso d'inadempimenti ai sensi del successivo art.7.

3.5 Il Fondo contenzioso

3.5.1 Introduzione

Per quanto attiene alla costituzione e alla quantificazione del Fondo contenzioso, il riferimento basilare è rappresentato dal sottoparagrafo lett. h) del paragrafo 5.2. dell'allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011, ove è previsto che: *“Nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso.*

In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio).

In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio.

In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati

agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione).

L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti".

E' chiaro che la somma accantonata non può dare luogo ad alcun impegno di spesa e deve confluire nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenze, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza.

Tanto premesso, alla luce dei principi sopra richiamati, l'istruttoria è stata finalizzata all'acquisizione di informazioni sulla situazione del contenzioso della Regione siciliana e sulla quantificazione del fondo in esame nel corso dell'esercizio 2018.

3.5.2.- Il fondo contenzioso della Regione siciliana nell'esercizio 2018

La quantificazione del fondo per il contenzioso richiede un attento e costante monitoraggio sulle liti, per le quali occorre procedere quanto meno annualmente alla stima del rischio di soccombenza e alla verifica del loro andamento. Va però rilevato che la Regione siciliana non si è dotata di un'apposita banca dati o, comunque, di un sistema di analisi e di stima delle controversie.

L'Amministrazione ha precisato che il Segretario Generale e l'Avvocato Generale hanno nondimeno avviato le necessarie interlocuzioni con l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo e che una struttura intermedia della Segreteria Generale ha recentemente prodotto uno studio di fattibilità per la realizzazione di una banca dati informatizzata del contenzioso della Regione Siciliana, per le finalità di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011.

Nel 2018, pertanto, non è stata attivata un'apposita banca dati in grado di consentire in maniera organica e continuativa il reperimento di informazioni per la quantificazione del rischio di soccombenza per ciascuna lite, così da procedere successivamente all'opportuna determinazione del fondo.

Le valutazioni sul rischio di soccombenza sono state quindi effettuate in modo autonomo da ogni singolo dipartimento (per il contenzioso di sua competenza) in mancanza di un coordinamento unitario e di criteri stabiliti in modo uniforme.

Nel rendiconto dell'esercizio 2018 viene indicato nella parte accantonata del risultato di amministrazione un "fondo contenzioso" pari ad euro 201.223.228,10, che risulta più elevato di quello di euro 109.378.278,60 indicato nel rendiconto dell'esercizio 2017.

Nella relazione al Rendiconto dell'esercizio 2018, si evidenzia che l'importo del fondo, iscritto nel capitolo di bilancio 215740, per l'importo di euro 201.223.228,10, è dato dalla sommatoria fra lo stanziamento non utilizzato nel 2017, pari ad euro 109.378.278,60, quello non utilizzato nel 2018, pari ad euro 78.864.494,21, e le somme non impegnate a fronte di variazioni di bilancio previste nel D.D.L. n. 336/2018, pari ad euro 12.980.355,29.

La previsione per il triennio 2019- 2021 è pari a 90 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2019, a 100 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2020 e 2021; ciò determinerebbe nel triennio 2019-2021 una quota complessiva pari ad euro 491.223.228,10. L'importo totale dei contenziosi sarebbe pari ad euro 578.967.908,32 e, quindi, sarebbe maggiore di quello del 2017, quando i contenziosi venivano quantificati in euro 324.484.520,22.

Per quanto attiene alla congruità del fondo, l'Amministrazione ha dedotto che le somme a disposizione, considerato lo stanziamento del capitolo 215740 di euro 100.000.000,00 e le somme accantonate nel Risultato di Amministrazione per l'esercizio 2017 di euro 109.378.278,60, sono state complessivamente pari ad euro 209.378.278,60; pertanto, sarebbero state sufficienti a garantire la copertura del totale dei debiti fuori bilancio e delle altre regolarizzazioni a seguito di pignoramenti e di mandati in conto sospeso.

Inoltre, va evidenziato che non vi è una puntuale quantificazione del contenzioso della Regione Siciliana innanzi alla Corte costituzionale ed alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e del relativo rischio di soccombenza.

Con riferimento ai pignoramenti subiti dalla Regione, si riporta una tabella che sintetizza la situazione complessiva relativa alla cd. "contabilità 27", che riguarda le partite contabili sospese per espropriazioni forzate.

Tabella n. 3.26 - Espropriazioni e pignoramenti ripartiti per Assessorato

CONTABILITA' 27 - espropriazioni forzate c/terzi - pignoramenti	
Presidenza della regione	46.628,04
Attività Produttive	961.807,86
Beni Culturali e Id. Sic.	100.430,89
Economia	1.579.010,86
Energia e Servizi di P.U.	1.768.370,10
Famiglia e Lavoro	826.383,46
Autonomie Locali e Funzione Pubblica	2.482.030,88
Infrastrutture e Mobilità	628.308,87
Istruzione e Formazione	14.252.096,97
Agricoltura Svilup. Rur. E Pesca	1.423.717,76
Salute	2.756.591,56
Territorio e Ambiente	1.166.104,75
Turismo Sport e Spettacolo	12.400,86
TOTALE	28.003.882,86

Fonte: elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati del rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio 2018

L'Amministrazione non ha fornito chiarimenti in relazione ai provvedimenti esecutivi, che hanno comportato pignoramenti, e non ha spiegato per quale motivo non si è proceduto al tempestivo pagamento nelle forme ordinarie e, comunque, prima della procedura esecutiva.

La Ragioneria generale ha altresì precisato che è ancora in fase di svolgimento l'attività di riscontro dei debiti pagati nel corso del 2018, che rientrano fra i pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31/12/2018; tale verifica mira anche ad accertare la presenza di duplicazioni di pagamenti per gli importi pignorati alla Regione quale terzo debitore. Si sottolinea che nel caso di oneri discendenti da titoli giudiziali esecutivi si è in presenza di fattispecie debitorie certe, liquide ed esigibili e non già di "passività potenziali".

In merito alle "partite sospese", va tenuto conto della cosiddetta "contabilità 38", che include gli speciali ordini di pagamento all'Istituto cassiere, emessi dalle Amministrazioni regionali in conto sospeso per il soddisfacimento dei creditori istanti. Il presupposto per l'emissione del titolo è la notificazione del provvedimento esecutivo e la mancanza di fondi sul capitolo di spesa. Tali ordini sono utilizzabili soltanto nel caso di comprovata impossibilità di seguire la procedura ordinaria e ciò al fine di consentire l'immediato pagamento e limitare i danni all'erario. La seguente tabella riassume i dati:

Tabella n. 3.27 - Partite sospese

PARTITE SOSPESE - CONTABILITA' SPECIALI ESERCIZIO 2018	
	Importi in euro
CONTABILITA' 12	
Commissioni POS Poli Museali	28.843,61
Commissioni conti correnti postali	5.453,55
CONTABILITA' 27	
PIGNORAMENTI	28.003.882,86
CONTABILITA' 38	
Ordinativi di pagamento In Conto Sospeso	26.708.147,34
Arrotondamenti lire/euro sull'ex T.U.R.	0,71
Arrotondamenti lire/euro sugli ex depositi provvisori	3,69
TOTALE	54.746.331,76

Fonte: elaborazione Corte dei conti sulla base dei dati del rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio 2018

La Corte deve purtroppo rilevare la criticità rappresentata dalla proliferazione dei pignoramenti, che implicano un aggravio di spese a carico della Regione, a fronte dell'assenza di impegni sul capitolo 215740 relativo al fondo in esame. Per contro, il tempestivo pagamento dei debiti derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, anche mediante l'assunzione di impegni sul citato capitolo, eviterebbe all'Amministrazione regionale di dovere subire pignoramenti e spese di esecuzione.

3.5.3 - Considerazioni riassuntive

Le Sezioni riunite constatano che la Regione siciliana non si è ancora munita di una banca dati unitaria del contenzioso, che dovrebbe permettere in maniera adeguata il reperimento di informazioni e una puntuale quantificazione del fondo in ragione del rischio di soccombenza.

Allo stato, inoltre, manca un organismo terzo e imparziale preposto alla dichiarazione sulla congruità del fondo contenzioso.

E' poi anomalo il fatto che nel 2018 -così come nel 2017- la Regione non abbia assunto impegni sul capitolo 215740, relativo al fondo oggetto di analisi, pur subendo pignoramenti, che hanno provocato l'emissione di speciali mandati di pagamento.

E' altresì necessario che il monitoraggio delle liti pendenti e il tempestivo pagamento dei debiti derivanti da sentenze esecutive sia collegato al sistema dei controlli interni, atteso che la crescita delle controversie è spesso dovuta a disfunzioni gestionali e organizzative.

3.6 La parte vincolata e destinata del risultato di amministrazione

3.6.1.- Osservazioni sulle quote vincolate e destinate del risultato di amministrazione

3.6.1.1. Sulla base dell'apposito *Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione* al Rendiconto generale, la gestione finanziaria dell'esercizio 2018 registra la seguente composizione per la parte vincolata (lettera C) e destinata agli investimenti (lettera D).

Tabella n. 3.28 – Parte vincolata e destinata agli investimenti del risultato di amministrazione e.f. 2018

PARTE VINCOLATA (C)	TOTALE
VINCOLI DERIVANTI DA LEGGE E DAI PRINCIPI CONTABILI - DERIVATI	€ 20.500.542,78
VINCOLI DERIVANTI DA TRASFERIMENTI	€ 3.623.154.256,58
VINCOLI DERIVANTI DALLA CONTRAZIONE DI MUTUI	-
VINCOLI FORMALMENTE ATTRIBUITI DALL'ENTE	€ 299.473.482,85
ALTRI VINCOLI	€ 255.856.393,83
TOTALE PARTE VINCOLATA	€ 4.198.984.676,04
TOTALE PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI (D)	€ 24.648.549,65

Fonte: Rendiconto Generale della Regione siciliana e.f. 2018

Per quanto attiene alla costituzione della parte vincolata del risultato di amministrazione, i riferimenti normativi si rinvengono nell'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011, come declinato dall'allegato n. 4/2 (principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria), paragrafo 9.2, lett. a), b), c) e d) (nella versione antecedente all'aggiornamento

dei principi contabili nel corso del 2019), ove è previsto: *“Costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:*

a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati della contabilità finanziaria individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa. Per gli enti locali i vincoli derivanti dalla legge sono previsti sia dalle leggi statali che dalle leggi regionali. Per le regioni i vincoli sono previsti solo dalla legge statale. Nei casi in cui la legge dispone un vincolo di destinazione su propri trasferimenti di risorse a favore dell'ente, si è in presenza di vincoli derivanti da trasferimenti e non da legge;

b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati;

c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione. La natura vincolata dei trasferimenti UE si estende alle risorse destinate al cofinanziamento nazionale. Pertanto, tali risorse devono essere considerate come “vincolate da trasferimenti” ancorché derivanti da entrate proprie dell'ente [...];

d) derivanti da entrate straordinarie, non aventi natura ricorrente, accertate e riscosse cui l'Amministrazione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi, ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio [...]. Le regioni possono attribuire il vincolo di destinazione in caso di disavanzo da indebitamento autorizzato con legge non ancora accertato. I vincoli attribuiti dalla regione con propria legge regionale sono considerati vincoli formalmente attribuiti dalla regione e non vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili”.

Ulteriori specificazioni sono contenute nel medesimo paragrafo 9.2 in relazione ai vincoli derivanti dai principi contabili di cui alla lettera a), sotto forma di elencazione non tassativa⁴³, e nel paragrafo 5.2 per le risorse del trattamento accessorio e premiante del

⁴³ *Allegato n. 4/2, paragrafo 9.2: “Con riferimento alla lettera a) sopra indicata, costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione ai sensi di quanto previsto dal presente principio contabile applicato (trattasi di un elenco esemplificativo): 1. l'eventuale differenza positiva derivante dalla regolazione annuale di differenze dei flussi finanziari derivanti dai contratti derivati, destinata a garantire i rischi futuri del contratto (principio 3.23); 2. l'accantonamento dei proventi derivanti dall'estinzione anticipata di un derivato, nel caso di valore di mercato positivo (cd. mark to market), per un valore corrispondente alle entrate accertate. Il vincolo permane fino a completa estinzione di tutti i derivati contratti dall'ente, a copertura di eventuali mark to market negativi futuri e, in caso di quota residua, per l'estinzione anticipata del debito (principio 3.23); 3. una quota pari al credito IVA maturato per operazioni di investimento finanziate con il debito. Il vincolo è destinato alla realizzazione di investimenti (principio 5.2, lett. e); 4. la quota del ltato corrispondente ai residui passivi non classificati correttamente in bilancio, eliminati dalle scritture per essere reimpuniti alla competenza dell'esercizio in gestione, correttamente classificato (principio 9.1)”.*

personale, avente natura di spesa vincolata, che confluiscono nel *Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività*⁴⁴.

Il medesimo paragrafo 9.2, infine, prevede che la parte destinata agli investimenti del risultato di amministrazione sia costituita dalle “*entrate in conto capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese*” e che non si provveda “*all'indicazione della destinazione agli investimenti delle entrate in conto capitale che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse*”. In base al paragrafo 3.10 dello stesso allegato, inoltre, “*le entrate derivanti da concessioni pluriennali, che non garantiscono accertamenti costanti negli esercizi e costituiscono entrate straordinarie non ricorrenti, sono considerate destinate al finanziamento di interventi di investimento*”.

Ciò premesso si illustrano, a seguire, alcune osservazioni su talune poste contabili⁴⁵.

3.6.1.2. In linea con le osservazioni della Sezione regionale di controllo riportate nella delibera n. 152/2018/GEST del 13 luglio 2018, *Verifica del Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2017, il Fondo per la copertura dei rischi potenziali su contratti derivati* (capitolo di spesa n. 215759), pari all'importo di € 20.500.542,78 è correttamente inserito nella voce “*vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili*”, come stabilito dal citato principio contabile 9.2.

⁴⁴ Allegato n. 4/2, paragrafo 5.2: “*Le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziati e impegnati in tale esercizio. Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili. Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio. Considerato che il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento del fondo, con riferimento all'esercizio cui la costituzione del fondo si riferisce; pertanto, la spesa riguardante il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo. Le verifiche dell'Organo di revisione, propedeutiche alla certificazione prevista dall'art. 40, comma 3-sexies, del D.Lgs. 165/2001, sono effettuate con riferimento all'esercizio del bilancio di previsione cui la contrattazione si riferisce. In caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale. Identiche regole si applicano ai fondi per il personale dirigente*”.

⁴⁵ La presente analisi è stata condotta dalle Sezioni Riunite sulla base delle informazioni richieste con le seguenti note istruttorie: n. 44 del 27 giugno 2019; n. 77 del 30 luglio 2019; n. 102 del 3 settembre 2019; n. 111 del 13 settembre 2019; n. 118 del 3 ottobre 2019; n. 170 del 29 ottobre 2019 e n. 184 del 5 novembre 2019. Il Dipartimento regionale del Bilancio e Tesoro – Ragioneria Generale ha fatto pervenire le seguenti note di risposta: n. 36414 del 5 luglio 2019; n. 36582 dell'8 luglio 2019; n. 42213 del 5 agosto 2019; n. 42594 del 6 agosto 2019; n. 44062 del 19 agosto 2019; n. 46435 del 6 settembre 2019; n. 51289 del 1° ottobre 2019; n. 59854 del 7 novembre 2019; n. 59956 dell'8 novembre 2019; n. 60120 del 5 novembre 2019 e n. 66031 del 4 dicembre 2019.

Per talune considerazioni sulla verifica della congruità della quantificazione del predetto Fondo, si rinvia alla sezione della presente *Relazione* concernente la trattazione dell'indebitamento della Regione siciliana.

3.6.1.3. Nell'*Elenco analitico delle risorse vincolate rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione* tra i vincoli da trasferimenti è ricompreso anche il Fondo Anticipazioni di liquidità (FAL) ex d.l. n. 35/2013 (€ 2.438.598.061,20), il cui importo è successivamente portato in detrazione all'ammontare totale dei suddetti vincoli (€ 6.463.272.997,74) per la determinazione della quota finale da rappresentare nel prospetto del risultato di amministrazione (€ 3.623.154.256,58 al netto di € 379.981.975,43 quale parte accantonata per la reiscrizione dei residui perenti e dell'accantonamento di € 21.538.704,53 al FCDE).

Nella considerazione che il FAL trova, invero, già corretta collocazione nelle voci costituenti la parte accantonata del prospetto finale del risultato di amministrazione, esso deve, piuttosto, essere inserito unicamente nell'apposito *Elenco analitico delle risorse accantonate* allegato alla Relazione al Rendiconto generale (dove, peraltro, è già presente).

Non appare rilevante che la natura originaria delle risorse finanziarie provenisse da trasferimenti operati dallo Stato, in quanto, non solo esse sono ormai state integralmente consumate assolvendo alla loro specifica destinazione per l'estinzione delle obbligazioni giuridiche pregresse, ma il rimborso della quota annuale di ammortamento del debito è, comunque, a carico delle risorse proprie della Regione.

Trattasi, infatti, di una posizione di passività dell'Ente verso lo Stato, mentre, nei *vincoli da trasferimenti* devono trovare memoria solo le entrate vincolate accertate (crediti maturati), eventualmente già riscosse, e le corrispondenti economie ancora non spese per le finalità cui sono specificamente destinate.

All'esito del contraddittorio svolto nel corso dell'udienza del 5 dicembre 2019, l'Amministrazione regionale riferisce che *“l'anomalia è da imputare alla struttura della procedura informatica che rileva tutte informazioni relative alle entrate ed alle spese di natura extraregionale, ivi comprese le somme accertate e riscosse per anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013, quali vincoli da trasferimenti. Tuttavia, come, peraltro, rilevato dalla stessa Corte, le somme*

riportate nel risultato di amministrazione sono correttamente ripartite come accantonamenti per Fondo anticipazioni di liquidità e Vincoli da trasferimenti”⁴⁶.

In conclusione, sul punto l’Amministrazione regionale aderisce alle prospettazioni delle Sezioni Riunite.

3.6.1.4. L’elaborazione attuale del prospetto analitico delle risorse contabilizzate quali *vincoli da trasferimenti* costituisce l’esito di un percorso travagliato che è stato alla base della motivazione del ritiro dello schema di Rendiconto generale approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 213 del 10 giugno 2019⁴⁷ e la sua sostituzione con il nuovo schema di Rendiconto approvato con deliberazione n. 281 datata 8 agosto 2019.

Già con la delibera n. 152/2018/GEST, *Verifica del Rendiconto generale dell’esercizio finanziario 2017*, la Sezione regionale di controllo aveva contestato la carenza di un prospetto delle risorse vincolate in linea con il nuovo ordinamento contabile armonizzato. Nell’osservare di non essere stata in grado *“di effettuare analitici riscontri di conformità sui vincoli in questione, avendo dovuto limitare le relative verifiche su poste aggregate”*, la Sezione si riservava *“di procedere a più mirate verifiche sul prossimo rendiconto”*.

Nel corso dell’istruttoria sullo schema di Rendiconto dell’esercizio finanziario 2018, queste Sezioni Riunite hanno osservato che la rappresentazione dei suddetti vincoli per grandi aggregati (ossia per natura fondi), ai quali corrispondeva un coacervo indistinto di capitoli di entrate e di spese, senza una correlazione intellegibile e trasparente tra lo specifico capitolo di entrata vincolata e il corrispondente capitolo di spesa vincolata, non si presentasse in linea con il principio applicato dell’allegato n. 4/1 (concernente la programmazione), paragrafo n. 9.11.4, del d.lgs. n. 118/2011.

A tal proposito, è stato sottoposto all’attenzione dell’Amministrazione quanto precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 279 del 2016: *“[...] il rispetto del vincolo [deve] essere rigorosamente circoscritto alla corrispondenza tra risorsa assegnata e finalità di impiego, mentre non è possibile ipotizzare [...] una sommatoria indifferenziata delle pretese risorse vincolate destinata, in modo indistinto e non ripartito, ad obiettivi che – quand’anche derivassero da vincoli di legge – non troverebbero esatta corrispondenza quantitativa e qualitativa nelle componenti analitiche dell’avanzo”* (paragrafo 4.1. del considerato in diritto).

⁴⁶ Come da memorie scritte depositate per l’udienza del 5 dicembre 2019 (nota prot. n. 66031 del 4 dicembre 2019).

⁴⁷ Il ritiro è stato deciso dalla Giunta regionale con deliberazione n. 280 dell’8 agosto 2019.

In secondo luogo, è stato rilevato che molteplici poste contabili erano iscritte per un valore negativo (ossia in disavanzo) alla data del 1.1.2018 e alla data del 31.12.2018, lasciando, *prima facie*, emergere una complessiva eccedenza delle spese vincolate rispetto alle correlate entrate vincolate, con conseguente obbligo di ripristino del vincolo attraverso risorse proprie regionali.

Peraltro, l'ammontare complessivo degli importi negativi appariva diverso e inferiore rispetto ad altro prospetto già acquisito dalla Sezione regionale di controllo nell'Adunanza pubblica del 19 giugno 2019, nel corso del quale erano stati discussi alcuni profili critici relativi al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2019-2021.

Con ordinanza istruttoria n. 4/2019/SSRR/PARI del 24 giugno 2019, queste Sezioni Riunite, ritenuto necessario allegare al Rendiconto generale un documento contabile conforme alle operazioni effettuate e dotato della necessaria trasparenza e leggibilità, hanno chiesto di rideterminare il risultato di amministrazione (parte disponibile lett. E) *“apportando le opportune modifiche all'allegato a) al Rendiconto generale 2018, alla luce delle evidenze contabili di cui all'allegato 1 alla nota n. 31458 del 13 giugno 2019 e di cui alle pagine 119 – 123 dell'Appendice alla Relazione al Rendiconto. Si segnala, a tal proposito, che l'avanzo da fondi extra regionali quantificato da ultimo in € 6.127.613.248,39, risulta, allo stato, dalla somma algebrica di valori positivi pari a € 8.895.588.427,53 e valori esposti con segno negativo pari a € 2.767.975.179,43, cosicché il disavanzo di amministrazione complessivo, corrispondente alla parte disponibile di cui alla lettera E) del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2018, approvato con delibera di Giunta n. 213 del 10.06.2019, pari a € 6.973.771.164,49, peggiorerebbe di € 2.767.975.179,43”*.

Conseguentemente, con la medesima ordinanza, era fissata la data del 17 luglio 2019 per l'udienza di trattazione della questione.

Nel chiedere un rinvio della data dell'udienza, l'Amministrazione regionale ha ammesso che la rappresentazione contabile fosse in disarmonia rispetto al nuovo ordinamento contabile e che i saldi dei *vincoli da trasferimenti* non rispecchiassero la reale situazione gestionale. Rassicurava che, preso atto delle osservazioni delle Sezioni Riunite, fosse in corso una completa revisione dei dati del sistema informativo contabile a partire dal 1994, e per gli anni anteriori anche sulla base della documentazione cartacea ancora disponibile, al fine di addivenire a una maggiore disaggregazione delle risorse vincolate e a un progressivo allineamento tra i capitoli di entrata dell'originario accertamento della

risorsa negli esercizi precedenti e dei corrispondenti capitoli di spesa⁴⁸. Precisava, tuttavia, che *“si è potuto verificare che negli anni passati, e maggiormente negli anni più remoti, per i differenti finanziamenti non sempre le contabilizzazioni sono state effettuate su capitoli di entrata e spesa con la medesima natura fondi, né dagli archivi informatici risulta la possibilità di una correlazione biunivoca tra singolo capitolo di entrata e di capitolo di spesa, oltre alla riscontrata totale assenza in taluni casi di una correlazione”*.

Nella nota di prot. n. 42861 del 7 agosto 2019 del Dipartimento regionale del Bilancio e Tesoro – Ragioneria Generale, allegata alla deliberazione di Giunta regionale 8 agosto 2019, n. 280, con cui è stato disposto il ritiro del Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018, è riferito che, in conseguenza delle osservazioni delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana, la Ragioneria ha provveduto *“ad effettuare gli accertamenti sulle poste negative per verificare se dalle poste contabili risultassero voci di segno positivo che avrebbero potuto chiudere contabilmente le poste di segno negativo”*.

All'esito di tali operazioni, la Ragioneria è pervenuta alla successiva elaborazione di € 494.251.440,44 di numeri negativi privi di una corrispondente entrata accertata (€ 370.192.806,38 per la spesa sanitaria e € 124.058.634,00 per altri fondi), con la conseguente necessità di aumentare l'entità del risultato negativo di amministrazione di parte E di pari importo, quale disavanzo da ripianare, al lordo di ulteriori rettifiche operate (quali, quota di ammortamento FAL degli esercizi precedenti, FCDE e importi dei cofinanziamenti regionali)⁴⁹.

Solo una parte delle rettifiche è, tuttavia, analiticamente indicata nella nota n. 42766 del 7 agosto 2018 del Dipartimento regionale del Bilancio e Tesoro – Ragioneria Generale, allegata alla Delibera di Giunta regionale 8 agosto 2019, n. 279, con cui è si è proceduto al nuovo riaccertamento dei residui.

In particolare, in relazione al P.O. FSE 2007-2013 – Piano Giovani (natura fondi 19), sul capitolo di entrata n. 5008 è stato effettuato l'accertamento di € 35.436.917,49 (con conseguente aumento dei residui attivi sul risultato di riga A), per erronea imputazione all'esercizio 2019⁵⁰.

⁴⁸ L'operazione di revisione ha comportato una verifica su circa n. 14.400 capitoli di entrata e n. 60.000 capitoli di spesa.

⁴⁹ Deliberazione di Giunta regionale n. 282 dell'8 agosto 2019 concernente il nuovo piano di riparto del disavanzo. Cfr. anche Relazione allegata al Rendiconto generale, pag. 43.

⁵⁰ Provvedimento del Dirigente Generale del Dipartimento dell'Istruzione e della Formazione professionale - DDG n. 3938 del 26 luglio 2019.

Con riferimento al P.O. FEAMP 2014-2020 (natura fondi 25), sono stati mantenuti sui capitoli di entrata n. 7021-7022-7026-7027 i residui attivi erroneamente cancellati per € 1.130.579,07 con il precedente atto di riaccertamento ordinario dei residui⁵¹ (con conseguente aumento dei residui attivi sul risultato di riga A).

Circa il P.O. FSE 2007-2013 (natura fondi 12), infine, sono stati cancellati residui passivi per l'importo di € 35.913.524,90 non sorretti da obbligazioni giuridiche passive sul capitolo di spesa n. 712810 (con conseguente diminuzione dei residui passivi sul risultato di riga A).

A seguito della presentazione del nuovo Rendiconto, con nota istruttoria n. 118 del 3 ottobre 2019 è stato richiesto quanto segue: “[occorre] a) *esplicitare in maniera analitica le ragioni che hanno determinato l'originarsi delle cifre negative; b) elaborare, in riferimento agli intervenuti allineamenti tra poste positive e negative, una relazione atta ad illustrare con elementi di dettaglio (con annesso prospetto in formato excel):*

- *i capitoli di entrata (e il numero della natura fondi) considerati nelle operazioni di allineamento, indicando, per ciascun importo, l'esercizio finanziario (o gli esercizi) in cui è avvenuto l'accertamento della risorsa vincolata e la sua riscossione;*

- *i corrispondenti capitoli di spesa (e il numero della natura fondi) considerati nelle operazioni di allineamento, indicando, per ciascun importo, l'esercizio finanziario (o gli esercizi) in cui è avvenuto l'impegno della risorsa vincolata e il suo pagamento;*

- *quanto ai numeri negativi privi della corrispondente entrata, occorre elencare i capitoli di spesa (e il numero della natura fondi), indicando, per ciascun importo, l'esercizio finanziario (o gli esercizi) in cui è avvenuto l'impegno della risorsa vincolata e il suo pagamento”.*

Inoltre, ai fini di una maggiore comprensione delle diverse operazioni compendiate nella colonna denominata “*Cancellazione dell'accertamento o eliminazione del vincolo e cancellazione impegni*”, è stato chiesto di compilare un ulteriore prospetto, seguendo uno schema indicato dalle Sezioni Riunite.

L'Amministrazione regionale ha dato riscontro alle predette richieste soltanto in data 8 novembre 2019⁵², esplicitando di avere effettuato una revisione dei propri dati contabili a partire dall'esercizio 1994 “*per ottenere un grado di aggregazione non per natura fondi [come nella prima stesura del Rendiconto deliberato, n.d.r.] ma sulla correlazione tra capitoli di entrata e di spesa che avessero come denominatore comune la normativa di assegnazione [...]. In riferimento*

⁵¹ Deliberazione di Giunta regionale n. 195 del 16 maggio 2019.

⁵² Nota n. 59956 dell'8 novembre 2019 del Dipartimento regionale del Bilancio e Tesoro - Ragioneria Generale.

a quanto richiesto da codesta Ecc.ma Corte, si rappresenta che le informazioni a livello di singolo atto di gestione sono contenute in una tabella composta da n. 90.961 record differenti, che ai fini del report elaborato dei vincoli da trasferimenti sono in correlazione con la tabella delle relazioni tra capitoli di spesa e di entrata di n. 35.071 [...]. Una rappresentazione in excel, e la conseguente trasmissione a codesta Corte di tale enormità dei dati appare non funzionale alle esigenze rappresentate nella nota in riscontro. Pertanto, si è provveduto a produrre un prospetto che riepilogasse i fatti di gestione per anno e per tipologia di operazione contabile. Tuttavia, ove si ritenesse necessario acquisire l'intera banca dati, si chiederebbe alla società informatica di individuare un mezzo di archiviazione dei dati idoneo a trasferire le informazioni. Per quanto sopra rappresentato, i dati relativi alla prima e alla seconda stesura del Rendiconto, relativamente alle somme da Vincoli da trasferimenti, non sono confrontabili perché disomogenei nella loro concezione”.

All'esito dell'esame dei prospetti messi a disposizione delle Sezioni Riunite (oltre 22.000 record di rettifiche e correzioni sinteticamente annotate, peraltro riferibili alla gestione del bilancio svoltasi in un lasso temporale di ben 25 anni), non è stato possibile effettuare un'analitica ricostruzione delle correlazioni tra i capitoli di entrata e di spesa (alcuni, peraltro, ormai non più sussistenti) e, dunque, una verifica puntuale degli allineamenti tra gli importi accertati e impegnati e della gestione dei relativi residui attivi e passivi.

Queste Sezioni Riunite rilevano che la doverosa revisione dei dati contabili da parte dell'Amministrazione regionale ha preso avvio soltanto su propulsione di quest'organo e stigmatizzano la protratta inerzia nel compimento delle necessarie operazioni di verifica a distanza di quasi un anno dalle osservazioni della Sezione regionale di controllo contenute nella citata delibera n. 152/2018/GEST, in cui si affermava quanto segue: “[...] l'Amministrazione regionale, ai fini della quantificazione della parte vincolata del risultato di Amministrazione al 31.12.2017, non ha ricostruito tali poste iniziando dalle risorse vincolate al 31.12.2016 (al netto del fondo di anticipazione di liquidità), alle quali sommare la differenza tra accertamenti e impegni assunti al 31.12.2017 e detrarre gli utilizzi (impegni finanziati con l'avanzo vincolato al 31.12.2016 applicato all'esercizio finanziario 2017 o con il fondo pluriennale vincolato in entrata). [...] ha invece trasmesso elenchi delle poste di avanzo al 31.12.2017 senza alcun collegamento con il dato di partenza rappresentato al 1° gennaio dello stesso esercizio. [...] V'è comunque da notare che la modalità di determinazione delle quote vincolate del risultato di Amministrazione non sono state richieste per ulteriori fini di esame istruttorio, ma in quanto

l'Amministrazione era già tenuta a predisporre tali elaborati ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, relativo agli schemi di bilancio".

Deve, pertanto, essere ribadito anche in questa sede che - come si illustrerà più diffusamente nella trattazione degli esiti dell'istruttoria relativa all'utilizzo del risultato di amministrazione per il finanziamento della spesa in corso di esercizio - tale *Elenco analitico* avrebbe già dovuto trovare necessaria collocazione tra gli allegati obbligatori a corredo della legge regionale con cui veniva approvato il Bilancio di previsione per il triennio 2018-2020⁵³, essendo stata prevista l'applicazione di avanzo vincolato per € 2.221.632,43.

In base ai diversi pronunciamenti del giudice costituzionale, infatti, l'avanzo di amministrazione deve costituire un punto fermo di partenza per gli esercizi successivi in coerenza con il principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi⁵⁴.

Nel corso del contraddittorio instaurato nell'udienza del 5 dicembre 2019, queste Sezioni Riunite hanno sollecitato l'Amministrazione regionale a fornire elementi di chiarimento sulle operazioni di revisione in corso e sulle specifiche verifiche che si intende ancora effettuare.

In merito a tale punto, l'Amministrazione regionale non ha depositato memorie scritte ma ha oralmente rappresentato che i valori esposti potrebbero essere soggetti a ulteriori rettifiche, senza potere prevedere il verosimile impatto sull'attendibilità dei dati contabili attualmente esposti a consuntivo, attesa la necessità di un esame più dettagliato delle singole poste contabili "*fascicolo per fascicolo*", soprattutto con riferimento a quelle più risalenti nel tempo.

All'esito del contraddittorio, specialmente in considerazione delle stesse ammissioni provenienti dall'Amministrazione regionale sulla sostanziale non definitiva affidabilità dei dati, queste Sezioni Riunite pervengono alla conclusione che l'attuale rappresentazione dei *vincoli da trasferimenti* all'interno del risultato di amministrazione (parte C), pari all'importo di € 3.623.154.256,58, non si presenti in linea con il principio generale (o postulato) n. 5 della *veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità* (allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118/2011).

⁵³ Legge regionale 8 maggio 2018, n. 9.

⁵⁴ Corte costituzionale, sentenza del 20 dicembre 2017, n. 274, paragrafo 4.1. del *considerato in diritto*.

Deve osservarsi, peraltro, che l'esposizione dei *vincoli da trasferimenti* all'interno dell'attuale *Elenco analitico* manchi ancora di chiarezza e intellegibilità, pur essendo stata elaborata una maggiore disaggregazione dei dati relativi alle diverse poste contabili originariamente rappresentate per grandi aggregati (ossia, per natura fondi). E ciò, specialmente, per l'assenza dei necessari elementi di descrizione dei capitoli di entrata e dei rispettivi capitoli di spesa attraverso cui far emergere in maniera comprensibile e trasparente l'immediata correlazione esistente tra le risorse vincolate e la loro destinazione ad una specifica finalità di spesa (come, peraltro, richiesto dalla tabella del citato allegato n. 4/1, paragrafo n. 9.11.4).

Sotto tale profilo, ai fini della predisposizione del necessario prospetto che dovrà accompagnare il futuro schema del Rendiconto generale relativo all'esercizio 2019, queste Sezioni Riunite pongono all'attenzione dell'Amministrazione regionale – sin da adesso - le specifiche modalità di redazione richieste dal nuovo principio contabile della programmazione⁵⁵.

3.6.1.5. Per quanto attiene ai *vincoli formalmente attribuiti dall'Ente*, pari a € 299.473.482,85⁵⁶, all'interno dell'aggregato sono inclusi gli importi delle entrate vincolate: *a)* per il finanziamento di spese specificamente individuate dalla legislazione regionale vigente; *b)* per finalità di cofinanziamento dei diversi Programmi a carattere nazionale e/o comunitario; *c)* destinate al trattamento economico per il personale.

In fase istruttoria sono state analizzate le variazioni delle distinte componenti occorse nel 2018, a partire dal risultato dell'esercizio precedente, attraverso un riscontro sul Sistema Informativo Contabile (S.I.C.), anche alla luce delle annotazioni riportate sul prospetto in formato *excel* messo a disposizione dell'Amministrazione a seguito di specifica richiesta istruttoria.

Tra i *vincoli formalmente attribuiti dall'ente* è stata rilevata la presenza dei seguenti capitoli di entrata (non inseriti nell'elenco allegato al Rendiconto dell'esercizio precedente) i quali,

⁵⁵ Il riferimento è al Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 1° agosto 2019, che, nel recare disposizioni di modifica e integrazione degli allegati n. 4/1 e 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, disciplina il novellato *Elenco analitico delle risorse vincolate e destinate* all'interno del nuovo paragrafo 13.7.2.

⁵⁶ Al netto dei corrispondenti accantonamenti al Fondo dei residui perenti e al FDCE.

invece, figurano come non vincolati sul Sistema Informativo Contabile (S.I.C.) della Regione siciliana e all'interno del bilancio finanziario gestionale⁵⁷:

- 7571 *Proventi da corrispondere per le prestazioni in plus orario effettuate dal personale con qualifica non dirigenziale in occasione di concessioni in uso temporaneo di monumenti, musei, gallerie e aree archeologiche di cui all'articolo 106 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche ed integrazioni* (economia vincolata al 31.12.2018 €273.600,12).

- 7396 *Entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie* (economia vincolata al 31.12.2018 € 5.400,00).

Nel corso dell'udienza del 5 dicembre 2019, queste Sezioni Riunite hanno sottoposto al contraddittorio dell'Amministrazione regionale le osservazioni a seguire.

Quanto al capitolo n. 7571 di nuova istituzione, è stato richiesto all'Amministrazione di fornire chiarimenti sui motivi della mancata presenza dell'indicazione dell'esistenza del vincolo sul S.I.C., considerata la circostanza che all'interno dello stesso sono confluite risorse accertate in esercizi precedenti per €268.310,64, provenienti dai capitoli vincolati di entrata n. 1785⁵⁸ (€ 82.226,76) e n. 1901⁵⁹ (€ 186.083,88).

Con riguardo al capitolo di entrata n. 7396 (non presente tra i vincoli del precedente esercizio), le Sezioni Riunite hanno espresso perplessità sul motivo del vincolo, specialmente considerato che, in base al principio contabile dell'allegato 4/2, paragrafo 9.2., l'ente potrebbe attribuire un vincolo di destinazione a entrate straordinarie, non aventi natura ricorrente, accertate e riscosse, solo qualora non abbia rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi (situazione in cui versa l'Amministrazione regionale) e abbia provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio.

L'Amministrazione non ha depositato memorie né esposto chiarimenti orali.

Ad ogni modo, mentre non sembra potersi contestare la natura vincolata del capitolo di entrata n. 7571, deve, invece, escludersi il vincolo sull'economia di € 5.400,00 formatasi sul capitolo di entrata n. 7396 *Entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da famiglie*, per i motivi sopra illustrati.

⁵⁷ Il Bilancio finanziario gestionale è stato approvato dalla Giunta regionale con deliberazione 11 maggio 2018, n. 195.

⁵⁸ Capitolo di entrata n. 1785 - *Proventi derivanti dalla stipula di convenzioni con enti da destinare al pagamento delle prestazioni effettuate in plus orario dal personale con qualifica non dirigenziale in occasione di aperture dei siti regionali per manifestazioni che coinvolgono più enti.*

⁵⁹ Capitolo di entrata n. 1901 - *Proventi derivanti dalla vendita di biglietti d'ingresso per l'accesso ai monumenti, musei, gallerie, scavi archeologici e mostre della regione di cui all'articolo 110 del d.lgs.22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche ed integrazioni.*

3.6.1.6. Nell' *Elenco analitico delle risorse vincolate*, alla voce *altri vincoli* sono state inserite alcune poste contabili per l'ammontare complessivo di € 255.856.393,83, riferibili, in particolare, a:

- € 101.481.459,78 quale somma da restituire allo Stato per il maggiore gettito effettivo di IRAP e dell'Addizionale Irpef per l'anno 2015, rispetto a quello stimato in sede di ripartizione tra le Regioni del Fondo di garanzia per il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale;

- € 19.541.364,00 quale somma da restituire allo Stato per il maggiore gettito da manovre fiscali dell'anno 2014;

- € 5.944.000,00 quale somma da restituire allo Stato per il maggiore gettito effettivo di IRAP e dell'Addizionale Irpef da manovre fiscali per l'anno 2015;

- € 57.064.433,59 quale somma richiesta dall'UE con nota di addebito n. 3905419 del 4 luglio 2017 per spese irregolari, a seguito della chiusura del POR Sicilia 2000/2006;

- € 47.964.490,73 quale somma da restituire allo Stato per spese irregolari, a seguito della chiusura del POR Sicilia 2000/2006;

- € 1.160.245,73 quale somma da restituire ad AGEA per spese irregolari del programma POR Sicilia 2000/2006;

- € 22.700.400,00 quale somma da restituire ad AGEA per spese irregolari sul programma PSR Sicilia 2007/2013.

In fase istruttoria è stata acquisita la documentazione necessaria a verificare la sussistenza delle diverse posizioni debitorie ed è stato chiesto di specificare, per ciascuna delle somme elencate, le modalità con cui sono stati assolti o saranno assolti gli obblighi di pagamento delle diverse obbligazioni giuridiche passive e, in particolare, come hanno operato oppure opereranno, ai fini dell'estinzione delle posizioni debitorie, le compensazioni con lo Stato creditore accennate nella documentazione pervenuta.

Trattandosi di posizioni debitorie, è stato chiesto, altresì, se siano stati registrati nelle scritture contabili i relativi impegni con imputazione all'esercizio di scadenza, in conformità al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2), paragrafo n. 2, il quale prescrive: *“Le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui*

l'obbligazione viene a scadenza. La scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diventa esigibile".

In proposito, con nota istruttoria, è stato osservato che l'esercizio di esigibilità dovrebbe, presumibilmente, coincidere con quello in cui è sorto o sorgerà il titolo per l'accertamento delle entrate vincolate di cui l'Amministrazione regionale sarà creditrice e che darà luogo alla compensazione tra le posizioni di credito/debito con lo Stato. In base all'art. 1242 c.c., infatti, l'estinzione di due debiti pecuniari per compensazione legale ne presuppone la coesistenza e, dunque, la contemporanea scadenza/esigibilità.

Inoltre, è stato rilevato che non appare condivisibile la rappresentazione di tali poste contabili all'interno degli *altri vincoli*, poiché, ai sensi del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2), paragrafo n. 9.2, rientrano nella quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate vincolate accertate (crediti maturati), eventualmente già riscosse, e le corrispondenti economie non spese, non apparendo intellegibile – per le risorse già integralmente spese – la rappresentazione delle stesse quale avanzo vincolato, non trattandosi di reali posizioni attive (crediti accertati/liquidità per risorse incassate) quanto piuttosto di obbligazioni passive per restituzione di somme che originariamente trovavano causa in *"trasferimenti"*.

Si è osservato, infatti, che *"l'informazione contabile deve rappresentare fedelmente ed in modo veritiero le operazioni ed i fatti che sono accaduti durante l'esercizio"* e che è necessario che questi ultimi siano rilevati, rappresentati e valutati nei documenti del sistema di bilancio *"secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa"* (principio contabile generale n. 18 della prevalenza della sostanza sulla forma).

All'esito dell'istruttoria, queste Sezioni Riunite sono pervenute alle considerazioni che saranno appresso illustrate, le quali sono state sottoposte al contraddittorio nel corso dell'udienza del 5 dicembre 2019.

L'Amministrazione regionale ha manifestato adesione alle prospettazioni del Collegio.

3.6.1.6.1. Con riferimento alla posta contabile di € 101.481.459,78, l'Amministrazione regionale ha specificato che *"non sono stati assolti gli obblighi di pagamento delle diverse obbligazioni passive ai fini dell'estinzione delle posizioni debitorie perché in attesa delle necessarie informazioni da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che deve individuare le somme"*

sulle quali effettuerà la compensazione”, con la conseguenza che non è stata effettuata alcuna registrazione dell’obbligazione giuridica passiva nelle scritture contabili nel corso dell’esercizio⁶⁰.

Sul punto, invero, se appare condivisibile la mancata registrazione nelle scritture contabili dell’obbligazione giuridica, in quanto la carenza dell’elemento costitutivo dell’esigibilità impedisce il perfezionamento di un impegno con imputazione ad un preciso esercizio di scadenza, tuttavia, è contestabile la rappresentazione di tali somme all’interno degli *altri vincoli*, poiché l’annotazione contabile non corrisponde alla sostanza effettiva del fatto giuridico sottostante che si connota quale obbligazione restitutoria.

Trattasi, dunque, di una posizione di passività dell’Ente verso lo Stato, mentre, nei *vincoli* devono trovare “memoria” solo le entrate vincolate accertate (crediti maturati), eventualmente già riscosse, e le corrispondenti economie, ancora non spese per le finalità cui sono specificamente destinate.

Le somme indicate, piuttosto, avrebbero dovuto essere indicate all’interno degli *“altri accantonamenti”*, avendo la natura sostanziale di riserve operate dall’Amministrazione regionale per il futuro pagamento di passività, che, in mancanza di un accordo attuale con lo Stato creditore che permetta di individuare le concrete modalità di compensazione, appaiono sì certe nell’*an* e nel *quantum* complessivo, ma ancora incerte nel *quando* (ossia, sotto il profilo dell’esatto momento temporale in cui si renderanno esigibili) e del *quantum* da imputare all’esercizio di competenza (potendo, eventualmente, dare luogo a compensazioni a valere su più esercizi futuri anziché su un singolo).

La reale consistenza dell’informazione contabile, dunque, equivale ad un accantonamento operato, in via prudenziale, in misura pari all’intero ammontare del debito complessivo, potendo ravvisarsi il *“rischio”* che lo Stato richieda di operare una compensazione in unica soluzione nell’esercizio immediatamente successivo sui dovuti trasferimenti ancora in corso di identificazione.

Tale considerazione appare, inoltre, rafforzata dalla circostanza che l’importo del residuo debito di € 35.082.807,59, per rimborsi allo Stato derivanti dai maggiori gettiti IRAP e Addizionale IRPEF, della maggiore somma di € 54.108.506,59 che nel Rendiconto dell’e.f.

⁶⁰ Si tratta di somme accertate e versate negli esercizi passati sui seguenti capitoli di entrata: n. 1608 - *IRAP Sanità* e n. 1609 - *Addizionale regionale IRPEF Sanità*.

2017 era stata iscritta tra gli *altri vincoli*, è adesso rappresentata tra gli *altri accantonamenti* a chiusura del presente esercizio.

L'infedele rappresentazione nel Rendiconto della posta analizzata nel presente paragrafo presenta un'incidenza puramente qualitativa dell'informazione contabile, non alterando il risultato finale complessivo (riga E del risultato di amministrazione).

3.6.1.6.2. Circa le somme di € 19.541.364,00 e € 5.944.000,00, l'Amministrazione regionale, dopo aver puntualizzato le modalità di determinazione degli importi⁶¹, ha chiarito che trattasi di maggiori accertamenti per gettiti che non saranno incassati e che tale modalità di contabilizzazione tra gli *altri vincoli* è stata adottata nelle more che il competente Dipartimento Finanze e Credito provveda ad adottare gli opportuni provvedimenti di cancellazione dei residui attivi.

Si osserva che, nell'ipotesi di risorse originariamente accertate su capitoli di entrata appartenenti al perimetro sanitario, l'unica modalità corretta di contabilizzazione è quella prevista dall'art. 20, comma 2-ter, del d.lgs. n. 118/2011, per il quale *“ove si verifichi in sede di consuntivazione dei gettiti fiscali un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale rispetto all'importo che ha formato oggetto di accertamento e di impegno, detto evento è contabilmente registrato nell'esercizio nel quale tale perdita si determina come cancellazione di residui attivi”*.

Sebbene non sia stato alterato il risultato di amministrazione finale complessivo (quota disponibile di riga E), l'infedele rappresentazione del fatto sottostante al dato contabile determina un'incidenza in termini qualitativi sul risultato di amministrazione dell'esercizio (riga A del relativo prospetto) attraverso il mantenimento di residui attivi ormai inesigibili.

3.6.1.6.3. Quanto all'importo di € 57.064.433,59, chiesto in restituzione dalla Commissione dell'Unione Europea per irregolarità riscontrate sulle somme certificate a chiusura del POR Sicilia 2000-2006, con nota di addebito non impugnata, è stato chiarito dall'Amministrazione regionale che il debito è stato estinto dallo Stato⁶². Quest'ultimo si è

⁶¹ L'importo di € 19.541.364,00 è il residuo attivo determinato dalla differenza tra la somma accertata nell'e.f. 2014 di € 133.085.560,00 e quella incassata di € 113.544.196,00 sul capitolo n. 1615 - *Maggiori gettiti da manovre fiscali da IRAP*. L'importo di € 5.944.000,00 (1.624.000,00 + 4.320.000,00) è il residuo attivo determinato, rispettivamente, dalla differenza: tra la somma accertata nell'e.f. 2015 di € 69.930.000,00 e quella incassata di € 68.306.000,00 sul capitolo n. 1615 - *Maggiori gettiti da manovre fiscali da IRAP*; tra la somma accertata nell'e.f. 2015 di € 197.364.000,00 e quella incassata di € 193.044.000,00 sul capitolo n. 1616 - *Maggiori gettiti da manovre fiscali da addizionale IRPEF*.

⁶² Nota del MEF n. 83976 dell'8 maggio 2018.

riservato di compensare l'importo dell'obbligazione restitutoria della Regione con un minore trasferimento a valere sui Fondi FAS 2000-2006.

Precisa, al riguardo, l'Amministrazione regionale: *“Tale importo è stato trattenuto dallo Stato sull'erogazione di somme dovute a favore della Regione siciliana per il programma FAS 2000-2006. Non vi è stato, pertanto, alcun pagamento da parte della Regione siciliana della predetta somma ma un mancato introito di pari importo sui rimborsi FAS 2000-2006. La quota vincolata del Risultato di amministrazione consentirà di effettuare la contabilizzazione come spesa della somma trattenuta con la contemporanea registrazione in entrata dei capitoli del FAS 2000-2006 per i quali è stato, provvisoriamente, registrata un'entrata inferiore e pari alla somma trasferita dallo Stato a tale titolo”*.

Alla luce delle considerazioni svolte più sopra, si osserva che l'esercizio 2018 ha rappresentato, invero, il momento temporale dell'esigibilità dell'obbligazione restitutoria in conseguenza dell'avvenuta compensazione effettuata dallo Stato nel medesimo esercizio. L'Amministrazione regionale, pertanto, avrebbe dovuto procedere alle operazioni di contabilizzazione già nel corso del 2018.

In particolare, avrebbe dovuto essere ricostituita la provvista finanziaria dei pertinenti capitoli di entrata relativi ai trasferimenti dei fondi FAS, attraverso l'emissione di un apposito mandato diretto speciale (c.d. verde)⁶³ a valere su capitoli di spesa finanziati con risorse regionali (es. capitolo n. 215710 *“Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa”*).

Conseguentemente, sebbene l'operazione avrebbe determinato effetti neutri sul fondo di cassa in termini quantitativi (ma non qualitativi, poiché avrebbe inciso sulla consistenza della cassa vincolata), avrebbe dovuto annotarsi un incremento dei *vincoli da trasferimenti* pari all'importo di € 57.064.433,59 e una corrispondente diminuzione degli *altri vincoli* per la stessa cifra.

Anche in tale circostanza, l'infedele rappresentazione del fatto sottostante al dato contabile presenta un'incidenza in termini qualitativi sul Rendiconto dell'esercizio, non alterando il risultato di amministrazione finale complessivo (riga E del risultato di amministrazione) e l'ammontare totale della parte vincolata.

⁶³ Il mandato diretto speciale trova disciplina nell'art. 408 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

3.6.1.6.4. A conclusioni analoghe rispetto a quelle riportate nel punto 1.6.1. deve giungersi per l'importo dell'obbligazione restitutoria di € 47.964.490,73, dovuta allo Stato per le medesime irregolarità delle spese certificate sul POR Sicilia 2000-2006, relativamente alla quota di cofinanziamento nazionale finanziata dal Fondo di rotazione *ex lege* n. 183/1987.

Come precisato dall'Amministrazione regionale *“nella medesima nota⁶⁴, il MEF [...] dichiara che [il credito] sarà compensato a valere sulla quota di anticipazione dovuta in favore del POC Sicilia, ai sensi della delibera CIPE n. 52/2017. Anche in questo caso, quindi, non ci sarà alcun pagamento diretto a favore dello Stato, ma un mancato introito sulla quota di anticipazione dovuta alla Regione siciliana sul programma POC [2014-2010]”*.

Anche in tale circostanza, pertanto, si configura un'obbligazione giuridica passiva ancora non esigibile, con la conseguenza che, pur apparendo certo l'*an* e il *quantum* complessivo della stessa, è ancora incerto il profilo temporale del *quando* dell'esigibilità e del *quantum* da imputare all'esercizio di competenza (potendo, eventualmente, darsi luogo a compensazioni a valere su più esercizi futuri anziché su un singolo).

La reale consistenza dell'informazione contabile, dunque, equivale ad un accantonamento operato, in via prudenziale, in misura pari all'intero ammontare del debito complessivo, potendo ravvisarsi il *“rischio”* che lo Stato richieda di operare una compensazione in unica soluzione nell'esercizio immediatamente successivo sui dovuti trasferimenti a titolo di anticipazione sul programma POC 2014-2010.

L'infedele rappresentazione del fatto sottostante al dato contabile presenta un'incidenza in termini qualitativi sul Rendiconto dell'esercizio, non alterando il risultato di amministrazione finale complessivo (importo di riga E).

3.6.1.6.5. Tra gli *altri vincoli* sono annotate, infine, le somme di seguito analizzate.

L'importo di € 22.700.400,00 da rimborsare ad AGEA concerne il finanziamento di un progetto a titolarità regionale, nell'ambito del PSR Sicilia 2007-2013, non completato a causa di plurimi illeciti anche di natura penale. Dalla documentazione allegata si evince che AGEA, con nota di addebito del 18 febbraio 2018, ha chiesto la restituzione della predetta somma e che, pertanto, non avrà luogo alcun meccanismo di compensazione.

⁶⁴ Citata nota del MEF n. 83976 dell'8 maggio 2018.

La cifra di € 1.160.245,73, invece, corrisponde a somme dovute ad AGEA a causa della nota di addebito del 6 settembre 2018 della Commissione europea, emanata a seguito della Decisione C(2018) n. 4032 del 29 giugno 2018.

L'Amministrazione regionale dichiara che, in entrambi i casi, *“l'accantonamento nel risultato di amministrazione ha lo scopo di far gravare finanziariamente nell'esercizio in cui sono sorte le obbligazioni ma non vi è stato il movimento finanziario e, quindi, l'impegno per l'importo dell'obbligazione medesima”*.

Si osserva che l'esercizio 2018 ha costituito il momento temporale dell'esigibilità delle obbligazioni restitutorie verso AGEA, con la conseguenza che l'Amministrazione regionale avrebbe dovuto procedere alla registrazione nelle scritture contabile del dovuto impegno, essendosi in presenza di tutti gli elementi costitutivi dell'obbligazione giuridica passiva ormai perfezionata (ragione del debito, somma da pagare, soggetto creditore, esigibilità dell'obbligazione).

In particolare, la registrazione dell'impegno avrebbe prodotto una diversa consistenza dell'ammontare dei residui passivi, in mancanza del pagamento, o diversamente del fondo di cassa, con ripercussioni sul dato contabile rappresentato nella riga A del risultato di amministrazione, con una riduzione di pari importo della quota vincolata di parte C.

L'infedele rappresentazione del fatto sottostante al dato contabile si ripercuote in termini qualitativi sul Rendiconto dell'esercizio, non alterando, comunque, il risultato di amministrazione finale complessivo (riga E).

3.6.1.7. Per alcune annotazioni di natura contabile sui *trasferimenti a rendicontazione* relativi la Programmazione comunitaria per il periodo 2014-2020 e sul relativo cofinanziamento regionale, si rinvia alla trattazione contenuta nel pertinente capitolo della presente *Relazione* intitolato *“La gestione dei Fondi comunitari: profili programmatici, finanziari, gestionali e di controllo dei programmi operativi”*.

3.6.1.8. La parte destinata del risultato di amministrazione (lettera D), pari a €24.648.549,65, corrisponde alla differenza tra l'importo alla data del 31 dicembre 2017 di € 39.515.317,85 (€ 33.168.311,70 + FPV € 6.347.006,15), gli utilizzi in corso di esercizio sul

capitolo 652402⁶⁵ (impegni per € 723.544,65 e FPV € 13.056.410,55) e la quota di accantonamento per residui perenti di € 1.086.813,00.

Si tratta di entrate libere in conto capitale accertate cui è stata attribuita una destinazione a decorrere dal risultato di amministrazione dell'esercizio 2015, ex art. 5, comma 2, della legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24⁶⁶.

In fase istruttoria è stato acquisito l'elenco dei capitoli di entrata sui quali sono stati effettuati, anteriormente al 2016, gli accertamenti che alimentano i corrispondenti capitoli di spesa, al fine di riscontrare l'eventuale sussistenza di un accantonamento al FDCE⁶⁷.

All'esito delle verifiche, i capitoli indicati dall'Amministrazione regionale⁶⁸ non figurano tra quelli per cui sussiste un accantonamento al FCDE.

3.6.2. L'utilizzo dell'avanzo vincolato e destinato del risultato di amministrazione per il finanziamento della spesa in corso di esercizio.

3.6.2.1. Nel corso dell'istruttoria, queste Sezioni Riunite hanno ritenuto di dovere svolgere uno specifico approfondimento in merito all'utilizzo dell'avanzo vincolato e destinato nell'esercizio finanziario 2018, nella considerazione che, a norma dell'art. 11, comma 6, lett. c), del d.lgs. n. 118 del 2011, la Relazione sulla gestione allegata al Rendiconto deve illustrare – tra gli altri fatti rilevanti della gestione – le principali variazioni alle previsioni finanziarie intervenute in corso d'anno, comprendendo anche l'utilizzazione delle quote vincolate e destinate del risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente.

⁶⁵ Il capitolo di spesa n. 652402 è rubricato *Contributi per la realizzazione di investimenti per progetti di carattere infrastrutturale e ambientale previsti dall'art. 8 della legge regionale 3 luglio 2000, n. 14.*

⁶⁶ L'art. 5, comma 2, della l.r. n. 24/2016 prevede: *“L'importo complessivo delle quote vincolate agli investimenti, definitivamente determinato in euro 53.311.879,87, è destinato al cofinanziamento dei Programmi comunitari e di altri Progetti nazionali e comunitari, compresi quelli relativi agli investimenti nel comparto sanitario, nonché per il finanziamento di progetti di carattere infrastrutturale, ambientale e/o indirizzati alla ricerca di acque dolci, in attuazione del comma 1 dell'art. 8 della legge regionale 3 luglio 2000, n. 14, nei limiti delle somme accertate negli esercizi antecedenti al 2016”.*

⁶⁷ Il principio contabile n. 4/2, paragrafo 9.2, infatti, prevede che non si provveda *“all'indicazione della destinazione agli investimenti delle entrate in conto capitale che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse”.*

⁶⁸ Trattasi dei seguenti capitoli di entrata: 4601 - 5414 - 5416 - 5418 - 5422 - 5424 - 5427 - 5430 - 5432 - 5631.

A fronte delle richieste istruttorie, l'Amministrazione regionale ha replicato che la colonna *Utilizzo risorse vincolate* dell'*Elenco analitico delle risorse vincolate rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione*, di cui all'allegato n. 4/1 (principio applicato della programmazione), paragrafo 9.11.4, debba essere compilata unicamente in sede di approvazione del bilancio di previsione ove sia previsto l'utilizzo delle quote vincolate e destinate del risultato presunto di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente⁶⁹.

A confutazione di tale assunto, tuttavia, si osserva che il menzionato principio contabile applicato enunci chiaramente che il prospetto indicato sia riportato anche nella Relazione sulla gestione allegata al Rendiconto, eliminando il riferimento alla natura presunta delle voci. Occorre, dunque, dare evidenza - a consuntivo - degli importi definitivi dell'utilizzazione delle quote vincolate e destinate a titolo di avanzo applicato in corso di gestione.

In proposito, ogni dubbio rappresentato dall'Amministrazione sembra fugato - per l'avvenire - dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 1° agosto 2019, che, nel recare disposizioni di modifica e integrazione degli allegati n. 4/1 e 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, prevede che all'interno del novellato *Elenco* delle risorse vincolate e destinate sia indicato analiticamente l'importo delle entrate definitivamente applicate al bilancio di previsione dell'esercizio alla voce *Utilizzo avanzo di amministrazione* (nuovo paragrafo 13.7.2, lett. b).

Ad ogni modo, con successive produzioni documentali l'Amministrazione regionale ha, effettivamente, dato riscontro alle richieste istruttorie.

Si riproduce a seguire il quadro riassuntivo delle grandezze finanziarie concernenti l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione nel corso del 2018, con l'avvertenza che, a chiusura della presente relazione, sono presenti alcuni prospetti - esito della rielaborazione delle Sezioni Riunite - in cui è data indicazione, per ciascuno dei capitoli di entrata n. 2 (*Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi non regionali - parte corrente*), n. 7 (*Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi regionali - parte corrente*), n. 8 (*Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi non regionali - parte conto capitale*) e n. 9 (*Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi regionali - parte conto capitale*), anche dei

⁶⁹ Nota del Dipartimento regionale del Bilancio e Tesoro - Ragioneria Generale n. 42213 del 5 agosto 2019.

corrispondenti capitoli di spesa vincolati, al fine di evidenziare il finanziamento delle spese con l'utilizzo dell'avanzo vincolato, distinguendo, partitamente, l'ammontare degli impegni di competenza dell'esercizio 2018, l'importo del FPV a copertura degli impegni degli esercizi successivi e l'importo delle reiscrizioni (e/o riproduzioni) dei residui passivi perenti.

Tabella n. 3.29 - Quadro riassuntivo utilizzo avanzo e.f. 2018

CAPITOLO DI ENTRATA	PREVISIO NE INIZIALE	VARIAZI ONI PROV. AMM.VI	VARIA ZIONI CON LEGGE	DATI RENDICONTO	NOTE
Capitolo 2 - fondi non regionali - parte corrente	-	88.366.904,86	-	88.366.904,86	
Capitolo - 8 fondi non regionali - parte capitale	2.221.632,43	225.925.758,02	-	228.147.390,45	L.R. 9/2018 (BILANCIO TRIENNALE)
Capitolo 7 - fondi regionali parte corrente	-	43.911.089,03	-	43.911.089,03	
Capitolo 9 - fondi regionali - parte capitale	-	25.640.537,80	-	25.640.537,80	
Capitolo 6 - D.L. 35/2013	2.515.568.706,41	-	2.053,69	2.515.570.760,10	L.R. 21/2018 (ASSESTAMENTO)
TOTALE UTILIZZO AVANZO	2.517.790.338,84	383.844.289,71	2.053,69	2.901.636.682,24	

Fonte: Dati del Dipartimento regionale del Bilancio - Ragioneria Generale

Tabella n. 3.30 - Utilizzo avanzo con provvedimenti amministrativi di variazione

CAPITOLO DI ENTRATA	IMPEGNI	FPV	(di cui) RESIDUI PERENTI	TOTALE
Capitolo 2 - fondi non regionali - parte corrente	66.813.808,72	21.553.096,14	5.718.492,73	88.366.904,86
Capitolo - 8 fondi non regionali - parte capitale	186.096.577,71	39.829.180,31	42.816.208,18	225.925.758,02
Capitolo 7 - fondi regionali parte corrente	43.715.083,41	196.005,62	8.087.534,20	43.911.089,03
Capitolo 9 - fondi regionali - parte capitale	17.159.898,82	8.480.638,98	15.916.563,06	25.640.537,80

Fonte: Dati del Dipartimento regionale del Bilancio - Ragioneria Generale

Premesso, a seguire, il quadro generale dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione registrato al 31 dicembre dell'esercizio precedente, l'analisi successiva verterà specificamente sull'utilizzo sulla quota vincolata e destinata effettuata attraverso le variazioni di bilancio disposte con provvedimenti amministrativi.

In base all'ordinamento contabile, l'art. 42, comma 11, del d.lgs. n. 118/2011 prevede che *“le variazioni di bilancio che, in attesa dell'approvazione del consuntivo, applicano al bilancio quote vincolate del risultato di amministrazione, sono effettuate dopo l'approvazione del prospetto aggiornato del risultato di amministrazione presunto da parte della Giunta di cui al comma 10. Le variazioni consistenti nella mera reiscrizione di economie di spesa, derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, possono essere disposte dai dirigenti se previsto dall'ordinamento contabile o, in assenza di norme, dal responsabile finanziario”*.

Quale atto propedeutico alle necessarie variazioni di bilancio per l'utilizzo dell'avanzo vincolato, ai sensi del comma 9 è disposto che *“entro il 31 gennaio, la Giunta verifica l'importo delle quote vincolate del risultato di amministrazione dell'anno precedente sulla base di un preconsuntivo relativo alle entrate e alle spese vincolate e approva l'aggiornamento dell'allegato al bilancio di previsione di cui all'art. 11, comma 3, lettera a)”*.

Tale ultima disposizione opera un riferimento alla tabella illustrativa del risultato di amministrazione presunto di cui all'allegato 4/1, paragrafo 9.7, nella cui seconda parte deve essere rappresentata – tra l'altro – anche la quota vincolata del risultato di amministrazione del periodo precedente, seguendo la classificazione dei vincoli disposta dal principio applicato 9.2 (ossia, vincoli derivanti dalla legge e da principi contabili, da trasferimenti, da mutui e altri finanziamenti, vincoli formalmente attribuiti dall'ente). L'elenco analitico dei vincoli è, invece, riportato nella nota integrativa alla legge di bilancio.

In corso di esercizio provvisorio, ai sensi del comma 8 della medesima disposizione, è stabilito che *“[l]'utilizzo della quota vincolata [...] del risultato di amministrazione è consentito, sulla base di una relazione documentata del dirigente competente, anche in caso di esercizio provvisorio, esclusivamente per garantire la prosecuzione o l'avvio di attività soggette a termini o scadenza, la cui mancata attuazione determinerebbe danno per l'ente”*.

Ai sensi dell'art. 42, comma 4, i fondi destinati agli investimenti sono, invece, utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto.

Allo scopo di procedere all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione vincolato presunto, nelle more dell'approvazione del consuntivo, la Giunta regionale ha approvato – invero oltre il termine di legge (31 gennaio) – i seguenti atti: la deliberazione 1 febbraio 2018, n. 11, *Stima delle entrate e delle spese vincolate al 31 dicembre 2017*, relativamente all'ammontare dei

c.d. fondi non regionali, e la deliberazione 13 febbraio 2018, n. 72, *Stima delle entrate e delle spese di fondi regionali a destinazione vincolata*.

Si osserva che, sebbene la distinzione tra fondi vincolati c.d. extra-regionali e regionali non si ponga in aderenza rispetto alla citata normativa contabile, la quale richiede di rispettare la classificazione dei vincoli disposta dal principio applicato 9.2, i primi identificano i *vincoli da trasferimenti* e i secondi le rimanenti nomenclature. Si rileva, ad ogni modo, che, relativamente ai fondi regionali vincolati, il prospetto del risultato di amministrazione presunto approvato dalla Giunta regionale rappresenta un valore finanziario complessivo, non ripartito in base alla natura del vincolo.

I provvedimenti amministrativi con cui sono state disposte le variazioni di bilancio per l'utilizzo del risultato di amministrazione sono ascrivibili alle diverse fattispecie individuate da speciali norme dell'ordinamento contabile della Regione siciliana⁷⁰.

Per quanto concerne l'utilizzo della parte destinata agli investimenti, è stato riscontrato che tutti gli impegni sul capitolo di spesa n. 652402 sono stati registrati nelle scritture contabili in un periodo compreso tra la metà del mese di settembre e la fine di ottobre 2018, successivamente all'approvazione del Rendiconto dell'esercizio finanziario 2017 e alla pubblicazione della decisione di parificazione⁷¹, dunque, nel rispetto dell'ordinamento

⁷⁰ A norma dell'art. 11, comma 1, della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3, a decorrere dal 1° gennaio 2015 la Regione applica le disposizioni del d.lgs. n. 118/2011, con alcune eccezioni previste dai successivi commi della disposizione. In particolare, il comma 7 ha previsto che, nel corso dell'esercizio finanziario 2015, continui a darsi applicazione delle "disposizioni regionali vigenti che disciplinano le modalità ed individuano le competenze in materia di variazioni di bilancio". Tale regime transitorio è stato prorogato dall'art. 2, comma 7, della legge regionale 31 dicembre 2015, n. 32, sino all'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto regionale, secondo le previsioni dell'art. 79 del d.lgs. n. 118/2011. Le diverse norme disciplinanti le variazioni del bilancio a mezzo di provvedimenti amministrativi sono elencate nella circolare del Dipartimento del Bilancio e Tesoro - Ragioneria Generale n. 18 del 16 ottobre 2018.

Tra le fattispecie maggiormente ricorrenti in punto di utilizzo dell'avanzo, si annoverano le seguenti:

- i decreti di variazione del bilancio del Dirigente generale del Dipartimento Bilancio e Tesoro concernenti le riproduzioni di economie e la reiscrizione di somme perente, relative ai trasferimenti provenienti dall'Unione europea, dallo Stato o da altri Enti (nonché i relativi cofinanziamenti regionali), adottati ai sensi dell'art. 8 della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47;
- i decreti di variazione del bilancio del Dirigente generale del Dipartimento Bilancio e Tesoro concernenti le riproduzioni di economie e la reiscrizione di somme perente, relative ai trasferimenti provenienti dall'Unione europea, dallo Stato o da altri Enti (nonché i relativi cofinanziamenti regionali), adottati ai sensi dell'art. 8 della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47. Per effetto dell'art. 55 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, come modificato dall'art. 3 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21, tale competenza è esercitata dal Dirigente generale del Dipartimento bilancio e tesoro su proposta dei competenti dirigenti generali o di altri dirigenti responsabili della gestione delle relative spese. Con decreti del Dirigente generale del Dipartimento Bilancio e Tesoro - Ragioneria Generale n. 1305 del 13 luglio 2017 e n. 229 del 26 febbraio 2018, tale competenza è stata delegata ai dirigenti responsabili preposti ai servizi di Ragioneria Centrale presso gli Assessorati. Per i dovuti approfondimenti sui residui perenti e sul relativo Fondo presente negli accantonamenti del risultato di amministrazione, si rinvia all'apposita trattazione della presente *Relazione*;
- i decreti di variazione del bilancio del Dirigente generale del Dipartimento Bilancio e Tesoro riguardanti la mera reiscrizione di economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, ai sensi dell'art. 51, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011.

⁷¹ Citata decisione n. 4/2018/SSRR/PARI del 20 luglio 2018 sul *Rendiconto generale per l'esercizio 2017*.

contabile, per il quale i fondi destinati agli investimenti sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto (art. 42, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011).

Devono, comunque, segnalarsi - a seguire - taluni profili di criticità.

3.6.2.2. Dall'incrocio tra i capitoli di spesa interessati dall'utilizzo dell'avanzo vincolato e la consistenza numerica delle risorse vincolate al 1° gennaio 2018 quantificate dall'*Elenco analitico* allegato alla Relazione sulla gestione, è stata riscontrata l'anomala copertura di spese, pur in assenza di capienza delle correlate risorse vincolate, secondo il seguente prospetto elaborato dalle Sezioni Riunite.

Tabella n. 3.31 - Utilizzo avanzo superiore alla capienza delle risorse vincolate al 1.1.2018

CAPITOLO DI ENTRATA	CAPITOLO DI SPESA	IMPEGNI €	FPV €	(di cui) RESIDUI PERENTI	RISORSA VINCOLATA AL 1.1.2018 €
2	212544	2.759,64			- 353.977.643,00
2	212546	19.222,32			- 353.977.643,00
2	212547	3.200,00			- 353.977.643,00
2	413322	382.894,50		382.894,50	- 353.977.643,00
2	413366	5.451.546,00			- 353.977.643,00
2	416552	1.827,43			- 353.977.643,00
2	416561	2.282,62			- 353.977.643,00
2	417315	1.861.109,00			- 353.977.643,00
2	417317	68.443,70			- 353.977.643,00
TOTALE UTILIZZO PARTE CORRENTE €		7.793.285,21		382.894,50	
		7.793.285,21			
8	516429	398.083,72			-33.199.245,06
8	554224	2.870,27			-33.199.245,06
8	583307	9.175,51		9.175,51	-12.620.182,68
8	642076		203.641,60 ⁷²		129.841,60
8	672441	22.984.209,69			-33.199.245,06
8	672457	3.054,72			0
8	717914	1.531.419,36		1.531.419,36	-12.620.182,68

⁷² Su tale capitolo è stato utilizzato un importo superiore alla capienza al 1.1.2018 per € 73.800,00. L'irregolarità, dunque, è limitata a tale importo del quale si tiene conto nel totale generale.

8	717915	27.032,00		27.032,00	-12.620.182,68
8	772413	5.138,19	3.559,74	4.123,22	-12.620.182,68
8	876413	257.627,31			-1.525.473,88
TOTALE UTILIZZO PARTE CAPITALE €		25.218.610,77	207.201,34	1.571.750,09	
		25.425.812,11			
TOTALE GENERALE €		33.089.255,72⁷³			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio - Ragioneria Generale

Al riguardo, non può non osservarsi che, sin dal momento dell'adozione dei diversi provvedimenti di variazione del bilancio, sarebbe stato onere dell'Amministrazione regionale procedere all'aggiornamento del suddetto *Elenco analitico* già nel corso dell'esercizio 2018 - e non intempestivamente, soltanto all'esito delle precise richieste formulate con l'ordinanza delle Sezioni Riunite n. 4 del 28 giugno 2019 -, in ossequio ai principi contabili generali di prudenza di veridicità, attendibilità e correttezza dei documenti contabili dell'Ente⁷⁴, le cui incerte e infedeli rappresentazioni in punto di fondi vincolati erano ben conosciute dalla medesima Amministrazione, come pienamente emerso nel corso dell'istruttoria.

Peraltro, si rileva che tale *Elenco analitico* avrebbe già dovuto trovare collocazione tra gli allegati obbligatori a corredo della legge regionale con cui veniva approvato il Bilancio di previsione per il triennio 2018-2020⁷⁵, essendo stata prevista l'applicazione di avanzo vincolato per € 2.221.632,43.

In base ai diversi pronunciamenti del giudice costituzionale, infatti, l'avanzo di amministrazione deve costituire un punto fermo di partenza per gli esercizi successivi in coerenza con il principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi⁷⁶. Nessuna risorsa proveniente dagli esercizi precedenti può essere, infatti, utilizzata senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile⁷⁷.

Le superiori osservazioni sono state sottoposte all'attenzione dell'Amministrazione regionale nel corso del contraddittorio instaurato all'udienza del 5 dicembre 2019, la quale

⁷³ Vedasi precisazione contenuta nella nota precedente.

⁷⁴ D.lgs. n. 118/2011, allegato n. 1, principi contabili generali (o postulati) n. 5 e n. 9.

⁷⁵ Legge regionale 8 maggio 2018, n. 9.

⁷⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 274/2017, *cit.*

⁷⁷ Corte costituzionale, sentenza del 19 luglio 2012, n. 192, paragrafo 4 del *considerato in diritto*.

ha replicato: *“Circa le difficoltà nella compilazione del prospetto analitico si è data ampia rappresentazione [...]. Tali difficoltà non hanno consentito l’aggiornamento auspicato in tempi utili [...] i valori negativi non sono presenti nella chiusura dell’esercizio finanziario 2018”*.

Tali obiezioni, tuttavia, non possono trovare accoglimento alla luce del percorso motivazionale già esposto dal Collegio.

Dal quadro delle acquisizioni istruttorie emerge, pertanto, che non sia stata effettuata la dovuta verifica della disponibilità giuridica e contabile della copertura finanziaria ai fini dell’assunzione degli impegni di competenza dell’esercizio 2018 (€ 33.011.895,98) e della costituzione del FPV per spese imputate agli esercizi successivi (€ 77.359,74), derivanti dall’utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione afferente ai *“fondi extra-regionali”* (capitoli di entrata n. 2 e n. 8), per complessivi € 33.089.255,72.

3.6.2.3. Occorre, in termini più ampi, soffermarsi sull’esistenza di limiti al finanziamento della spesa mediante l’applicazione del risultato di amministrazione da parte degli enti territoriali che versino in una situazione di disavanzo, specialmente in considerazione degli orientamenti delle altre Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti espressi sia in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti delle Amministrazioni regionali⁷⁸, sia nell’esercizio delle funzioni di controllo di legittimità-regolarità finanziaria sugli enti locali⁷⁹, oltre che in sede consultiva⁸⁰.

Innanzitutto, in assenza di una disciplina espressa di legge sul punto – almeno sino al 2019 – occorre rifarsi al precetto dell’equilibrio di bilancio e alla clausola generale della copertura economica e finanziaria delle spese (art. 81 e 97 Cost.). Nel nuovo sistema della contabilità armonizzata, improntato ad una maggiore prudenza, deve, infatti, essere verificato in ogni esercizio che la copertura giuridica sia qualificata in termini di sostenibilità finanziaria.

A tale proposito, per rispondere ai canoni dell’art. 81, quarto comma, Cost. (oggi, comma terzo), la copertura delle spese deve presentarsi credibile, sufficientemente sicura,

⁷⁸ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, decisioni di parificazione n. 134/2017/PARI, Volume I, paragrafo 7, pag. 103 ss., n. 87/2018/PARI e n. 58/2019/PARI; Sezione regionale di controllo per la Campania, decisione di parificazione n. 110/2018/PARI, Allegato A, paragrafo 4, pag. 68 ss.

⁷⁹ Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazioni nn. 238/2017/PRP, n. 249/2018/PRSP e n. 52/2018/PRSP.

⁸⁰ Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 127/2018/PAR.

non arbitraria o irrazionale⁸¹. Inoltre, deve essere considerato l'orientamento del giudice costituzionale secondo cui *“i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente”*⁸².

La Corte costituzionale ha, altresì, sostenuto che *“copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile »”*⁸³.

Sulla base di tali coordinate ermeneutiche costituzionali, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte (decisione n. 134/2017/PARI) ha, per prima, ritenuto *“non corretto l'utilizzo, come strumento di copertura di spese di competenza, dei vincoli nel risultato di amministrazione qualora questo sia negativo”*⁸⁴, seguita dalla Sezione di controllo per la Campania che ha affermato che *“nel caso di risultato di amministrazione negativo l'Ente dovrà, anziché [applicare direttamente le quote vincolate o accantonate del risultato di amministrazione], reperire ex novo le risorse necessarie a sostenere le spese cui erano originariamente destinate le entrate vincolate/accantonate nel risultato di amministrazione e nel successivo bilancio preventivo occorrerà trovare le risorse necessarie a finanziare le connesse spese, altrimenti prive di copertura effettiva”*, poiché, *“ove il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, le quote vincolate del risultato di amministrazione sono*

⁸¹ *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.

⁸² Corte costituzionale, sentenze n. 70 del 2012 (paragrafo 2.3. del *considerato in diritto*) e n. 89 del 2017 (paragrafo 5.1. del *considerato in diritto*).

⁸³ Corte costituzionale, sentenza n. 274/2017, paragrafo 4 del *considerato in diritto*.

⁸⁴ Nel caso di specie, la presenza di un disavanzo di riga A del risultato di amministrazione è stata la ragione che ha determinato la Sezione regionale di controllo per il Piemonte alla non parifica delle poste corrispondenti agli impegni e alle quote del FPV di spesa finanziate con l'applicazione dell'avanzo di amministrazione, all'esito dei giudizi di parificazione dei rendiconti generali degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018.

esse stesse un debito da onorare e non certamente una copertura” (Sezione regionale di controllo per la Campania deliberazione n. 127/2018/PAR).

Come motivato dalla Sezione di controllo per la regione Campania in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti 2015 e 2016 (decisione n. 110/2018/PARI), attraverso una minuziosa analisi sistematica del contesto normativo:

- il complesso dei diversi fondi (accantonati, vincolati e destinati) elaborato dal nuovo ordinamento contabile armonizzato impone di misurare l'ampiezza dello spazio effettivamente sussistente per la copertura della spesa, prima obbligatoria e poi libera, nel momento in cui questa diventa esigibile, in quanto si onera l'Ente di accertare, già in fase di programmazione, che le provviste accantonate, vincolate e destinate, siano ancora sussistenti, in termini di crediti e cassa (quale misura del risparmio conseguito negli esercizi precedenti e individuato dalla riga A del risultato di amministrazione), al momento della scadenza dell'obbligazione giuridica passiva registrata nelle scritture contabili, onde prevenire la formazione di nuovi e ulteriori disavanzi accertabili soltanto a consuntivo, precludendo la possibilità di autorizzare la stessa se le quote applicate, anche vincolate, non corrispondano più ad una provvista finanziaria attuale, in quanto già erose nel corso delle diverse gestioni;

- laddove l'Ente non presenti un disavanzo di riga A del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente (in tale circostanza, infatti, sarebbe certificata inesorabilmente l'assoluta carenza di risorse finanziarie, in termini di crediti e cassa, per il finanziamento di nuove spese, sebbene vincolate), ma, tuttavia, sia sussistente un'incapienza di riga E, lo spazio finanziario entro il quale potere procedere all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione deve intendersi determinato dalla somma algebrica tra l'avanzo presente nella riga A del risultato di amministrazione e la quota del disavanzo concretamente applicato dal bilancio di previsione;

- tale montante complessivamente determinato (ossia, la somma algebrica tra l'avanzo di riga A + il disavanzo applicato) potrebbe essere applicato nella sua integralità (e sino a concorrenza) a finanziamento di spesa di investimento. Per il finanziamento della spesa corrente, invece, esso dovrebbe essere utilizzato al netto del fondo anticipazioni di liquidità (FAL), detratta la quota di ammortamento del FAL medesimo prevista per l'anno in programmazione. In caso di spesa diversa da quella di investimento, infatti, occorre evitare che il miglioramento del risultato di amministrazione di riga A conseguente alla

cancellazione dei residui passivi per il pagamento dei debiti pregressi, avvenuta attraverso l'anticipazione di liquidità, possa dare luogo all'espansione della capacità di spesa corrente dell'Ente, in elusione ai principi cristallizzati nella giurisprudenza costituzionale in materia di necessaria neutralizzazione del FAL per non incorrere nel divieto di cui all'art. 119, comma 6, Cost. (Corte costituzionale, sentenza n. 181 del 2015 e n. 89 del 2017)⁸⁵.

Il dibattito in seno alla Commissione ARCONET, scaturito nel corso del 2018 dalle diverse deliberazioni della Corte dei conti sul punto, ha trovato successivamente esito nell'introduzione dell'art. 1, commi 897 e 898⁸⁶, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*, e nella modifica ai principi contabili con effetti a decorrere dal 2019⁸⁷.

Nel considerare che tali disposizioni hanno un effetto innovativo sull'ordinamento giuridico contabile dal 2019 e sono, pertanto, inapplicabili all'esercizio finanziario in esame,

⁸⁵ Secondo la Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, inoltre, “[l]a provvista finanziaria vincolata data dal montante SCP+DA, peraltro, non va invece abbattuta del FCDE, la cui natura prudenziale concorre alla determinazione del risultato di amministrazione (“Riga E”) in chiave depressiva, concorrendo a definire la misura del disavanzo da applicare (DA). [...] in assenza di una disciplina espressa [...] ad avviso di questa Sezione, il FCDE non deve concorrere a nettare il SCP. Con una diversa interpretazione rigoristica, si correrebbe infatti il rischio di generare una privazione ed un'inefficienza certa (la non effettuazione di una spesa dovuta e obbligatoria) a fronte di un rischio di non realizzazione solo eventuale ed incerto (FCDE)”. Le conclusioni cui sono pervenute le citate Sezioni regionali di controllo hanno trovato avallo nella giurisprudenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione (sentenza n. 24/2018/EL) le quali hanno osservato che “[q]ueste Sezioni riunite ritengono di condividere l'orientamento ermeneutico della Sezione regionale (cfr. in termini SRC Piemonte 23/2017; SRC Campania 249/2017/PAR; SRC Liguria 103/2018/PRSP) in quanto coerente con i principi informatori del nuovo sistema contabile ed in linea con le coordinate offerte dalla giurisprudenza costituzionale con le sentenze n. 70 e n. 192 del 2017. D'altro canto, la riflessione in atto presso la Commissione Arconet per l'adozione di un intervento normativo [...] costituisce, a parere di questo Collegio, conferma della fondatezza dell'assunto”. Nel caso di specie, le SS.RR. si pronunciavano sull'impugnazione della delibera della Sezione Regionale di controllo per la Regione Campania n. 52/2018/PRSP, rigettando il ricorso avverso il diniego sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

⁸⁶ Comma 897: “Ferma restando la necessità di reperire le risorse necessarie a sostenere le spese alle quali erano originariamente finalizzate le entrate vincolate e accantonate, l'applicazione al bilancio di previsione della quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione è comunque consentita, agli enti soggetti al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione [...]”.

Comma 898: “Nel caso in cui l'importo della lettera A) del prospetto di cui al comma 897 risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione”.

⁸⁷ Il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 1° marzo 2019 ha – tra le altre – apportato modifiche al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2, paragrafo n. 9.2, nei termini seguenti: “L'utilizzo delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione da parte degli enti in disavanzo (che presentano un importo negativo della lettera E del prospetto riguardante il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente), è consentito per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A del medesimo prospetto riguardante il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. Per gli anni 2019 e 2020 le regioni a statuto ordinario utilizzano le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione senza operare la nettizzazione del fondo anticipazione di liquidità. Nel caso in cui l'importo della lettera A risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione”.

occorre, tuttavia, verificare se, nel corso della gestione del bilancio della Regione siciliana, vi siano state le condizioni di copertura e sostenibilità finanziaria per l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione per la contrazione di nuove spese, anche alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale.

Il Collegio ritiene necessario operare una distinzione tra l'avanzo dei c.d. fondi extraregionali (in parte corrispondenti ai *vincoli da trasferimenti*) e quello dei c.d. fondi regionali. Come evidenziato, infatti, dai prospetti allegati al risultato di amministrazione dell'e.f. 2018 (allegato n. 8 del *Rendiconto generale*) e concernenti la situazione finanziaria dei *"fondi ordinari della Regione"* e di quelli *"vincolati non regionali"*, il risultato complessivo di avanzo di amministrazione registrato sulla riga A, pari a € 357.341.383,68, è integralmente riconducibile all'avanzo dei c.d. fondi extraregionali per € 6.463.272.997,74; diversamente, la situazione dei fondi regionali versa in grave disavanzo per - € 6.105.931.614,06.

Appare, pertanto, manifesto che l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione per nuova spesa a valere sui fondi regionali (capitoli di entrata n. 7 e n. 9) non trovi reale copertura finanziaria, dovendosi integralmente ricostituire i vincoli *"attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente"*⁸⁸.

Peraltro, il risultato della gestione dell'e.f. 2018 evidenzia un ulteriore deterioramento del disavanzo complessivo dei *"fondi ordinari della Regione"* rispetto a quello registrato alla data del 1° gennaio 2018 per € 5.588.873.892,75, palesando l'insostenibilità finanziaria della contrazione della nuova spesa avvenuta sostanzialmente *"in deficit"*.

Tale quadro finanziario risulta, altresì, aggravato dal complessivo peggioramento del risultato di amministrazione (lett. E), dal mancato ripiano del disavanzo programmato nell'esercizio e dal mancato raggiungimento degli equilibri di bilancio (allegato n. 7 del *Rendiconto generale*) di parte corrente (€ - 651.897.512, 12) e di parte capitale (€ - 15.081.350,90).

Le superiori osservazioni sono state sottoposte all'attenzione dell'Amministrazione regionale nel corso del contraddittorio instaurato all'udienza del 5 dicembre 2019. Quest'ultima ha osservato: *"Quanto alle somme iscritte in bilancio per risorse regionali vincolate"*

⁸⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 70/2012, *cit.*

si precisa che la relativa copertura finanziaria può ricondursi a correlati capitoli di entrata destinati per legge ad una specifica finalità”.

Tali obiezioni, tuttavia, non possono trovare accoglimento alla luce del percorso motivazionale precedentemente esposto dal Collegio, poiché la copertura indicata dall’Amministrazione si presenta puramente nominale e non effettiva.

Conseguentemente, si evidenzia la carenza di copertura finanziaria per gli impegni di spesa di competenza dell’esercizio 2018 (€ 16.656.998,87, ad esclusione delle reiscrizioni o riproduzioni per residui perenti per i quali si rinvia all’apposito approfondimento tematico) e con riferimento alla costituzione del FPV per spese imputate agli esercizi successivi (€ 8.676.644,60), derivanti dall’utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione afferente ai “*fondi ordinari della Regione*” (capitoli di entrata n. 7 e n. 9), per complessivi € 25.333.643,47.

Tutti i predetti utilizzi e i corrispondenti capitoli di spesa sono elencati nelle tabelle n. 6 e n. 7 in calce alla presente relazione.

TABELLA n. 3.32 - Spese finanziate con il Capitolo di entrata n. 2 Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi non regionali - parte corrente

"UTILIZZO AVANZO CAPITOLO 2 - Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi non regionali - parte corrente"				
CAPITOLO	IMPEGNI 2018 €	FPV SPESA €	(DI CUI) REISCRIZIONE RS PERENTI €	SITUAZIONE FONDI AL 1.1.2018 AVANZO/DISAVANZO
104543	145.733,92			AVANZO
106101	226.857,26		481,92	AVANZO
112544	16.102,78			AVANZO
112551	785,32			AVANZO
112552	3.904,00			AVANZO
116519	77.000,00			AVANZO
116526	297.921,35	205.150,00		AVANZO
116546	21.172,42			AVANZO
124412	172.707,55			AVANZO
124413	9.249,86			AVANZO
142544	21.284,67			AVANZO
142545	8.209,65			AVANZO
142546	5.850,00			AVANZO
142547	5.000,00			AVANZO
142558	1.245,29			AVANZO
142566	350.782,79	634.986,05	33.275,00	AVANZO
143307	79.716,63	9.481,05		AVANZO
143323	83.958,34			AVANZO
143327	21.150,63			AVANZO
143707	546.067,04			AVANZO
144125	65.524,03			AVANZO
144141	440.015,48			AVANZO
145203	162.784,77			AVANZO
147311	19.200,00	370.320,00		AVANZO
147312	79.825,16		79.825,16	AVANZO
148103	10.595,00	280.000,00	10.595,00	AVANZO
153202	353.701,00			AVANZO
155329		22.340,00		AVANZO
155338	29.428,70			AVANZO
182017	6.584,38			AVANZO
182018	765,21			AVANZO
182019	1.645,08			AVANZO
182020	49.311,55			AVANZO
182021	5.217,22			AVANZO
182022	12.279,74			AVANZO
182029	22.945,24			AVANZO
182030	5.668,65			AVANZO
182031	98.243,64			AVANZO
182032	24.286,85			AVANZO
182042	19.083,79			AVANZO
182043	3.247,96			AVANZO
182044	4.846,60			AVANZO
182047	10.308,72			AVANZO
182048	2.626,74			AVANZO
182049	7.513,05			AVANZO
182536	5.889,14			AVANZO
182538	2.297,97			AVANZO
182539	2.818,49			AVANZO
182540	416,32	9.583,68		AVANZO
182546	1.700,55			AVANZO
182547	798,54			AVANZO

182548	16.533,19			AVANZO
182558	920,00			AVANZO
182562	2.986,69			AVANZO
182571		15.312,04		AVANZO
182573	460,59			AVANZO
183004	578,57			AVANZO
183005	4.313,13			AVANZO
183008	1.991,03			AVANZO
183009	8.530,53			AVANZO
183013	1.704,35			AVANZO
183015	876,09			AVANZO
183316	262.707,64	1.088.456,36		AVANZO
183338	115.018,40		115.018,40	AVANZO
183344	639.418,66			AVANZO
183345	100.000,00			AVANZO
183346	9.470.113,42	13.904.771,91	4.181.412,74	AVANZO
183353	325.045,78			AVANZO
183354	254.143,56			AVANZO
183358	13.241,16	12.445,41		AVANZO
183734	139.055,28		139.055,28	AVANZO
183739	587.500,00	587.500,00		AVANZO
183804	178.497,85	592.312,61		AVANZO
184104	127.943,33	243.650,60		AVANZO
212036	130.994,80			AVANZO
212544	2.759,64			DISAVANZO
212546	19.222,32			DISAVANZO
212547	3.200,00			DISAVANZO
212550	48.739,00			AVANZO
212551	23.233,28			AVANZO
212552	69.854,71			AVANZO
212557	18.031,60			AVANZO
244103	52.709,50		52.709,50	AVANZO
273304	40.249,60			AVANZO
273305	404.824,49	3.043.448,06		AVANZO
284324	63.928,00			AVANZO
312549	54.573,45			AVANZO
312550	61.201,45	32.025,00		AVANZO
312556	1.301,27			AVANZO
312557	3.570,01			AVANZO
313301	25.356,34		25.356,34	AVANZO
314124	5.000,00		5.000,00	AVANZO
314128	29.815,46	290.476,37	3.652,23	AVANZO
317716	31.201,00		31.201,00	AVANZO
318107	600,00	210.100,00		AVANZO
346538	23.959,40			AVANZO
373346	19.615.117,07			AVANZO
373716	21.280.703,00	341,00		AVANZO
373732	6.319,68			AVANZO
374101	657.766,76		657.766,76	AVANZO
375203		396,00		AVANZO
376564	248,90		248,90	AVANZO
413322	382.894,50		382.894,50	DISAVANZO
413359	15.065,12			AVANZO
413366	5.451.546,00			DISAVANZO
413724	299.875,34			AVANZO
413735	16.262,80			AVANZO
416020	11.099,10			AVANZO
416021	2.685,98			AVANZO

416022	1.260,00			AVANZO
416026	8.404,00			AVANZO
416027	1.673,00			AVANZO
416028	834,00			AVANZO
416552	1.827,43			DISAVANZO
416561	2.282,62			DISAVANZO
417004	943,43			AVANZO
417006	589,00			AVANZO
417315	1.861.109,00			DISAVANZO
417317	68.443,70			DISAVANZO
417323	7.470,58			AVANZO
417334	11.376,29			AVANZO
417712	95.269,01			AVANZO
419202	26.524,02			AVANZO
472528	609,95			AVANZO
712007	75.434,80			AVANZO
TOTALE	66.813.808,72	21.553.096,14	5.718.492,73	
TOTALE CAPITOLO 2	88.366.904,86			

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio – Ragioneria Generale

TABELLA n. 3.33 – Spese finanziate con il Capitolo di entrata n. 8 Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi non regionali - parte capitale

UTILIZZO AVANZO CAPITOLO 8 - Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi non regionali - parte capitale				
CAPITOLO	IMPEGNI 2018 €	FPV SPESA €	(DI CUI) REISCRIZIONE RS PERENTI €	SITUAZIONE FONDI AL 1.1.2018 AVANZO/DISAVANZO
504004	76.053,21		76.053,21	AVANZO
504006	19.497,24		19.497,24	AVANZO
504408	1.697,08		1.697,08	AVANZO
504418	6.856,39		6.856,39	AVANZO
504422	12.249,18		12.249,18	AVANZO
504425	223.641,96		223.641,96	AVANZO
504431	304.237,32		304.237,32	AVANZO
504432	366.067,24		366.067,24	AVANZO
512016	197.844,89		197.844,89	AVANZO
512028	668.946,38		668.946,38	AVANZO
512037		11.866,62		AVANZO
512421	1.103.695,44			AVANZO
516005	115.720,08		115.720,08	AVANZO
516007	2.363.628,24	109.625,56	2.330.943,89	AVANZO
516008	2.629,93		2.629,93	AVANZO
516009	1.452,28		1.452,28	AVANZO
516040		36.600,00		AVANZO
516042	64.889,77		64.889,77	AVANZO
516050	170.333,46	593.419,00	164.531,36	AVANZO
516056	16.718,06		16.718,06	AVANZO
516057	2.622,39		2.622,39	AVANZO
516068	114.117,36	1.522.348,10	21.061,72	AVANZO
516074	4.524,83			AVANZO
516402	50.974,96		50.974,96	AVANZO
516404	1.148.250,92			AVANZO
516406	461.617,55	2.833.536,51	228.185,96	AVANZO
516409	1.433.819,99		1.433.819,99	AVANZO

516412	51.274,77		51.274,77	AVANZO
516415	46.199,32		46.199,32	AVANZO
516423	632.101,62		632.101,62	AVANZO
516426	2.080.341,74	2.387.482,02		AVANZO
516429	398.083,72			DISAVANZO
542069	9.185,44			AVANZO
542070	805,20			AVANZO
542071	26.398,36			AVANZO
542072	195.926,26	202.292,73		AVANZO
542957	34.403,15		34.403,15	AVANZO
545602	20.987,11			AVANZO
545603	254.725,51			AVANZO
546029	22.300,28	2.358.393,65		AVANZO
546057	190.563,61		190.563,61	AVANZO
546405	122.101,78			AVANZO
546812	74.875,63		74.875,63	AVANZO
550402	146.730,72		146.730,72	AVANZO
554223	8.315,61		8.315,61	AVANZO
554224	2.870,27		2.870,27	DISAVANZO
554452	8.265,97		8.265,97	AVANZO
582015	6.556,39		6.556,39	AVANZO
582016	3.391,72		3.391,72	AVANZO
582028	1.399,99			AVANZO
582419	738,46			AVANZO
582421	5.485.489,10			AVANZO
583307	9.175,51		9.175,51	DISAVANZO
590409	53.357,68		53.357,68	AVANZO
612008	701.700,00		701.700,00	AVANZO
612030	961.955,49	842.104,38		AVANZO
613956	8.176,62	1.837.286,51		AVANZO
620003	16.187,72			AVANZO
620501	2.411.114,54			AVANZO
642023	408.961,21		408.961,21	AVANZO
642032	1.172.125,83		1.172.125,83	AVANZO
642037	467.456,94		467.456,94	AVANZO
642052	924.709,17		924.709,17	AVANZO
642061	2.082.587,63		1.885.694,54	AVANZO
642076		203.641,60		AVANZO NON CAPIENTE
642441	608.407,49	6.775.659,45		AVANZO
642843	41.277,09			AVANZO
642854	93.571,10		93.571,10	AVANZO
652410		1.838.625,83		AVANZO
652802		143.487,50		AVANZO
652803	29.431.837,45			AVANZO
672031	29.545,36		29.545,36	AVANZO
672082	243.755,31		243.755,31	AVANZO
672088	470.066,52	1.303.236,83	383.960,62	AVANZO
672090	10.493,29		10.493,29	AVANZO
672112	64.374,15		64.374,15	AVANZO
672113	337.228,85		337.228,85	AVANZO
672121	188.783,72		188.783,72	AVANZO
672123	305.672,02		305.672,02	AVANZO
672124	13.934.682,15		13.934.682,15	AVANZO
672131	117.891,83			AVANZO
672136	200.513,03			AVANZO
672137	129.703,75		129.703,75	AVANZO
672146	7.233.447,68			AVANZO

672421	302.814,16		195.457,00	AVANZO
672426	869.118,63		869.118,63	AVANZO
672441	22.984.209,69			DISAVANZO
672457	3.054,72			AVANZO PARI A ZERO
672476		4.000.532,50		AVANZO
672811	35.689,88			AVANZO
673305	188.218,22		130.802,66	AVANZO
673307	291.139,49		291.139,49	AVANZO
673903	1.199.257,95		1.199.257,95	AVANZO
713907	3.361.384,90			AVANZO
717914	1.531.419,36		1.531.419,36	DISAVANZO
717915	27.032,00		27.032,00	DISAVANZO
717917	24.591,66		24.591,66	AVANZO
742021	165.045,76		165.045,76	AVANZO
742032	97.354,59			AVANZO
742814	152.432,76			AVANZO
742872		462.500,00		AVANZO
742878	5.087.500,00			AVANZO
746811	26.825,82		26.825,82	AVANZO
772018	1.000,00	2.318,00		AVANZO
772027	276.287,33	6.878.002,52	7.809,79	AVANZO
772413	5.138,19	3.559,74	4.123,22	DISAVANZO
772423		630.441,00		AVANZO
773907		275.739,61		AVANZO
776041	30.375,04		30.375,04	AVANZO
776055	390.118,63	352.101,42		AVANZO
776056	48.586,23		48.586,23	AVANZO
776062	59.906,91		59.906,91	AVANZO
776098	229.907,35			AVANZO
776414	553.309,89		553.309,89	AVANZO
777309	231.000,00		231.000,00	AVANZO
777310	37.200,00		37.200,00	AVANZO
812010	31.510.735,44		5.366.870,92	AVANZO
812410	10.617.078,99		99.856,13	AVANZO
842012	1.895.999,10	3.668.868,23	606.881,10	AVANZO
842019	3.000,00	205.879,00		AVANZO
842020	11.530,00	349.632,00		AVANZO
842059	869,00			AVANZO
842064	150.209,60			AVANZO
842422	71.079,84		71.079,84	AVANZO
872034	54.643,00		54.643,00	AVANZO
872038	75.724,22		75.724,22	AVANZO
876002	15.305.756,46		159.534,46	AVANZO
876006	2.036.390,57		2.036.390,57	AVANZO
876014	24.790,00		24.790,00	AVANZO
876402	1.094.165,75			AVANZO
876403	3.335.886,99			AVANZO
876410	26.295,27		26.295,27	AVANZO
876413	257.627,31			DISAVANZO
TOTALE	186.096.577,71	39.829.180,31	42.816.208,18	
TOTALE CAPITOLO 8		225.925.758,02		

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio - Ragioneria Generale

TABELLA n. 3.34 – Spese vincolate finanziate con il Capitolo di entrata n. 7 Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi regionali - parte corrente

UTILIZZO AVANZO CAPITOLO 7 - Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi regionali - parte corrente (solo capitoli vincolati)			
CAPITOLO	IMPEGNI 2018 €	FPV SPESA €	(DI CUI) REISCRIZIONE RS PERENTI €
108154	53,76		
108163	149.550,46		
108164	588.602,28	553,69	225.736,33
108165	696.273,32	23.728,05	
142015	135.644,26		
142019	32.825,89		
142548	2.531,85		
142549	1.172,61		
142550	1.922,55	11.825,22	
142551	17.590,58		
142552	6.995,43		
142553	116,47		
142554	457,20		
143004	11.529,85		
143324	25.540,48		
150010	72.969,70		72.969,70
150029	1.001,09		
155811	106.107,19		106.107,19
183308	6.811.600,00		
183359		159.854,66	
183785	14.640,00		14.640,00
212016	76.201,15		
220060	70,54		
314136	1.882.689,26		
374101	5.771,52		5.771,52
375203		44,00	
376599	197.221,24		
377917	100.000,00		
413368	4.892.992,18		
416515	3.816,99		
445204	3.000,00		
TOTALE	15.838.887,85	196.005,62	425.224,74
TOTALE CAPITOLO 7		16.034.893,47	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio – Ragioneria Generale

TABELLA n. 3.35 – Spese vincolate finanziate con il Capitolo di entrata n. 9 Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi regionali - parte capitale

UTILIZZO AVANZO CAPITOLO 9 - Utilizzo quota del risultato di amministrazione relativo ai fondi regionali - parte capitale (solo capitoli vincolati)			
CAPITOLO	IMPEGNI 2018 €	FPV SPESA €	(DI CUI) REISCRIZIONE RS PERENTI €
512037		2.250,00	
582421	444.769,39		
612030	302.221,34		
613956		149.632,15	
652402	400.683,18	7.032.265,87	279.683,21
652802		143.487,50	
672122	452.817,91		363.884,42
742858	17.934,00		
772028	276.287,33	154.303,46	7.809,79
776039		998.700,00	
TOTALE	1.894.713,15	8.480.638,98	651.377,39
TOTALE CAPITOLO 9	10.375.352,13		

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio - Ragioneria Generale

4.LO STATO PATRIMONIALE E IL CONTO ECONOMICO

SOMMARIO: La contabilità economico-patrimoniale. Premessa generale. – Lo Stato patrimoniale – Premessa –1. Attivo patrimoniale –1.1 Immobilizzazioni –1.1.1 Immobilizzazioni immateriali- 1.1.2 Immobilizzazioni materiali -1.1.3 Immobilizzazioni finanziarie –1.2 Attivo circolante –1.2.1 Rimanenze di magazzino –1.2.2. Crediti –1.2.3 Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni –1.2.4 Disponibilità liquide – 1.1.3 Ratei e Risconti attivi –2. Patrimonio netto e Passività patrimoniali –2.1. Il Patrimonio netto –2.2. Fondi per rischi e oneri – 2.3 Trattamento di fine rapporto – 2.4 Debiti –2.5 Ratei e Risconti – Contributi agli investimenti – 3. Conti d'ordine – Considerazioni riassuntive - Il Conto economico – Introduzione – 4. Le anomalie del conto economico – 4.1. Il collegamento tra il conto economico e gli accertamenti e gli impegni del conto del bilancio – 4.2. Il collegamento tra Conto economico e Stato patrimoniale – ratei attivi e risconti passivi – 4.3. Articolazione di ricavi e costi tra le voci del conto economico – 4.4. Accantonamenti per rischi e oneri – 4.5. Svalutazioni e rivalutazioni di immobilizzazione finanziarie e materiali – Considerazioni riassuntive.

La contabilità economico-patrimoniale. Premessa generale.

L'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 prevede, per gli enti in contabilità finanziaria, l'adozione di un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziari ed economico-patrimoniali.

Nell'ambito di tale sistema integrato, la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica (come definite nell'ambito del principio applicato della contabilità finanziaria). Tutto ciò è essenziale per le seguenti finalità:

a)- la predisposizione del conto economico per rappresentare le "utilità economiche" acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari;

b)- l'acquisizione dei dati e delle informazioni necessarie per un'adeguata programmazione, che deve tenere conto delle risultanze economico-patrimoniali;

c)- la predisposizione dello Stato Patrimoniale, così da rilevare, in particolare, le variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono un indicatore dei risultati della gestione;

d)- l'elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri enti e organismi strumentali, aziende e società;

e)- la predisposizione della base informativa necessaria per la determinazione analitica dei costi;

f)- la verifica nel corso dell'esercizio della situazione patrimoniale ed economica dell'ente e del processo di provvista e di impiego delle risorse;

g)- l'esposizione di informazioni concernenti la gestione delle singole amministrazioni pubbliche, che possono risultare utili per i portatori di interesse, cosiddetti *stakeholders*.

Le transazioni delle pubbliche amministrazioni, che si sostanziano in operazioni di scambio sul mercato (acquisizione e vendita), danno luogo a costi sostenuti e ricavi conseguiti, mentre quelle che non consistono in operazioni di scambio propriamente dette, in quanto più strettamente conseguenti ad attività istituzionali ed erogative (tributi, contribuzioni, trasferimenti di risorse, prestazioni, servizi, altro), danno luogo ad oneri sostenuti e proventi conseguiti.

I documenti fondamentali della contabilità economico-patrimoniale sono lo Stato patrimoniale e il Conto economico, che saranno dettagliatamente analizzati nel presente capitolo.

LO STATO PATRIMONIALE

Premessa

L'esame dello Stato patrimoniale per il 2018 ha riguardato, preliminarmente, la verifica dell'attuazione di procedure ed interventi volti alla soluzione definitiva di annose problematiche che nel tempo hanno investito l'esposizione dei valori patrimoniale dapprima nel Conto generale del patrimonio e, dal momento del passaggio alla contabilità armonizzata, anche lo Stato patrimoniale. Tali problematiche di carattere generale, incidendo sulla quantificazione del singolo valore della posta patrimoniale, hanno finito per inficiare la veridicità e l'attendibilità del documento nel suo complesso e hanno condotto nel corso degli anni a una costante dichiarazione di irregolarità.

Le criticità, già rilevate per gli esercizi 2016 e 2017, sono state affrontate nel corso del 2019 nell'ambito della verifica delle misure correttive avvenuta con la deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 114/2019/GEST "Accertamento sulle misure correttive adottate, conseguenti alla verifica del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2017 in esito alla Deliberazione n.152/2018/GEST".

Innanzitutto, è ancora irrisolta la questione di carattere generale che riguarda la mancata registrazione concomitante in partita doppia ed il mancato utilizzo della contabilità analitica mediante matrice di correlazione, al fine di realizzare il costante ed immediato collegamento tra le scritture finanziarie e la contestuale rilevazione delle correlate poste economico-patrimoniali; infatti, l'attuale "*motore di ribaltamento*" a disposizione dell'Amministrazione regionale, che trasforma le registrazioni finanziarie in movimenti economico-patrimoniali, funziona in modalità "*asincrona*" e non automatizzata.

Resta gravemente irrisolto il problema della ricognizione straordinaria del patrimonio e della conseguente rideterminazione del suo corretto valore, così come previsto dal paragrafo 9.2 dell'allegato 4.3 del decreto legislativo n. 118/2011, con riferimento ai beni demaniali e del patrimonio immobiliare. Tale attività è ancora *in itinere*, atteso che il Dipartimento Finanze e credito sta svolgendo le operazioni propedeutiche alla costituzione del Registro Unico degli inventari del patrimonio immobiliare mediante ricerca della documentazione necessaria per la redazione degli elenchi dei beni del patrimonio regionale presso le Ragionerie territoriali dello Stato. La predetta attività comporterebbe l'identificazione, per ogni immobile, dei suoi elementi costitutivi, previa ricognizione fisica completa del patrimonio della Regione, e successivamente la valutazione e la riclassificazione delle voci patrimoniali, secondo i principi contabili ed i criteri dell'armonizzazione. Attualmente manca anche un *software* gestionale nel quale possano essere inseriti tutti i dati progressivamente disponibili.

Le Sezioni riunite non possono non rilevare l'esito fallimentare della costosa ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare attribuita alla società S.P.I. (Sicilia Patrimonio Immobiliare) s.p.a.; ciò non ha recato alcun beneficio alla Regione e ha comportato il dispendio di ingenti risorse pubbliche senza alcuna concreta utilità per la collettività.

L'ambito dei beni mobili necessita pure di un'attenta e analitica ricognizione, tanto che l'Amministrazione regionale -a seguito dell'emanazione della circolare n. 4 del 22/01/2019 (e, quindi, solo dal 2019) ha dato avvio alla predetta operazione alla luce del decreto legislativo n. 118 del 2011.

La Regione non ha dunque concluso la redazione dell'inventario secondo quanto dettato dai principi della contabilità economica, poiché il sistema informatico GE.CO.R.S.,

nonostante le iniziative intraprese allo scopo, allo stato attuale non risulta adeguato per l'inserimento degli esiti della ricognizione straordinaria.

Il completamento dell'inventario dei beni immobili dell'ex "Azienda delle foreste demaniali" non è stato definito al 31 dicembre 2018; tale valore, da molti anni, è quantificato sempre nell'importo euro 2.059.649,78; tuttavia, il Dipartimento dello Sviluppo rurale ha recentemente avviato un'attività di analisi e rilevazione al fine di verificare l'effettiva consistenza dei predetti beni immobili.

4.1 Attivo patrimoniale

L'attivo dello Stato patrimoniale si compone di quattro macro aggregati:

A. crediti verso lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione;

B. immobilizzazioni;

C. attivo circolante;

D. ratei e risconti.

Per quanto riguarda i Crediti verso lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione, risulta l'importo di zero come già avvenuto per il 2017.

Tanto premesso, si procederà all'illustrazione delle diverse voci.

4.1.1. Immobilizzazioni

In generale, gli elementi patrimoniali destinati a essere utilizzati durevolmente dall'ente sono iscritti nell'Attivo dello Stato patrimoniale tra le immobilizzazioni; la condizione per l'iscrizione di nuovi beni patrimoniali materiali ed immateriali tra le predette immobilizzazioni è il verificarsi, alla data del 31 dicembre, dell'effettivo trasferimento della proprietà dei beni.

Le immobilizzazioni si suddividono, a loro volta, in "immobilizzazioni immateriali", "immobilizzazioni materiali, e "immobilizzazioni finanziarie". Il totale delle immobilizzazioni indicato nello Stato patrimoniale della Regione siciliana per il 2018 incide sul totale dell'attivo per il 43,8 per cento.

4.1.1.1 Immobilizzazioni immateriali

Tra le immobilizzazioni immateriali rientrano i costi capitalizzati (costi d'impianto e di ampliamento, costi di ricerca, sviluppo e pubblicità), diritti di brevetto ed utilizzazione delle opere dell'ingegno, costi per concessioni, licenze, marchi e diritti simili, l'avviamento, le immobilizzazioni in corso ed acconti, diritti reali di godimento e rendite, perpetue o temporanee.

Per il 2018 le "immobilizzazioni immateriali" ammontano ad euro 68.704.431 dei quali si sottolinea l'incremento notevole della voce "Altre" pari ad euro 66.677.863 (+427,98%).

Il predetto aumento sarebbe riconducibile, da un lato, ad acquisizioni avvenute nel corso del 2018, quali "acquisti di *software*" per euro 590.550,39, spese per "sviluppo *software* e manutenzione evolutiva" per euro 1.436.017,08, e, dall'altro lato, principalmente alla sensibile crescita della sottovoce "altre immobilizzazioni immateriali" per euro 66.677.863,14, derivanti dalla somma di tre importi aventi la seguente causale: "Approvazione convenzione 4/06/2014 tra uff. di coordinamento S.I. Reg. e Ministero dello sviluppo economico. Banda larga ed ultra larga". Si tratta degli impegni n. 1, 8 e 45 di importo rispettivamente pari ad euro 30.122.500 (capitolo 612020), euro 28.664.745,15 (capitolo 612020) ed euro 4.003.512,78 (capitolo 612013). Non è stato tuttavia possibile verificare la correttezza della collocazione della stessa nello Stato patrimoniale tra i costi capitalizzati e la congruità delle quote di ammortamento esposte nel Conto economico; desta poi perplessità la data della summenzionata convenzione risalente al 2014 e la sua incidenza sullo Stato patrimoniale soltanto nel 2018.

La Regione non ha fornito ulteriori dettagli al fine di poter valutare se si tratta di immobilizzazioni immateriali secondo i criteri di iscrizione e valutazione previsti dal documento n. 24 OIC o di immobilizzazioni materiali per le quali si deve far riferimento al documento n. 16 OIC o se si tratta di acquisto di software applicativo a titolo di licenza d'uso a tempo determinato con pagamento di corrispettivo periodico; in tal caso vi sarebbe un costo anziché un'immobilizzazione. La carenza di informazioni non aggiunge elementi utili alla valutazione della congruità della quota di ammortamento esposta nel Conto economico pari ad euro 7.599.408.

4.1.1.2 Immobilizzazioni materiali

Secondo il principio applicato alla contabilità economico-patrimoniale le “immobilizzazioni materiali” sono distinte in beni demaniali e beni patrimoniali disponibili e indisponibili. Alla fine dell’esercizio, le immobilizzazioni materiali devono essere fisicamente esistenti presso l’amministrazione pubblica o devono essere assegnate ad altri soggetti sulla base di formali provvedimenti assunti dall’ente. Le immobilizzazioni vengono iscritte, nello Stato patrimoniale, al costo di acquisizione dei beni o di produzione, se realizzate in economia (comprensivo di eventuali oneri accessori d’acquisto, quali le spese notarili, le tasse di registrazione dell’atto, gli onorari per la progettazione, ecc.), al netto delle quote di ammortamento. Qualora, alla data di chiusura dell’esercizio, il valore sia durevolmente inferiore al costo iscritto, tale costo è rettificato, nell’ambito delle scritture di assestamento, mediante apposita svalutazione. Le rivalutazioni sono ammesse solo in presenza di specifiche normative che le prevedano e con le modalità ed i limiti in esse indicati. Per quanto non previsto nei principi contabili allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011, i criteri relativi all’iscrizione nello stato patrimoniale, alla valutazione, all’ammortamento ed al calcolo di eventuali svalutazioni per perdite durevoli di valore si fa riferimento al documento OIC n. 16 “Le immobilizzazioni materiali”.

Le relative manutenzioni sono capitalizzabili solo nel caso di ampliamento, ammodernamento o miglioramento degli elementi strutturali del bene, che si traducono in un effettivo aumento significativo e misurabile di capacità o di produttività o di sicurezza (per adeguamento alle norme di legge) o di vita utile del bene; nel caso in cui tali costi non producano i predetti effetti vanno considerati manutenzione ordinaria e, conseguentemente, imputati al conto economico (ad es. costi sostenuti per porre riparo a guasti e rotture, costi per pulizia, verniciatura, riparazione, sostituzione di parti deteriorate dall’uso, ecc.).

Il costo delle immobilizzazioni è ripartito nel tempo attraverso la determinazione di quote di ammortamento da imputarsi al conto economico in modo sistematico, in base ad un piano di ammortamento predefinito in funzione del valore del bene, della possibilità di utilizzazione del bene, dei criteri di ripartizione del valore da ammortizzare (quote costanti).

Tanto premesso, va osservato che per le immobilizzazioni materiali sussistono le gravi criticità di ordine generale illustrate nel precedente paragrafo. Nel dettaglio, si rileva che il

valore delle immobilizzazioni materiali esposto nello Stato patrimoniale della Regione nel 2018 risulta accresciuto rispetto al 2017 di una percentuale pari al 7,16 per cento, essendo passato da euro 1.995.301.328 ad euro 2.138.212.948 per effetto principalmente dell'incremento dei beni demaniali per 15,76 per cento e delle altre immobilizzazioni materiali incrementatesi del 5,17 per cento; tra i beni demaniali si assiste ad un incremento considerevole della posta "altri beni demaniali" che passa da euro 2.257.656 del 2017 ad euro 58.170.208 nel 2018.

In sede istruttoria sono state chieste specifiche informazioni in merito ai predetti beni. La Ragioneria ha riferito che l'incremento pari ad euro 55.912.552 è relativo ad acquisizioni nel corso del 2018 per immobilizzazioni non soggette ad ammortamento; si tratta, in particolare, di acquisti imputati ad "altri beni demaniali" per euro 2.059.648,78 e a foreste per euro 55.803.988,86; tuttavia, la Ragioneria non ha chiarito quali beni siano compresi nella generica voce "altri beni demaniali". Va rilevato che i principi contabili prevedono percentuali di ammortamento anche per i fabbricati demaniali e per gli altri beni, incluse le infrastrutture.

In merito alle "immobilizzazioni materiali", pari complessivamente ad euro 2.138.212.947, è stato chiesto alla Regione di fornire una tabella di raccordo tra le singole poste e quelle relative alle "attività non finanziarie" del Conto generale del patrimonio, in totale pari ad euro 1.947.586.905,13 (beni immobili, oggetti d'arte e beni mobili), specificandone, in caso di discordanze, le ragioni. La Regione ha precisato che non è stato possibile elaborare una tabella di raccordo tra le singole poste dello Stato patrimoniale e quelle del Conto generale del patrimonio.

In merito alle "Altre immobilizzazioni materiali", si è chiesto di chiarire se le acquisizioni, in totale pari ad euro 84.668.228, fossero avvenute nel corso del 2018 o in precedenti esercizi e le ragioni dell'assenza di ammortamenti per fabbricati e infrastrutture. L'Amministrazione ha confermato che si tratta di acquisizioni avvenute nell'esercizio 2018 e ha dedotto che il mancato ammortamento di fabbricati e infrastrutture è riconducibile al mancato completamento della ricognizione straordinaria dei beni immobili.

La composizione della posta patrimoniale "Altri beni materiali", pari a euro 1.550.925.752,75, è alquanto generica, poiché la Ragioneria, al di là dei contenuti di un'apposita tabella della nota integrativa, non ha fornito puntuali chiarimenti; tale posta consta prevalentemente di fondi di ammortamento e di altre categorie di beni, fra i quali,

spiccano “oggetti di valore” per euro 1.507.344.311,47 e “opere per la sistemazione del suolo” per euro 30.456.921,32.

Appare poi imprecisa la classificazione e la valorizzazione -nello Stato patrimoniale- degli oggetti d’arte, il cui importo complessivo esposto nel Conto generale del patrimonio 2018 è pari ad euro 1.507.344.311,47. Al riguardo, nello Stato patrimoniale vi è la presenza nel passivo di un importo pari ad euro 1.875.634.843 nelle “riserve indisponibili per i beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali” superiore a quello già iscritto nel 2017.

L’Amministrazione ha riferito che la voce "Oggetti d'arte" confluisce nello Stato patrimoniale nella voce più ampia "Altri beni materiali" (€ 1.550.925.753); il valore di tali beni al 1° gennaio del 2018 era pari ad euro 1.499.632.896 e nel corso del 2018 sono stati rinvenuti e rivalutati beni, portando il valore al 31 dicembre 2018 ad euro 1.507.344.311. Trattandosi di rinvenimenti e non di acquisizioni, la differenza è stata portata ad incremento del "fondo riserve indisponibili per i beni demaniali e patrimoniali indivisibili e per i beni culturali".

Va nondimeno osservato che l’attività di completamento e di aggiornamento dell’inventario degli oggetti d’arte, affidata agli uffici periferici del Dipartimento per i beni culturali, è tuttora in corso di attuazione; persiste quindi la criticità rilevata negli anni precedenti in merito al mancato completamento dell’inventario.

In relazione ai “Beni mobili”, la Ragioneria generale ha riferito che non è possibile fornire una tabella di raccordo per una immediata individuazione dei valori dei Beni mobili nello Stato Patrimoniale.

Invero, non sono stati conclusi il processo di aggiornamento dell’inventario, la revisione straordinaria, la riclassificazione delle singole voci dell’inventario secondo il piano dei conti integrato, la riclassificazione e l’effettiva costituzione della Commissione per il rinnovo degli inventari dei beni mobili. Non si è potuto procedere alla chiusura dell’inventario secondo le procedure dettate dalla contabilità economica, poiché il sistema informatico Ge.CO.R.S. allo stato attuale non risulta adeguato. Quasi tutti i consegnatari hanno nondimeno trasmesso i modelli 98 C. G. aggiornati al 31/12/201, tranne alcuni che fanno capo alla Ragioneria centrale delle Risorse Agricole ed Alimentari; si tratta complessivamente di venticinque consegnatari (taluni dal 2007 o dal 2008).

STATO PATRIMONIALE DA DG 325 DEL 13/09/2019 Andamenti 2017/2018		DG 325 del 13/09/2019	LR 20 del 29/11/2018	Incremento/decremento 2017/2018	Var. % 2017/2018
STATO PATRIMONIALE - ATTIVO 2018		2018	2017		
	A) CREDITI vs.LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE	0	0	0	n.d.
	TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)	0	0	0	n.d.
	B) IMMOBILIZZAZIONI				
	<i>Immobilizzazioni immateriali</i>				
I					
1	Costi di impianto e di ampliamento	0		0	n.d.
2	Costi di ricerca sviluppo e pubblicità	0		0	n.d.
3	Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	2.026.568	1.372.890	653.678	47,61
4	Concessioni, licenze, marchi e diritti simile	0		0	n.d.
5	Avviamento	0		0	n.d.
6	Immobilizzazioni in corso ed acconti	0	0	0	n.d.
9	Altre	66.677.863	12.628.844	54.049.019	427,98
	Totale immobilizzazioni immateriali	68.704.431	14.001.734	54.702.697	390,7
	<i>Immobilizzazioni materiali (3)</i>				
II 1	Beni demaniali	426.714.397	368.625.137	58.089.260	15,76
1.1	Terreni	67.376.921	67.376.921	0	0,00
1.2	Fabbricati	298.990.560	298.990.560	0	0,00
1.3	Infrastrutture	2.176.708		2.176.708	n.d.
1.9	Altri beni demaniali	58.170.208	2.257.656	55.912.552	2.476,58
III 2	Altre immobilizzazioni materiali (3)	1.710.758.030	1.626.676.191	84.081.839	5,17
2.1	Terreni	46.755	43.000	3.755	8,73
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>	0	0	0	n.d.
2.2	Fabbricati	53.499.053	25.857.240	27.641.813	106,90
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>	0	0	0	n.d.
2.3	Impianti e macchinari	396.384	357.648	38.736	10,83
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>	0	0	0	n.d.
2.4	Attrezzature industriali e commerciali	32.946.399	13.393.952	19.552.447	145,98
2.5	Mezzi di trasporto	10.916.495	14.650.596	-3.734.101	-25,49
2.6	Macchine per ufficio e hardware	8.396.413	5.651.679	2.744.734	48,56
2.7	Mobili e arredi	10.566.087	4.738.753	5.827.334	122,97
2.8	Infrastrutture	43.064.691	24.967.204	18.097.487	72,49
2.99	Altri beni materiali	1.550.925.753	1.537.016.119	13.909.634	0,90
3	Immobilizzazioni in corso ed acconti	740.520	0	740.520	n.d.
	Totale immobilizzazioni materiali	2.138.212.947	1.995.301.328	142.911.619	7,16
IV	<i>Immobilizzazioni Finanziarie (1)</i>				
1	Partecipazioni in	472.367.468	429.362.672	43.004.796	10,02
a	<i>imprese controllate</i>	195.208.920	194.203.688	1.005.232	0,52
b	<i>imprese partecipate</i>	277.158.548	235.158.984	41.999.564	17,86
c	<i>altri soggetti</i>	0	0	0	n.d.
2	Crediti verso	1.023.215.857	1.105.937.093	-82.721.236	-7,48
a	<i>altre amministrazioni pubbliche</i>	15.021.033	14.960.469	60.564	0,40
b	<i>imprese controllate</i>	0	0	0	n.d.
c	<i>imprese partecipate</i>	187.603.502	227.303.703	-39.700.201	-17,47
d	<i>altri soggetti</i>	820.591.322	863.672.921	-43.081.599	-4,99
3	Altri titoli	0	0	0	n.d.
	Totale immobilizzazioni finanziarie	1.495.583.325	1.535.299.765	-39.716.440	-2,59
	TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	3.702.500.703	3.544.602.827	157.897.876	4,45

Fonte: Regione siciliana; Rielaborazione Corte dei conti.

4.1.1.1 Immobilizzazioni finanziarie

Il principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale nel paragrafo 6.1.3 elenca i tipi di immobilizzazioni finanziarie (partecipazioni, titoli, crediti concessi, ecc.) e specifica le metodologie di quantificazione dei relativi valori, chiarendo che le stesse sono iscritte sulla base del criterio del costo di acquisto, rettificato dalle perdite di valore che, alla data di chiusura dell'esercizio, si ritengono durevoli. Le "immobilizzazioni finanziarie" possono comprendere le "Azioni", le "Partecipazioni non azionarie", i "Titoli", "I crediti concessi dall'ente" ed i "Derivati di ammortamento".

Per le partecipazioni azionarie immobilizzate, la valutazione deve avvenire sulla base al "metodo del patrimonio netto" di cui all'art. 2426 n. 4 codice civile, sicché l'utile (o la perdita) d'esercizio della partecipata, debitamente rettificato, per la quota di pertinenza è portato al conto economico, avendo come contropartita, nello stato patrimoniale, l'incremento o la riduzione della partecipazione azionaria. Nell'esercizio successivo, a seguito dell'approvazione del rendiconto della gestione, gli eventuali utili derivanti dall'applicazione del suddetto metodo devono determinare l'iscrizione di una specifica riserva del patrimonio netto, mentre le eventuali perdite sono portate a conto economico. Nel caso in cui il valore della partecipazione diventi negativo per effetto di perdite, la partecipazione si azzerava.

Ai fini della redazione del rendiconto, le amministrazioni pubbliche socie devono quindi adoperarsi per acquisire tempestivamente da ciascuna società almeno lo schema di bilancio dell'esercizio; ciò è indispensabile per la corretta quantificazione del valore della partecipazione.

Ove non sia possibile adottare il metodo del patrimonio netto dell'esercizio precedente per l'impossibilità di acquisire il bilancio o il rendiconto di tale esercizio, le partecipazioni sono iscritte al costo di acquisto; per le partecipazioni, che non sono state oggetto di operazioni di compravendita cui non è possibile applicare il criterio del costo, si adotta il metodo del "valore del patrimonio netto" dell'esercizio di prima iscrizione nello stato patrimoniale della capogruppo.

Relativamente alle "partecipazioni non azionarie", i criteri di iscrizione e valutazione sono analoghi a quelli valevoli per le azioni; pertanto, tali partecipazioni sono valutate in base al "metodo del patrimonio netto", eccettuate le ipotesi in cui non risulti possibile

acquisire il bilancio di esercizio o il rendiconto (o i relativi schemi predisposti ai fini dell'approvazione); in tal caso la partecipazione è iscritta nello stato patrimoniale al costo di acquisto o al metodo del patrimonio netto dell'esercizio precedente.

La relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve indicare il criterio di valutazione adottato per tutte le partecipazioni e deve illustrare, altresì, le variazioni dei criteri di valutazione rispetto al precedente esercizio.

Tanto premesso, va osservato che il valore complessivo delle immobilizzazioni finanziarie della Regione siciliana nel 2018 risulta diminuito rispetto all'esercizio precedente del 2,59%, poiché le stesse ammontano ad euro 1.495.583.325, mentre erano pari ad euro 1.535.299.765 dell'esercizio 2017. Il decremento è per lo più imputabile alla diminuzione del -7,48 per cento della categoria dei "Crediti verso altre amministrazioni pubbliche, imprese controllate e partecipate e altri soggetti" considerato che gli stessi incidono in misura preponderante sul totale delle immobilizzazioni finanziarie (68,4%); la predetta diminuzione è in realtà attenuata dalle percentuali delle singole poste tra le quali spicca il forte decremento dei "crediti verso imprese partecipate" pari al 17,47, che sembra imputato alle svalutazioni di crediti per euro 39.767.857, come indicato in una tabella inserita in nota integrativa. Invece, il valore dei "crediti verso imprese controllate" risulta pari a zero, come già avvenuto nell'esercizio 2017.

In controtendenza, invece, risulta l'ammontare delle "partecipazioni in imprese partecipate" che cresce, passando da euro 235.158.984 del 2017 a euro 277.158.548 nel 2018 (differenza di € 41.999.564), con un incremento del 17,86 per cento; al riguardo, dalla nota integrativa si desume che tale incremento è principalmente imputabile a giroconti e rivalutazioni per euro 36.628.058 riconducibili alla partecipazione al capitale sociale di IRFIS FinSicilia S.p.A. e ad acquisizioni per euro 6.276.951 riferibili alla partecipazione al capitale sociale di Airgest S.p.A.

In sede istruttoria, sono stati poi chiesti chiarimenti sulla natura delle singole variazioni in aumento o in diminuzione delle immobilizzazioni finanziarie, indicate nella nota integrativa, quali rivalutazioni o svalutazioni, specificando se le predette variazioni abbiano concorso o meno alla formazione del risultato economico d'esercizio. Con particolare riferimento all'incremento di valore delle Immobilizzazioni finanziarie relative al Fondo Immobiliare pubblico regionale (FIPRS) per euro 2.379.207,63, l'Amministrazione ha

accennato ad una ricollocazione di nuove quote, il cui valore è passato da euro 361.598,83 a 377.783,91 con il conseguente incremento del Fondo pari ad euro 2.379.207,63.

In merito ai motivi dell'incremento delle immobilizzazioni finanziarie per euro 6.276.951,13 relativamente alla società Airgest S.p.A., sono state chieste dettagliate informazioni, tenuto conto del valore negativo della partecipazione (-euro 1.676.456,66, come risulta da pag. 198 della relazione al rendiconto) e alla luce del paragrafo 6.1.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale, Allegato 4/3, del decreto legislativo n. 118 del 2011. La Ragioneria generale ha dedotto che: *“a seguito della ricapitalizzazione di euro 12.495.000 avvenuta nel luglio 2018, la società chiude il bilancio 2018 con patrimonio netto di euro 5.675.004. Applicando il metodo del patrimonio netto il valore della partecipazione azionaria è di euro 5.445.166. Il valore negativo di euro 1.676.456,66 è riferito al bilancio 2017 con un patrimonio netto di - euro 1.677.631”*. La Ragioneria ha altresì precisato che gli interventi di ricapitalizzazione effettuati negli anni 2017 e 2018 per la società Airgest S.p.a. costituiscono ripianamento di tutte le perdite realizzate negli esercizi precedenti, sono gravati sul capitolo n. 615609 e non sul Fondo perdite società partecipate. Tale operazione suscita perplessità, poiché è stato incrementato in maniera immotivata il valore delle immobilizzazioni finanziarie a seguito di un aumento di capitale per copertura di perdite e non per un effettivo incremento di valore della partecipata; si evidenzia, infatti, che non risulta dimostrato che la società, ripetutamente in perdita negli esercizi precedenti, abbia realmente acquisito un'effettiva capacità di produrre utili e di operare in condizioni di equilibrio economico, così da fare conseguire alla partecipazione un valore che di mercato idoneo al recupero dell'investimento effettuato dalla Regione.

Va soprattutto sottolineato che non è stata compiutamente dimostrata da parte della Regione la puntuale applicazione del metodo del patrimonio netto ai fini della corretta quantificazione del valore delle partecipazioni nello Stato patrimoniale; non è neppure emerso che i valori in questione siano stati basati sul bilancio di ciascuna società dell'esercizio 2018.

Infine, occorre constatare la mancata coerenza tra i valori indicati nelle schede riportate per singola società nel paragrafo 11.1 della relazione al rendiconto 2018 (pag. 192 e ss.) e quelli riportati al 31/12/2018 nel Conto generale del Patrimonio (conti *Azioni* e *Altre partecipazioni*, da pag. 75 a pag. 78), i cui totali peraltro risultano coincidenti con quelli dello

Stato patrimoniale 2018; tale incoerenza, quindi, investe indirettamente anche quest'ultimo documento.

4.1.2 Attivo circolante

L'attivo circolante si compone delle "rimanenze", dei "crediti", delle "attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi" e dalle disponibilità liquide. Il totale dell'attivo circolante pari ad euro 4.749.276.372 (+3,24%) incide sul totale dell'attivo per il 56,2 per cento.

In sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti in ordine alla differenza tra "attività finanziarie a breve termine", riportate nel Conto generale del patrimonio per euro 4.798.536.889,36 e totale "attivo circolante", indicato nello Stato patrimoniale per euro 4.749.276.373.

La Ragioneria ha riferito che la differenza, pari ad euro 49.260.517, tra attività a breve termine del Conto del Patrimonio e il totale attivo circolante dello Stato patrimoniale si riferisce agli impegni pari ad euro 72.637.127 relativi a somme anticipate relative a progetti e programmi (PON, PO-FESR, etc.).

4.1.2.1 Rimanenze di Magazzino

Le eventuali giacenze di magazzino (materie prime, secondarie e di consumo; semilavorati; prodotti in corso di lavorazione; prodotti finiti; lavori in corso su ordinazione) vanno valutate al minore fra costo e valore di presumibile realizzazione desunto dall'andamento del mercato (art. 2426, n. 9, codice civile). Lo Stato patrimoniale 2018 non espone alcun importo in ordine a questa posta così come nel precedente esercizio.

4.1.2.2 Crediti

Il principio contabile applicato distingue, tra i "crediti" dello Stato patrimoniale, quelli di funzionamento e quelli finanziari concessi dall'ente. La Regione espone nello Stato patrimoniale un ammontare di crediti pari ad euro 4.432.453.968 che risulta complessivamente aumentato rispetto al 2017 del 27,67 per cento, essenzialmente per effetto del notevole incremento degli "altri crediti" ed in particolare della sottovoce "altri" che cresce del 180,81 per cento, anche se la sua incidenza sul totale dei crediti è pari solo al 17

per cento circa. I “crediti per trasferimenti e contributi”, invece, incidono sul totale per il 59,6 per cento e contribuiscono al predetto incremento complessivo in misura maggiore, poiché aumentano del 18,61 per cento.

I “crediti di funzionamento” sono iscritti nell’attivo dello Stato patrimoniale solo se corrispondenti ad obbligazioni giuridiche perfezionate esigibili, per le quali il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni; gli stessi comprendono anche i crediti che sono stati oggetto di cartolarizzazione.

I crediti sono iscritti al valore nominale, ricondotto al presumibile valore di realizzo, attraverso apposito fondo svalutazione crediti portato a diretta diminuzione degli stessi.

I “crediti di funzionamento” ammontano nel 2018 ad euro 996.361.306 e risultano incrementati rispetto al 2017 per il 6,46 per cento; tale aumento è essenzialmente imputabile ai “crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità” che sono cresciuti del 7 per cento rispetto al 2017.

I “crediti per trasferimenti e contributi” nello stato patrimoniale della Regione ammontano ad euro 2.640.930.305 ed appaiono incrementati rispetto all’esercizio precedente del 18,61 per cento; spiccano in tale voce i crediti verso amministrazioni pubbliche, che ammontano ad euro 2.490.173.035, e risultano quindi cresciuti del 19,22 per cento rispetto all’anno precedente.

Vanno poi menzionati i “crediti concessi dall’ente” per fronteggiare esigenze di liquidità dei propri enti e delle società controllate e partecipate che restano pari a zero nello stato patrimoniale per l’esercizio 2018 come già avvenuto nel precedente esercizio. Crescono i “crediti verso altri soggetti” passando da euro 137.845.606 ad euro 150.757.270 (9,37%), quelli verso clienti ed utenti passando da euro 42.775.677 ad euro 47.326.795 (10,64%) e la categoria degli “altri crediti” che si incrementa del 180,81 per cento, passando da euro 266.317.844 ad euro 747.835.563.

In relazione all’aggregato dei “Crediti”, che rappresenta il 52,4 per cento dell’attivo patrimoniale, la nota integrativa risulta assolutamente lacunosa, limitandosi a riferire che: *“nel corso dell’esercizio sono state effettuate svalutazioni di crediti iscritti nell’attivo circolante. Il Fondo Svalutazione crediti è stato incrementato per 42.155.538,42, riferito all’adeguamento del F.C.D.E. e per euro 416.658.599 riferito al valore dei crediti stralciati dalla contabilità finanziaria, ma non ancora prescritti. Di seguito il dettaglio: F.do Svalutazione Crediti (F.C.D.E) = 121.897.644*

F.do Svalutazione Crediti da tributi= 3.756

F.do Svalutazione Crediti vs. Amministrazioni Pubbliche= 279.447.606

F.do Svalutazione Crediti vs. altri soggetti= 131.098.556

F.do Svalutazione Crediti vs. Clienti= 414.462

F.do Svalutazione Altri crediti= 5.694.220"

4.1.2.3 Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni

Le azioni e i titoli detenuti per la vendita nei casi consentiti dalla legge, sono valutati al minore fra il costo di acquisizione e il presumibile valore di realizzo desumibile dall'andamento del mercato. La Regione siciliana non riporta alcun dato in riferimento a tale posta patrimoniale attiva.

4.1.2.4 Disponibilità liquide

Lo Stato patrimoniale della Regione nel 2018 ha registrato un forte decremento della voce "Denaro e valori in cassa" dal 2017 al 2018 ,passando da euro 1.126.277.817 ad euro 314.291.938, (-71,92%); l'Amministrazione regionale ha chiarito che lo stesso è imputabile ad un incremento notevole del volume dei pagamenti effettuati nel corso del 2018.

Di seguito il movimento generale di cassa che comprende sia la gestione di bilancio sia la gestione di tesoreria.

Tabella n. 4.2 - Movimento generale di cassa

ESERCIZIO 2018	INCASSI	PAGAMENTI	DIFFERENZE
FONDO DI CASSA all' 1 gennaio 2018	1.126.277.871,46		
GESTIONI DI BILANCIO:			
1 - Entrate correnti (trib. contr. pereq.)	11.949.196.559,69		
2 - Trasferimenti correnti	3.239.264.293,81		
3 - Entrate extratributarie	468.215.866,09		
1 - Spese correnti		15.313.609.108,01	
			343.067.611,58
4 - Entrate in c/capitale	262.842.364,57		
2 - Spese in c/capitale		847.440.379,67	
			-584.598.015,10
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie c/capitale	53.899.323,58		
3 - Spese per incremento di attività finanziarie c/capitale		124.315.338,41	
Totale Entrate/Spese finali	15.973.418.407,74	16.285.364.826,09	-241.530.403,52
6 - Accensione di prestiti	0,00		
4 - Accensione di prestiti		266.056.198,90	-266.056.198,90
	0,00	266.056.198,90	-266.056.198,90
9 - Entrate c/terzi e partite di giro	3.564.452.801,17		
7 - Spese c/terzi e partite di giro		3.178.830.349,06	
			385.622.452,11
TOTALE GESTIONE DI BILANCIO	19.537.871.208,91	19.730.251.374,05	-192.380.165,14
GESTIONE DI TESORERIA:			
Crediti di tesoreria	28.666.327.558,24	28.666.711.959,99	-384.401,75
Debiti di tesoreria	1.470.244.961,83	2.089.466.274,31	-619.221.312,48
TOTALE GESTIONE DI TESORERIA	30.136.572.520,07	30.756.178.234,30	-619.605.714,23
TOTALE COMPLESSIVO	50.800.721.546,44	50.486.429.608,35	314.291.938,09
FONDO DI CASSA al 31 dicembre 2018		314.291.938,09	
TOTALE A PAREGGIO	50.800.721.546,44	50.800.721.546,44	

SITUAZIONE DEL TESORO	Situazione al 31/12/2017	Situazione al 31/12/2018	DIFFERENZE (+ miglioramento - peggioramento)
Fondo di cassa	1.126.277.817,46	314.291.938,09	-811.985.879,37
Crediti di tesoreria	2.146.064,70	2.530.466,45	384.401,75
Debiti di tesoreria	619.221.312,48	0,00	-619.221.312,48
SITUAZIONE DEL TESORO	509.202.569,68	316.822.404,54	-192.380.165,14

Fonte: Regione siciliana- nota integrativa; Rielaborazione Corte dei conti.

4.1.3 Ratei e Risconti attivi

Il principio applicato alla contabilità economico-patrimoniale prevede che i ratei e risconti attivi siano iscritti e valutati in conformità a quanto precisato dall'art. 2424-bis, comma 6, codice civile. I ratei attivi sono rappresentati, rispettivamente, dalle quote di ricavi/proventi che avranno manifestazione finanziaria futura (accertamento dell'entrata),

ma che devono, per competenza, essere attribuiti all'esercizio in chiusura (ad es. fitti attivi). Le quote di competenza dei singoli esercizi si determinano in ragione del tempo di utilizzazione delle risorse (beni e servizi) a cui si riferisce il cui ricavo o provento. Non costituiscono ratei attivi quei trasferimenti con vincolo di destinazione che, dovendo dare applicazione al principio dell'inerenza, si imputano all'esercizio in cui si effettua il relativo impiego. I risconti attivi sono rappresentati rispettivamente dalle quote di costi che hanno avuto manifestazione finanziaria nell'esercizio (liquidazione della spesa/pagamento), ma che vanno rinviati in quanto di competenza di futuri esercizi. La determinazione dei risconti attivi avviene considerando il periodo di validità della prestazione, indipendentemente dal momento della manifestazione finanziaria. In sede di chiusura del bilancio consuntivo, i ricavi ed i costi rilevati nel corso dell'esercizio sono rettificati rispettivamente con l'iscrizione di risconti attivi commisurati alla quota da rinviare alla competenza dell'esercizio successivo.

Anche nel 2018, le voci Ratei attivi e Risconti attivi registrano valori pari a zero. Sebbene il Ragioniere generale, con nota prot. 8192 del 15/02/2019, abbia richiesto a tutti i rami dell'amministrazione di fornire i dati relativi a quote di costo o di ricavi la cui competenza poteva risultare a cavallo di due o più esercizi, nessun dato è pervenuto relativamente a quote di ratei attivi. La voce iscritta in bilancio per un importo pari ad euro 311.007 comprende solamente i risconti attivi.

Tabella n. 4.3 – Risconti attivi

Descrizione	Importo
Gestione e manutenzione applicazioni	4
Altri proventi n.a.c.	1.397
Giornali e riviste	1.621
Carta, cancelleria e stampati	2.183
Organizzazione e partecipazione a manifestazioni e convegni	30.898
Accesso a banche dati e a pubblicazioni on line	102
Manutenzione ordinaria e riparazioni di impianti e macchinari	1.747
Incarichi a società di studi, ricerca e consulenza	16.224
Servizi di sorveglianza e custodia e accoglienza	11
Servizi ausiliari a beneficio del personale	7.258
Pubblicazione bandi di gara	36.392
Spese postali	2.485
Commissioni per servizi finanziari	1.464
Spese per servizi finanziari n.a.c.	18.778
Gestione e manutenzione applicazioni	57.579
Altri servizi diversi n.a.c.	9.730
Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	1.172
Straordinario per il personale a tempo indeterminato	45.753
Contributi obbligatori per il personale	11.072
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)	3.889
Tassa di circolazione dei veicoli a motore (tassa automobilistica)	21.188
Premi di assicurazione per responsabilità civile verso terzi	771
Altri premi di assicurazione contro i danni	2.161
Altri premi di assicurazione n.a.c.	5
Organizzazione e partecipazione a manifestazioni e convegni	20.898
Incarichi a società di studi, ricerca e consulenza	16.224
Totale Risconti attivi	311.007

Fonte: Regione siciliana- nota integrativa; Rielaborazione Corte dei conti.

L'evoluzione complessiva dell'attivo circolante è riassunta dalla seguente tabella:

STATO PATRIMONIALE DA DG 325 DEL 13/09/2019 Andamenti 2017/2018		DG 325 del 13/09/2019	LR 20 del 29/11/2018	Incremento/decremento 2017/2018	Var. % 2017/2018
STATO PATRIMONIALE - ATTIVO 2018		2018	2017		
	C) ATTIVO CIRCOLANTE				
I	<i>Rimanenze</i>	0	0	0	n.d.
	Totale rimanenze	0	0	0	n.d.
II	Crediti (2)				
1	Crediti di natura tributaria	996.361.306	935.944.962	60.416.344	6,46
a	<i>Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità</i>	926.361.306	865.770.414	60.590.892	7,00
b	<i>Altri crediti da tributi</i>	70.000.000	70.174.548	-174.548	-0,25
c	<i>Crediti da Fondi perequativi</i>	0	0	0	n.d.
2	Crediti per trasferimenti e contributi	2.640.930.305	2.226.644.989	414.285.316	18,61
a	<i>verso amministrazioni pubbliche</i>	2.490.173.035	2.088.799.383	401.373.652	19,22
b	<i>imprese controllate</i>	0	0	0	n.d.
c	<i>imprese partecipate</i>	0	0	0	n.d.
d	<i>verso altri soggetti</i>	150.757.270	137.845.606	12.911.664	9,37
3	Verso clienti ed utenti	47.326.795	42.775.677	4.551.118	10,64
4	Altri Crediti	747.835.563	266.317.844	481.517.719	180,81
a	<i>verso l'erario</i>	0	0	0	n.d.
b	<i>per attività svolta per c/terzi</i>	0	0	0	n.d.
c	<i>altri</i>	747.835.563	266.317.844	481.517.719	180,81
	Totale crediti	4.432.453.969	3.471.683.472	960.770.497	27,67
					n.d.
III	<i>Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</i>				n.d.
1	Partecipazioni	0	0	0	n.d.
2	Altri titoli	0	0	0	n.d.
	Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi	0	0	0	n.d.
					n.d.
IV	<i>Disponibilità liquide</i>				n.d.
1	Conto di tesoreria	2.530.466	2.146.065	384.401	17,91
a	<i>Istituto tesoriere</i>	2.530.466	2.146.065	384.401	17,91
b	<i>presso Banca d'Italia</i>	0	0	0	n.d.
2	Altri depositi bancari e postali	0	0	0	n.d.
3	Denaro e valori in cassa (ex Conto di Cassa)	314.291.938	1.126.277.817	-811.985.879	-72,09
4	Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente	0	0	0	n.d.
	Totale disponibilità liquide	316.822.404	1.128.423.882	-811.601.478	-71,92
	TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	4.749.276.373	4.600.107.354	149.169.019	3,24
	D) RATEI E RISCONTI				
1	Ratei attivi	0	0	0	n.d.
2	Risconti attivi	311.007	2.676.959	-2.365.952	-88,38
	TOTALE RATEI E RISCONTI (D)	311.007	2.676.959	-2.365.952	-88,38
					n.d.
	TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)	8.452.088.083	8.147.387.140	304.700.943	3,74

Fonte: Regione siciliana; Rielaborazione Corte dei conti.

4.2 Patrimonio netto e Passività patrimoniali

4.2.1 Il Patrimonio netto

Nel paragrafo 6.3 del principio applicato alla contabilità economico-patrimoniale, con riferimento al "Patrimonio netto", sono espressamente richiamati i criteri e i principi indicati

nel documento OIC n. 28 per la denominazione e la classificazione del capitale o fondo di dotazione dell'ente e delle riserve.

Il patrimonio netto, alla data di chiusura del bilancio, deve essere articolato in "fondo di dotazione", "riserve" e "risultati economici positivi o (negativi) di esercizio".

Il fondo di dotazione rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente e può essere alimentato mediante destinazione dei risultati economici positivi di esercizio sulla base di apposite delibere.

Le riserve costituiscono la parte del patrimonio netto che, in caso di perdita, è primariamente utilizzabile per la copertura, a garanzia del fondo di dotazione, eccettuate le riserve indisponibili, istituite a decorrere dal 2017, che rappresentano la parte del patrimonio netto posta a garanzia dei beni demaniali e culturali o delle altre voci dell'attivo patrimoniale non destinabili alla copertura di perdite; si tratta delle "riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali", il cui importo è pari al valore dei beni demaniali, patrimoniali e culturali iscritto nell'attivo patrimoniale ed è variabile in conseguenza dell'ammortamento e dell'acquisizione di nuovi beni e delle "altre riserve indisponibili".

Le riserve sono alimentate anche mediante destinazione dei risultati economici positivi di esercizio. In caso di risultati economici negativi l'eventuale perdita risultante dal Conto economico deve trovare copertura all'interno del patrimonio netto; qualora il patrimonio netto non dovesse essere capiente rispetto alla perdita d'esercizio, la parte eccedente è rinviata agli esercizi successivi (perdita portata a nuovo) al fine di assicurarne la copertura con i ricavi futuri.

Tanto premesso, va osservato che il patrimonio netto della Regione siciliana al 31 dicembre 2018 risulta negativo per euro 5.279.751.304, anche se migliorato rispetto al precedente anno per una differenza pari ad euro 472.304.233 (+8,21). In particolare, il "Fondo di dotazione", ossia la parte indisponibile del patrimonio netto a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente, espone un valore che permane negativo, pari ad euro 7.645.723.433 (+8,29); su tale aspetto la Ragioneria ha riferito in sede istruttoria che: *"a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, previsto dall'art. 3, comma 7, del D.Lgs. 118/2011, diretto ad adeguare lo stock dei residui attivi e passivi al 31/12/2014, la Regione ha eliminato una notevole quantità di residui che hanno determinato un patrimonio netto negativo. Nella prima applicazione della contabilità economico-patrimoniale l'Amministrazione aveva iscritto la somma*

negativa quale voce del passivo del patrimonio netto "risultato economico esercizi precedenti. Tale soluzione è incompatibile in sede di caricamento dei dati di bilancio nella piattaforma BDAP TESORO. A seguito di interlocuzioni con i funzionari del MEF e da un attento esame della tassonomia e delle procedure di controllo è emerso che nel caso di risultato che porta il patrimonio in negativo l'unica soluzione era registrare il Fondo di dotazione con il segno negativo".

Le "Riserve", facenti parte del patrimonio netto, ammontano nel 2018 ad euro 1.901.353.87, registrando un lieve incremento rispetto al 2017 pari allo 0,41 per cento. Nella nota integrativa la Regione specifica che tra le riserve indisponibili figurano il "Fondo di riserva indisponibile" e il "Fondo di riserva indisponibile per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali".

In relazione al "Fondo di riserva indisponibile" l'Amministrazione ha spiegato che: *"ai sensi dell'art 2426 comma 1 punto n. 4 del Codice Civile, le immobilizzazioni consistenti in partecipazioni in imprese controllate o collegate possono essere valutate, con riferimento ad una o più tra dette imprese, per un importo pari alla corrispondente frazione del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio delle imprese medesime, detratti i dividendi ed operate le rettifiche richieste dai principi di redazione del bilancio consolidato nonché quelle necessarie per il rispetto dei principi indicati negli articoli 2423 e 2423-bis. Negli esercizi successivi le plusvalenze, derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto, rispetto al valore indicato nel bilancio dell'esercizio precedente sono iscritte in una riserva non distribuibile. Per tale motivo, nell'esercizio 2017 la differenza positiva pari a euro 25.719.036, è stata iscritta in una voce di riserva del patrimonio netto non distribuibile. Pertanto, dopo aver registrato a conto economico le rivalutazioni per euro 57.559.300 e le svalutazioni per euro 31.840.264, si è provveduto ad accantonare in un fondo di riserva del patrimonio netto indivisibile imputando a conto economico la somma di euro 25.719.036. Con riferimento all'esercizio 2018, atteso che il valore delle svalutazioni supera il valore delle rivalutazioni, non si è provveduto ad accantonare nessuna riserva."*

Il Fondo di riserva indisponibile per i beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali risulta determinato per effetto del maggior valore a seguito della ricognizione straordinaria avviata nell'anno 2017 dal Dipartimento Beni Culturali con riferimento agli "oggetti d'arte" e dell'ulteriore incremento degli stessi nell'anno 2018 per un importo pari a euro 7.685.984.

Il risultato economico esposto tra le poste del patrimonio netto è positivo ma minore di quello determinatosi nell'esercizio 2017; è pari, infatti, ad euro 464.618.251, mentre nel

precedente anno ammontava ad euro 690.993.879; vi è stata quindi una diminuzione del 32,76 per cento.

La seguente tabella illustra l'evoluzione nel biennio del patrimonio netto e del passivo.

STATO PATRIMONIALE DA DG 325 DEL 13/09/2019 Andamenti 2017/2018		DG 325 del 13/09/2019	LR 20 del 29/11/2018	Incremento/decremento 2017/2018	Var. % 2017/2018
STATO PATRIMONIALE - PASSIVO 2018		2018	2017		
A) PATRIMONIO NETTO					
I	Fondo di dotazione	-7.645.723.433	-8.336.717.311	690.993.878	-8,29
II	Riserve	1.901.353.878	1.893.667.895	7.685.983	0,41
a	da risultato economico di esercizi precedenti	0	0	0	n.d.
b	da capitale	0	0	0	n.d.
c	da permessi di costruire	0	0	0	n.d.
d	riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali (voce inserita nel 2017)	1.875.634.843	1.867.948.859	7.685.984	0,41
e	Altre riserve indisponibili	25.719.036	25.719.036	0	0,00
III	Risultato economico dell'esercizio	464.618.251	690.993.879	-226.375.628	-32,76
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)		-5.279.751.304	-5.752.055.537	472.304.233	-8,21
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI					
1	Per trattamento di quiescenza	0	0	0	n.d.
2	Per imposte	0	0	0	n.d.
3	Altri	416.446.012	228.336.554	188.109.458	82,38
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)		416.446.012	228.336.554	188.109.458	82,38
C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO					
Trattamento di fine rapporto		0	0	0	n.d.
TOTALE T.F.R. (C)		0	0	0	n.d.
D) DEBITI (1)					
1	Debiti da finanziamento	8.484.133.602	8.808.399.159	-324.265.557	-3,68
a	prestiti obbligazionari	0	0	0	n.d.
b	o/ altre amministrazioni pubbliche	5.540.093.339	5.106.768.048	433.325.291	8,49
c	verso banche e tesoriere:	0	619.221.312	-619.221.312	-100,00
d	verso altri finanziatori	2.944.040.263	3.082.409.799	-138.369.536	-4,49
2	Debiti verso fornitori	215.730.319	258.880.591	-43.150.272	-16,67
3	Acconti	0	0	0	n.d.
4	Debiti per trasferimenti e contributi	1.888.556.459	1.847.378.033	41.178.426	2,23
a	enti finanziati dal servizio sanitario nazionale	0	0	0	n.d.
b	altre amministrazioni pubbliche	1.724.079.729	1.704.189.105	19.890.624	1,17
c	imprese controllate	878.802	1.606.199	-727.397	-45,29
d	imprese partecipate	4.200.730	18.360.367	-14.159.637	-77,12
e	altri soggetti	159.397.198	123.222.362	36.174.836	29,36
5	Altri debiti	1.788.725.417	1.597.919.760	190.805.657	11,94
a	tributari	9.214.977	14.624.235	-5.409.258	-36,99
b	verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	17.216.075	8.487.449	8.728.626	102,84
c	per attività svolta per c/terzi (2)	0	0	0	n.d.
d	Altri	1.762.294.365	1.574.808.076	187.486.289	11,91
TOTALE DEBITI (D)		12.377.145.797	12.512.577.543	-135.431.746	-1,08
E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI					
I	Ratei passivi	21.601.835	738.172	20.863.663	2.826,40
II	Risconti passivi	916.645.742	1.157.790.409	-241.144.667	-20,83
1	Contributi agli investimenti	0	0	0	n.d.
a	da altre amministrazioni pubbliche	0	0	0	n.d.
b	da altri soggetti	0	0	0	n.d.
2	Concessioni pluriennali	0	0	0	n.d.
3	Altri risconti passivi	916.645.742	1.157.790.409	-241.144.667	-20,83
TOTALE RATEI E RISCONTI (E)		938.247.577	1.158.528.581	-220.281.004	-19,01
TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)		8.452.088.082	8.147.387.141	304.700.941	3,74
CONTI D'ORDINE					
1)	Impegni su esercizi futuri	0	0	0	n.d.
2)	beni di terzi in uso	0	0	0	n.d.
3)	beni dati in uso a terzi	0	0	0	n.d.
4)	garanzie prestate a amministrazioni pubbliche	0	0	0	n.d.
5)	garanzie prestate a imprese controllate	0	0	0	n.d.
6)	garanzie prestate a imprese partecipate	0	0	0	n.d.
7)	garanzie prestate a altre imprese	19.633.023	23.420.695	-3.787.672	-16,17
TOTALE CONTI D'ORDINE		19.633.023	23.420.695	-3.787.672	-16,17

4.2.2 Fondi per rischi e oneri

Il principio applicato alla contabilità economico-patrimoniale prevede che alla data di chiusura del rendiconto occorre valutare i necessari accantonamenti a fondi rischi e oneri destinati a coprire perdite o debiti aventi le caratteristiche di natura determinata, esistenza certa o probabile e ammontare o data di sopravvenienza indeterminati. Fattispecie tipiche delle amministrazioni pubbliche sono rappresentate da eventuali controversie con il personale o con i terzi, per le quali occorre stanziare a chiusura dell'esercizio un accantonamento commisurato all'esborso che si stima di dover sostenere al momento della definizione della controversia.

Le passività che danno luogo ad accantonamenti a fondi per rischi e oneri sono di due tipi:

a) accantonamenti per passività certe, il cui ammontare o la cui data di estinzione sono indeterminati. Si tratta di costi, spese e perdite di competenza dell'esercizio in corso per obbligazioni già assunte alla data del rendiconto della gestione o altri eventi già verificatisi (maturati) alla stessa data ma non ancora definiti esattamente nell'ammontare o nella data di estinzione. Gli stanziamenti per le predette obbligazioni vanno effettuati sulla base di una stima realistica dell'onere necessario per soddisfarle;

b) accantonamenti per passività la cui esistenza è solo probabile; si tratta delle cosiddette "passività potenziali" o fondi rischi.

Nella valutazione dei Fondi per oneri, occorre considerare i principi generali del bilancio e, in particolare, i postulati della competenza e della prudenza.

Tra i fondi rischi ed oneri esposti nello Stato patrimoniale della Regione risulta movimentata solo la voce "Altri" per euro 416.446.012 (+82,38%), mentre le voci "Per trattamento di quiescenza" e "Per imposte" registrano valori pari a zero.

In nota integrativa la Regione ha riferito che i suddetti fondi *"sono stanziati per coprire perdite o debiti di esistenza certa o probabile, dei quali tuttavia alla chiusura dell'esercizio non erano determinabili l'ammontare o la data di sopravvenienza. Le passività potenziali sono rilevate in bilancio e iscritte nei fondi in quanto ritenute probabili ed è stimabile con ragionevolezza l'ammontare del relativo onere. Ammontano a euro 416.446.012"*.

L'Amministrazione ha anche fornito un dettaglio del suddetto valore di euro 416.446.012, imputato interamente alla posta patrimoniale "Altre" e composto dai seguenti

importi: a)- euro 4.778.010 del “Fondo copertura perdite società partecipate”, incrementato rispetto al 2017 di euro 155.735,26; b)- euro 201.223.228 del “Fondo Contenzioso”, che risulta incrementata rispetto al 2017; c)- euro 50.801.863 del “Fondo accantonamenti passività potenziali”. La Regione in merito a quest’ultimo valore ha dedotto che: *“sebbene la relazione sul rendiconto finanziario esponga un Mark to Market di 171 milioni di euro, il Servizio Tesoro, in riscontro ad una richiesta della Corte dei Conti, con nota 64986 del 12 dicembre 2018, precisa che solo due Enti hanno comunicato di riservarsi di far valere la clausola di “Additional termination Event” con una incidenza di poco inferiore al 30% e per un valore di euro 50.801.863 al 31/12/2018”*.

La posta patrimoniale “Altre” si compone anche del raggruppamento di “Altri Fondi (voce altri Accantonamenti del Risultato di Amministrazione)” per euro 159.642.911, del quale in nota integrativa viene fornito il dettaglio:

Tabella 4.3 – Altri accantonamenti

Descrizione	Importo
Accantonamento 2017 x sanità manovre fiscali 2015 e gettito addiz irpef 2017 cap 1609	35.082.808
Cap 1615 accert/vers 2018 x 1° erogazione irap 2018 da restituire perchè non ci sono maggiorazioni irap dal 2018 (art.1, c.9 l.r.4/2015)	10.476.250
Cap 1615 da accert 2018 e quietanze 2019 in c/residui x 2° erogazione irap 2018 da restituire perchè non ci sono maggiorazioni irap dal 2018 (art.1, c.9 l.r.4/2015) - spettanze irap 2018 vedi nota Mef n.180294 del 18/07/2018	29.784.232
Accantonamento 2018 gettito addiz irpef 2018 cap 1609 NEL REND 2018 - MAGGIORI RISCOSSIONI RISPETTO AL GETTITO PRESUNTO DA INTESA	56.600.207
PASSIVITA' POTENZIALI PER MAGGIORE GETTITO 2016 MANOVRE FISCALI CAP 1615 E 1616 DI CUI NOTA MEF 45/2019 - CONSUNTIVO 2016 - CAP 1615 12.842.000,00	12.842.000
PASSIVITA' POTENZIALI PER MAGGIORE GETTITO 2016 MANOVRE FISCALI CAP 1615 E 1616 DI CUI NOTA MEF 45/2019 - CONSUNTIVO 2016 - CAP 1616 6.062.000,00	6.062.000
Maggior accertamento per manovre fiscale 2016 rispetto al gettito spettante Nota Mef 45/2019 - Consuntivo 2016	8.795.415
TOTALE ALTRI ACCANTONAMENTI/VINCOLI	159.642.912

Fonte: Regione siciliana- Nota integrativa; Rielaborazione Corte dei conti.

Occorre osservare che al 31/12/2018 risultano vincolate nel risultato di amministrazione somme per euro 20.500.542,78, relative al “Fondo passività potenziali per il rischio derivante dai contratti derivati”; tale valore non è coerente con i dati esposti a pag. 28 della nota integrativa, in cui risulta l’importo maggiore pari ad euro 50.801.863.

La Ragioneria ha dedotto che: *“a partire dall'esercizio 2016, nel risultato di amministrazione è stato considerato un vincolo di euro 20.500.542,78 volto alla parziale copertura dei potenziali rischi*

connessi agli stessi contratti. Tale accantonamento, non avendo dato adito ad utilizzazioni, è stato riproposto nell'ambito del risultato di amministrazione per l'esercizio 2017 e per l'esercizio 2018. Sulla quantificazione dell'importo sopra indicato si evidenzia che al 31/12/2015 le risorse reperite al capitolo di entrata 2620 ammontavano a euro 20.500.542,78 (di cui euro 4.453.568,84 per accertamenti anno 2013, euro 4.953.167,89 per accertamenti anno 2014 e euro 11.093.806,05 per accertamenti anno 2015), generatesi a seguito del flusso d'entrata scaturita dalla dismissione dei due contratti derivati intrattenuti con The Royal Bank of Scotland (al netto dell'acquisto dei titoli di Stato per ricostituire il Sinking Fund Pirandello) e degli interessi attivi maturati e riscossi sui medesimi titoli di Stato, nonché, del maggiore accantonamento che è stato riversato in entrata del bilancio regionale. Si è ritenuto opportuno, pertanto, inserire il vincolo con riferimento alle somme accertate sul capitolo 2620 indipendentemente dal valore mark to market”.

Alla richiesta di chiarimenti sulla quantificazione del valore complessivo negativo del Mark to Market relativo ai contratti swap al 31/12/2018, pari ad euro 171.488.252,86, e sulla sua incidenza sullo Stato patrimoniale la Ragioneria generale ha ulteriormente risposto che: “Sebbene la relazione sul rendiconto espone un Mark to Market di 171 mln, solo due enti hanno comunicato di riservarsi di far valere la clausola di Additional termination Event con una incidenza di poco inferiore al 30% e per un valore di circa 50,8 milioni di euro al 31/12/2018. Nella considerazione che entro il 31/12/2018 nessuno aveva fatto valere la clausola, non era stata accantonata nessuna somma. Tuttavia, condividendo la sollecitazione della Corte, si provvederà ad accantonare soltanto il valore di 50,8 milioni di euro”.

La Corte osserva che le deduzioni della Regione non consentono di ritenere superata l'incoerenza sopra rilevata in merito agli accantonamenti relativi ai derivati.

4.2.3 Trattamento di Fine Rapporto

Questa voce non risulta movimentata nello Stato patrimoniale della Regione nel 2018, così come nel 2017.

4.2.4 Debiti

L'aggregato patrimoniale “debiti” comprende:

- i “debiti da finanziamento” dell'ente determinati dalla somma algebrica fra il debito all'inizio dell'esercizio, gli accertamenti sulle accensioni di prestiti effettuati nell'esercizio, pagamenti per rimborso di prestiti;

- i “debiti verso fornitori” che sono iscritti nello stato patrimoniale solo se corrispondenti a obbligazioni giuridiche perfezionate esigibili per le quali il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni. In tal caso la corretta applicazione del principio della competenza finanziaria garantisce la corrispondenza tra i residui passivi diversi da quelli di finanziamento e l’ammontare dei debiti di funzionamento;

- i “debiti per trasferimenti e contributi”;
- gli “altri debiti”.

L’ammontare dei “debiti” della Regione siciliana risulta per il 2018 pari complessivamente ad euro 12.377.145.797 (-1,08%), registrando così un lieve decremento; i “debiti da finanziamento” appaiono ridotti del 3,68 per cento, quelli verso fornitori del 16,67 per cento, i “debiti per trasferimenti e contributi” crescono del 2,23 per cento mentre gli “altri debiti” crescono del 11,94 per cento.

Con riferimento alla posta patrimoniale “Debiti”, in sede istruttoria si sono chiesti chiarimenti in merito agli incrementi riscontrati nei “Debiti per trasferimenti e contributi” verso altre amministrazioni pubbliche per euro 19.890.627, verso altri soggetti per euro 36.174.836 ed in merito agli “Altri debiti”, sottovoce “Altri” per euro 187.486.289.

La Ragioneria generale ha genericamente risposto che i valori indicati sono riferiti a residui passivi per l'anno 2018 e che gli incrementi sono dovuti alla variazione tra i residui iniziali e quelli finali.

4.2.5 Ratei e Risconti - Contributi agli investimenti

I ratei e risconti sono iscritti e valutati in conformità a quanto precisato dall’art. 2424-bis, comma 6, codice civile. I ratei passivi sono rappresentati, rispettivamente, dalle quote di costi/oneri che avranno manifestazione finanziaria futura (liquidazione della spesa), ma che devono, per competenza, essere attribuiti all’esercizio in chiusura (ad es., quote di fitti passivi o premi di assicurazione con liquidazione posticipata). Le quote di competenza dei singoli esercizi si determinano in ragione del tempo di utilizzazione delle risorse economiche (beni e servizi) il cui costo/onere deve essere imputato.

I risconti passivi sono rappresentati dalle quote di ricavi che hanno avuto manifestazione finanziaria nell’esercizio (accertamento dell’entrata/incasso), ma che vanno rinviati in quanto di competenza di futuri esercizi. La determinazione dei risconti passivi

avviene considerando il periodo di validità della prestazione, indipendentemente dal momento della manifestazione finanziaria. In sede di chiusura del bilancio consuntivo, i ricavi rilevati nel corso dell'esercizio sono rettificati rispettivamente con l'iscrizione di risconti passivi commisurati alla quota da rinviare alla competenza dell'esercizio successivo.

Le concessioni pluriennali ed i contributi agli investimenti comprendono la quota non di competenza dell'esercizio rilevata tra i ricavi nel corso dell'esercizio in cui il relativo credito è stato accertato, e sospesa alla fine dell'esercizio. Annualmente i proventi sospesi sono ridotti attraverso la rilevazione di un provento (quota annuale di contributo agli investimenti) di importo proporzionale alla quota di ammortamento del bene finanziato dal contributo all'investimento.

I "ratei e risconti passivi" ammontano per il 2018 ad euro 938.247.577 e comprendono risconti passivi per euro 916.645.742 e ratei passivi per un importo di euro 21.601.835. In nota integrativa è precisato che *"i dati sono stati forniti dagli uffici regionali in riscontro alla nota della Ragioneria Generale prot. n. 8192 del 15/02/2019 di rilevazione dei dati necessari al calcolo dei ratei e risconti mentre l'intera voce risconti passivi è rappresentata dal Fondo Pluriennale Vincolato della contabilità finanziaria"*. In merito ai ratei passivi, la Regione ha fatto rinvio alla seguente tabella:

Tabella 4.4 - Ratei passivi

Descrizione	Importo
Altri costi per contratti di servizio pubblico	10.888
Energia elettrica	2.163
Equipaggiamento	1.449
Gestione e manutenzione applicazioni	7.442
Incarichi a società di studi, ricerca e consulenza	794.534
Interessi passivi a altre imprese su finanziamenti a medio lungo termine	470.257
Interessi passivi ad Amministrazioni Centrali su mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	20.281.930
Manutenzione ordinaria e riparazioni di impianti e macchinari	3.281
Noleggi di hardware	1.146
Premi di assicurazione per responsabilità civile verso terzi	5.215
Servizi di pulizia e lavanderia	22.743
Stampa e rilegatura	23
Tassa di circolazione dei veicoli a motore (tassa automobilistica)	762
Totale ratei passivi	21.601.835

Fonte: Regione siciliana- Nota integrativa; Rielaborazione Corte dei conti.

Tabella 4.5 – Risconti passivi

Descrizione	Importo
Fondo Pluriennale Vincolato al 31/12/2018	916.645.742

Fonte: Regione siciliana- Nota integrativa; Rielaborazione Corte dei conti.

4.3 Conti d'ordine

Anche negli enti pubblici devono essere iscritti, in calce allo stato patrimoniale, i conti d'ordine, che registrano gli accadimenti che potrebbero produrre effetti sul patrimonio dell'ente in tempi successivi a quelli della loro manifestazione. Si tratta, quindi, di fatti che non hanno ancora interessato il patrimonio dell'ente, cioè che non hanno comportato una variazione quali-quantitativa del patrimonio e che, di conseguenza, non sono stati registrati in contabilità generale economico-patrimoniale, ovvero nel sistema di scritture finalizzato alla determinazione periodica della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica dell'ente.

Le “voci” poste nei conti d'ordine non individuano elementi attivi e passivi del patrimonio, poiché sono registrate tramite un sistema di scritture secondario che è distinto ed indipendente dalla contabilità generale economico-patrimoniale.

Lo scopo dei “conti d'ordine” è quello di arricchire il quadro informativo di chi è interessato alla situazione patrimoniale e finanziaria di un ente. Tali conti, infatti, consentono di acquisire informazioni su un fatto rilevante accaduto, ma che non ha ancora tutti i requisiti indispensabili per potere essere registrato in contabilità generale.

Nello stato patrimoniale della Regione siciliana tale voce ammonta ad euro 19.633.023 e corrisponde, come rappresentato in nota integrativa, “*al debito garantito dalla Regione Siciliana al 31/12/2018. Trattasi di garanzie creditizie concesse ai sensi delle norme vigenti il cui ammontare è stato calcolato sulla base delle rate di piano di ammortamento ancora a scadere. Non si è proceduto ad accantonare somme nel passivo patrimoniale ma soltanto darne evidenza tra i conti d'ordine. Non si è proceduto ad accantonare somme nel passivo patrimoniale ma soltanto darne evidenza tra i conti d'ordine*”.

La nota integrativa riporta in una tabella tutte le voci che compongono il totale delle “garanzie prestate ad altre imprese”.

Tabella 4.6 - Garanzie prestate

Legge di riferimento	Istituto finanziario	Importo finanziamento	Scadenza	Importo garanzia prestata	Residuo finanziamento al 31/12/2018
L.R.32/72	BDS	309.991	31/12/2022	123.996	89.018
L.R.32/72	BDS	283.075	31/12/2020	113.230	46.009
L.R.32/72	MPS	1.263.254	01/07/2021	505.301	293.473
L.R. 32/72	BdS	1.221.421	31/12/2020	488.568	203.805
L.R. 32/72	BdS	213.813	31/12/2020	101.019	20.462
L.R. 25/93 art. 125	BDS	1.045.714	31/12/2019	795.037	152.169
L.R. 25/93 art. 125	BDS	144.000	30/06/2027	57.600	85.393
L.R.32/72	MPS	1.334.525	2022	533.810	356.674
L.R.32/72	MPS	230.856	2022	92.342	69.743
L.R.32/72	BDS	258.745	2020	103.498	43.174
L.R.32/72 art. 2	BDS	270.000	30/06/2030	108.000	181.974
L.R.32/72 art. 2	BDS	130.000	30/06/2020	52.000	23.140
L.R. 25/93 art. 125	BdS	30.000	31/12/2019	30.794	3.618
L.R. 25/93 art. 125	BdS	50.000	31/12/2019	51.323	6.042
L.R. 25/93 art. 125	BdS	147.700	31/12/2019	151.608	17.813
L.R. 25/93 art. 125	MPS	40.000	31/12/2026	42.131	25.824
L.R. 32/72	Banca Antonveneta	446.735	30/12/2021	178.694	105.707
L.R. 32/72	Banca Antonveneta	170.947	30/12/2021	68.379	40.450
L.R. 32/72	BdS	151.838	2021	60.735	29.328
L.R. 21/2003	BPI	20.000.000	05/12/2025	20.000.000	5.543.299
L.R. 21/2003	BPI	0	07/03/2026	0	3.785.915
L.R. 32/72	IRFIS	65.590	2021	26.236	12.278
L.R. 32/72	IRFIS	499.930	2021	199.972	93.580
L.R. 32/72	IRFIS	300.061	2022	120.065	102.069
L.R. 32/72	BDS	2.405.140	2022	962.056	688.564
L.R. 32/72	BDS	97.610	2023	39.044	30.056
L.R. 32/72	BDS	187.987	2025	75.195	97.685
L.R. 32/72	BDS	232.234	2025	92.984	79.700
L.R. 32/72	BDS	774.685	2023	232.405	264.519
L.R. 32/72	BDS	226.754	2022	90.702	65.116
L.R. 32/72	BDS	71.788	2023	28.715	23.025
L.R. 32/72	BDS	762.277	2021	228.683	153.870
L.R. 32/72	BDS	839.085	2022	251.726	224.260
L.R. 32/72	BDS	154.937	2026	61.975	75.312
L.R. 32/72	BDS	990.564	2024	297.169	366.947
L.R. 25/93 art. 22	Banca Antonveneta	623.363	2019	467.522	42.377
L.R. 32/72	MPS	4.503.534	2025	1.801.414	2.114.881
L.R. 25/93 art. 22	BDS	1.642.850	mag-19	1.232.138	123.969
L.R.32/72	BDS	10.155.608	31/12/2021	3.046.683	2.658.649
L.R.32/72	BDS	429.443	30/06/2024	128.833	160.868
L.R. 32/72	BdS	889.855	31/12/2020	355.942	181.561
L.R.32/72	BDS	289.216	31/12/2022	86.765	84.068
L.R.32/72	BDS	397.672	31/12/2023	159.069	137.760
L.R.32/72	BDS	633.176	31/12/2022	253.270	175.179
L.R.32/72	BDS	1.184.752	31/12/2021	473.901	210.556
32/2000	BDS	538.000	30/06/2029	215.200	340.142
L.R.32/72	BDS	79.147	30/06/2019	31.658	3.002
Totale Residuo finanziamento al 31/12/2018					19.633.023

Fonte: Regione siciliana- Nota integrativa; Rielaborazione Corte dei conti.

Considerazioni riassuntive

Sulla base delle dettagliate analisi sviluppate nei paragrafi precedenti sono emerse numerose e gravi anomalie. Si richiamano, in particolare, le seguenti di carattere generale:

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;

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

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

4)- la quantificazione delle immobilizzazioni finanziarie, con specifico riferimento alle partecipazioni societarie, risulta imprecisa e non compiutamente fondata sul metodo del patrimonio netto.

IL CONTO ECONOMICO

Introduzione

Lo schema del Conto Economico riflette la struttura delineata dall'art. 2425 del codice civile, che presenta una configurazione in forma scalare *“a valore e costi della produzione”*, ottenuta con costi e ricavi classificati per natura; esso rappresenta in termini monetari le *“utilità economiche”* acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio ovvero le cause positive (proventi e ricavi di esercizio) e negative (costi ed oneri di esercizio), che portano alla determinazione del risultato economico d'esercizio positivo (utile d'esercizio) o negativo (perdita di esercizio). A tal riguardo, l'articolo 2423-bis, comma 1, n. 3, del codice civile prevede che i ricavi e i costi di esercizio devono essere rilevati con il criterio della competenza, in base al quale i componenti economici positivi dell'esercizio devono essere correlati ai componenti negativi di esercizio indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento.

Ai fini dell'introduzione della contabilità economico patrimoniale, le amministrazioni si sono dovute dotare di un *“piano dei conti integrato”*, di cui all'allegato n. 6 del decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato dal decreto legislativo n. 126 del 2014. Il piano integrato dei conti è costituito dall'elenco delle voci del bilancio gestionale finanziario e dei

conti economici e patrimoniali, al fine di consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. La matrice di correlazione del piano dei conti consente poi la comparazione delle rilevazioni effettuate nei due sistemi di contabilità.

Il risultato economico dell'esercizio 2018 è positivo ed è pari ad euro 464.618.251, sebbene sia diminuito rispetto all'anno precedente, quando era pari ad euro 690.993.879; tale decremento è stato causato principalmente dal peggioramento del risultato della gestione caratteristica. Si registra, infatti, una riduzione, pari a euro 350.187.386, risultante dalla diminuzione per euro 254.505.439 dei componenti positivi e dall'aumento per euro 95.681.947 dei costi caratteristici. Si rileva, inoltre, un aumento del saldo negativo delle rettifiche di valore delle attività finanziarie, che subisce un peggioramento rispetto al 2017 di euro 152.654.532, dovuto principalmente all'aumento delle svalutazioni di partecipazioni e crediti che passano da euro 31.840.264 a euro 166.523.884.

Occorre evidenziare che il conto economico della Regione siciliana risente negativamente sia della carenza di un'adeguata matrice di correlazione, che assicuri la registrazione contestuale delle transazioni in termini economici e in termini finanziari, sia della totale assenza di contabilità analitica.

Nel seguente prospetto si espongono l'articolazione del risultato di esercizio e gli scostamenti rispetto all'esercizio precedente:

Tabella 4.7 – Conto economico-scostamenti 2017-2018

CONTO ECONOMICO	2017	2018	differenza
DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)	1.420.266.854	1.070.079.468	350.187.386
TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)	381.403.990	287.030.014	94.373.976
RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE (D)	25.719.036	126.935.496	152.654.532
TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	309.266.174	129.446.173	179.820.001
RISULTATO DELL'ESERCIZIO	690.993.879	464.618.251	226.375.628

Fonte: Regione siciliana; Valore in milioni di euro

Ciò premesso, va rilevata l'inadeguatezza della nota integrativa e delle informazioni complementari al conto economico; la nota, infatti, al pari di quanto evidenziato dalla Sezione per l'esercizio precedente, non è conforme alle disposizioni normative che ne disciplinano i contenuti. A tal fine, il decreto legislativo n. 118 del 2011, all'articolo 11,

comma 6, lettera n), stabilisce che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto deve illustrare *“gli elementi richiesti dall’articolo 2427 e dagli altri articoli del codice civile, nonché da altre norme di legge e dai documenti sui principi contabili applicabili”*; il principio contabile n. 12 dell’Organismo Italiano di Contabilità (OIC), a sua volta, descrive chiaramente la funzione della nota integrativa, che deve assolvere una essenziale funzione esplicativa ed integrativa della situazione economico-patrimoniale.

La nota integrativa al bilancio 2018 della Regione, nella parte inerente al conto economico, riporta l’articolazione delle voci di costi e ricavi tramite il collegamento con la contabilità finanziaria ma non contiene le informazioni sulle variazioni rilevanti intervenute tra un esercizio e l’altro, né quelle complementari rispetto alle risultanze dei prospetti di bilancio. Inoltre, non vi è sempre rigorosa coerenza tra le informazioni rappresentate nei diversi documenti di ausilio alla lettura del conto economico (nota integrativa, relazione al rendiconto, conto generale del patrimonio).

4.4 Le anomalie del conto economico.

Tanto premesso, si procederà all’illustrazione delle criticità del conto economico per l’esercizio 2018, che investono numerosi profili.

4.4.1 Il collegamento tra il conto economico e gli accertamenti e gli impegni del conto del bilancio

Con riferimento al raccordo dei componenti positivi di reddito tra rendiconto finanziario e conto economico, non sono state fornite adeguate motivazioni sul fatto che le variazioni del Fondo pluriennale vincolato (FPV) risultino attribuite soltanto ad accertamenti del Titolo III e, quindi, esclusivamente alla parte corrente.

4.4.2 Il collegamento tra Conto economico e Stato patrimoniale - ratei attivi e risconti passivi.

Non risultano chiari i motivi per i quali non vi siano nello Stato patrimoniale ratei attivi e risconti passivi derivanti da ricavi, la cui competenza coinvolge più esercizi; per contro, va considerata la presenza nel conto economico di ricavi che generalmente danno origine a ratei e risconti, quali i proventi derivanti dalla gestione dei beni.

4.4.3 Articolazione di ricavi e costi tra le voci del conto economico

Sono stati riscontrati ricavi e costi che sono stati imputati tra le diverse voci del conto economico dalla matrice di correlazione, senza tener conto della natura dei correlati eventi contabili sia in relazione alla gestione caratteristica sia in relazione alla distinzione tra la medesima gestione e quella straordinaria. Ciò compromette la corretta determinazione dei risultati intermedi del conto economico. In particolare:

1. nella voce “*altri ricavi e proventi diversi*” sono state allocate entrate per rimborsi di somme non dovute o incassate in eccesso da parte di soggetti diversi; tali entrate, invece, dovrebbero essere incluse tra i proventi straordinari;

2. nella voce “*Oneri diversi di gestione*” sono stati rilevati: 1) oneri da contenzioso e costi per rimborsi di somme non dovute o incassate in eccesso che dovrebbero essere inclusi tra i costi straordinari; 2) costi per rimborsi per spese di personale che dovrebbero essere inclusi tra i costi del personale;

3. nel conto del bilancio sono presenti accertamenti di entrate non ricorrenti per euro 6.205.146.885,64 a fronte di proventi straordinari nel conto economico sensibilmente inferiori e pari a euro 510.350.210;

4. nel conto del bilancio sono presenti impegni di spesa non ricorrenti per euro 10.241.791.412,07 a fronte di oneri straordinari nel conto economico sensibilmente inferiori e pari ad euro 639.796.383.

In merito alle sopra elencate criticità, in sede istruttoria la Regione ha dedotto soltanto che la matrice di correlazione non tiene conto della distinzione fra attività ricorrente e non ricorrente.

4.4.4 Accantonamenti per rischi e oneri.

Con riferimento ai rischi derivanti dal valore negativo del *Mark to Market* dei contratti derivati, è stato effettuato un accantonamento di euro 50.801.862,72. Tale accantonamento si riferisce ai probabili esborsi finanziari conseguenti alle richieste di rimborso comunicate da alcuni istituti finanziari soltanto per taluni contratti. E' tuttavia evidente che nella determinazione degli accantonamenti non sono stati considerati compiutamente tutti i potenziali rischi correlati al complesso dei contratti esistenti alla data del 31.12.2018.

4.4.5 Svalutazioni e rivalutazioni di immobilizzazioni finanziarie e materiali.

In merito alle svalutazioni e alle rivalutazioni si osserva che:

1. non è stato fornito il calcolo analitico delle rivalutazioni e svalutazioni delle singole partecipazioni in società controllate e partecipate rappresentate in nota integrativa, con riguardo alla natura delle operazioni che le hanno determinate;

2. tra le rivalutazioni di partecipazioni è stato considerato l'importo di euro 6.276.951,13 relativo ai costi sostenuti per il ripiano di perdite della società Airgest S.p.a. Alla luce della grave situazione economico-finanziaria della società, non sussistono tuttavia i presupposti previsti dal principio contabile OIC 17 (maggiori valori dell'attivo o avviamento) per l'iscrizione di un maggior valore positivo tra i componenti di reddito a seguito della sottoscrizione di quote del capitale sociale. La Regione -anche nella memoria presentata per l'udienza del 5 dicembre 2019- ha sostenuto la regolarità dell'operazione e della sua rilevazione contabile, atteso che l'impegno complessivo di euro 12.495.000 è stato imputato per euro 6.218.048,87 a coperture di perdite pregresse e per il resto a maggiore valore. L'appostazione nel conto economico, ad avviso del Collegio, non risulta corretta, poiché l'Amministrazione non ha provato che la società, costantemente in perdita negli anni precedenti, sia in condizioni di equilibrio economico, tanto da consentire un integrale recupero dell'investimento effettuato dalla Regione;

3. con riferimento alle società partecipate soggette a liquidazione e a quelle caratterizzate da un patrimonio netto inferiore al capitale sociale ("Mercati Agro-Alimentari della Sicilia Scpa", "Parco Scientifico e Tecnologico del Sicilia Scpa", "Sicilia Digitale Spa", Società degli Interporti Siciliani Spa"), si rileva che tali situazioni negative non sono state rappresentate adeguatamente nel conto economico attraverso la svalutazione delle partecipazioni. Su tale anomalia l'Amministrazione non ha dedotto alcunché nella memoria depositata il 4 dicembre 2019;

4. con riferimento alla ricognizione e alla consistenza finale delle singole partecipazioni, non sussiste perfetta coerenza e corrispondenza all'interno dei diversi documenti di bilancio esplicativi della situazione economico-patrimoniale (nota integrativa, relazione al rendiconto, conto generale del patrimonio). Nel dettaglio: a)- la consistenza finale delle

single partecipazioni esposte nei prospetti esplicativi della relazione al rendiconto generale (capitolo 11 della relazione al rendiconto, vds. pag. 192 e ss.) non corrisponde a quella rappresentata nello stato patrimoniale, ad eccezione di Riscossione Sicilia s.p.a.; b)- con riguardo alle informazioni sulle partecipazioni contenute nella relazione al rendiconto generale, quest'ultima non contiene riferimenti a società partecipate (Sviluppo Italia Sicilia S.p.a.) presenti invece nello stato patrimoniale;

5. non è stata dimostrata la concordanza tra rivalutazioni e svalutazioni delle partecipazioni e i correlati impegni e accertamenti della contabilità finanziaria. In particolare, si evidenzia che non sono presenti punti di concordanza di tali rivalutazioni/svalutazioni con accertamenti e impegni del rendiconto indicati nell'ambito del prospetto del conto del patrimonio, denominato "prospetto riassuntivo delle variazioni verificatesi nelle attività classificate in corrispondenza delle poste patrimoniali", nonostante siano stati effettuati impegni relativi a ricapitalizzazioni/sottoscrizioni di capitale sociale di partecipate (ad esempio, Airgest S.p.a.). La carenza di concordanza non è stata contestata dalla Regione, che nella memoria per l'udienza del 5 dicembre 2019 si è limitata a dedurre "nulla da evidenziare";

6. non sono state fornite in maniera esauriente le informazioni richieste relative alle motivazioni dell'assenza di variazioni delle partecipazioni in "fondi di dotazione" e "fondi immobiliari" e ai motivi delle rivalutazioni e delle svalutazioni dei crediti rappresentati nella nota integrativa;

7. con riferimento al fondo perdite società partecipate presente nel risultato di amministrazione e iscritto in conto economico, l'Amministrazione regionale ha comunicato che non ha considerato il punto 4.22 dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011, che prevede che il predetto fondo, inserito obbligatoriamente nelle scritture della contabilità finanziaria, non deve essere accantonato anche nelle scritture della contabilità economico patrimoniale, ove venga applicato alla valutazione delle partecipazioni il metodo del patrimonio netto.

Considerazioni riassuntive

Alla luce di quanto sopra esposto, le errate rilevazioni contabili incidono sull'effettiva consistenza del risultato di esercizio e investono in maniera significativa il raccordo tra gli elementi del conto economico e quelli del rendiconto, le scritture di integrazione e rettifica di fine esercizio, gli accantonamenti per rischi e le svalutazioni e rivalutazioni di immobilizzazioni finanziarie e materiali.

Il Conto economico è inficiato da anomalie di natura classificatoria che finiscono per interferire in modo negativo sulla corretta rappresentazione dei fatti economici; in particolare, si tratta di ricavi e costi imputati alla gestione ordinaria invece che a quella straordinaria.

Va poi ribadito che il Conto risente negativamente sia dell'assenza di un'idonea matrice di correlazione sia della totale mancanza di contabilità analitica.

5. LA GESTIONE DELLE ENTRATE

SOMMARIO: 5.1. *Accordi Stato-Regione.* -5.2 *Analisi degli andamenti complessivi delle entrate.* - 5.2.1. *Confronto tra dati previsionali e accertamenti definitivi.* -5.1.2 *Andamento delle entrate esercizi 2017-2018.* - 5.2.3. *Andamento delle entrate tributarie.* - 5.2.4 *Andamento delle altre entrate regionali.* - 5.2.5. *Concorso alla finanza pubblica.* - 5.2.6. *Considerazioni di sintesi.* - 5.3. *I residui attivi.* - 5.4 *L'attività di Riscossione Sicilia S.p.a.*

5.1 Accordi Stato-Regione

Nel corso dell'ultimo quinquennio l'andamento delle entrate devolute dallo Stato ha subito profonde modificazioni per effetto di interventi settoriali - determinati da esigenze finanziarie contingenti - che hanno portato alla conclusione di "accordi" tra Stato e Regione volti a regolare i reciproci rapporti finanziari. Appare utile, in questa sede, riepilogarne gli aspetti salienti secondo una logica diacronica che consenta di mettere in evidenza l'intero percorso normativo, in quanto queste Sezioni riunite hanno trattato dei singoli accordi nell'ambito delle relazioni al rendiconto generale dell'esercizio in cui gli stessi hanno spiegato effetti finanziari.

Il primo accordo, sottoscritto ai sensi dell'art. 1, comma 454 della legge 24 dicembre 2012, n.228, è stato stipulato in data 9 giugno 2014 tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze ed il Presidente della Regione siciliana; nell'ambito di detto accordo la Regione ha riconosciuto un apporto a titolo di concorso alla finanza pubblica, in termini di indebitamento netto, pari a 400 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017, mediante una riduzione del limite di spesa rilevante ai fini del patto di stabilità interno.

Inoltre, allo Stato è stata riservata la possibilità di porre a carico della Regione ulteriori manovre per fare fronte ad eventuali esigenze di finanza pubblica per gli anni dal 2015 al 2017.

Altri elementi dell'accordo attengono: 1) alla definizione dell'obiettivo programmatico per l'anno 2013; 2) alla certificazione da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze del rispetto del patto di stabilità interno per il medesimo anno da parte della Regione siciliana; 3) alla determinazione dell'obiettivo programmatico per gli anni dal 2014 al 2017, con riferimento al complesso delle spese finali espresse in termini di competenza eurocompatibile desumibile dal consuntivo 2012; 4) è stato previsto, altresì, l'impegno della Regione a conseguire nel 2014 un livello di spese correnti, al netto delle spese per la sanità,

non superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; 5) la riduzione del contributo disciplinato dalla legislazione vigente in termini di saldo netto da finanziare a carico della Regione siciliana, pari 118,9 milioni, a titolo di riserve erariali previste dal decreto-legge 13 agosto 2011, n.138, oltre a 436,5 milioni da restituire alla Regione medesima in applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 241 del 2012⁸⁹, pari alle riserve erariali di cui al decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201.

Di contro è stato previsto: 6) il contestuale impegno assunto dal Presidente della Regione a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinnanzi alle diverse giurisdizioni relativi ad impugnative di leggi o atti consequenziali in materia di finanza pubblica o, comunque, a rinunciare agli effetti finanziari degli stessi dal 2014 al 2017; 7) l'impegno a recepire l'applicazione, entro il primo gennaio 2015, delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio previste dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

Come già sottolineato da queste Sezioni riunite nella relazione al rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2014, non risultano documentate le stime che hanno consentito alle strutture tecniche del MEF di addivenire alla suesposta quantificazione degli importi dovuti alla Regione in applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2012 e, pertanto, non può affermarsi che gli effetti finanziari favorevoli derivanti dalla predetta pronuncia, come quantificati nell'Accordo, siano stati effettivamente conseguiti, tenuto conto che, nel complesso, a fronte della certificazione del rispetto del patto di stabilità per il 2013, il versante degli impegni assunti dalla Regione appare molto più oneroso dei vantaggi a titolo di maggiori entrate o minori spese: alla rilevante compressione della spesa in termini di impegni e pagamenti, da parte della Regione, fa riscontro, quale contropartita favorevole,

⁸⁹ La Corte costituzionale, con sentenza n. 241 del 31 ottobre 2012, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 5-bis e 5-ter dell'art. 2 decreto-legge 13 agosto 2011, n.138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, nella parte in cui le suddette norme riguardavano tributi riscossi in Sicilia non nominativamente riservati allo Stato dalla normativa statutaria e, pertanto, di spettanza regionale.

Nonostante le ripetute iniziative della Regione volte ad ottenere la restituzione delle somme già acquisite al bilancio dello Stato, alla data della stipula dell'Accordo del 2014 la sentenza risultava ancora inattuata, né la Struttura di gestione aveva comunicato la quantificazione degli importi di spettanza regionale necessari per l'iscrizione del credito in bilancio.

Appare degna di rilievo, in questa sede, anche la sentenza n. 145 del 19 maggio 2014, con la quale la Consulta aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, nella parte in cui riservava allo Stato il maggior gettito tributario riscosso nell'anno 2013 nell'ambito del territorio della Regione siciliana, derivante dall'incremento della misura delle imposte fisse di bollo.

l'attuazione della citata sentenza n.241 della Corte costituzionale che, invero, costituiva già dal 2012 un preciso onere per lo Stato, rimasto inadempiente.

L'accordo è stato recepito, da parte dello Stato, con l'art. 42, commi 5-8, del decreto -legge 12 settembre 2014, n. 133⁹⁰, mentre la relativa copertura finanziaria è stata assicurata dalle disposizioni dell'art. 1, comma 523, della legge di bilancio del 23 dicembre 2014, n. 190.

La Regione siciliana ha recepito le disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011 relative all'armonizzazione contabile con l'art. 11 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3; l'adozione dei nuovi schemi di bilancio della contabilità armonizzata, invece, è stata differita al 1° gennaio 2016 per effetto dell'art. 16, comma 10, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9.

Il Presidente della Regione, in conformità a quanto stabilito nell'Accordo del 9 giugno 2014 ha provveduto alla rinuncia dei ricorsi proposti sino a quella data avanti la Corte costituzionale.

Tuttavia, l'assetto finanziario complessivo della Regione per gli anni 2014 e 2015 risultava ancora fortemente compromesso dall'entrata in vigore di disposizioni normative che, da una parte riservavano allo Stato il maggior gettito fiscale di tributi esistenti (maggior gettito derivante dall'attività di ricognizione e di accertamento fiscale svolta dall'agente della riscossione, ammontare delle somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni, maggior gettito derivante dal contributo di solidarietà per i contribuenti con reddito superiore a trecentomila euro annui, proventi derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale incremento delle tariffe relative all'imposta di bollo) e, dall'altra, incidendo sullo spostamento del luogo di riscossione del prelievo fiscale, di fatto avevano portato ad una riduzione dell'ammontare dei tributi devoluti spettanti alla Regione⁹¹.

⁹⁰ Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

⁹¹ In tal senso, particolarmente incisiva è la disposizione dell'art. 1, comma 402, della legge 27 dicembre 2013, n.147, che ha comportato la localizzazione fuori dal territorio siciliano della fase di riscossione delle ritenute alla fonte sui redditi da lavoro dei dipendenti dell'Amministrazione dello Stato o di una pubblica amministrazione aderente al sistema MEF (c.d. cedolino unico) che lavorano in Sicilia, quali i Corpi di Polizia e l'Arma dei Carabinieri. La Regione siciliana, con ricorso del 25 febbraio 2014, ha impugnato l'anzidetta disposizione innanzi alla Corte costituzionale, lamentando la violazione dell'art. 36 del proprio Statuto e la conseguente lesione della propria autonomia finanziaria. La Corte costituzionale, pur avendo dichiarato infondato il ricorso, con sentenza n. 89 del 14 aprile 2015, ha tuttavia ritenuto che *“ gli effetti, mediati ma rilevanti, conseguenti alle connessioni tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, debbano indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità. E ciò, anche tenendo conto dell'ampia accezione offerta dalla Corte dello strumento dell'accordo (sentenza n. 19 del 2015, in relazione al patto di stabilità), nel senso che lo stesso «serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto*

In tale contesto, significativa importanza ha assunto la sentenza n. 19 del 2015 della Corte costituzionale⁹², che ha affermato: *“il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo. Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità.*

Il dovere di discussione ricadente su entrambe le parti comporta che si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controriplica» (sentenza n. 379 del 1992)”.

Tale pronuncia, indubbiamente, ha segnato il percorso cui ha fatto seguito il successivo Accordo tra il Governo nazionale e quello regionale, concluso in data 20 giugno 2016, che interviene a modificare il sistema di compartecipazione ai tributi erariali da parte della Regione e riveste un ruolo determinante nel sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, come sottolineato dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana nella relazione *“Elementi per l'audizione in merito alle previsioni del Documento di economia e finanza regionale (DEFR) per gli anni 2017 - 2019”*⁹³.

L'Accordo, ridisegnando sostanzialmente un nuovo quadro degli impegni reciproci tra Stato e Regione, ha previsto che le entrate devolute debbano essere attribuite sulla scorta del maturato fiscale - in sostituzione del riscosso - limitatamente alla componente del gettito IRPEF derivante dalla tassazione dei redditi dei dipendenti degli impianti e stabilimenti delle imprese aventi sede legale fuori dalla Sicilia e sulla base del domicilio fiscale del contribuente per gli altri redditi.

dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali. Per questo motivo, il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa [...]». Aggiunge la Corte che il problema di fondo, già posto in rilievo con la sentenza n. 66 del 2001, è che *“A ben vedere, molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il d.P.R. n. 1074 del 1965”*.

⁹² La Regione siciliana ha impugnato l'art. 32, commi 10, 11, 16 e 22, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012), in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), ed al principio di leale collaborazione. Si trattava di disposizioni unilaterali dello Stato concernenti il concorso alla finanza pubblica e le sanzioni per la violazione del patto di stabilità. La Corte costituzionale ha dichiarato cessata la materia del contendere in quanto, nelle more, è intervenuta una modifica normativa con l'art.46, comma 4, del Decreto-legge 24 aprile 2014, n.66.

⁹³ Approvata con la deliberazione n. 6/2016/SS.RR./AUD.

La quantificazione è stata prevista in ragione di 5,61 decimi per il 2016, 6,74 decimi per il 2017 e 7,10 decimi per il 2018, assumendo a riferimento l'imposta netta dovuta, per il 2014, dai contribuenti aventi domicilio fiscale nella Regione siciliana. Dette entrate, inoltre, sarebbero state versate direttamente alla Regione dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle Entrate su un conto corrente infruttifero.

Da parte della Regione, l'accordo ha previsto: a) l'impegno alla rinuncia agli effetti dei contenziosi avanti la Corte costituzionale e, segnatamente, di quelli relativi alla sentenza n. 65 del 2015; b) il conseguimento di un saldo positivo di 227.879.000 migliaia di euro per il 2016, di 577.512.000 migliaia di euro per il 2017 e del pareggio di bilancio - ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 24 dicembre 2012- nel 2018; c) riduzioni di spesa dal 2017 al 2020 non inferiori al 3 per cento (con esclusioni di alcune categorie di spesa); d) il recepimento di plessi normativi statali in alcuni ambiti amministrativi; e) una serie di rilevanti interventi di riorganizzazione amministrativa.

La cornice normativa entro la quale sono stati iscritti i rapporti finanziari tra Stato e Regione nel corso del 2016 è costituita dalle disposizioni recate dalla legge di stabilità dello Stato n. 208 del 28 dicembre 2015 (art. 1, commi 568,685,689,692,698 e 710), dall'art. 11 del decreto-legge n. 113 del 24 giugno 2016⁹⁴, nonché dalla legge regionale 14 luglio 2016, n. 14. Quest'ultima, da una parte, ha fissato gli importi degli accantonamenti tributari per il concorso al risanamento della finanza pubblica per gli anni 2016-2017-2018 in conformità alle disposizioni della legge di stabilità nazionale n. 208 del 2015, art. 1, commi 568 e 689; dall'altra, in attuazione dell'art. 11, comma 1, del decreto legge n.113 cit., con l'art. 3 ha recepito, dell'anzidetto Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana, esclusivamente il criterio di attribuzione delle entrate devolute per gli esercizi finanziari 2016-2017 sulla scorta del "maturato fiscale" e non del "riscosso"; il maggior gettito in questione è stato stimato in 500 milioni di euro per il 2016, 1.400 milioni per il 2017 e 1.685 milioni per il 2018 a titolo di Irpef (Titolo I, tipologia 103, capitolo 1023)⁹⁵.

⁹⁴ Convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2016, n.160.

⁹⁵ Con la stessa disposizione normativa, al comma 2, è stato previsto che l'importo di 500 milioni di euro a valere sull'esercizio 2016, riconosciuto alla Regione ai sensi dell'art. 11 del decreto- legge n. 113 citato, sia da accantonarsi in apposito fondo, destinato al ripristino delle autorizzazioni di spesa previste nell'Allegato 2 della legge regionale n. 3 del 2016.

Fondamentale rilevanza ai fini della valutazione del quadro delle entrate della Regione per l'esercizio 2016 assume la disposizione dell'art. 1, comma 685, della legge 208 del 2015 citata che, "nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana (...) e a condizione di un aggiornamento dell'intesa tra lo Stato e la Regione Siciliana in materia di obiettivi di contenimento della spesa per l'anno 2016", attribuisce a quest'ultima 900 milioni di euro, che sono stati interamente erogati nel mese di agosto 2016. Detta "intesa" ha formato oggetto di separato "Accordo" stipulato tra il

La Commissione paritetica ex art. 43 dello Statuto ha elaborato lo schema approvato dal Consiglio dei ministri il 29 ottobre 2016 che è stato trasfuso nel decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, rubricato: *“Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana – modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 recante “Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria”⁹⁶.*

Tali nuove norme, peraltro, hanno prodotto effetti già nell’anno 2016 in forza delle disposizioni legislative che ne hanno assicurato la copertura finanziaria, contenute nella legge di stabilità dello Stato n. 208 del 28 dicembre 2015 (art. 1, commi 568,685,689,692,698 e 710). Nell’esercizio 2017 la copertura finanziaria è stata assicurata con l’art. 1, commi 509-516, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, *“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”*.

La legge di bilancio dello Stato del 2016 ha recepito unilateralmente i contenuti dell’Accordo e in conformità alla nuova formulazione dell’art. 2 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, ha disciplinato in maniera dettagliata i rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana⁹⁷. Quest’ultima non ha recepito con propria legge i contenuti

Presidente del Consiglio dei ministri e il Presidente della Regione sempre in data 20 giugno 2016, con il quale – considerata la grave situazione di sofferenza finanziaria della Regione, quest’ultima si è impegnata – per il 2016 - a conseguire una riduzione di spesa non inferiore a 379 milioni, a fronte del versamento dei citati 900 milioni.

Tale “Accordo” è stato recepito dallo Stato con l’art. 11 del decreto- legge n. 113 del 24 giugno 2016, convertito in Legge 7 agosto 2016, n.160.

⁹⁶ Attualmente, quindi, in virtù dell’art. 2, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1074 del 1965, come modificato dal Decreto legislativo n. 251 del 2016: *“Ai sensi del primo comma dell’articolo 36 dello Statuto della Regione Siciliana, spettano alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate: a) i 5,61 decimi per l’anno 2016, i 6,74 decimi per l’anno 2017 e, a decorrere dall’anno 2018, i 7,10 decimi dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all’ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori del territorio della Regione; la quota relativa all’imposta sul reddito delle persone fisiche, spettante alla Regione è convenzionalmente costituita: 1) dall’imposta netta risultante dalle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta, nonché dalle certificazioni sostitutive presentate dai contribuenti e per conto dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 2) dall’imposta sui redditi a tassazione separata delle persone fisiche aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; 3) dalle somme riscosse a seguito delle attività di accertamento e di controllo effettuate dalle amministrazioni finanziarie statali e regionali nei confronti dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale; b) i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell’ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”*.

⁹⁷ In particolare, ai sensi del comma 509 dell’art. 1 della citata legge n. 232 del 2016 *“la Regione siciliana garantisce un saldo positivo non inferiore ad euro 577.512.000 per l’anno 2017 e un saldo non negativo a decorrere dall’anno 2018, calcolato secondo le modalità di cui al comma 466. In caso di inadempienza, si applicano le sanzioni di cui ai commi 475 e 476. Alla Regione siciliana non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con le disposizioni del presente comma”*. Il comma 509, pertanto, implica un trattamento differenziato della Regione siciliana -rispetto alle altre- per ciò che attiene all’applicazione delle norme relative al patto di stabilità.

Il comma 510 dispone che, al fine di riqualificare la spesa regionale e favorire il progressivo incremento della spesa destinata agli investimenti, la Regione siciliana provvede a realizzare, per gli anni dal 2017 al 2020, riduzioni strutturali della spesa corrente in misura non inferiore al 3 per cento per ciascun anno rispetto all’anno precedente. Qualora in un anno la riduzione sia maggiore del 3 per cento, la parte eccedente può essere portata in diminuzione della riduzione dell’anno successivo. Resta fermo che la riduzione della spesa corrente non può in nessun caso essere inferiore al 2 per cento annuo. Tale diminuzione avviene mediante una compressione degli impegni di parte corrente risultanti dal consuntivo dell’anno precedente, a parità di funzioni attribuite alla Regione, e al netto delle esclusioni elencate al punto 2 del citato Accordo (spese per la sanità, spese correttive e compensative delle entrate relative alla regolazioni contabili riferite esclusivamente alle compartecipazioni statutarie, concorso alla finanza pubblica previsto dalla legislazione vigente

dell'Accordo relativi ai vincoli di spesa, disciplinati unilateralmente dall'art. 1, comma 510, della citata legge n. 232 del 2016 ma, tuttavia, non ha impugnato l'anzidetta disposizione normativa che è rimasta vigente fino alla modifica intervenuta con l'art. 1, comma 829, della legge 27 dicembre 2017, n.205⁹⁸, in vigore dal 1° gennaio 2018. A sua volta, tale comma risulta abrogato dall'art. 1, comma 885, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, a decorrere dal 31 dicembre 2018, in esito all'Accordo stipulato in data 22 dicembre 2018. Per tutto il 2018, pertanto, si applicano le disposizioni previste dai commi 829 e 830 sui vincoli di spesa, con esclusione di alcune categorie ivi indicate.

C'è da precisare, che la modifica del sistema di attribuzione delle entrate erariali contenuta nell'art.1 delle disposizioni di attuazione approvate con il citato decreto legislativo n. 251 del 2016, avendo inciso su norme statutarie, è sorretta da una copertura di rango costituzionale, mentre le riduzioni di spesa e le disposizioni in tema di concorso alla finanza pubblica sono disciplinate dalla legge ordinaria statale, adottate previa intesa con la

al 31 dicembre di ciascun anno, oneri per rinnovi contrattuali nei soli limiti previsti dalla legge di stabilità in materia di rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il pubblico impiego).

Nel dettaglio, il comma 511 stabilisce che annualmente il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato verifica, previa certificazione regionale, il rispetto dei saldi di bilancio posti dal comma 509 e il rispetto delle riduzioni strutturali della spesa corrente regionale prevista al punto 2 dell'Accordo sottoscritto in data 20 giugno 2016 tra il Governo e la Regione Siciliana; con la stessa cadenza la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica verifica, previa certificazione regionale, il rispetto delle misure regionali previste al punto 3 del predetto Accordo, che riguardano la riorganizzazione dell'amministrazione e dei servizi pubblici, il costo del pubblico impiego regionale, la semplificazione amministrativa, la riduzione dei costi della politica.

I commi 512 e 513 dell'art. 1 della citata legge n. 232 del 2016, inoltre, hanno istituzionalizzato i meccanismi di controllo statale sulle azioni di riduzione della spesa e di riorganizzazione amministrativa previste nell'Accordo del 20 giugno 2016. Nel comma 512 è previsto che, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo annuale di riduzione degli impegni di spesa di parte corrente di cui al comma 510, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a trattenere il corrispettivo importo dello sfioramento a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla Regione siciliana.

Con riferimento alle entrate, il comma 514, infine, si occupa delle modalità di attribuzione annuale alla Regione siciliana dei decimi dell'Irpef determinati con riferimento al gettito maturato nel territorio regionale.

⁹⁸ Comma 829: "Sono esclusi dal computo della riduzione della spesa corrente del 3 per cento annuo, di cui all'articolo 1, comma 510, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, gli oneri, a carico del bilancio della Regione Siciliana destinati ai liberi consorzi del relativo territorio, di almeno 70 milioni di euro annui aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016, di cui al punto 4 dell'Accordo fra il Governo e la Regione Siciliana sottoscritto in data 12 luglio 2017. Sono, altresì, escluse dal suddetto computo le spese sostenute dalla Regione per l'assistenza ai disabili gravi e gravissimi e in generale non autosufficienti, ad integrazione delle risorse erogate per tale finalità dallo Stato. Sono inoltre escluse le maggiori spese per il servizio del debito sostenute nel 2017 rispetto all'anno 2016 derivanti dalla rimodulazione dei mutui effettuata nel 2015, nonché le spese per le quote interessi delle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64".

Comma 830: "Dal 2018 al 2022 la Regione siciliana si impegna a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo aumento degli investimenti incrementando gli impegni complessivi per gli investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente. Nell'ipotesi dell'insediamento del governo regionale successivamente alla scadenza del 30 settembre 2017 prevista per l'approvazione del bilancio consolidato 2016, il termine per l'approvazione dei documenti contabili e l'applicazione delle relative sanzioni è rinviato al 31 marzo 2018".

regione interessata e, pertanto, possono subire modificazioni da parte dello Stato, come sopra riferito.

Queste Sezioni riunite ritengono opportuno sottolineare che l'Accordo del 20 giugno 2016 e le nuove norme di attuazione superano la logica del parallelismo tra le funzioni e le risorse, che sono assegnate indipendentemente dall'individuazione e dall'attribuzione di conseguenti funzioni: d'altra parte, sotto il profilo strettamente finanziario non si può certo affermare che le disposizioni normative soprarichiamate abbiano attribuito risorse "aggiuntive", ma hanno provveduto semplicemente a riequilibrare l'attribuzione del gettito di una parte delle entrate devolute (IRPEF) che nel corso degli anni era stato eroso dall'introduzione di provvedimenti legislativi che, incidendo sullo spostamento del luogo di riscossione dei tributi, avevano indirettamente determinato la contrazione del gettito tributario di spettanza regionale relativo ad intere categorie di basi imponibili.

Tale processo è proseguito con la stipula del successivo Accordo in data 12 luglio 2017, con il quale è stata rideterminata la misura della compartecipazione regionale all'IVA (che non era stata disciplinata nel precedente Accordo del 2016) ed è stato stabilito il contributo della Regione ai liberi consorzi di comuni; infine, è stato istituito un tavolo tecnico per la definizione del contenzioso finanziario pendente tra Stato e Regione al 31 dicembre 2016.

La Regione si è impegnata, inoltre, a dare seguito al calcolo dei fabbisogni *standard* degli enti locali siciliani, tema già presente nell'accordo del 20 giugno 2016 e recepito dalla legge di bilancio 2017 (comma 513).

In relazione alla compartecipazione regionale all'IVA, trattandosi di entrata erariale devoluta, le disposizioni dell'Accordo, in quanto incidenti sull'articolo 2 del D.P.R. 1074 del 1965 che disciplina l'ordinamento finanziario della Regione siciliana, sono state successivamente recepite con il decreto legislativo 25 gennaio 2018, n. 16, norma di attuazione dello Statuto.

L'art. 2, nel testo modificato con il citato decreto legislativo, dispone che alla Regione siciliana siano attribuiti, a decorrere dall'esercizio 2017, i 3,64 decimi del gettito dell'IVA afferente al territorio regionale e che le spettanze regionali, come per la compartecipazione all'IRPEF, siano calcolate sulla base del maturato (in luogo del riscosso); in particolare, il gettito spettante alla Regione è determinato «*applicando annualmente al gettito nazionale IVA complessivo affluito al bilancio dello Stato, esclusa l'IVA all'esportazione, al netto dei rimborsi, delle compensazioni e della quota riservata all'Unione Europea a titolo di risorse proprie IVA, l'incidenza*

della spesa per consumi finali delle famiglie in Sicilia rispetto a quella nazionale, così come risultante dai dati rilevati dall'ISTAT nell'ultimo anno disponibile».

Con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 25 gennaio 2019 sono state disciplinate le modalità di attribuzione alla Regione siciliana della compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto⁹⁹.

Per quanto concerne i Liberi Consorzi di comuni (enti che hanno sostituito le Province siciliane) la Regione si è impegnata a destinare a tali enti un contributo di 70 milioni a partire dal 2017 (aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016).

L'assetto risultante dagli accordi sopraelencati, tuttavia, non ha consentito alla Regione di disporre di risorse sufficienti per programmare un efficace percorso di crescita e sviluppo della politica economica della Regione che, nel triennio 2016-2018, ha dovuto negoziare con lo Stato, tramite accordi e intese, anche l'attribuzione di risorse spettanti a seguito di sentenze favorevoli della Corte costituzionale, alla cui applicazione finanziaria hanno fatto da contropartita pesanti vincoli di spesa e un oneroso concorso alla finanza pubblica (circa 1,3 miliardi) che di fatto, hanno vanificato il beneficio realizzato con il mutamento del sistema di compartecipazione al gettito erariale.

In data 19 dicembre 2018 è stato stipulato un nuovo Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana di cui, per completezza si fa cenno in questa sede, anche se la regolamentazione dei rapporti finanziari ivi contenuta produrrà effetti a partire dall'esercizio 2019.

Il predetto Accordo disciplina l'entità del concorso della Regione alla finanza pubblica a partire dall'anno 2019, che è ridotto a 1.001 milioni (a fronte di 1.305 milioni del 2018), intendendo - con tale riduzione - dare attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n.154 del 2017 e n. 103 del 2018¹⁰⁰; disciplina, altresì, nel dettaglio, le possibilità e le modalità per lo Stato di modificare unilateralmente il contributo richiesto alla Regione,

⁹⁹ In particolare, all'art. 3 del citato Decreto, è previsto che per ciascun anno la Struttura di gestione attribuisce direttamente alla Regione, a titolo di acconto, una quota percentuale dei versamenti eseguiti a titolo di anticipazione mensile e di *split payment* tramite modelli F24 e F24 EP. Entro il 31 marzo di ciascun anno la Struttura di gestione comunica alla Regione - dipartimento Finanze- l'ammontare dell'acconto corrisposto nell'anno precedente; per ciascun esercizio, sulla base dell'ammontare spettante alla Regione, considerando quanto corrisposto a titolo di acconto e i versamenti accreditati direttamente alla Regione, nell'anno di riferimento, dagli agenti della riscossione e da altri debitori al capitolo 1203 del bilancio regionale, il Dipartimento delle finanze del MEF quantifica e comunica alla Regione l'entità del conguaglio a debito o a credito. Il sistema di acconti/conguagli, per l'Iva, si definisce entro l'anno successivo a quello di riscossione del tributo.

¹⁰⁰ Il riferimento alle tre sentenze non appare chiaro, in quanto la Corte costituzionale con le sentenze n. 77 del 2015 e 103 del 2018 ha dichiarato l'infondatezza dei ricorsi proposti dalla Regione siciliana e con la sentenza n. 154 del 2017 ne ha dichiarato l'inammissibilità: pertanto, l'attuazione delle suddette pronunce non avrebbe apportato alcun effetto favorevole per la Regione.

prevedendo che tale evenienza sia da ricondurre ad “eccezionali emergenze finanziarie” e a manovre “straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico”; attribuisce alla Regione un contributo di 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole a valere sui Fondi di Sviluppo e Coesione- Patto per la Sicilia. Con tale accordo si intendono risolti i contenziosi in atto e la Regione si impegna a ritirare i ricorsi contro lo Stato, pendenti dinnanzi alle diverse giurisdizioni, relativi alle impugnative di leggi in materia di finanza pubblica e a rinunciare agli effetti finanziari positivi derivanti da pronunce di accoglimento di ricorsi pendenti.

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

In data 15 maggio 2019 è stato sottoscritto un accordo integrativo del precedente, relativo al sostegno agli enti di area vasta della Regione: Liberi Consorzi e Città metropolitane.

I contenuti del suddetto Accordo integrativo sono stati recepiti dall'art. 38-*quater* del decreto- legge n. 34 del 2019¹⁰¹.

Altro importante tema dell'accordo del 19 dicembre 2018 attiene alla riqualificazione della spesa regionale: il comma 884 della legge di bilancio 2019 stabilisce l'impegno per la Regione siciliana ad accrescere la spesa per investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno dal 2019 al 2025. La norma riproduce quanto già stabilito dalla legge di bilancio 2018, al comma 830, in riferimento agli anni dal 2018 al 2022 e ne estende la vigenza fino al 2025. Conseguentemente, il comma 885 della legge di bilancio 2019 stabilisce che la norma

¹⁰¹ Convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n.58. Il predetto decreto- legge ha inserito nella legge di bilancio dello Stato, all’art. 1, i commi 881- *bis* e 881-*ter*: il primo stabilisce l'utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020 – già inserite nella programmazione regionale – come concorso della Regione alla finanza pubblica per una somma pari a 140 milioni di euro, riducendo di pari importo il contributo stesso; il comma 881-*ter* attribuisce alla Regione siciliana un importo pari a 10 milioni di euro per l'anno 2019 a titolo di riduzione del contributo alla finanza pubblica.

In ordine alle modalità con le quali lo Stato acquisisce il contributo alla finanza pubblica della Regione il citato decreto - legge (art. 33-*ter*, comma 6) ha introdotto il comma 886-*bis*. La norma stabilisce che le somme di pertinenza della Regione sono versate all'erario (con imputazione sul capitolo 3465, articolo 1, capo X, dell'entrata del bilancio dello Stato) entro il 10 agosto 2019 per il detto esercizio ed entro il 30 aprile di ciascun anno per gli anni successivi. In mancanza di tali versamenti all'entrata del bilancio dello Stato entro i termini suddetti, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a trattenere gli importi corrispondenti, a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla regione, anche avvalendosi dell'Agenzia delle entrate per le somme introitate per il tramite dell'Ufficio Struttura di gestione della stessa Agenzia.

contenuta nel primo periodo del comma 830 della legge di bilancio 2018 si applichi per il solo anno 2018¹⁰².

5.2 Analisi degli andamenti complessivi delle entrate.

5.2.1 Confronto tra dati previsionali e accertamenti definitivi.

Le previsioni iniziali di entrata per l'esercizio 2018 risultanti dal bilancio di previsione approvato con la legge regionale 8 maggio 2018, n.9, ammontano a complessivi 22.976 milioni di euro: al netto dell'avanzo di amministrazione presunto al 1° gennaio 2017, pari a 3.788 milioni, il totale generale delle entrate risulta determinato in 19.188 milioni di euro.

Per effetto delle variazioni intervenute in corso di esercizio, le previsioni definitive di entrata si attestano in 29.868 milioni, con un incremento di 6.892 milioni e pareggiano una previsione di spesa di pari entità: al netto della variazione dell'avanzo fissato in complessivi 4.037 milioni, il totale generale delle entrate ammonta a 25.830 milioni.

Pertanto, nell'esercizio 2018 le previsioni definitive di entrata - al netto dell'avanzo - registrano, complessivamente, un incremento di 71 milioni rispetto a quelle relative all'esercizio 2017, attestate in 22.905 milioni, mentre il totale degli accertamenti nel 2018

¹⁰² Il citato comma 885, in conformità a quanto contenuto nell'Accordo del 22 dicembre 2018, abroga alcune norme della legge di bilancio 2017 e 2018 riguardanti gli impegni che la Regione aveva assunto per la riduzione della spesa corrente. In particolare, sono abrogati:

- 1) i commi 510, 511 e 512 della legge n. 232 del 2016, che disciplinavano, in attuazione dell'accordo del 20 giugno 2016, la verifica e le sanzioni in caso di inadempienza delle misure di riduzione della spesa corrente regionale, che la Regione si era assunta con l'accordo del 20 giugno 2016;
- 2) il comma 829 della legge n. 205 del 2017, che conteneva l'esclusione dal computo della riduzione della spesa del contributo di 70 milioni di euro annui che la regione si impegnava a garantire ai liberi consorzi del proprio territorio in attuazione dell'accordo del 12 luglio 2017. Il citato comma 885 abroga la norma che conteneva l'esclusione del contributo, ma conferma (al secondo periodo) l'obbligo della Regione di destinare ai liberi consorzi del proprio territorio un contributo di 70 milioni di euro annui (aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016), impegno che la Regione aveva assunto nell'accordo del 12 luglio 2017.

Il comma 885, successivamente integrato in attuazione dell'accordo del 15 maggio 2018, ha disposto l'incremento del contributo che la regione Siciliana è tenuta a riconoscere in favore dei liberi consorzi e delle città metropolitane, di un importo pari a 100 milioni di euro.

Il comma 886 della legge di bilancio 2019 stabilisce, infine, che la Regione Siciliana può applicare le norme che consentono alle regioni di ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2014 in un massimo di venti esercizi (commi da 779 a 781 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2018) a condizione che nel 2018 si registri un incremento degli impegni delle spese per investimento in misura non inferiore al 2 per cento rispetto al corrispondente valore del 2017. La norma specifica che in attesa dell'approvazione del rendiconto 2018, la condizione è considerata verificata avendo a riferimento i dati risultanti dal rendiconto per il 2018 come approvato dalla Giunta regionale nel testo da sottoporre a parifica.

ammonta a 20.352 milioni - a fronte dei 19.975 dell'esercizio precedente - e registra un incremento di 377 milioni di euro.

Tabella 5.1. Previsioni entrate di competenza (al netto dell'avanzo finanziario) triennio 2015-2017

	Previsioni iniziali (a)	Previsioni definitive (b)	Variazioni assolute (a/b)	Variazioni % (b/a)	Totale accertamenti al 31 dicembre (c)	Variazioni % (c/b)	Capacità di realizzazioni e (c/b)	Totale versamenti di competenza
2016	16.962	21.859	4.902	28,8	21.235	-2,8	91,8%	19.502
2017	18.687	22.905	4.218	22,5	19.975	-12,7	87,2%	18.229
2018	19.188	25.830	4.038	34,6	20.352	-21,2	78,7%	18.636

Fonte: elaborazione SS.RR Corte dei conti per la Regione Siciliana su dati di rendiconto.

Gli accertamenti di competenza evidenziano un significativo scostamento rispetto alle previsioni definitive del 21,2 per cento, a fronte di un divario del 12,7 per cento dell'esercizio precedente, con un indice di realizzazione delle entrate, rispetto alle previsioni, del 78,7 per cento, anch'esso in peggioramento rispetto al dato dell'esercizio precedente (87,2%). In estrema sintesi, le variazioni in aumento trovano solo una limitata conferma nei dati globali degli accertamenti, che risultano più coerenti con le previsioni iniziali che con quelle definitive. La tabella seguente illustra l'andamento dei dati previsionali definitivi, per titoli, rispetto agli accertamenti al 31 dicembre 2018.

Tabella 5.2 Previsioni generali dell'Entrata

(in milioni di euro)

ENTRATE	Previsioni definitive	Totale accertamenti	Maggiori o minori entrate	Var. %	Riscossioni di competenza
Titolo 1 entrate correnti tributarie, contributive e perequative	12.526	11.746	-780	-6,2	11.315
Titolo 2 Trasferimenti correnti	3.640	3.345	-294	-8,1	3.098
ENTRATE FINALI	16.166	15.091	-1.074	-6,6	14.413
Titolo 3 Entrate extratributarie	699	510	189		385
TOTALE ENTRATE CORRENTI TITOLI 1-2-3	16.865	15.601	-1.263	-7,4	14.798
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	4.037	0	-4.037	-	0
Titolo 4 Entrate in conto capitale	2.167	669	-1.498	-69,1	220
Titolo 5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	945	88	-857	-90,6	54
Titolo 6 Accensione di prestiti	16	0	16	-	0
Titolo 9 Entrate per conto terzi e partite di giro	5.837	3.992	-1.844	-31,6	3.564
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA	29.868	20.352	-9.516	-31,8	18.636

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale

Rispetto alle previsioni definitive di entrata, comprensive dell'avanzo finanziario, lo scostamento in negativo degli accertamenti è pari a 9.516 milioni (31,8%) ascrivibile, da una parte, all'azzeramento dell'avanzo per complessivi 4.037 milioni, ma anche a minori accertamenti di entrate correnti per 1.074 milioni e in conto capitale per complessivi 1.498 milioni. Le riscossioni di competenza, rispetto agli accertamenti, registrano uno scostamento in termini assoluti di 1.716 milioni di euro. Se poi si pongono a confronto i dati delle previsioni definitive con le riscossioni di competenza il divario è di circa 11.200 milioni.

Queste Sezioni riunite sottolineano ogni anno criticamente gli scostamenti che si registrano fra le previsioni definitive di entrata e gli accertamenti: nonostante nel 2018 il divario sia leggermente diminuito rispetto al 2017 (10.228 milioni) si presenta comunque elevato in termini assoluti.

Con riferimento alle entrate correnti del Titolo 1, a partire dall'esercizio finanziario 2017 i dati contabili del bilancio di previsione sono ancorati alle stime degli accertamenti elaborate dagli uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze in coerenza con le previsioni di crescita dell'economia del Paese e ciò per effetto delle disposizioni del decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251,¹⁰³ che hanno introdotto il metodo di calcolo del gettito delle entrate tributarie spettanti alla Regione siciliana sulla base del "maturato fiscale" e non già del "riscosso".

Il significativo scostamento tra previsioni definitive ed accertamenti registrato con riferimento ai tributi devoluti (-780 milioni) e, più in generale, alle entrate correnti (-1.263 milioni) di cui le entrate tributarie rappresentano il 75,2 per cento, si conferma, tuttavia, coerente con i risultati registrati in ambito statale, le cui previsioni definitive sono risultate sovrastimate (0,6%) rispetto agli accertamenti delle entrate tributarie; al contrario, in ambito statale si è registrata una sottostima delle previsioni delle entrate extratributarie e del titolo III (+14 per cento rispetto alle previsioni definitive) che ha determinato comunque, un aumento dell'1,5 degli accertamenti delle entrate finali rispetto all'esercizio 2017 e una crescita sul versante della riscossione del 2 per cento¹⁰⁴.

¹⁰³ Decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251, rubricato "Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana - modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 recante "Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria".

¹⁰⁴ Cfr. Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo - Giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato per l'es. 2018.

Non appare coerente con il quadro previsionale, invece, il divario ben più elevato (1.498 milioni) relativo agli accertamenti delle entrate in conto capitale, ancorati - 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, 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.

5.2.2 Andamento delle entrate esercizi 2016-2018¹⁰⁵.

La seguente tabella pone a raffronto l'andamento degli accertamenti, per titoli di entrata, nel triennio 2016-2018, al fine di valutare l'incidenza del diverso sistema di attribuzione delle entrate devolute - in termini di maggior gettito - sul totale generale delle entrate, a seguito dell'Accordo del 20 giugno 2016.

Tabella 5.3 Andamento delle entrate triennio 2016-2018

(in milioni di euro)

ENTRATE	Totale accertamenti es.2016	Totale accertamenti es.2017	Variazione % 2016/2017	Totale accertamenti es.2018	Variazione % 2017/2018
Titolo 1 entrate correnti tributarie, contributive e perequative	11.291	11.348	0,5	11.746	3,5
Titolo 2 Trasferimenti correnti	4.286	3.899	-9,0	3.345	-14,2
ENTRATE FINALI	15.577	15.247	-3,3	15.091	-1,0
Titolo 3 Entrate extratributarie	402	569	41,5	510	-10,3
TOTALE ENTRATE CORRENTI TITOLI 1-2-3	15.979	15.816	-1,0	15.601	-1,3
Titolo 4 Entrate in conto capitale	1.478	1.069	-27,6	669	-37,4
Titolo 5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.037	400	-61,4	88	-78,0
Titolo 6 Accensione di prestiti	68	27	-60,2	0	-100
Titolo 9 Entrate per conto terzi e partite di giro	2.672	2.663	-0,3	3.992	49,9
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA	21.235	19.975	-5,7	20.352	1,8

¹⁰⁵ La comparazione dei risultati della gestione dell'esercizio 2018 è stata effettuata solamente con riferimento ai due esercizi precedenti in quanto, a far data dal 1° gennaio 2016, la classificazione delle entrate, per effetto dell'armonizzazione contabile, è stata esposta nel rendiconto in conformità ai nuovi schemi di bilancio.

Come si evince dall'esposizione dei dati aggregati per titoli, nel corso dell'esercizio 2018 il totale generale dell'entrata registra, complessivamente, un incremento dell'1,8 per cento rispetto all'esercizio 2017 e lascia intravedere l'inizio di un *trend* positivo.

Se si esclude l'incremento di gettito contabilizzato al titolo 9, che afferisce alle partite di giro, ovvero ad entrate che si compensano interamente nella spesa, l'unico titolo che registra un incremento del 3,5 per cento è quello delle *Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa* (Titolo 1) il cui gettito è stato - nel triennio - direttamente influenzato dal diverso sistema di attribuzione delle entrate disposto con l'Accordo del 2016 e le conseguenti disposizioni di attuazione.

Occorre precisare, che in virtù del sistema di acconti/conguagli dell'IRPEF di cui si è trattato nel paragrafo precedente, gli accertamenti dell'esercizio 2018 comprendono anche il saldo del gettito relativo all'IRPEF spettante per l'esercizio 2016 (in ragione di 5,61 decimi) calcolato dopo i controlli delle dichiarazioni d'imposta, che è stato corrisposto dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate, al netto delle riserve e degli accantonamenti relativi a detto esercizio, per complessivi 198 milioni¹⁰⁶. Analogamente, il saldo afferente al gettito erariale dell'IRPEF maturato nel 2018 sarà corrisposto nell'anno 2020 (in ragione di 7,61 decimi spettanti per il 2018).

Pertanto, da una parte può affermarsi che, a regime, l'attribuzione dei tributi devoluti in forza del criterio del maturato abbia corretto le storture determinate dalla normativa che aveva inciso sullo spostamento del luogo di riscossione dei tributi erariali - riducendone il gettito per la Regione: l'incremento delle entrate tributarie nel triennio, infatti, si rivela maggiormente in linea con quello delle stesse imposte in ambito statale (tenuto conto, comunque, dell'andamento dei redditi e dell'economia in Sicilia); d'altra parte, non spetta a queste Sezioni riunite esprimere valutazioni in ordine alla idoneità dei predetti decimi individuati per il calcolo dell'imposta spettante alla Regione, ad assicurare - come previsto nello Statuto siciliano - un livello di entrate sufficiente per l'espletamento di tutte le funzioni esercitate in virtù dell'autonomia speciale, specie in considerazione dell'entità del concorso alla finanza pubblica che, ancora nel 2018, assorbe entrate correnti per 1.305 milioni.

¹⁰⁶ Cfr. nota Agenzia delle Entrate prot.1422 del 5 giugno 2018.

La completa attuazione dello Statuto siciliano, infatti, è un tema ancora aperto¹⁰⁷.

Il maggior gettito delle entrate tributarie, tuttavia, non è stato in grado di trainare l'incremento delle entrate correnti, per effetto della diminuzione delle entrate del Titolo 2 (-14,2 %) che riguardano, per la quasi totalità, trasferimenti correnti dello Stato, anche per cofinanziamenti di programmi europei.

Su totale delle entrate, infine, incidono pesantemente anche i risultati del titolo 4, relativo alle entrate in conto capitale, che nel 2018 ha registrato accertamenti per soli 669 milioni: ad avviso di queste Sezioni riunite il sensibile decremento di dette entrate appare preoccupante, specie se confrontato con gli accertamenti degli esercizi precedenti: 1.068 milioni nel 2017, di 1478 milioni nel 2016 e di 2.585 milioni del 2015.

Infatti, la drastica flessione degli accertamenti delle entrate in conto capitale solo in parte è il riflesso - sotto l'aspetto contabile¹⁰⁸ - dell'applicazione dei nuovi principi della contabilità armonizzata, ma conferma sostanzialmente la difficoltà con la quale la Regione procede all'avanzamento dei pagamenti a valere sui programmi finanziati con fondi comunitari o co-finanziati con fondi regionali.

Il fenomeno, invero, che ha visto ridurre ad un quarto le entrate in conto capitale dal 2015 al 2018, necessita di un'analisi più approfondita da parte della Regione, finalizzata ad individuare le cause (organizzative, normative, regolamentari) dei rallentamenti nell'attuazione dei programmi di spesa, orientata ad imprimere alla gestione di detti fondi una non più procrastinabile inversione di tendenza.

¹⁰⁷ Si segnala, sul punto, che l'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2018, all'art. 31, ha previsto, al comma 4. "Il Ragioniere generale della Regione, a seguito delle norme di attuazione di cui dall'articolo 1, comma 831, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche ed integrazioni, è autorizzato ad iscrivere in bilancio, con proprio provvedimento, la relativa somma che è destinata alla maggiore spesa prevista dall'articolo 1, comma 830, della medesima legge, di cui al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale".

Comma 5. "Per gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 832, della legge n. 296/2006, è disposto, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 e successive modifiche e integrazioni, e nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione, uno specifico accantonamento in apposito fondo".

La disposizione, che fa riferimento alla retrocessione di una quota di accise sui prodotti petroliferi per il finanziamento della maggiore spesa sanitaria, è stata impugnata con ricorso del Governo del 10 luglio 2018 davanti alla Corte costituzionale ed in atto il giudizio è pendente.

5. Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, prevede che: "Nel caso di trasferimenti erogati "a rendicontazione" da soggetti che non adottano il medesimo principio della competenza finanziaria potenziata, l'ente beneficiario accerta l'entrata a seguito della formale deliberazione, da parte dell'ente erogante, di erogazione del contributo a proprio favore per la realizzazione di una determinata spesa. L'entrata è imputata agli esercizi in cui l'ente beneficiario stesso prevede di impegnare la spesa cui il trasferimento è destinato (sulla base del crono programma), in quanto il diritto di riscuotere il contributo (esigibilità) sorge a seguito della realizzazione della spesa, con riferimento alla quale la rendicontazione è resa" (paragrafo 3.6).

Nella tabella seguente sono esposti i risultati delle riscossioni, distinti per titoli: nell'esercizio 2018 gli incassi di competenza ammontano a complessivi 18.636 milioni (18.229 del 2017) mentre quelle sui residui a soli 902 milioni; la capacità di realizzazione in termini di incassi rispetto agli accertamenti di competenza si attesta al 91,5 per cento ed è assicurata, per il 60,7 per cento, dalle riscossioni dei tributi erariali, i cui accertamenti sono effettuati per cassa. Anche in questo caso preoccupa l'ammontare delle riscossioni delle entrate in conto capitale del Titolo 4, ridotte ad appena il 32,8 per cento rispetto al già esiguo risultato in termini di accertamenti.

Tabella 5.4 Andamento delle riscossioni es. 2018.

(in migliaia di euro)

	Accertamenti 2018 A)	Riscossioni in conto competenza B)	Riscossioni in conto residui	Riscossioni totali	Indice realizzazio ne B)/A)
Titolo 1 entrate correnti tributarie, contributive e perequative	11.746.443	11.315.191	634.005	11.949.197	96,3 %
Titolo 2 Trasferimenti correnti	3.345.408	3.098.532	140.733	3.239.264	92,6 %
Titolo 3 Entrate extratributarie	510.025	384.916	83.300	468.216	75,4 %
TOTALE ENTRATE CORRENTI TITOLI 1-2-3	15.601.876	14.798.639	858.038	15.656.676	94,8 %
Titolo 4 Entrate in conto capitale	669.205	219.592	43.250	262.842	32,8 %
Titolo 5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	88.466	53.808	91	53.899	60,8 %
Titolo 6 Accensione di prestiti	0	0	0	0	0
Titolo 9 Entrate per conto terzi e partite di giro	3.992.541	3.564.096	357	3.564.453	89,2 %
TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA	20.352.088	18.636.135	901.736	19.537.871	91,5 %

A partire dal 1° gennaio 2017, il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto in data 9 giugno 2016 ha disposto per gli enti territoriali l'adeguamento della codifica SIOPE al nuovo piano dei conti integrato, al fine di evitare incongruenze e differenze negli schemi contabili tra dati di cassa in rendiconto e dati di cassa acquisiti dalla Banca d'Italia.

La seguente tabella pone a confronto i dati degli incassi complessivi al 31 dicembre 2018 (competenza e residui) e ne evidenzia la concordanza¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Gli unici disallineamenti tra i dati di rendiconto e i dati SIOPE, per quanto riguarda l'entrata, afferiscono ai seguenti accertamenti (relativi a trasferimenti dell'Unione europea e ad assegnazioni dello Stato): Titolo 2, tipologia 105 -Totale da

Tabella n.5.5 Analisi di coerenza degli incassi complessivi

(in euro)

Esercizio 2018	Incassi complessivi al 31 dicembre 2018 (competenza e residui)			
	Dati da Rendiconto	Dati da conto riassuntivo del tesoro	Dati SIOPE allegati al rendiconto	Differenze
Titolo 1	11.949.196.559,69	11.949.196.559,69	11.949.196.559,69	0,0
Titolo 2	3.239.264.293,81	3.239.264.293,81	3.239.264.293,81	0,0
Titolo 3	468.215.866,09	468.215.866,09	468.215.866,09	0,0
Titolo 4	262.842.364,57	262.842.364,57	262.842.364,57	0,0
Titolo 5	53.899.323,58	53.899.323,58	53.899.323,58	0,0
Titolo 6	0	0	0	0,0
Titolo 9	3.564.452.801,17	3.564.452.801,17	3.564.452.801,17	0,0
Da regolarizzare	0,0	0,0	0,0	0,0
Totali	19.537.871.208,91	19.537.871.208,91	19.537.871.208,91	0,0

Si fa presente che nella Regione siciliana il servizio di Tesoreria è gestito dal Dipartimento tesoro, mentre il servizio di cassa è affidato all'istituto bancario Unicredit S.p.a. Il conto riassuntivo del tesoro¹¹⁰, trasmesso in allegato al rendiconto, fornisce la rappresentazione contabile dell'attività finanziaria svolta dal tesoriere regionale nonché i dati degli incassi e dei pagamenti disposti dell'esercizio. Il confronto tra i dati degli incassi risultanti dal rendiconto si presentano coerenti con quelli del conto riassuntivo del tesoro e con i prospetti SIOPE. I movimenti effettivi di cassa, invece, sono esposti nel conto del Cassiere che, per l'esercizio 2018, non è stato presentato in allegato al rendiconto generale né risulta presentato il relativo conto giudiziale presso la competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il discarico del contabile.

5.2.3 Andamento delle entrate tributarie

Nell'esercizio 2018 gli accertamenti delle "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" contabilizzati al Titolo 1 ammontano a complessivi 11.746 milioni e registrano un lieve incremento (3,5 %) rispetto agli 11.348 milioni dell'esercizio 2017, che ascende al (4%) se confrontato con i dati dell'esercizio 2016 (11.291 milioni); come già illustrato, tuttavia, le entrate correnti (contabilizzate ai Titoli 1-2-3), con accertamenti per complessivi

rendiconto euro 66.090.350,24 - totale SIOPE euro 65.443.809,87; Titolo 4, tipologia 200 - Totale da rendiconto euro 636.312.078,88 - totale SIOPE 600.747.661,39; i dati degli incassi, invece, coincidono.

¹¹⁰ Il conto riassuntivo del tesoro e la situazione del bilancio della Regione al 31 dicembre 2018 sono stati pubblicati nella G.U.R.S. n. 35 (parte I) del 26 luglio 2019.

15.602 milioni, segnano una flessione (-1,3%) rispetto ai 15.816 dell'esercizio 2017, ancor più marcata (-2,3%) rispetto all'esercizio 2016, con 15.979 milioni.

Tabella 5.3 Confronto dell'andamento delle entrate tributarie es.2016-2018). (in migliaia di euro)

	Entrate tributarie (Titolo I)	Entrate correnti (Titolo 1-2-3)	Totale generale (Titoli 1-2-3-4-5-6-7-9)
2016	11.291	15.979	21.235
2017	11.348	15.816	19.975
2018	11.746	15.602	20.352

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale

Tabella 5.4. Incidenza delle entrate tributarie esercizi 2016 - 2018. (in milioni di euro)

	Entrate tributarie (Titolo I) (a)	Entrate correnti (Titolo 1-2-3) (b)	Incidenza % (a) su (b)	Totale generale (Titoli 1-2-3-4-5-6-7-9) c)	Incidenza % (a) su (c)
2016	11.291	15.979	70,6 %	21.235	53,1%
2017	11.348	15.816	71,7 %	19.975	56,8 %
2018	11.746	15.602	75,2 %	20.352	57,7 %

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale

Il confronto con gli esercizi precedenti rivela un *trend* di crescita dell'incidenza - sulle entrate correnti - delle entrate tributarie (dovuto anche alla contrazione delle prime) che ne assicurano i tre quarti in termini di gettito, mentre sostanzialmente stabile si rivela il rapporto con il totale generale delle entrate che si attesta al 57,7 per cento (0,9 per cento in più del 2017).

L'andamento delle entrate tributarie nell'esercizio 2018 riflette, sostanzialmente, l'andamento delle entrate tributarie nel resto del Paese: in ambito statale, infatti, gli accertamenti delle entrate tributarie si attestano in lieve aumento rispetto al 2016 (0,4%) mentre l'ammontare delle riscossioni di competenza registra un maggiore incremento del 2 per cento, trainato da quelle in conto residui. Complessivamente, l'incremento delle imposte dirette ed indirette nel 2018 si attesta al 2 per cento rispetto all'esercizio precedente. L'IRPEF, in sensibile crescita del 5,8 per cento, compensa il minor gettito delle altre imposte dirette (IRES -6,4 per cento); in aumento anche le imposte sostitutive, registro e bollo (+6,6 per

cento) mentre una flessione (-1,32 per cento) si registra per le accise e le altre imposte sugli oli minerali. L'IVA, che assorbe il 65 per cento del gettito delle imposte indirette, registra un incremento del 4,6 per cento, trainato dagli incassi che derivano dagli scambi interni¹¹¹.

Occorre precisare che nella Regione il passaggio dal criterio di devoluzione delle entrate erariali in base al luogo della "riscossione" rispetto a quello della quantificazione dei decimi sul "maturato fiscale", a causa del sistema di acconti-conguagli previsto dalle nuove disposizioni di attuazione, ha determinato una contrazione del gettito, in quanto l'IRPEF e l'IVA¹¹² sono accertate al netto delle compensazioni del contribuente e pertanto non è più necessario per i citati tributi, a decorrere dal 2017, contabilizzare nella spesa le poste correttive corrispondenti alle compensazioni di imposta dei contribuenti; diversamente, per le altre imposte dirette e indirette, ripartite con il criterio del riscosso, la contabilizzazione in bilancio è effettuata "al lordo" delle compensazioni fiscali ed è necessaria la regolazione contabile¹¹³; le compensazioni delle altre imposte dirette e indirette, effettuate dai contribuenti, ammontano per l'esercizio 2018, a complessivi 33.093.566,41 di cui euro 33.093.566,41, regolati contabilmente sul capitolo di spesa 219202 per "Restituzioni e rimborsi di imposte dirette" e euro 333.981,41 sul capitolo 219205 per "Restituzioni e rimborsi per tasse e imposte indirette sugli affari e relative addizionali"¹¹⁴.

La tabella seguente, elaborata sui dati di rendiconto, illustra l'andamento delle entrate tributarie, distinte per tipologia, negli esercizi 2017 e 2018.

¹¹¹ Cfr. Corte dei conti - Sezioni riunite - *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2018- Le entrate dello Stato*.

¹¹² In ordine all'IVA, a seguito dell'Accordo del 12/7/2017, trasfuso nel decreto legislativo 25 gennaio 2018 n.16 che ha consacrato il criterio di riparto del maturato anche per detto tributo, è stato disposto che il gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) di spettanza della Regione venisse calcolato, a decorrere dall'anno 2017, applicando i decimali sul gettito dell'IVA afferente all'ambito regionale, determinata applicando annualmente al gettito nazionale IVA complessivo affluito al bilancio dello Stato, esclusa l'IVA all'importazione, al netto dei rimborsi, delle compensazioni e della quota riservata all'Unione Europea a titolo di risorse proprie IVA, l'incidenza della spesa per consumi finali delle famiglie in Sicilia rispetto a quella nazionale, così come risultante dai dati rilevati dall'ISTAT nell'ultimo anno disponibile.

¹¹³ Ai sensi dell'art.17 del Decreto legislativo 9 luglio 1997, n.241, è prevista la facoltà per i contribuenti di eseguire versamenti unitari delle imposte, contributi, e delle altre somme dovute a favore dello Stato, delle Regioni e degli enti previdenziali, con eventuale compensazione dei crediti dello stesso periodo d'imposta. Dette compensazioni tra debiti e crediti operano indistintamente ed inscindibilmente tra tributi diretti e indiretti e, pertanto, i dati aggregati trasmessi dalla Struttura di gestione non permettono di individuare le singole operazioni compensative effettuate dai contribuenti, ma consentono di rilevarne semplicemente l'ammontare complessivo.

¹¹⁴ Cfr. D.D.S. n.230 del 22 febbraio 2019.

Tabella 5.5. Andamento delle entrate tributarie, contributive e perequative es.2017 -2018 (in milioni di euro)

TIPOLOGIA		Anno 2017	Anno 2018	Var. ass.	Var. %
TITOLO 1	ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA	Accertamenti di competenza	Accertamenti di competenza		
Tipologia 101: Imposte tasse e proventi assimilati					
20	Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) non Sanità	120,000	120,000	-	0,0
44	Imposta regionale per le emissioni sonore degli aeromobili	0	0	-	0,0
47	Tassa sulla concessione per la caccia e per la pesca	3,097	2,954	-0,142	-4,60
48	Tasse sulle concessioni regionali	3,389	3,716	0,326	9,62
50	Tassa di circolazione dei veicoli a motore (tassa automobilistica)	310,479	319,858	9,378	3,02
55	Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	0,069	0,080	0,011	16,57
59	Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	10,168	6,489	-3,678	-36,18
99	Altre imposte, tasse e proventi assimilati n.a.c.	308,922	321,776	12,854	4,16
	Totale Tipologia 101: Imposte tasse e proventi assimilati	756,124	774,874	18,749	2,48
Tipologia 102: Tributi destinati al finanziamento della sanità					
1	Imposta regionale sulle attività produttive - IRAP - Sanità	1.177,662	1.199,919	22,256	1,89
2	Imposta regionale sulle attività produttive - IRAP - Sanità derivante da manovra fiscale regionale	62,350	40,260	-22,089	-35,43
4	Addizionale IRPEF - Sanità	518,852	534,829	15,977	3,08
5	Addizionale IRPEF - Sanità derivante da manovra fiscale regionale	195,774	105,207	-90,567	-46,26
	Totale Tipologia 102: Tributi destinati al finanziamento della sanità	1.954,638	1.880,215	-74,423	-3,81
Tipologia 103: Tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali					
1	Imposta sul reddito delle persone fisiche (ex IRPEF)	5.209,010	5.740,220	531,210	10,20
2	Imposta sul reddito delle società (ex IRPEG)	393,014	359,369	-33,645	-8,56
21	IVA a Regioni sugli scambi interni	2.025,552	1.980,652	-44,900	-2,22
32	Imposta di consumo su oli lubrificanti e bitumi di petrolio	0	0,0001	-	-
33	Imposta di registro	213,620	207,930	-5,690	-2,66
34	Imposta di bollo	123,281	127,318	4,037	3,27
35	Imposta ipotecaria	79,173	81,107	1,934	2,44
36	Imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse	4,660	5,667	1,007	21,61
37	Proventi da lotto, lotterie e altri giochi	15,859	17,780	1,920	12,11
38	Imposta sugli intrattenimenti	0,630	0,614	-0,016	-2,49
58	Canone radiotelevisivo	0,012	0,005	-0,007	-52,88
74	Imposte sulle successioni e donazioni	16,302	18,101	1,798	11,03
95	Altre accise n.a.c.	161,642	182,358	20,715	12,82
97	Altre ritenute n.a.c.	76,635	71,526	-5,109	-6,67
98	Altre imposte sostitutive n.a.c.	137,791	149,913	12,123	8,80
99	Altri tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali n.a.c.	180,263	148,791	-31,472	-17,46
	Totale Tipologia 103: Tributi devoluti e regolati alle autonomie speciali	8.637,447	9.091,354	453,907	5,26
	TOTALE TITOLO 1	11.348,209	11.746,443	398,234	3,51

Tipologia 103 - Per quanto riguarda l'IRPEF, il nuovo sistema di attribuzione ha comportato, a partire dall'esercizio 2018, l'erogazione del conguaglio dell'anno 2016 da parte della Struttura di gestione, dopo i controlli delle relative dichiarazioni dei contribuenti: la stima dell'acconto IRPEF comunicata dal Ministero dell'Economia ammonta, per l'esercizio 2018, a euro 5.578.259.106, mentre il conguaglio per l'esercizio 2016 ammonta a euro 197.760.277, entrambi gli importi al netto delle riserve erariali trattenute dallo Stato¹¹⁵.

Detto sistema ha riflessi ai fini delle previsioni di bilancio, in quanto in applicazione dei principi contabili applicati, di cui ai punti 3.7.8. e 3.7.10 dell'allegato 4/2 del Dlgs. n. 118 del 2011, l'accertamento sia dell'acconto che del conguaglio va effettuato per cassa e quindi sarà contabilizzato nell'esercizio finanziario del relativo versamento e non già in quello di competenza giuridica cui i tributi si riferiscono¹¹⁶.

L'IRPEF (cap.1023) con un gettito di 5.740 milioni assicura al bilancio il 48,8 per cento delle entrate tributarie e si attesta in crescita del 10,2 per cento rispetto ai 5.209 milioni dell'esercizio 2017, che a sua volta aveva registrato un incremento del 16,6 per cento rispetto ai 4.465 milioni dell'esercizio 2016. Si segnala, peraltro, che il gettito IRPEF è al netto dell'importo di 66,7 milioni trattenuto mediante compensazione a titolo di accantonamenti tributari per l'anno 2018¹¹⁷.

L'IRES (capitolo 1024), invece, registra una flessione dell'8,5 per cento rispetto al 2017, con accertamenti per complessivi 359 milioni, a fronte dei 393 milioni del 2017, da attribuire, in buona parte, alla riduzione di 3,5 punti percentuali dell'aliquota legale¹¹⁸ che dal 27,5 per cento si è ridotta al 24 per cento, oltre che al mancato introito della parte di reddito prodotto dalle imprese industriali e commerciali aventi sede legale fuori dal territorio regionale, pur avendo impianti e stabilimenti ubicati all'interno dello stesso (art. 37 dello Statuto): l'Accordo Stato -Regione e le nuove norme di attuazione, infatti, non hanno riguardato i correttivi relativi all'art. 37 dello Statuto.

Sul decremento di gettito del tributo hanno inciso, altresì, alcuni provvedimenti normativi che hanno introdotto diverse agevolazioni fiscali (*Dual Income Tax*, ACE) che anche in

¹¹⁵ Cfr. nota prot.1422 del 5 giugno 2018 del Ministero dell'economia e delle finanze.

¹¹⁶ Diversamente avviene in ambito statale, in cui gli accertamenti sono quantificati sulla base di stime effettuate dal MEF secondo il criterio della competenza giuridica.

¹¹⁷ Cfr. nota prot. 23928 del 30 gennaio 2019 della Struttura di gestione dell'Agenzia delle Entrate: l'importo trattenuto è pari a euro 66.791.775,65.

¹¹⁸ In applicazione della legge 208 del 2015, art. 1 commi 61-63.

ambito statale hanno fatto registrare la flessione degli accertamenti (-6,4 % cento).

Tra le imposte indirette, l'IVA assorbe il 16,8 per cento delle entrate tributarie, con accertamenti per complessivi 1.980 milioni, che appaiono in flessione (-2,2 %) rispetto ai 2.025 milioni del 2017 e ai 2.550 milioni del 2016, nonostante gli effetti delle disposizioni del c.d. *split payment* che, da una parte, consentono un'anticipazione dei versamenti a favore della pubblica amministrazione e dall'altra, contribuiscono - almeno parzialmente - a contrastare fenomeni di evasione fiscale dell'imposta.

C'è da rilevare, che anche per l'IVA il trasferimento del gettito è assoggettato al sistema di acconti/conguagli previsto per l'IRPEF, ancorché lo slittamento temporale di conoscenza dell'imposta maturata sia di tipo annuale, in quanto si fa riferimento al gettito consuntivato dell'IVA affluita al bilancio dello Stato nel precedente esercizio finanziario.

Il criterio di attribuzione dell'IVA è stato disciplinato con D.M. del 25 gennaio 2019, ovvero con un anno di ritardo rispetto alle modifiche introdotte con le disposizioni di attuazione e ciò ha comportato che la quantificazione del tributo negli anni 2017-2018 è stata effettuata secondo il criterio del riscosso.

L'ammontare del tributo comunicato dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate¹¹⁹, secondo quanto previsto dall'art. 5 del D.M. citato, ammonta, per il 2018, a euro 1.760 milioni, al netto di 599,6 milioni di crediti compensati e 64 milioni di riserve recuperate; per il 2017, invece, l'acconto netto è stato quantificato in 1.772 milioni.

Pertanto, la sopracitata variazione negativa (-2,2 %) dell'andamento del gettito nel 2018 è riconducibile ai maggiori recuperi effettuati dalla Struttura di gestione a titolo di riserve erariali ed accantonamenti tributari per concorso alla finanza pubblica nonché alla mancata contabilizzazione, in quanto non ancora determinati, dei conguagli IVA degli esercizi d'imposta 2017 e 2018, a seguito della tardiva emanazione del decreto ministeriale.

In sede di conguaglio, pertanto, dovrebbe sortire effetti positivi il notevole incremento del gettito dell'IVA a livello statale (+4,6 per cento) di cui l'86 per cento è rappresentato dall'IVA sugli scambi interni¹²⁰, sul cui ammontare è calcolato il gettito spettante alla Regione.

¹¹⁹ Cfr. nota Agenzia delle Entrate prot. 48769 del 28 febbraio 2019.

¹²⁰ Cfr. SS.RR Corte dei conti - Relazione sul Rendiconto generale dello stato per l'esercizio 2018, Vol. I, p.29.

L'*imposta di registro* presenta un decremento (-2,6%) con accertamenti per 208 milioni a fronte dei 214 milioni del 2017, mentre in lieve crescita (+3,2 %) si presenta il gettito dell'*Imposta di bollo* con 127 milioni di euro a fronte dei 123 dello scorso esercizio.

Sul gettito del suddetto tributo hanno inciso 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 che tra i contenuti dell'Accordo Stato-Regione del 19 dicembre 2018 è previsto che le parti "si impegnano ad individuare modalità di attribuzione del gettito dell'imposta di bollo che garantiscano la neutralità finanziaria nel passaggio dal versamento mediante F24 al versamento mediante F23, tenendo conto dell'andamento del gettito, previa individuazione della copertura finanziaria, ove necessaria". Allo stato attuale nessuna nuova regolamentazione è intervenuta sul punto.

Nella tipologia 103, le *accise sull'energia elettrica* (cap.1411), con accertamenti per 182 milioni segnano un notevole incremento rispetto ai 162 milioni del 2017, così pure in crescita è il gettito delle *altre imposte sostitutive*: queste ultime, con accertamenti per 150 milioni, registrano una crescita dell'8,8 per cento rispetto ai 137 milioni del 2017, ascrivibile prevalentemente al gettito derivante dall'*imposta sostitutiva sul reddito delle persone fisiche dovuta dai soggetti che si avvalgono del regime fiscale delle attività marginali* (cap.1193) per 46,2 milioni, nonché agli effetti positivi dell'introduzione del regime dell'*imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione*, c.d. "cedolare secca" (cap.1053) per 67,8 milioni, in aumento rispetto ai 61,6 milioni del 2017; altri 21,1 milioni sono dovuti all'incremento dell'*imposta sostitutiva delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie, catastali e delle tasse sulle concessioni governative* (cap.1206), anch'essa in incremento rispetto ai 17 milioni del 2017.

Gli *altri tributi devoluti alle autonomie speciali*, con accertamenti per complessivi 148,7 milioni (in flessione del 17,4 per cento rispetto ai 180,2 milioni del 2017) sono assicurati, prevalentemente, dai proventi delle *entrate eventuali e diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito* (cap.1200) per 36,6 milioni, dalle *tasse sulle concessioni governative (escluse quelle per porto d'armi)* (cap.1217) per 23,1 milioni, dai *diritti catastali e di scritturato* (cap.1243) per 36 milioni e da *altre tasse e imposte indirette sugli affari* (cap.1400) per 44 milioni; a questi si aggiungono 5,5 milioni di *imposte derivanti dalla definizione di controversie tributarie* (cap.1171) e 2 milioni per *tasse di pubblico insegnamento* (cap.1227).

Infine, nella categoria in esame conferma l'andamento decrescente (-52,8%) il gettito complessivo del *canone radiotelevisivo*, con accertamenti per appena 5,8 milioni di euro a fronte dei 12,5 milioni del 2017 e dei 15 milioni del 2016.

L'andamento del tributo presenta aspetti di anomalia: da una parte conferma che le nuove modalità di riscossione previste dalla legge di stabilità del 2016 (unitamente alla bolletta per il pagamento dell'energia elettrica) non hanno apportato un incremento netto del tributo e, dall'altra, lascia supporre un uso indebito dell'autocertificazione relativa al mancato possesso di strumenti radiotelevisivi, tenuto conto della diffusione capillare della televisione presso la popolazione che, quantomeno, dovrebbe assicurare un gettito del tributo tendenzialmente costante.

Tipologia 102 - L'IRAP si presenta in flessione rispetto al gettito del 2017 (-1,8%), con accertamenti complessivi per 1.199 milioni di euro, a fronte dei 1.177 milioni del 2017 e dei 1.222 milioni del 2016.

L'andamento dell'imposta, infatti, ha risentito dell'entrata a regime delle disposizioni che hanno sancito la deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP.

Tutte le entrate della tipologia 102 (capitoli 1608 e 1615, rispettivamente, *IRAP sanità* e *IRAP derivante da manovra fiscale regionale*, oltre ai capitoli 1609 e 1616, rispettivamente *Addizionale regionale all'IRPEF* e *Addizionale all'IRPEF derivante da manovra fiscale regionale*) assicurano un gettito destinato interamente alla spesa sanitaria pari ad 1.880 milioni, di cui riscossi 1.519 milioni e registrano una flessione del 3,8 per cento rispetto ai 1.955 milioni del 2017. Tale decremento è da ascrivere alle riduzioni delle aliquote fiscali dell'addizionale regionale all'IRAP e della maggiorazione dell'addizionale all'IRPEF¹²¹ che hanno spiegato effetto nell'esercizio 2019.

Tipologia 101 - Le *tasse ed altri proventi assimilati* della tipologia 101 assicurano un gettito di 775 milioni, che registra un incremento del 2,4 per cento rispetto ai 756 milioni del 2017, dovuto, prevalentemente, al maggior gettito delle tasse automobilistiche, con complessivi 320 milioni, per la prima volta in incremento dalla regionalizzazione della tassa disposta nel 2016¹²², rispetto ai 310 milioni del 2017; altri 316 milioni sono assicurati dal *prelievo erariale*

¹²¹ Cfr. L.r.19 maggio 2017, n.8, art.3, comma 16 e successive modificazioni ed integrazioni.

¹²² Con legge regionale 11 Agosto 2015 n° 16, la Regione Sicilia a far data dal 01 gennaio 2016 è competente territorialmente per l'accertamento e la riscossione della tassa automobilistica regionale e della la tassa di circolazione regionale dovute dai residenti intestatari dei veicoli della Regione.

sugli apparecchi e congegni di gioco, in incremento del 4 per cento rispetto all'esercizio precedente.

C'è da rilevare che non risultano accertamenti sul capitolo 7569 "entrate derivanti dalle cartelle esattoriali" che reca una previsione definitiva di 340,6 milioni né sul capitolo 7570 "entrate derivanti da riscossione su ruoli emessi dal concessionario Riscossione Sicilia S.p.a. ancora da versare" che reca una previsione definitiva di 68,5 milioni: tali minori entrate, per complessivi 409 milioni, sono da ascrivere alla particolare situazione di sofferenza finanziaria dell'Agente della riscossione di cui si tratterà in apposito paragrafo del presente capitolo.

5.2.4 Andamento delle altre entrate regionali.

Il Titolo 2 del rendiconto che riguarda i "Trasferimenti correnti" registra, complessivamente, accertamenti per 3.345 milioni, in flessione del 14,2 rispetto ai 3.899 dell'esercizio 2017 e del 23,7 se confrontati con i 4.386 milioni del 2016.

Di detto importo, 3.187 milioni riguardano assegnazioni delle amministrazioni statali e 66 milioni trasferimenti correnti dell'Unione europea; la residua parte riguarda trasferimenti da famiglie e imprese.

Tra i primi, la quota più consistente (83,4%) è assorbita dai trasferimenti per il Fondo Sanitario Nazionale (cap.3415), con accertamenti per complessivi 2.792 milioni (di cui riscossi 2.632 milioni) in flessione del 3,1 per cento rispetto ai 2.882 milioni del 2017.

Sempre alla gestione della spesa sanitaria fanno capo i seguenti trasferimenti: 106 milioni per assegnazioni del F.S.N. vincolate (cap.3684 e cap.3685), in flessione rispetto ai 125 milioni dell'esercizio 2017; 49 milioni quale quota vincolata per il rimborso alle regioni della spesa per l'acquisto di farmaci innovativi (cap.3365), oltre ad assegnazioni di minore entità per programmi specifici attinenti la sanità¹²³.

In ordine alle specifiche problematiche legate a tali trasferimenti dello Stato si rinvia al capitolo appositamente dedicato alla Sanità.

Tra i trasferimenti statali, 111 milioni riguardano assegnazioni per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione a F.S. S.p.a. (cap.3693), interamente riscossi nell'esercizio; 11,8 milioni riguardano il P.O.R. Sicilia per il Fondo Sociale Europeo 2014-

¹²³ Iscritte ai capitoli 3493, 3500, 3503,3507,3514, 3536, 3539,3582,3606, 3610, 3688,3680,3696,7554.

2020, interamente riscossi; 5,1 milioni afferiscono ad interventi e servizi nell'ambito delle politiche sociali (cap.3608), in sensibile contrazione rispetto ai 36,6 milioni del 2017; complessivi 41 milioni (cap.3427 e cap.3433) di assegnazioni dello Stato per spese correnti da effettuare nel territorio della Regione; 15,1 milioni (cap.3436) per la concessione di prestiti d'onore e borse di studio; 17,5 milioni (cap.3549) per la fornitura gratuita e semigratuita dei libri di testo agli alunni della scuola secondaria di primo e secondo grado; altre assegnazioni di importi minori intorno al milione di euro.

Tra i Trasferimenti dall'Unione Europea, dei complessivi 66 milioni accertati, 50,6 milioni riguardano le assegnazioni correnti del P.O.R. Sicilia per il Fondo Sociale Europeo (cap. 3356) e 12,4 milioni le assegnazioni correnti del P.O.R. Sicilia per il F.E.S.R. 2014-2020 (cap.7000); 1,5 milioni afferiscono a trasferimenti per la realizzazione degli interventi del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 (cap.7034; il rimanente milione e mezzo è ripartito tra interventi di minore rilievo finanziario.

Il Titolo 3, "*Entrate extratributarie*", comprende entrate di modesta entità - in termini di valori assoluti - e registra accertamenti per complessivi 510 milioni (di cui 347 milioni relativi ad entrate non ricorrenti), in flessione del 10,3 per cento rispetto ai 569 milioni del 2017.

In detto titolo rientrano entrate amministrare direttamente dalla Regione e, in tal senso, l'analisi del loro andamento riflette la capacità degli uffici regionali di gestire in maniera più o meno efficiente le entrate proprie.

Di queste, la tipologia 100, relativa alla "*Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni*" regionali, registra accertamenti per 158,4 milioni, di cui 126,2 milioni derivanti dalla *vendita o erogazione di servizi* (cat.3.01.02), e 30,8 milioni dalla *vendita di beni* (cat.3.01.03); il residuo (1,4 milioni) afferisce alla vendita degli abbonamenti della G.U.R.S. e dei prodotti delle foreste demaniali.

Tra gli introiti derivanti dalla *vendita o erogazione di servizi* 90,2 milioni derivano dalla definizione della mobilità sanitaria attiva; 11,3 milioni derivano da proventi della "*vendita di biglietti d'ingresso per l'accesso ai monumenti, musei, gallerie, scavi archeologici e mostre della Regione nonché dai canoni dei servizi aggiuntivi*" (cap.1901) e registrano un lieve incremento rispetto ai 10,8 milioni dello scorso esercizio; 13 milioni afferiscono ad accertamenti relativi a *diritti provenienti dallo svolgimento delle attività della motorizzazione civile* (cap.1983), e 5,4

milioni a contributi per il rilascio del passaporto (cap.1822); altri introiti di minore entità sono relativi ai contributi amministrativi o per attività varie o diritti di visura.

Infine, nella tipologia 100 meritano alcune osservazioni i “*Proventi derivanti dalla gestione dei beni*” (cat.3.01.03), che registrano accertamenti per complessivi 30,8 milioni: tra questi, 9,8 milioni (a fronte dei 9,3 milioni dell’esercizio precedente) sono ascrivibili agli introiti relativi al capitolo 2612, relativo ai “*Diritti erariali sui permessi di ricerca mineraria e sulle concessioni di coltivazione di miniere e cave, canoni sui permessi di ricerca mineraria e sulle relative concessioni*”. Sempre nello stesso ambito di attività, il capitolo 1815 relativo ai “*canoni di produzione per l’attività di estrazione da giacimenti minerari*” reca accertamenti per 2 milioni (in sensibile aumento rispetto ai 462 mila euro del 2017)¹²⁴ ed il capitolo 2614 “*proventi delle miniere e delle sorgenti di acque minerali e termali*” accertamenti per 1,6 milioni di euro.

Alla tipologia 100 fanno capo anche gli introiti derivanti dai “*Proventi da concessioni ed indennizzi per utilizzazione di beni demaniali marittimi*”, iscritti al capitolo 2871, con accertamenti per complessivi 10 milioni di euro, interamente versati.

Il gettito accertato nel 2018 è pari a 10,5 milioni di euro, di pari entità ai dati del biennio precedente.

Trattasi di entrate gestite ed amministrare, fino al 2011, dalle competenti Capitanerie di porto incardinate presso le Direzioni marittime di Palermo e Catania, in forza di un rapporto convenzionale con la Regione siciliana. Dal 2012 tutte le attività sono state espletate dall’Assessorato regionale Territorio e ambiente.

La legge regionale di stabilità 17 marzo 2016 n.3, con gli artt. 39-42, ha apportato innovazioni al sistema di gestione del demanio marittimo e, conseguentemente,

¹²⁴ Come già segnalato nella relazione dello scorso anno, occorre precisare che l’anomala esiguità del gettito è determinata dalla fase di incertezza normativa recata dall’introduzione della modifica dei criteri di determinazione del canone, introdotta con l’art. 83 della legge regionale n. 9 del 2015; il decreto assessoriale applicativo della citata disposizione risulta in atto sospeso con provvedimento del giudice amministrativo, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma modificativa all’inizio del 2017. Con sentenza n. 89 del 26 aprile 2018 il Giudice delle leggi ha dichiarato la q. l. c. in parte infondata ed in parte inammissibile.

Con la legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, all’art. 12 era stato introdotto il canone di produzione commisurato alla “quantità di minerale estratto” e sono stati introdotti, al comma 2, i parametri per stabilire l’ammontare che gli esercenti delle cave avrebbero dovuto versare a decorrere dall’anno 2014. Il D.A. n.171 del 2014, che nel definire le modalità applicative e di controllo del pagamento dei canoni aveva stabilito che fossero commisurati non già in relazione alla quantità di minerale estratto ma di *materiale* estratto, è stato annullato con sentenza del giudice amministrativo. Con successiva legge regionale del 7 maggio 2015, n. 9, con l’art. 83 è stato sostituito il previgente art.12 ed è stato previsto un canone di produzione annuo *commisurato alla superficie dell’area coltivabile de ai volumi autorizzati della cava*. Il successivo decreto applicativo è stato sospeso dal giudice amministrativo che con ordinanze 39/2017 e 40/2017 ha sollevato questione di legittimità costituzionale del predetto art. 83 cit. L’Avvocatura dello Stato, cui l’amministrazione ha chiesto un parere, ha invitato l’amministrazione, a tutela dell’erario, ad intimare il pagamento dei canoni secondo il criterio del previgente art. 12 della legge regionale n. 9 del 2013, non essendo, comunque in contenzioso il diritto dell’amministrazione a percepire il canone concessorio.

all'accertamento e riscossione dei proventi in questione, affidato ai comuni. Le nuove disposizioni normative introdotte nel 2016, tuttavia, non sono andate a regime nel 2018. Nonostante queste Sezioni riunite nelle relazioni degli scorsi anni avessero segnalato parecchie criticità in ordine all'attività amministrativa posta in essere dagli uffici regionali in ordine alla ricognizione delle aree soggette a concessione marittima i dati contabili degli accertamenti confermano che la situazione è rimasta immutata.

La tipologia 200 relativa ai "*Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti*" registra accertamenti per complessivi 146 milioni, di cui 140 provenienti da illeciti di famiglie e 6 da imprese.

La tipologia 300 comprende entrate per *interessi attivi* con accertamenti per 4 milioni mentre 5 milioni afferiscono ad altre entrate da redditi di capitale (tipologia 400).

La tipologia 500 "*rimborsi ed altre entrate correnti*", che riguarda recuperi e rimborsi da enti e soggetti vari, registra accertamenti per complessivi 196 milioni, in flessione del 27,6 per cento rispetto ai 271 milioni del 2017.

Di tale importo, 184 milioni sono costituiti da recuperi e rimborsi¹²⁵, di cui 24,3 milioni per somme non dovute o incassate in eccesso da amministrazioni centrali relative ad assegnazioni extraregionali o alla quota di co-finanziamento regionale: trattasi di somme recuperate dall'amministrazione regionale a seguito di riduzioni dei finanziamenti concessi a valere sui fondi extraregionali o co-finanziati con i fondi regionali a seguito di rendicontazione della spesa dichiarata (anche in parte) non ammissibile a contributo. In tal senso l'Ufficio di controllo preventivo di legittimità della Sezione del controllo ha svolto

¹²⁵ Nell'ambito di tale categoria sono inclusi gli introiti derivanti dalle estinzioni anticipate, da parte dei beneficiari, di mutui agevolati, concessi per le finalità delle leggi regionali n.79 del 1975 e n.15 del 1986, per le quali gli istituti di credito interessati all'operazione (Banca popolare di Ragusa, MPS, Intesa S. Paolo, Unicredit S.p.a.) hanno comunicato alla Regione, con specifiche note, le quote ad essa spettanti da restituire a titolo di rimborso interessi. L'importo è stato accertato nel 2018 per 8,1 milioni (cap.7051) e riscosso per 2,5 milioni e sul cap. 5664 per 3,2 milioni, interamente riscossi. Con sentenza n. 197 del 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 34 e 35 della legge regionale n. 8 del 2018 che prevedevano l'autorizzazione del Ragioniere generale ad accertare in entrata, per la finalità di cui alla legge n. 79 del 1997, 6,6 milioni di euro, e per le finalità di cui alla legge n. 15 del 1986, 1,4 milioni di euro. La motivazione alla base della declaratoria della Corte si fonda sulla asserita aleatorietà dei proventi previsti dalle norme, parecchio datate e per le quali, ad avviso della ricorrente Presidenza del Consiglio e della Corte, non erano presenti i presupposti per l'accertamento in entrata; poiché tali somme avrebbero potuto costituire copertura di correlativa spesa è stata dichiarata l'incostituzionalità dei suddetti art. 34 e 35 L. r. n.8 del 2018.

Tuttavia, la pronuncia si rivela priva di effetti concreti in quanto la supposta aleatorietà dell'entrata è contraddetta dalle note degli istituti di credito che individuano creditore, importo e scadenza in favore della Regione, ovvero requisiti che rispondono ai principi contabili per l'accertamento dell'entrata che, peraltro, nelle more del deposito della sentenza della Corte, risulta riscossa, parte nel 2018 e parte nel 2019.

Ciò che rileva, invece, nella pronuncia della Corte costituzionale è che tali tipi di entrate, in quanto non ricorrenti, non possono formare copertura per alimentare nuove spese, fermo restando che possono sempre essere acquisite al bilancio nel momento in cui si verificano tutti i presupposti richiesti dai principi contabili.

precise osservazioni in ordine alla corretta contabilizzazione in entrata delle somme risultanti a credito a seguito di revoche, recuperi o rimborsi che, antecedentemente all'introduzione delle regole contabili recate dal decreto legislativo n. 11 del 2011, venivano contabilizzate "per cassa" allorquando il debitore provvedeva in tal senso, in violazione del principio dell'inerenza dell'entrata all'esercizio di competenza in cui sorge l'obbligazione giuridica attiva.

Nell'ambito della stessa tipologia di entrata, è significativo rilevare l'esiguità degli accertamenti (appena 4 milioni) che riguardano il capitolo 3711, relativo al "*recupero di crediti verso funzionari e contabili e loro corresponsabili derivanti da condanne della Corte dei conti e non iscritti nei campioni demaniali*"; ciò a fronte di riscossioni (tra competenza e residui) per soli 706 mila euro e di residui attivi per 34,4 milioni, segno della difficoltà della Regione a recuperare le somme costituenti danno erariale accertato, anche a causa del ricorso, non infrequente, ad irragionevoli rateizzazioni.

C'è da osservare che nella maggior parte dei capitoli della tipologia 500 "*rimborsi ed altre entrate correnti*" i dati di bilancio confermano una più corretta applicazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata, in quanto gli accertamenti presentano importi differenti da quelli delle riscossioni, segno di una più attenta gestione dei crediti da recuperare da amministrazioni o da privati ed un progressivo superamento della consuetudine di accertare "per cassa" i crediti ricompresi nella suddetta tipologia.

Infine, appare anomala la proliferazione di capitoli generici aventi la medesima denominazione in ordine al cui fenomeno non è dato riscontrare alcuna precisa ragione di carattere contabile: l'imputazione delle entrate di eguale natura ripartita in capitoli gestiti dai singoli rami dell'amministrazione regionale, infatti, potrebbe essere risolta con un adeguato piano dei conti.

Il Titolo 4, relativo alle "*Entrate in conto capitale*", con accertamenti per complessivi 669 milioni segna un significativo decremento del 37,4 per cento rispetto ai 1.069 milioni del 2017, che conferma l'andamento decrescente rispetto ai 1.478 milioni del 2016 e più che dimezzato rispetto ai 2.585 milioni di euro del 2015.

La tabella seguente evidenzia, per il triennio 2016-2018, l'andamento degli accertamenti e delle riscossioni, distinti per tipologia di entrata, che attraverso la rappresentazione in milioni di euro (analogamente a quanto esposto per le entrate) consente un'immediata percezione dell'esiguità delle risorse finanziarie che dovrebbero sostenere gli investimenti

nell'ottica della riqualificazione della spesa, che è uno dei temi presi in esame dall'Accordo Stato-Regione del 22 dicembre 2018.

Tabella 5.6 - Andamento delle entrate in conto capitale esercizi 2016-2018

(in milioni di euro)

ENTRATE TITOLO 4						
	Esercizio 2016		Esercizio 2017		Esercizio 2018	
	Acc.	Risc.	Acc.	Risc.	Acc.	Risc.
Tipologia 200 - <i>Contributi agli investimenti</i>	1.324	556	1.038	413	636	200
Tipologia 300- <i>Altri investimenti in conto capitale</i>	150	125	27	2	18	5
Tipologia 400 - <i>Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali</i>	1,5	1,5	1	1	1	1
Tipologia 500 - <i>Altre entrate in conto Capitale</i>	2,5	2,5	3	0	14	14
Totale Titolo 4	1.478	685	1.069	416	669	220

Fonte: rielaborazione Sezioni Riunite della Corte dei conti sui dati dei rendiconti generali es.2016-2018

In particolare, la tipologia 200 "Contributi agli investimenti" assorbe la maggior parte delle risorse in conto capitale, con accertamenti per complessivi 636 milioni, a fronte dei 1.038 milioni del 2017 e dei 1.324 milioni del 2016.

Sul versante delle riscossioni nel 2018 si registrano appena 200 milioni, che confermano un preoccupante andamento decrescente della riscossione della suddetta tipologia di entrate, indicativo di una progressiva contrazione delle risorse capaci di innescare il moltiplicatore degli investimenti.

Tra dette entrate, appare significativa l'esiguità degli accertamenti dei "Contributi agli investimenti dall'Unione Europea" (Cat.4.02.05), con soli 10 milioni a fronte dei 140 milioni dell'esercizio 2017 e dei 595 milioni del 2016: si tratta di assegnazioni comunitarie per 6 milioni (cap.5019) per il P.O. F.E.S.R. 2014-2020 e 3,4 milioni (cap.7027) per il FEAMP 2014-2020. Dell'andamento dei programmi comunitari si tratterà diffusamente nell'apposito capitolo dedicato ai fondi comunitari, al quale, pertanto, si rinvia.

L'analisi dei dati di bilancio di alcuni capitoli relativi ad assegnazioni statali ed europee, rivela, a differenza di quanto emerso nello scorso esercizio, che a fronte dell'accertamento dell'entrata relativa al programma finanziato, per la gran parte dei capitoli l'intera somma risulta riscossa sulla competenza: ciò, da una parte, può essere indice di una più corretta contabilizzazione dei "fondi a rendicontazione" in cui i pagamenti sono allineati con le riscossioni dei contributi statali; d'altra parte, il rallentamento nell'assunzione degli impegni

di spesa non ha consentito di procedere all'accertamento dell'entrata in molti capitoli che afferiscono ad iniziative di rilievo, che presentano accertamenti pari a zero.

Si pensi agli interventi per l'edilizia sanitaria e ospedaliera (cap.4722) con assegnazioni accertate per 100 milioni e costituenti residuo attivo all'inizio dell'anno, non rimosse neppure in parte e costituenti residuo attivo al 31 dicembre; lo stesso dicasi per le assegnazioni del programma operativo relativo al Fondo europeo per la pesca (cap.4719), con assegnazioni per 26 milioni costituenti tutti residuo attivo e per gli interventi previsti nel programma di cooperazione Italia-Malta 3007-2013 (cap.4731); per gli interventi del programma congiunto Italia-Tunisia 2007-2013 (cap.4733), invece, nel 2018 si registrano accertamenti per 1,1 milioni di euro interamente riscossi.

Le assegnazioni del Piano di Azione Coesione, di cui agli accertamenti dei capitoli 5003 (per 51 milioni) e 5005 (per 24,3 milioni), hanno tutte costituito residuo attivo a fine esercizio che, peraltro, si aggiungono ai residui degli esercizi precedenti.

Il capitolo 5004, afferente alle assegnazioni per la realizzazione delle "Misure anticicliche -P.A.C." non registra accertamenti e riscossioni in conto competenza né sui 51,4 milioni di residui degli anni precedenti. Il P.A.C. 2014-2020 (cap.7006) invece, registra accertamenti per 49 milioni, che hanno costituito interamente residuo attivo a fine esercizio.

Le assegnazioni del c.d. "piano giovani" (cap.5008) accertate per 35,4 milioni non registrano riscossioni nell'esercizio e hanno costituito interamente residuo attivo; analoghe osservazioni riguardano altri interventi statali i cui accertamenti hanno costituito residuo attivo a fine esercizio.

Queste Sezioni riunite constatano, ancora una volta, un preoccupante immobilismo sul versante della gestione dei fondi destinati agli investimenti (tanto in uscita che in entrata) i quali dovrebbero, invece, in medio periodo, innescare il volano della crescita con conseguente aumento del PIL e ampliamento delle basi imponibili che si risolve in maggior gettito fiscale.

Il Titolo 5 "*Entrate da riduzione di attività finanziarie*" registra accertamenti per 88,4 milioni, di cui 83,6 milioni dovuti ai prelievi dai conti di tesoreria statale diversi dalla tesoreria unica e per 4,8 milioni a riscossioni di crediti a medio e lungo termine.

Il Titolo 6 "*Accensione prestiti*", non registra movimentazioni contabili.

Infine, il Titolo 9 "*Entrate per conto terzi e partite di giro*", con accertamenti per complessivi 3.992 (di cui riscossi 3.564 milioni) contabilizza una posta neutra in termini gestionali, in

quanto partita interamente compensata nella spesa e destinata, prevalentemente, al finanziamento della sanità, con accertamenti per complessivi 2.578 milioni (interamente riscossi) a titolo di anticipazioni erogate dalla tesoreria dello Stato (cap.4219); queste ultime registrano una flessione (-1,6%) rispetto ai 2.620 milioni del 2017.

Il Titolo in esame riguarda anche gli accertamenti relativi alle restituzioni delle somme accreditate nei sottoconti di tesoreria unica regionale eliminati per effetto dell'art. 21 della legge regionale 8 maggio 2018, n.8, iscritti ai capitoli 7588-7589-7590-7591, per complessivi 449 milioni; 59,8 milioni riguardano la ritenuta per scissione contabile dell'IVA (cap.7500) e 21,3 milioni per contributi di quiescenza a carico del personale regionale (cap.3402).

I nuovi schemi di classificazione contabile rivestono il pregio di evidenziare, nell'ambito del rendiconto, le "*partite di giro*", la cui entità è compresa nel totale generale delle entrate che registra, complessivamente, accertamenti di competenza pari a 20.352 milioni di euro. Tuttavia, si tratta di risorse interamente compensate nella spesa che non costituiscono copertura di interventi di spesa diversi da quelli per i quali le suddette entrate sono iscritte in bilancio.

Volendo procedere ad una valutazione globale delle entrate, in termini di effettive grandezze finanziarie disponibili per l'espletamento delle funzioni istituzionali, occorre, pertanto, escludere dal totale generale le entrate del titolo 9, pari a 2.578 milioni che, come già detto, sono destinati alla spesa sanitaria.

Quest'ultima assorbe, a grandi linee, anche tutte le entrate del Titolo 1, Tipologia 102, per 1.880 milioni e i trasferimenti correnti del F.S.N. (Titolo 2, tipologia 101, cap.3415) per 2.792 milioni oltre i capitoli a destinazione vincolata n.3684 e 3685, per complessivi 106 milioni (non sono computate in questa sede tutte le altre risorse del c.d. perimetro sanitario relative ad interventi settoriali per la sanità).

Pertanto, nell'ambito delle risorse complessive, pari a 20.352 milioni (comprese le partite di giro), se si escludono le risorse specificamente destinate alla sanità, come sopra individuate (pari a 7.356 milioni) dei rimanenti 12,9 miliardi, altri due miliardi circa sono assorbiti per assicurare il livello dei LEA della Sanità¹²⁶ e residuano per tutte le altre funzioni appena 10 miliardi che, con tutta evidenza, non appaiono ancora sufficienti, nonostante l'incremento delle entrate, a fornire copertura finanziaria al complesso quadro di oneri di

¹²⁶ Sulla problematica si rinvia ai dati analitici esposti nell'apposito capitolo della presente relazione.

spesa rigidi né consentono manovre di politica fiscale o economica finalizzate al rilancio di settori di attività produttive.

Le entrate disponibili, peraltro, risultano comprese dai pesanti oneri per il concorso alla finanza pubblica che, per il 2018, ammontano a 1.304,9 milioni in termini di saldo netto da finanziare (trattenuti dalla Struttura di gestione a valere sulle entrate devolute), addirittura in aumento rispetto ai 1.301,5 milioni di euro del 2017.

5.2.5 Concorso alla finanza pubblica.

Le modalità di copertura degli accantonamenti tributari a titolo di concorso al risanamento della finanza pubblica per l'esercizio finanziario 2018, a carico della Regione siciliana, sono determinate sommando ai singoli contributi previsti dalle norme precedenti l'ulteriore quota prevista dall'art. 1, comma 689, della legge 28 dicembre 2015, n.208; pertanto, nel 2018 è previsto un accantonamento, a titolo di concorso alla finanza pubblica, pari a euro 1.304.944.947,29, mentre per ciascuno degli anni 2019 e 2020, l'accantonamento è ridotto a 1.000.882.217¹²⁷.

Tale importo, già trattenuto dalla Struttura di gestione a valere sulle entrate tributarie, è stato comunicato alla Regione dall'Agenzia delle Entrate con nota prot. 221241 del 10 ottobre 2018, cui ha fatto seguito l'emanazione del DDS n.229 del 22 febbraio 2019 con il quale la Ragioneria generale ha provveduto alla regolazione contabile sul capitolo di spesa 219213 del bilancio regionale.

Tabella 5.7 - Accantonamenti tributari nel quadriennio 2015-2018: concorso alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare.

ACCANTONAMENTI TRIBUTARI	(In euro)			
	2015	2016	2017	2018
Accantonamento ex art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.	306.133.555	306.133.555	306.133.555	306.133.555
Decreto- legge n.95 del 2012, art. 16, comma 3 "per gli anni successivi al 2015 importi stimati in attesa di raccordo su ripartizione".	673.548.662	673.548.662	673.548.662	673.548.662
Legge 27 dicembre 2013, n.147, art.1, c.526, modificato dal DL 24 aprile 2014, n.66, art.46	132.701.000	132.701.000	132.701.000	132.701.000

¹²⁷ Cfr. L.30 dicembre 2018, n.145, art.1, comma 881. In conformità a quanto risultante dall'Accordo del 22 dicembre 2018, il comma 881 riduce gli accantonamenti per concorso alla finanza pubblica per gli anni 2019 e 2020 a 1 miliardo di euro.

Legge 23 dicembre 2014 n.190, art.1, c.400, come modificato da art.9 <i>septies</i> , c.3 del DL 19/06/2015, n.78, conv. In L.6 agosto 2015, n.15.	174.361.730	174.361.730	174.361.730	174.361.730
Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art.1, c.568		-87.937.641		
Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art.1, c. 689		9.900.000	14.800.000	18.200.000
TOTALE BILANCIO	1.286.744.947	1.208.707.306	1.301.544.947	1.304.944.947
COPERTURA FINANZIARIA		Accantonamenti tributari		Capitolo 219213

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del Dipartimento Bilancio e Finanze.

5.2.6 Considerazioni di sintesi.

Come si evince dall'esposizione dei dati aggregati per titoli, nel corso dell'esercizio 2018 il totale generale delle entrate ammonta, complessivamente, a 20.352 milioni di euro, con un incremento dell'1,8 per cento rispetto all'esercizio 2017 e lascia intravedere l'inizio di un percorso positivo.

Se si escludono le partite di giro, l'unico titolo che registra un incremento del 3,5 per cento è quello delle *Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa* (Titolo 1) il cui gettito è stato - nel triennio - direttamente influenzato dal diverso sistema di attribuzione delle entrate disposto con l'Accordo del 2016 e le conseguenti disposizioni di attuazione.

In virtù del sistema di acconti/conguagli dell'IRPEF previsto dalle conseguenti modifiche delle disposizioni di attuazione, gli accertamenti dell'esercizio 2018 comprendono anche il saldo del gettito del suddetto tributo spettante per l'esercizio 2016 (in ragione di 5,61 decimi) calcolato dopo i controlli delle dichiarazioni d'imposta, per complessivi 198 milioni¹²⁸. Analogamente, il saldo afferente al gettito erariale maturato nel 2018 sarà corrisposto nell'anno 2020 (in ragione di 7,61 decimi spettanti per il 2018).

Detto tributo ha assicurato al bilancio regionale entrate per 5.740 milioni pari al 48,8 per cento delle entrate tributarie e si attesta in crescita del 10,2 per cento rispetto al 2017, che a sua volta aveva registrato un incremento del 16,6 per cento rispetto all'esercizio 2016.

Tra le imposte indirette, l'IVA assorbe il 16,8 per cento delle entrate tributarie, con accertamenti che appaiono in flessione (-2,2 %) rispetto ai dati del 2017 e del 2016, nonostante gli effetti delle disposizioni del c.d. *split payment*: tuttavia, poiché anche per l'IVA il trasferimento del gettito è assoggettato al sistema di acconti/conguagli previsto per l'IRPEF ed il criterio di attribuzione è stato disciplinato con D.M. del 25 gennaio 2019, ovvero con un anno di ritardo rispetto alle modifiche introdotte con le disposizioni di

¹²⁸ Cfr. nota Agenzia delle Entrate prot.1422 del 5 giugno 2018.

attuazione, ciò ha comportato che la quantificazione del tributo negli anni 2017-2018 sia stata effettuata secondo il criterio del riscosso. Il saldo che sarà corrisposto nel 2019 terrà conto dell'incremento del gettito al livello nazionale.

Il maggior gettito delle entrate tributarie, tuttavia, non è stato in grado di trainare l'incremento delle entrate correnti, per effetto della diminuzione delle entrate del Titolo 2 (-14,2 %) che riguardano, per la quasi totalità, trasferimenti correnti dello Stato, anche per cofinanziamenti di programmi europei.

Su totale delle entrate, infine, incidono pesantemente anche i risultati del titolo 4, relativo alle entrate in conto capitale, che nel 2018 ha registrato accertamenti per soli 669 milioni: ad avviso di queste Sezioni riunite il sensibile decremento di dette entrate appare preoccupante, specie se confrontato con gli accertamenti degli esercizi precedenti: 1.068 milioni nel 2017, di 1478 milioni nel 2016 e di 2.585 milioni del 2015.

Il fenomeno, invero, che ha visto ridurre ad un quarto le entrate in conto capitale dal 2015 al 2018, necessita di un'analisi più approfondita da parte della Regione, finalizzata ad individuare le cause (organizzative, normative, regolamentari) dei rallentamenti nell'attuazione dei programmi di spesa, orientata ad imprimere alla gestione di detti fondi una non più procrastinabile inversione di tendenza.

Pertanto, da una parte può affermarsi che, a regime, l'attribuzione dei tributi devoluti in forza del criterio del maturato abbia corretto le storture determinate dalla normativa che aveva inciso sullo spostamento del luogo di riscossione dei tributi erariali, in quanto l'incremento delle entrate tributarie nel triennio (trainato dal gettito IRPEF), si rivela maggiormente in linea con quello delle stesse imposte in ambito statale (tenuto conto, comunque, dell'andamento dei redditi e dell'economia in Sicilia); d'altra parte, non spetta a queste Sezioni riunite esprimere valutazioni in ordine alla idoneità dei predetti decimi individuati per il calcolo dell'imposta spettante alla Regione, ad assicurare – come previsto nello Statuto siciliano – un livello di entrate sufficiente per l'espletamento di tutte le funzioni esercitate in virtù dell'autonomia speciale, specie in considerazione dell'entità del concorso alla finanza pubblica che, ancora nel 2018, assorbe entrate correnti per 1.305 milioni. La completa attuazione dello Statuto siciliano, infatti, è un tema ancora aperto.

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

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

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

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

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

Altro importante tema dell'accordo del 19 dicembre 2018 attiene alla riqualificazione della spesa regionale: il comma 884 della legge di bilancio 2019 stabilisce l'impegno per la Regione siciliana ad accrescere la spesa per investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno dal 2019 al 2025.

In definitiva, nell'ambito delle risorse complessive, pari a 20.352 milioni (comprese le partite di giro), se si escludono le entrate specificamente destinate alla sanità, pari a 7,3 miliardi, dei rimanenti 12,9 miliardi, altri due miliardi circa sono assorbiti per assicurare il livello dei LEA della Sanità e residuano per tutte le altre funzioni appena 10 miliardi che, con tutta evidenza, non appaiono ancora sufficienti, nonostante l'incremento delle entrate, a fornire copertura finanziaria al complesso quadro di oneri di spesa rigidi né consentono manovre di politica fiscale o economica finalizzate al rilancio di settori di attività produttive.

Le entrate disponibili, peraltro, risultano comprese dai pesanti oneri per il concorso alla finanza pubblica che, per il 2018, ammontano a 1.304,9 milioni in termini di saldo netto da finanziare, addirittura in aumento rispetto ai 1.301,5 milioni di euro del 2017.

Appare evidente, pertanto, che la capacità espansiva delle entrate nel bilancio regionale non può essere ancorata esclusivamente all'incremento del gettito tributario assicurato dalle modifiche del sistema di devoluzione delle entrate.

Occorre intervenire in modo più efficace sulla gestione delle risorse in conto capitale, puntando su una riorganizzazione degli uffici e dei sistemi di gestione della spesa comunitaria, in cronico ritardo rispetto alla programmazione, con conseguente mancato introito in termini di entrate di fondi extraregionali.

Queste Sezioni riunite ritengono necessario, infine, che si intervenga in modo più efficace sull'incremento di tutti quei proventi propri, in settori strategici (beni culturali, turismo, territorio e ambiente, energia) che singolarmente considerati presentano gettiti modesti ma che nel complesso, ove indirizzati ad un concreto obiettivo di raddoppio del gettito, possono attrarre ulteriori risorse da destinare alla spesa produttiva.

5.3 I residui attivi.

Al 1° gennaio 2018 i residui attivi da riscuotere ammontavano a 3.472 milioni di euro, mentre a fine esercizio la consistenza degli stessi è pari a 4.482.

Dai dati di rendiconto emerge, altresì, che 1.716¹²⁹ milioni costituiscono *residui di nuova formazione*, mentre i restanti 2.766 milioni si riferiscono a residui degli anni precedenti.

Peggiora, infatti, l'indice di riscossione dei residui, che si attesta al 26 per cento, rispetto al 52 per cento dello scorso esercizio.

¹²⁹ Si rileva la mancata corrispondenza tra l'ammontare dei residui attivi risultante da conto del bilancio (euro 1.715.952.948,60) con quelli riportati nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (1.718.483.415,05).

La differenza, che ammonta a euro 2.530.466,45 - risulta pari all'importo del saldo del conto corrente dedicato al Programma di Cooperazione Italia-Tunisia 2007/2013 (Titolo 4, categoria 4.02.05 - cap.4732), relativo a risorse che avrebbero dovuto essere ricondotte alla gestione di bilancio: dal rendiconto non risultano né previsioni né movimentazioni contabili sul predetto capitolo.

Tabella n.5.7. Andamento dei residui attivi.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Residui attivi al 1° gennaio	15.121	15.372	15.730	15.002	15.219	14.384	4.162	4.196	3.472
Nuova formazione	2.180	1.665	2.152	4.211	2.260	2.078	1.733	1.719	1.716
Variazioni	-260	-127	57	-1.066	-730	-10.507	-150	-243	196
Riscossioni	-1.770	-1.180	-2.937	-2.928	-2.365	-1.792	-1.549	-2.200	-902
Residui attivi al 31 dicembre	15.372	15.730	15.002	15.219	14.384	4.163	4.196	3.472	4.482
Di cui									
Correnti	7.824	8.059	8.223	7.713	7.912	3.051	3.036	1.992	2.232
Conto capitale	7.382	7.368	6.778	7.132	6.472	1.112	1.071	1.391	1.822
debito	166	303	0	373	0	0	89	115	428
Riscossioni/stock	12%	8%	19%	20%	16%	12%	37%	52%	26%

Fonte: relazione al Rendiconto generale della Regione siciliana.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 279 in data 8 agosto 2019 è stato approvato il “riaccertamento ordinario” dei residui, previsto dalle vigenti disposizioni contabili.

Le seguenti tabelle illustrano la gestione dei residui attivi nel corso dell’esercizio 2018, distintamente per titoli di entrata, prendendo in esame i residui iniziali, modificati dalle riscossioni, dal riaccertamento e dalla contabilizzazione dei residui di competenza dell’esercizio.

Tabella 5.8 – Gestione dei Residui di vecchia formazione.

(in euro)

Descrizione entrate	Importo residui attivi all'1.1.2018 (vecchia formazione)	Riscossioni in conto residui	Riaccertamento residui	Residui attivi vecchia formazione al 31.12.2018
<i>Titolo 1 - Entrate tributarie, contributive, perequative</i>	935.770.414,43	634.005.223,41	263.344.303,17	565.109.494,19
<i>Titolo 2 – Trasferimenti correnti</i>	837.630.154,88	140.732.879,08	-356.402,79	696.540.873,01
<i>Titolo 3 – Entrate extratributarie</i>	217.871.070,54	83.299.702,18	32.209.226,23	166.780.594,59
Totale residui Entrate correnti	1.991.271.639,85	858.037.804,67	295.197.126,61	1.428.430.961,89
<i>Titolo 4 – Entrate in conto capitale</i>	1.391.923.791,37	43.250.194,62	-99.724.119,53	1.248.949.477,22
<i>Titolo 5 – Entrate da riduzione di attività finanziarie</i>	88.472.268,20	91.170,99	0	88.381.097,21
<i>Titolo 6 – Accensione prestiti</i>	0	0	0	0
<i>Titolo 9- Entrate per conto terzi e partite di giro</i>	15.772,70	356.668,47	340.895,77	0
Totale residui al 31 dicembre 2018	3.471.683.472,12	901.735.838,75	195.813.902,85	2.765.761.536,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti- Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del Rendiconto generale della Regione siciliana.

Tabella 5.9 Composizione totale residui

Descrizione entrate	Residui attivi vecchia formazione al 31.12.2018	Residui attivi di nuova formazione	Totale residui attivi al 31 dicembre 2018
<i>Titolo 1 - Entrate tributarie, contributive, perequative</i>	565.109.494,19	431.251.811,68	996.361.305,87
<i>Titolo 2 – Trasferimenti correnti</i>	696.540.873,01	246.876.723,62	943.417.596,63
<i>Titolo 3 – Entrate extratributarie</i>	166.780.594,59	125.109.039,53	291.889.634,12
Totale residui Entrate correnti	1.428.430.961,89	803.237.574,83	2.231.668.536,62
<i>Titolo 4 – Entrate in conto capitale</i>	1.248.949.477,22	449.612.383,42	1.698.561.860,64
<i>Titolo 5 – Entrate da riduzione di attività finanziarie</i>	88.381.097,21	34.658.062,80	123.039.160,01
<i>Titolo 6 – Accensione prestiti</i>	0	0	0
<i>Titolo 9- Entrate per conto terzi e partite di giro</i>	0	428.444.927,55	428.444.927,55
Totale residui al 31 dicembre 2018	2.765.761.536,22	1.715.952.948,60	4.481.714.484,82

Fonte: elaborazione Corte dei conti- Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del Rendiconto generale della Regione siciliana.

L'operazione di riaccertamento ordinario, per la parte riferita ai residui attivi, ha comportato, in primo luogo, l'eliminazione definitiva dei residui inesigibili, che sono stati stralciati dal bilancio, per complessivi euro 416.658.598,65¹³⁰.

I residui attivi corrispondenti a obbligazioni scadute al 31 dicembre 2018 e, pertanto, mantenuti nel conto del bilancio, ammontano, complessivamente, a 4.482 milioni di euro.

Di questi, significativa appare la consistenza dei residui di nuova formazione (1.716 milioni di euro) tenuto conto che l'applicazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata dovrebbe comportare, in linea di massima, l'iscrizione tra gli accertamenti di somme a credito certe e scadute che si prevedano di incassare nell'esercizio.

L'analisi per titoli evidenzia, al Titolo 1 - "*Entrate tributarie, contributive, perequative*" - residui per complessivi 996 milioni, di cui 431 milioni di nuova formazione.

Si tratta di residui attivi il cui accertamento non è assoggettato al criterio di cassa, come per le altre entrate tributarie dello stesso titolo, ma al diverso sistema di devoluzione dell'IRAP e dell'addizionale all'IRPEF attribuiti alla Regione quali tributi propri, al capitolo 7003 (IRAP non sanità: residui per 70 milioni) o in relazione alle modalità di erogazione delle risorse relative al settore sanitario (tipologia 102): capitolo 1608 (IRAP Sanità: residui per complessivi 623 milioni, di cui 226 di nuova formazione); capitolo 1615 (maggiori gettiti IRAP: residui per 71 milioni di cui 30 di nuova formazione); capitolo 1616 (addizionali IRPEF: residui per 231 milioni, di cui 105 milioni di nuova formazione).

L'art.20 del decreto legislativo 118 del 2011, che ha innovato la disciplina contabile delle Regioni, impone a queste ultime l'adozione di provvedimenti formali di accertamento preventivo del gettito IRAP, addizionale all'IRPEF e delle manovre fiscali regionali vincolati al perimetro sanitario, per gli importi individuati dalla Conferenza Stato-Regioni¹³¹, dalla deliberazione del CIPE concernente il riparto tra le regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario nazionale, nonché dalle stime che annualmente il MEF-Dipartimento Finanze formula annualmente, vincolando le regioni.

A siffatte erogazioni è stato esteso il sistema di tesoreria unica¹³². La complessità della procedura comporta che l'accredito del saldo IRAP e addizionale all'IRPEF, per l'anno di

¹³⁰ Come da allegato n.35 al Rendiconto generale.

¹³¹ Ai sensi dell'art.115, comma1, lett. a) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112.

¹³² Cfr. art.77-quater del decreto-legge n.112 del 2008, convertito dalla legge n.133 del 2008. Cfr. altresì, Circolare MEF-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato -IGEPA-Uffici XIII e XIV) che ha modificato il sistema dell'anticipazione mensile di tesoreria, come prevista dall'art. 1, comma 796, lettera d), della legge 27 dicembre 2006, n.296.

riferimento, venga effettuato nei primi due mesi dell'esercizio successivo, fermo restando l'accertamento operato in conto competenza che, per l'appunto, genera residui attivi di nuova formazione¹³³.

I residui del Titolo 2 - "*Trasferimenti correnti*" - ammontano a 943 milioni (di cui 247 di nuova formazione) e afferiscono, per la maggior parte, ad assegnazioni dello Stato del F.S.R. per complessivi 667 milioni, di cui 160 milioni di nuova formazione (cap.3415) oltre che per progetti specifici sia del perimetro sanitario che di altri settori; si tratta di fondi che fisiologicamente vengono accreditati nell'esercizio successivo a quello in cui sono accertati quali crediti in scadenza, a causa della lentezza nei trasferimenti da parte dello Stato.

Al Titolo 3 - "*Entrate extratributarie*" - i 292 milioni (di cui 125 milioni di nuova formazione) riguardano recuperi e rimborsi da soggetti vari, proventi da erogazione di servizi, canoni, sanzioni e interessi attivi.

Più significativa, invece, è l'entità dei residui di nuova formazione relativi alle "*Entrate in conto capitale*" (Titolo 4), pari a 1.698 milioni, di cui 450 milioni di nuova formazione.

Di questi ultimi, 113 milioni riguardano la tipologia 200 relativa ad assegnazioni in conto capitale da parte dell'Unione europea. Tutti gli altri residui (sia di vecchia che di nuova formazione) afferiscono alla tipologia 100, relativa ad assegnazioni dello Stato su vari interventi in conto capitale: una quota consistente afferisce ai programmi P.A.C. (capitoli

¹³³ Con nota prot.8764 del 23 aprile 2019, il Dipartimento Finanze e credito della Regione ha fornito precisazioni con riferimento ai residui attivi di nuova formazione iscritti al Titolo 1: in ordine al capitolo 1608 "imposta regionale sulle attività produttive" il residuo attivo è generato dalla differenza dell'accertamento, effettuato ai sensi dell'art.20, comma 2, lett. a) del D.lgs. n.118 del 2011, tra l'importo di euro 1.199.350.000,00 risultante dal verbale dell'Intesa, in data 11 agosto 2018, resa dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni per la ripartizione del fabbisogno finanziario del SSN, e l'importo di euro 973.089.420,32 effettivamente riscossa e versata nel corso dell'esercizio finanziario 2018, sulla base delle apposite indicazioni della Ragioneria generale.

Relativamente ai capitoli 1615 "manovre fiscali IRAP" e 1616 "manovre fiscali-Addizionale regionale all'IRPEF", il Dipartimento precisa che gli importi iscritti nei suddetti capitoli sono stati interessati dalla modifica normativa introdotta con la L.r.19 maggio 2017, n.8 che, all'art.3, comma 16, ha disposto l'azzeramento della maggiorazione fiscale IRAP e la riduzione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF dallo 0,5 per cento allo 0,27 per cento.

Con nota prot.180294 del 18 luglio 2018, la Ragioneria generale dello Stato ha comunicato alla Regione la stima dell'acconto della maggiorazione IRAP per il 2018 in misura di euro 50.481.750,00, al netto dell'importo di euro 10.221.268,00 a titolo di compensazioni per maggiore gettito di manovre fiscali 2015: ciò senza tener conto delle modifiche apportate dalla legge regionale.

Sul suddetto importo stimato per il capitolo 1615 sono state effettuate due erogazioni: euro 10.476.250,00 (accertati, riscossi e versati -DDS n.1228 del 2018) ed euro 29.784.232,00 accertati in conto 2018 (DDS n.169 del 2019) ma introitati con quietanza n.9423 del 2019.

In ordine al residuo attivo del capitolo 1616 di euro 105.207.000,00, il Dipartimento Finanze ha precisato che lo stesso è stato generato a seguito dell'accertamento (DDS n.1225 del 2018) dell'importo riportato nello stato di previsione dell'entrata modificato dall'art.8 della legge regionale 11 agosto 2017, n.15, che ha aggiunto il comma 10-*bis* all'art.1 della legge regionale n.4 del 2015.

5003-5004-5005-5008) con residui di vecchia formazione per complessivi 596 milioni e di competenza per 111 milioni.

L'entità dei residui mantenuti nel conto del bilancio è indicativa della circostanza che ingenti risorse di parte capitale che dovrebbero costituire investimenti produttivi vengono immesse nel circuito finanziario con notevole ritardo.

Al Titolo 5 – *Entrate da riduzione di attività finanziarie*- sono iscritti residui per complessivi 123 milioni, di cui 34 di nuova formazione. Questi ultimi sono costituiti, per la quasi totalità, dai prelievi dal conto di tesoreria statale delle risorse comunitarie UE/Stato (cap.7032); tra i residui di vecchia formazione per complessivi 88 milioni, 24 milioni sono relativi ad alienazioni di titoli di proprietà della Regione (capitolo 5421); 11 milioni sono relativi a riscossioni di crediti a breve e medio-lungo termine (tipologie 200-300) mentre i rimanenti 53 milioni (Tipologia 400 – cap.7494) sono relativi al rimborso di parte del Fondo costituito presso IRFIS-Finsicilia).

In ordine a tale residuo attivo le Sezioni riunite richiamano in questa sede le osservazioni contenute nella relazione allegata alla deliberazione della Sezione di controllo n. 177 del 2019, emessa in esito alla verifica del rendiconto generale effettuata con il metodo del campionamento statistico, che ne ha dichiarato l'irregolarità.

L'accertamento del suddetto residuo attivo è stato effettuato nel 2017, a fronte della previsione normativa della legge regionale 9 maggio 2017, n.8, che all'art.8, comma 1, ha disposto: *“il Fondo unico di cui all'art. 61 della L.R. 28 dicembre 2004, n. 17¹³⁴ e successive modifiche ed integrazioni è ridotto di 53.000 migliaia di euro. Entro il termine perentorio del 17 maggio 2017 IRFIS Finsicilia S.p.a. provvede a versare la predetta somma in entrata del bilancio della Regione”*.

¹³⁴ Cfr. Legge regionale 28 dicembre 2004, n.17, con la quale è stato costituito il Fondo unico a gestione separata presso Irfis- FinSicilia S.p.A, che all'art.61, comma 1, ha disposto: *“ Al fine di favorire lo sviluppo economico del territorio della Sicilia, il patrimonio netto dell'IRFIS FinSicilia S.p.A., valido ai fini del patrimonio di vigilanza, è finalizzato nell'ambito delle riserve statutarie della società, anche alla concessione di credito e garanzie, con rischio a carico dell'IRFIS Finsicilia, per il sostegno alle imprese operanti in Sicilia nonché per la realizzazione di investimenti e di infrastrutture nell'Isola. Nell'ambito della propria autonomia gestionale di intermediario finanziario iscritto agli elenchi di cui al Testo Unico Bancario, l'IRFIS determina le linee di intervento, i prodotti e le modalità di concessione dei finanziamenti. Nel suddetto patrimonio netto confluiscono tutte le disponibilità risultanti alla data del 31 dicembre 2015 relative ai fondi a gestione separata (...)”*; tali disponibilità, risultanti dai fondi a gestione separata, al 31 dicembre 2015 ammontavano ad euro 83.619.427,16, secondo quanto comunicato dalla Società con nota prot. 2 del 16 marzo 2017.

Al comma 2 è stato previsto un apporto al patrimonio di IRFIS di pari entità: *“per l’incremento del patrimonio di IRFIS Finsicilia S.p.a. in misura pari a 53.000 migliaia di euro è autorizzata, per l’anno 2018 la spesa di 10.000 migliaia di euro, per l’anno 2019 la spesa di 20.000 migliaia di euro e per l’anno 2020 la spesa di 23.000 migliaia di euro”*.

Tale comma è stato successivamente modificato dall’art.11 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, che ha disposto lo slittamento di un anno della suddetta operazione: *“Per l’incremento del patrimonio di Irfis Finsicilia S.p.A in misura pari a 53.000 migliaia di euro è autorizzata, per l’anno 2019 la spesa di 10.000 migliaia di euro, per l’anno 2020 la spesa di 20.000 migliaia di euro, per l’anno 2021 la spesa di 23.000 migliaia di euro”*.

La stessa legge, con l’art. 27, comma 10, ha soppresso - al comma 1 dell’art.8 della citata legge regionale n. 8 del 2017 - l’inciso *“entro il termine perentorio del 15 maggio 2017”*; infine, con l’art. 33, ha aggiunto il comma 2 bis all’art. 8 L. cit., che recita: *“La somma risultante dal combinato disposto dei commi 1 e 2 ha natura di finanziamento, nelle forme previste dalla normativa civilistica e di settore, con applicazione, in ragione dell’effettivo utilizzo, di un tasso di interesse annuo pari al tasso legale tempo per tempo vigente, maggiorato di uno spread su base negoziale comunque non superiore allo 0,10 per cento”*.

In definitiva, allo stato attuale il legislatore regionale ha previsto un’entrata al bilancio regionale al titolo 5, accertata per l’intero nel 2017 e che, in quanto non riscossa al 31 dicembre 2018, è stata mantenuta a residuo attivo, a fronte di una spesa scaglionata nel triennio 2019-2021, complessivamente di pari entità: detta operazione, per espressa volontà del legislatore ha natura di finanziamento di cui, tuttavia, non è chiara la causa, essendo la disposizione normativa piuttosto oscura.

La Sezione di controllo ha ritenuto che con la locuzione *“la somma risultante dal combinato disposto dei commi 1 e 2”* il legislatore avesse voluto correlare l’entrata alla spesa, ovvero che a fronte del *“credito”* in favore della Regione sia stato previsto il *“debito”* di pari entità, di cui al comma 2, per apporto al patrimonio della Società; dalla lettura piana del testo normativo sembrerebbe evincersi, invero, che la Regione abbia disposto la riduzione del Fondo di cui all’art. 61 della legge n.17 del 2004 per realizzare un’entrata al bilancio regionale che avrebbe natura di finanziamento per la stessa Regione, produttivo di interessi in ragione dell’effettivo utilizzo, con la quale far fronte al *“debito”* per ripatrimonializzare la stessa IRFIS (scaglionato nel triennio 2019-2021).

La Sezione del controllo, contrariamente a quanto sostenuto dall'amministrazione nel corso dell'adunanza, ha ritenuto che con l'espressione contenuta nel testo normativo *“somma risultante dal combinato disposto dei commi 1 e 2”* il legislatore avesse voluto intendere che il finanziamento da parte di IRFIS nei confronti della Regione non fosse autonomo rispetto alla prevista ricapitalizzazione, in quanto, diversamente, avrebbe fatto riferimento semplicemente al comma 1.

Ma anche a voler prescindere dalla correlazione della suddetta entrata con la spesa nei confronti di IRFIS (la cui prima *tranches* è prevista nell'esercizio 2019), dal quadro normativo sopra delineato è emersa, comunque, l'irregolarità del residuo attivo: infatti, trattandosi di credito da *“finanziamento”* - come confermato anche dall'amministrazione regionale - la sostanziale operazione di indebitamento (nei confronti di una propria partecipata al 100%) risulta erroneamente allocata tra i residui del titolo 5 relativo ad *“Entrate da riduzione di attività finanziarie”*.

La Sezione ha affermato che il residuo attivo derivante dall'accertamento effettuato con decreto n. 2805 del 21 dicembre 2017 che, in effetti, originariamente non aveva natura di credito da finanziamento ed era stato correttamente contabilizzato al titolo 5, non può essere mantenuto nel 2018 nello stesso titolo in quanto, con l'inserimento del comma 2-bis, è mutata la natura del credito sottostante e l'iscrizione dell'accertamento in entrata deve seguire i principi contabili previsti per tale tipologia di operazioni.

In base al disposto del punto 3.18 dell'allegato 4/2 al Decreto Legislativo n. 118 del 2011 - principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria: *“Un'entrata derivante dall'assunzione di prestiti è accertata nel momento in cui è stipulato il contratto di mutuo o prestito (anche obbligazionario, ove consentito dall'ordinamento) o, se disciplinata dalla legge, a seguito del provvedimento di concessione del prestito. L'accertamento è imputato all'esercizio nel quale la somma oggetto del prestito è esigibile (quando il soggetto finanziatore rende disponibile le somme oggetto del finanziamento).”*

Nel caso in esame è la stessa legge ad aver attribuito al *“credito”* nei confronti dell'IRFIS natura di finanziamento (a conferma della modifica sostanziale della natura del credito milita la soppressione, dal testo della norma, dell'individuazione del termine perentorio di scadenza del debito da parte di IRFIS) e, pertanto, la Sezione ha ritenuto che l'accertamento dovesse essere contabilizzato nel momento in cui la somma diviene esigibile, ovvero *quando il soggetto finanziatore rende disponibile le somme oggetto del finanziamento*. All'atto

dell'accertamento contabile dell'entrata dovrà essere contabilizzata anche la correlativa spesa per la restituzione del finanziamento, maggiorata con gli interessi previsti dalla norma.

La Sezione ha rilevato, per quanto di interesse in questa sede, che nel rendiconto dell'esercizio 2018 l'accertamento dell'entrata produce l'effetto di incrementare l'ammontare dei residui attivi incidendo positivamente sul risultato di amministrazione.

Con nota prot. 62729 in data 21 novembre 2019, il Ragioniere generale della Regione ha precisato che l'operazione di finanziamento avrebbe natura "atipica" ed è stata prevista - nella nuova formulazione normativa - solamente quale mera anticipazione in termini di cassa nell'ipotesi in cui la Regione dovesse avere problemi di liquidità; detta eventuale "apertura di credito", in relazione alla quale sorgerebbe l'onere di pagare gli interessi, sarebbe del tutto autonoma rispetto al pagamento delle somme a titolo di apporto al patrimonio; infine, ha sottolineato che il credito sarebbe esigibile e che l'amministrazione potrebbe incassarlo in qualunque momento.

La Sezione del controllo non ha ritenuto convincenti le suesposte argomentazioni atteso che non si tratterebbe di un'operazione di cassa, essendo il residuo contabilizzato nel rendiconto quale finanziamento da riscuotere; il mantenimento del residuo attivo è privo del presupposto dell'esigibilità in quanto effettuato in assenza di un atto formale dell'IRFIS che attesti la disponibilità - a titolo di finanziamento - della somma di 53 milioni di euro e ciò in violazione del principio contabile applicabile ai prestiti, mutui, aperture di credito in genere, come sopra illustrato. Pertanto, il residuo è stato dichiarato irregolare.

5.4 L'attività di Riscossione Sicilia Spa.

Il servizio di riscossione coattiva delle entrate erariali di spettanza regionale è svolto da "Riscossione Sicilia S.p.a.", partecipata dalla Regione al 99,95 per cento e sottoposta alla vigilanza del Dipartimento regionale finanze e credito, chiamato a verificare il rispetto della convenzione che regola il servizio; i diritti di socio, invece, sono esercitati dalla Ragioneria generale, su direttive dell'Assessore per l'Economia, per conto del Presidente della Regione.

L’Agenzia delle entrate¹³⁵ effettua, da parte sua, la vigilanza limitatamente ai processi lavorativi connessi alle varie fasi che caratterizzano la riscossione dei tributi mediante apposite segnalazioni, dirette ai vari ambiti operativi della Società, di “azioni mirate” al recupero del credito.

Nell’esercizio delle proprie competenze, il Dipartimento regionale delle finanze e del credito cura, ai sensi dell’articolo 2, comma 6, della legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19, le attività inerenti al controllo sull’efficacia e sull’efficienza dell’attività svolta dalla società Riscossione Sicilia Spa e provvede all’acquisizione dei dati relativi ai riversamenti mensili delle somme provenienti dalle riscossioni coattive risultanti dai prospetti prodotti dal “tavolo tecnico permanente sull’andamento della riscossione”, appositamente istituito presso il medesimo Dipartimento.

La disposizione richiamata prevede che il competente Dipartimento regionale fornisca all’Organo politico gli esiti del controllo sull’efficacia e sulla efficienza della gestione svolta dalla società, affinché quest’ultimo possa rendere annualmente la relazione sullo stato dell’attività all’Assemblea regionale.

I rapporti tra Amministrazione regionale e Riscossione Sicilia Spa sono regolati da apposito atto convenzionale - adottato in conformità alla previsione dell’articolo 2, comma 6, 3° periodo, della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19 - nel quale sono stati fissati gli obiettivi prioritari e regolamentati i flussi informatici.

Il Dipartimento regionale finanze e credito ha riferito¹³⁶ di aver operato nel corso del 2018 una continua azione di raccordo tra Agenzia delle Entrate (ente impositore) e Agente della riscossione, finalizzata al raggiungimento dell’obiettivo comune di miglioramento della *performance*, sia sotto il profilo dell’acquisizione, da parte dell’Agente della riscossione, di informazioni qualificate in possesso dell’Agenzia delle entrate relative al grado di solvibilità medio-alta di contribuenti, da utilizzare per una riscossione più efficiente, sia in ordine al coordinamento delle azioni da intraprendere nei confronti delle posizioni di morosità rilevante.

¹³⁵ Per effetto dell’art. 3, comma 32, del decreto-legge 3 settembre 2005, n. 203, recepito dalla Regione siciliana con la legge regionale n. 19 del 2005, è venuta meno l’applicabilità delle disposizioni contenute nell’art. 5 del decreto legislativo n. 112 del 1999 in materia di vigilanza e controllo da parte dell’Agenzia delle entrate nei confronti dell’Agente della riscossione in Sicilia (dal 1° settembre 2012 “Riscossione Sicilia S.p.a.”).

¹³⁶ Nota protocollo 8764 del 23/4/2019 del Dipartimento regionale finanze e credito.

Il decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193¹³⁷, ha mutato, altresì, lo scenario ordinamentale del sistema di riscossione nel territorio nazionale, affidato a far data dal 1° luglio 2017 ad un ente pubblico economico, denominato “Agenzia delle Entrate-Riscossione”, che esercita le funzioni già svolte dal Gruppo Equitalia; detto Ente non opera in Sicilia, attesa la competenza esclusiva della Regione in materia.

A tale riguardo, ai sensi dell’art. 32 della legge di stabilità regionale per il 2016, la Giunta regionale deve presentare all’A.R.S. un piano per la ridefinizione del sistema di riscossione anche in Sicilia; nelle more, la stessa legge ha previsto il pagamento a saldo delle somme dovute ai sensi della legge n. 9 del 2015 per l’esercizio finanziario 2018 e ha autorizzato, per poter assicurare la continuità dell’attività di riscossione, la spesa di 13,2 milioni di euro per la ricapitalizzazione della Società, che già manifestava evidenti segnali di crisi di liquidità.

Inoltre, la legge regionale 11 agosto 2017, n.16¹³⁸, art. 28, ha, successivamente, autorizzato il Governo della Regione ad avviare le procedure di liquidazione di Riscossione Sicilia S.p.a. in armonia alle previsioni di cui all'articolo 1 del citato decreto-legge n. 193 del 2016.

Tuttavia, l’articolo 7, comma 5, della legge regionale 22 febbraio 2018, n. 1, ha modificato la disposizione per ultimo richiamata, prorogando al 31 dicembre 2019 le procedure di liquidazione per l’attuazione dell’articolo 1 del decreto-legge n. 193 del 2016.

Dall’esame dei dati esposti e degli elementi acquisiti in sede istruttoria da queste Sezioni riunite, emerge che la grave situazione economico finanziaria della Società, già segnalata nelle relazioni di queste Sezioni riunite per le annualità precedenti, si è notevolmente aggravata nel corso dell’esercizio 2018, confermando l’evidente inadeguatezza della gestione dell’Azienda.

Con riferimento ai terzi creditori, va sottolineato che la stessa società, in considerazione delle difficoltà operative, già nel corso dell’anno 2017 aveva formulato una richiesta di ristrutturazione della posizione debitoria alla Banca Montepaschi di Siena; a tale richiesta,

¹³⁷ Convertito dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225.

¹³⁸ Cfr. L.R. 11 agosto 2017, n. 16, Art. 28. *Liquidazione di Riscossione Sicilia S.p.a.*

1. Il Governo della Regione è autorizzato ad avviare le procedure di liquidazione di Riscossione Sicilia S.p.a. in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 del [decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193](#), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, previa stipula, entro il 31 dicembre 2018, di apposita convenzione con il Ministero dell'economia che assicuri il mantenimento dei livelli occupazionali del personale con contratto a tempo indeterminato in servizio alla data del 31 dicembre 2016 presso la stessa società.

2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, la società Riscossione Sicilia S.p.a. è gestita da un Consiglio di amministrazione di tre componenti nominati dal Governo regionale previo parere della Commissione Affari Istituzionali dell'Assemblea regionale siciliana.

3. L'incarico di componente del Consiglio di amministrazione non può essere conferito a coloro i quali abbiano svolto, nei cinque anni antecedenti, funzioni e compiti di amministratore nella società di cui al comma 1.

tuttavia, ha fatto seguito la sospensione delle linee di credito concesse in passato, per non aver Riscossione Sicilia adempiuto alle proprie obbligazioni.

In relazione ai rapporti finanziari di credito/debito con la Regione siciliana, il Dipartimento regionale finanze e credito¹³⁹ ha comunicato che la società ha omesso riversamenti di spettanza regionale per un importo pari ad euro 68.573.105,83 e ritardato, tra l'altro, quelli a favore dell'erario statale.

In merito alla omissione di tale riversamento, l'attività istruttoria svolta da queste Sezioni riunite ha consentito di accertare che il debito in questione è maturato per effetto di mancati riversamenti di somme a fare data dal settembre 2017, non effettuati, secondo quanto riferito dai vertici societari, in previsione di una compensazione del debito con somme oggetto di un presumibile "finanziamento di pari importo, da parte del socio Regione siciliana", a favore della società¹⁴⁰. Il mancato riversamento ha, inoltre, generato un effetto moltiplicatore delle sanzioni ex art. 47 del d.lgs. 112 del 1999 per circa 130 milioni di euro.

Sempre con riferimento alla posizione debitoria di cui sopra, da ultimo, l'art. 28 della legge regionale 16 ottobre 2019, n. 17, ha autorizzato l'Assessorato regionale per l'Economia -Dipartimento regionale delle finanze, a compensare le posizioni debitorie e creditorie certe liquide ed esigibili e a rateizzare il debito residuo in dieci anni con l'applicazione del tasso di interesse legale. Ha, altresì, previsto che non trovano applicazione le sanzioni per mancato o ritardato riversamento nell'ipotesi di estinzione del debito per le compensazioni o rateizzazioni previste dalla norma.

La disposizione in questione suscita perplessità sia in ordine alla legittimità costituzionale della stessa nei limiti in cui interferisce su rapporti di natura civilistica, sottratti come tali alla competenza legislativa della Regione, sia per la dilazione del debito in un lasso temporale decennale che eccede l'attuale limite temporale di operatività della società previsto dalla legge regionale 1 del 2018.

L'attività istruttoria di queste Sezioni riunite ha, inoltre, comportato l'acquisizione di documentazione, in ordine tanto al monitoraggio esercitato dal Dipartimento finanze nei confronti della Società quanto alle attività poste in essere da Riscossione Sicilia, volte al miglioramento della gestione e dei risultati della riscossione.

¹³⁹ Nota prot. n. 8764 del 23 aprile 2019.

¹⁴⁰ Notizie acquisite nel corso dell'audizione del presidente pro tempore di Riscossione Sicilia Spa in data 21 ottobre 2019.

Tuttavia, quanto alle possibili previsioni sull'evoluzione della gestione, il Dipartimento regionale finanze e credito ha precisato che la stessa società Riscossione Sicilia, nell'ultima relazione quadrimestrale, ha evidenziato, ancora una volta, *“che non risulta possibile elaborare previsioni attendibili sulle capacità di mantenere un equilibrio economico nel lungo periodo o migliorare la performance della Società, se prima non verrà definita la riorganizzazione della società alla luce anche dell'art. 28 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, che prevede l'avvio delle procedure di liquidazione di Riscossione Sicilia S.p.a., in attuazione dell'art. 1 del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, previa stipula di apposita convenzione con il ministero dell'economia e delle Finanze”*.

In ordine alla *governance* della Società, dopo la cessazione del periodo di gestione dell'Amministratore unico (13 settembre 2017), e le dimissioni del consiglio di amministrazione eletto il 14 giugno 2018, l'assemblea dei soci, nella seduta del 28 novembre 2018, ha eletto il Consiglio di amministrazione tuttora in carica.

L'andamento della riscossione in Sicilia, nel corso del 2018, è stato caratterizzato da una sensibile riduzione, pari al 20,6 per cento dei volumi di riscossione¹⁴¹: in particolare, l'importo complessivo delle riscossioni tramite ruolo nell'anno è ammontato ad euro 498.438.313 a fronte del dato del precedente anno, di euro 623.547.461. Il peggioramento del dato relativo all'attività di riscossione mediante ruoli è stato, comunque, fortemente influenzato nell'ultimo biennio dagli effetti delle disposizioni legislative riguardanti la definizione agevolata dei carichi iscritti a ruolo disposta dal legislatore (la così detta rottamazione delle cartelle), come anche riferito nel capitolo dedicato alla finanza locale.

Già con l'art. 6 del decreto-legge n. 193 del 22 ottobre 2016¹⁴² era stata prevista la possibilità di definizione agevolata dei singoli carichi iscritti o affidati all'Agente della riscossione dal 2000 al 2016, con il pagamento delle somme dovute a titolo di capitale, interessi ed aggio, senza le sanzioni pecuniarie, e degli interessi di mora. Per avvalersi del beneficio, la norma richiedeva la presentazione, entro il 21 aprile 2017, di una apposita dichiarazione nella quale dovevano essere indicati i carichi da definire ed il numero di rate richiesto, fino ad un massimo di 5, articolate nel biennio 2017-2018.

¹⁴¹ Anche in ambito nazionale le riscossioni hanno registrato una riduzione dell'13,5 per cento degli incassi da ruoli. Cfr. Corte dei conti. SS.RR. Relazione al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2018, cit.

¹⁴² Convertito dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225.

Successivamente, con l'articolo 1 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148¹⁴³ (così detta rottamazione bis) il termine per la richiesta di definizione era stato ulteriormente prorogato al 15 maggio 2018, mentre la possibilità di definizione veniva estesa ai carichi esistenti fino al 30 settembre 2017 e venivano differiti al 7 dicembre 2018 i termini di pagamento delle prime tre rate.

Un'ulteriore possibilità di definizione agevolata (così detta rottamazione ter) è stata introdotta dall'articolo 1 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119¹⁴⁴. Trattasi di una procedura aperta a tutti coloro che avevano uno o più debiti con l'Agente della riscossione per il periodo 1° gennaio 2000 - 31 dicembre 2017, con la previsione di un periodo più ampio per regolare i debiti già ricompresi nell'ambito delle precedenti possibilità di sanatoria e l'estensione di tale facoltà anche ai carichi affidati dagli enti impositori dall'1° ottobre 2017 al 31 dicembre 2017.

Il medesimo decreto-legge n. 119 del 2018 ha previsto, anche, l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro, calcolato alla data del 24 ottobre 2018 (di entrata in vigore del decreto-legge) e comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

Infine, con l'articolo 1 bis del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135¹⁴⁵, il legislatore ha ampliato l'ambito di applicazione della rottamazione ter, consentendo la possibilità di adesione anche a coloro che non avevano corrisposto, entro il termine del 7 dicembre 2018, le somme dovute per le rate di luglio, settembre ed ottobre previste dalla precedente rottamazione bis. Il nuovo termine per il pagamento dell'unica o della prima rata è stato fissato al 31 luglio 2019.

In materia di agevolazioni fiscali, va menzionato l'articolo 1, commi da 184 a 188, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per l'anno 2019), che prevede, fatte salve alcune eccezioni, la possibilità, per i contribuenti che versano in grave e provata situazione di difficoltà economica, di estinguere la posizione debitoria versando una somma ridotta e con esclusione delle sanzioni e degli interessi di mora.

¹⁴³ Convertito dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172.

¹⁴⁴ Convertito dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136.

¹⁴⁵ Convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12.

In relazione alle riscossioni effettuate a valere sulla prima rottamazione (decreto legge 193/2016) è emerso che la somma riscossa, pari a euro 110 milioni di euro, riversata dalla società su proprio c/c aperto presso l'Istituto bancario Monte Paschi di Siena, creditore della società per l'importo di oltre 230 milioni di euro, è stata interamente incamerata dalla Banca per il soddisfacimento delle proprie ragioni di credito; tale operazione compensativa è stata riconosciuta legittima dal Tribunale di Palermo, adito dalla società in opposizione.

In conseguenza, deve ritenersi incrementato il debito della società nei confronti dell'Erario.

Nella sottostante tabella sono esposti i risultati dell'attività di riscossione coattiva avvenuta nel corso del 2018, comprensiva dei carichi dell'anno nonché di quelli pregressi.

Tabella 5.10- Prospetto carico ruoli anno 2018

(in euro)

Sede	CARICHI TRIBUTI	
	Propri	Spettanti
Agrigento	3.962.769,01	251.332.307,64
Caltanissetta	1.853.523,60	168.414.730,52
Catania	11.532.668,11	887.016.415,09
Enna	456.955,41	71.435.850,04
Messina	9.071.160,41	596.761.268,47
Palermo	34.512.897,53	849.199.467,04
Ragusa	622.796,82	184.630.148,42
Siracusa	2.081.290,11	303.999.664,59
Trapani	11.073.230,75	451.016.711,03
Totale	75.167.291,75	3.763.806.562,84
	3.838.973.854,59	

Elaborazione Corte dei conti. Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana

Tabella 5.11 - Prospetto riscossioni anno*(in euro)*

Sede	RISCOSSIONE	
	Ruoli	vv.dd ex SAC
Agrigento	23.075.200,31	7.853.262,98
Caltanissetta	15.845.593,70	4.892.726,22
Catania	101.888.836,30	23.576.176,19
Enna	8.133.659,70	2.859.610,83
Messina	57.755.016,93	17.029.436,17
Palermo	92.787.535,24	28.070.958,15
Ragusa	25.593.652,71	7.971.416,12
Siracusa	35.836.830,91	8.432.715,36
Trapani	25.910.285,60	10.925.400,42
Totale	386.826.611,40	111.611.702,44
	498.438.313,84	

Elaborazione Corte dei conti. Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana

Nell'esercizio in esame, il carico dei ruoli tributari di spettanza regionale affidato a "Riscossione Sicilia S.p.a.", è stato pari a 3.764 milioni, sostanzialmente in linea rispetto ai 3.744 milioni del 2017; il carico dei ruoli delle entrate proprie della Regione ammonta, invece, a 75 milioni, in aumento del 74,41 per cento rispetto ai 43 milioni del 2017: nell'anno 2018, pertanto, il dato relativo alla riscossione di entrate proprie della Regione siciliana affidate all'Agente evidenzia un incremento tanto più significativo in quanto interrompe l'andamento sempre decrescente registrato fin dall'esercizio 2014.

Il carico complessivo dell'anno 2018, pertanto, ammonta a 3.839 milioni e segna un incremento dell'1,35 per cento rispetto ai 3.787 milioni del 2017.

L'ammontare complessivo delle riscossioni, riferibili anche ai carichi pregressi, è, invece, pari a 498,4 milioni di euro e registra una sensibile diminuzione del 20,6 per cento rispetto

ai 623,5 milioni di euro del 2017; di questi, 111,6 milioni afferiscono a versamenti diretti ex S.A.C.¹⁴⁶.

Nella tabella che segue viene riportato l'andamento complessivo dei ruoli affidati all'agente della riscossione nel triennio 2016 - 2018; vengono altresì riportate le riscossioni complessive effettuate per ciascun anno, riferibili anche a carichi di esercizi pregressi.

Tabella 5.12 - Andamento complessivo ruoli di pertinenza della Regione siciliana (carico lordo) e riscossione nei singoli anni 2016 - 2018 (in migliaia di euro)

<i>Descrizione</i>	2016	2017	2018	Var. % 2018/2017
a) Totale carico ruoli erariali	3.397.997	3.743.935	3.763.806	+0,53
b) Totale ruoli entrate proprie	58.021	43.604	75.167	+72,39
c) Totale ruoli anno	3.456.018	3.787.539	3.838.974	+1,36
d) Totale riscossioni +VV.DD - comprensive di iscrizioni pregresse	416.378	623.547	498.438	-20,06

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana.

La tabella seguente dimostra come l'andamento della riscossione, che a partire dagli anni 2012-2013 registrava una diminuzione complessiva del volume degli incassi, ha avuto un significativo decremento con riferimento ai dati degli esercizi 2017 e 2018, in parte condizionata dagli effetti dei provvedimenti di rottamazione dei ruoli.

L'andamento della riscossione in Sicilia continua ad attestarsi su livelli particolarmente modesti; la situazione è aggravata dalla profonda crisi finanziaria e gestionale di Riscossione Sicilia S.p.a., che dal 2010 in poi ha chiuso tutti i bilanci con pesanti risultati negativi sintomatici di attività gestionale assolutamente inadeguata. Va, tuttavia, rilevato che l'andamento delle riscossioni può ritenersi in parte condizionato dalla particolare

¹⁴⁶ Si tratta dei versamenti comprendenti gli introiti dei soppressi Servizi Autonomi di Cassa, esistenti presso gli uffici IVA, del registro, delle conservatorie immobiliari, il cui sistema di versamento è stato unificato secondo le modalità previste dall'art. 3, comma 138, della legge delega 23 dicembre 1996, n. 662.

situazione negativa dell'economia regionale che, notoriamente, interessa quasi tutti i settori produttivi.

Tabella 5.13 - Andamento effettivo delle riscossioni

anno	TOTALE ENTI			ERARIO		
	Carico netto procedibile	Carico riscosso	% riscosso su carico netto procedibile	Carico netto procedibile	Carico riscosso	% riscosso su carico netto procedibile
2000	2.582.559.017	686.142.592	26,57%	1.248.144.016	151.000.699	12,10%
2001	1.241.567.013	383.907.881	30,92%	643.118.559	99.027.948	15,40%
2002	1.412.176.854	360.075.928	25,50%	765.920.336	88.988.530	11,62%
2003	1.465.351.283	454.283.413	31,00%	837.024.504	151.959.898	18,15%
2004	1.597.203.719	449.497.409	28,14%	685.460.440	100.443.774	14,65%
2005	1.734.150.710	485.732.266	28,01%	732.718.902	132.548.121	18,09%
2006	3.332.558.556	730.934.828	21,93%	2.136.358.837	360.529.798	16,88%
2007	2.484.554.936	511.731.791	20,60%	1.450.081.519	200.396.855	13,82%
2008	3.127.961.741	640.852.185	20,49%	1.692.653.300	227.490.654	13,44%
2009	3.319.163.833	594.106.582	17,90%	1.945.409.704	190.234.945	9,78%
2010	3.759.605.827	587.016.253	15,61%	2.302.166.526	208.869.906	9,07%
2011	3.727.830.434	546.258.927	14,65%	2.562.036.535	225.137.365	8,79%
2012	4.172.903.533	564.856.210	13,54%	2.516.202.435	158.309.117	6,29%
2013	4.167.031.347	382.660.203	9,18%	2.693.825.424	165.315.416	6,14%
2014	4.364.254.510	361.607.415	8,29%	2.658.056.392	168.570.898	6,34%
2015	4.302.703.397	305.563.192	7,10%	2.960.449.615	177.961.918	6,01%
2016	4.277.794.287	249.109.474	5,82%	2.518.390.907	122.153.364	4,85%
2017	5.377.438.810	67.371.147	1,25%	3.462.518.868	32.577.447	0,94%
2018	5.609.564.809	65.212.475	1,16%	3.283.576.955	24.026.029	0,73%
Totale	62.056.374.616	8.426.920.171	13,57%	37.094.113.774	2.985.542.682	8,04%

Elaborazione Corte dei conti. Sezioni riunite per la Regione siciliana

I risultati della riscossione, infine, devono intendersi al lordo delle somme spettanti all'Agente della riscossione:

- 1) quale compenso per il servizio svolto nel 2018¹⁴⁷, per complessivi euro 9.161.181,56, trattenuto dall'agente della riscossione all'atto del riversamento delle somme riscosse e regolato contabilmente¹⁴⁸ con imputazione al capitolo di spesa 216516;
- 2) quale compenso per riscossioni ex S.A.C. nel 2018¹⁴⁹, per complessivi 2.557.961,16, impegnato e pagato¹⁵⁰ contabilizzandolo allo stesso capitolo di spesa sul quale, inoltre, è stato disposto il rimborso dei costi per procedure esecutive poste in essere nell'anno 2017, ammontanti a complessivi 3.670.543,97.

Tabella 5.14 - Compenso sulle riscossioni distinto per provincia - anno 2018

Sede	RISCOSSIONI		COMPENSI E AGGI	
	Ruoli	VV.DD ex SAC	Riscoss. ruoli	VV.DD ex SAC
Agrigento	23.075.200,31	7.853.262,98	575.673,27	196.889,74
Caltanissetta	15.845.593,70	4.892.726,22	399.646,33	110.600,56
Catania	101.888.836,30	23.576.176,19	2.103.971,17	521.685,40
Enna	8.133.659,70	2.859.610,83	202.461,66	76.406,95
Messina	57.755.016,93	17.029.436,17	1.458.450,22	389.420,32
Palermo	92.787.535,24	28.070.958,15	2.298.943,77	631.421,46
Ragusa	25.593.652,71	7.971.416,12	626.947,72	183.885,61
Siracusa	35.836.830,91	8.432.715,36	862.677,05	195.818,04
Trapani	25.910.285,60	10.925.400,42	632.410,37	251.833,08
Totale	386.826.611,40	111.611.702,44	9.161.181,56	2.557.961,16
	498.438.313,84		11.719.142,72	

Elaborazione Corte dei conti. Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana

¹⁴⁷ Ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999, come novellato dall'art. 9 del decreto legislativo n. 159 del 2015.

¹⁴⁸ con DDS n.198 del 28 febbraio 2018.

¹⁴⁹ Ai sensi degli artt.2 e 4 del decreto legislativo n. 237 del 1997.

¹⁵⁰ con DDS n.197 del 28 febbraio 2018.

Come può evincersi dalla tabella seguente, l'entità dei rimborsi per aggi, spese di notifiche e procedure esecutive è notevolmente diminuito nell'esercizio 2018, a causa della diminuzione del volume delle riscossioni dovuto agli effetti dilatori delle scadenze dei pagamenti disposti dalle norme introdotte dal legislatore per la definizione agevolata, così pure registrano un andamento decrescente i compensi per le riscossioni ex S.A.C., i cui versamenti sono in flessione.

Tabella 5.15 - Andamento degli oneri per aggi, compensi e rimborsi all'Agente della riscossione anni 2011-2018

Anno	Compensi su Riscossioni ex S.A.C.	Aggi	Rimborso spese per procedure esecutive e notifiche cartelle
2011	7.712.228,36	6.348.876,36	5.924.426,58
2012	7.403.561,61	5.013.060,97	5.652.836,41
2013	7.130.457,05	6.413.751,68	5.434.461,43
2014	6.406.701,17	8.091.174,63	4.337.040,61
2015	4.794.813,13	5.639.244,32	6.312.393,78
2016	4.320.774,14	5.798.029,63	7.948.607,17
2017	3.119.322,60	14.440.315,79	3.670.543,97
2018	2.557.961,16	9.161.181,56	Istruttoria in corso

Elaborazione Corte dei conti. Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati forniti dalla Regione siciliana

Il Dipartimento regionale finanze e credito ha comunicato¹⁵¹ che l'Agente della riscossione ha riferito di aver accolto, nel corso del 2018, 39.663 istanze di rateazione ex art. 19 del D.P.R. n.602 del 1973, relative ad un carico di euro 520.765.196, mentre non sono state accolte o sono state dichiarate decadute 2.772 istanze, per un carico di euro 258.666.676.

Nel corso del 2018, il numero degli sgravi emessi dall'Amministrazione finanziaria rimane elevato, con 60.431 provvedimenti, ancorché in flessione rispetto al precedente anno (62.238).

¹⁵¹ Nota prot. n. 8764 del 23 aprile 2019.

Il competente ufficio dell’Agenzia delle entrate ha comunicato¹⁵² di aver concesso provvedimenti di sospensione della riscossione di tributi per complessivi euro 138.969.202 (rispetto ai 1.489 provvedimenti nel corso del 2017 per euro 191.253.938).

Nel 2018 nell’ambito delle procedure immobiliari intraprese, l’Agente della riscossione riferisce¹⁵³ di aver effettuato 96 pignoramenti immobiliari ed emesso 3.674 comunicazioni preventive d’ipoteca; i preavvisi di fermo amministrativi complessivamente sono stati pari a 2.066.

Le direzioni provinciali dell’Agenzia, nell’ambito delle proprie competenze, hanno effettuato complessivamente 458 segnalazioni (c.d. “azioni mirate”) all’Agente della riscossione (588 nel 2016), in conformità alle istruzioni operative impartite dalla Direzione regionale.

Il controllo di competenza dell’Agenzia delle entrate sulle quote inesigibili finalizzato all’eventuale diniego del discarico continua a non essere effettuato per effetto dei continui differimenti dei termini (da ultimo, articolo 3, comma 19 del decreto-legge n. 119 del 2018, convertito con legge n. 136 del 2018).

Di fatto, allo stato attuale, l’Agenzia delle entrate non può esercitare la principale attività di controllo sull’operato dell’Agente della riscossione secondo le norme del decreto legislativo n. 119 sopra citato, né può applicare le relative sanzioni previste dall’art. 47 e seguenti.

Nel corso del 2018, altresì, è proseguito il monitoraggio delle “grandi morosità”, con la trattazione di 77 casi (105 nel 2017) e con il sollecito all’Agente della riscossione finalizzato all’espletamento di attività cautelari che non risultavano intraprese.

In conclusione, è innegabile che la flessione del volume delle riscossioni da ruolo registratosi in maniera significativa nel corso del 2018 costituisca, da un lato, effetto dalla inadeguata attività gestionale di Riscossione Sicilia Spa e, dall’altro, l’effetto indotto dai provvedimenti di definizione agevolata previsti dal citato decreto legislativo n. 193 del 2016, a cui hanno fatto seguito i benefici dei decreti-legge n. 148 del 2017 e n. 119 del 2018.

L’estensione della definizione agevolata anche ai carichi affidati fino al 31 dicembre 2017 comporterà il protrarsi di ulteriori effetti negativi sul volume delle riscossioni anche per buona parte del 2019: tuttavia, come già rilevato in ambito statale in sede di relazione sul

¹⁵² Nota prot. n. 16 del 29 aprile 2019.

¹⁵³ Nota prot. n. 124090 del 10 aprile 2019.

rendiconto dello Stato per l'esercizio 2018, sarà compito dell'Agente della riscossione verificare il puntuale rispetto, alle scadenze prefissate, del versamento operato in forza della definizione agevolata al fine di evitare che un istituto di favore per il contribuente in momentanea difficoltà economica si trasformi in ulteriore strumento dilatorio per ritardare il più possibile il pagamento del debito d'imposta.

6. L'ANDAMENTO DELLA SPESA

SOMMARIO 6.1 *L'andamento della spesa - gestione di competenza.* – 6.2 *Il Fondo Pluriennale Vincolato* – 6.3 *Debiti fuori bilancio e partite sospese* – 6.4 *Analisi della spesa per missioni* – 6.5. *L'andamento della spesa - gestione dei residui.*

6.1 L'andamento della spesa - gestione di competenza

Le dinamiche di lungo termine della spesa dimostrano un sempre più marcato orientamento alla gestione corrente e una bassissima propensione agli investimenti, in netto contrasto con la strategia enunciata dal Governo regionale in sede di Documento di Economia e Finanza Regionale 2018/2020 (DEFR).

Il quadro tendenziale di finanza pubblica regionale 2018-2020¹⁵⁴ stimava, infatti, per il 2018:

- per la spesa corrente una somma di euro 15.273.616 migliaia di euro a fronte di somme stanziare per il medesimo esercizio pari a 16.258.004 migliaia di euro, di cui impegnate 15.221.627 migliaia di euro;
- per la spesa in conto capitale una somma pari a 3.737.895 migliaia di euro a fronte di somme stanziare per il medesimo esercizio pari a 3.102.605 migliaia di euro, di cui impegnate solo 1.127.198 migliaia euro.

L'analisi decennale dei dati di rendiconto mostra chiaramente come, a partire dal 2009, la spesa corrente si sia stabilizzata, mentre la spesa in conto capitale ha subito un drastico ridimensionamento.

In particolare, gli stanziamenti definitivi relativi alle spese correnti sono passati da 17.725 milioni di euro del 2009 (pari al 57% della spesa totale¹⁵⁵) a 16.258 milioni di euro del 2018 (70,41% della spesa totale), mentre quelli per spese in conto capitale si sono ridotti da 13.150 milioni di euro del 2009 (42,3% della spesa totale) a 3.103 milioni di euro circa del 2018 (13,45% della spesa totale).

¹⁵⁴ A pag. 78 del DEFR 2018-2020 (approvato dalla Giunta Regionale con Delibera n. 77 del 13 febbraio 2018).

¹⁵⁵ La spesa totale, con riferimento agli stanziamenti definitivi, è da intendersi sempre al netto del disavanzo finanziario.

Tabella 6.1 - Stanziamenti definitivi di spesa per titoli 2009-2018- valori assoluti

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 - Spese correnti	17.725	16.278	16.609	16.431	18.561	17.451	15.419	16.727	17.499	16.258
2 - Spese in conto capitale	13.150	13.934	14.834	9.691	10.611	8.887	5.186	4.269	4.222	3.103
Totale generale (netto disavanzo e partite giro)	31.085	31.050	31.694	26.349	29.432	27.578	26.473	27.569	28.248	23.088

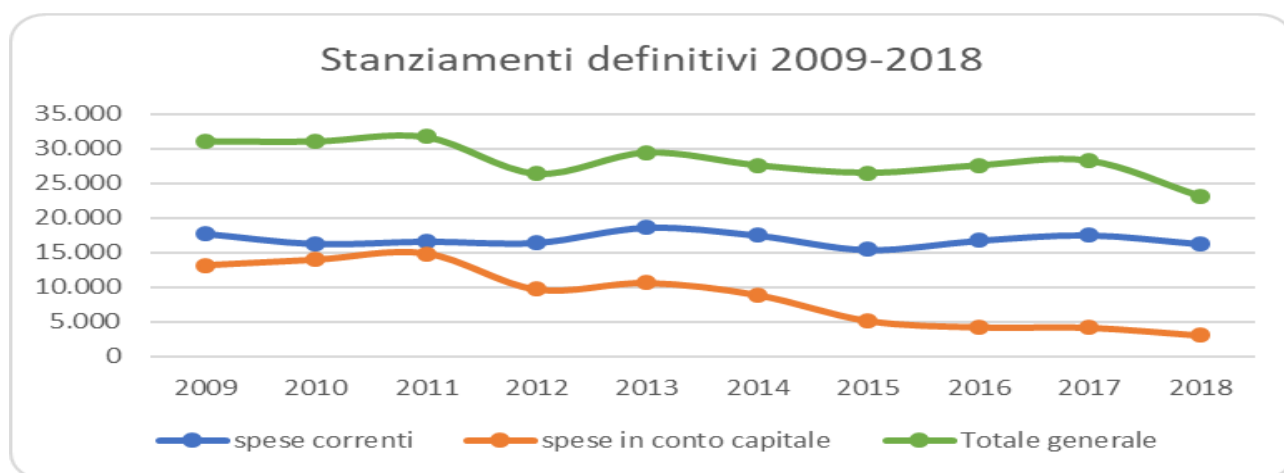
Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro. Il totale generale della spesa è al netto del disavanzo finanziario e delle partite di giro/servizi per conto terzi.

Tabella 6.2 - Stanziamenti definitivi di spesa per titoli 2009-2018 - valori percentuali

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 - Spese correnti	57,02	52,42	52,40	62,36	63,07	63,28	58,24	60,67	61,95	70,42
2 - Spese in conto capitale	42,30	44,88	46,81	36,78	36,05	32,23	19,59	15,48	14,95	13,44
Totale generale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro. Il totale generale della spesa è al netto del disavanzo finanziario.

Grafico n. 6.1



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale per l'esercizio 2018.

Analogo andamento registrano gli impegni che passano, con riferimento alle spese correnti, da 15.518 milioni di euro del 2009 (pari all'83,34% della spesa totale) a 15.222 milioni di euro (90,68%), mentre, in relazione alle spese in conto capitale, passano da 2.892 milioni di euro (pari al 15,53% della spesa totale) a 1.127 milioni di euro (6,71%).

Tabella 6.3 - Impegni di spesa per titoli 2009-2018- valori assoluti

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 - Spese correnti	15.518	14.893	15.584	15.447	16.419	16.478	14.435	15.711	15.334	15.222
2 - Spese in conto capitale	2.892	3.531	3.780	2.878	1.783	3.189	1.800	1.452	1.038	1.127
Totale generale (netto partite giro)	18.620	19.259	19.558	18.536	18.449	19.909	19.432	21.052	17.003	16.787

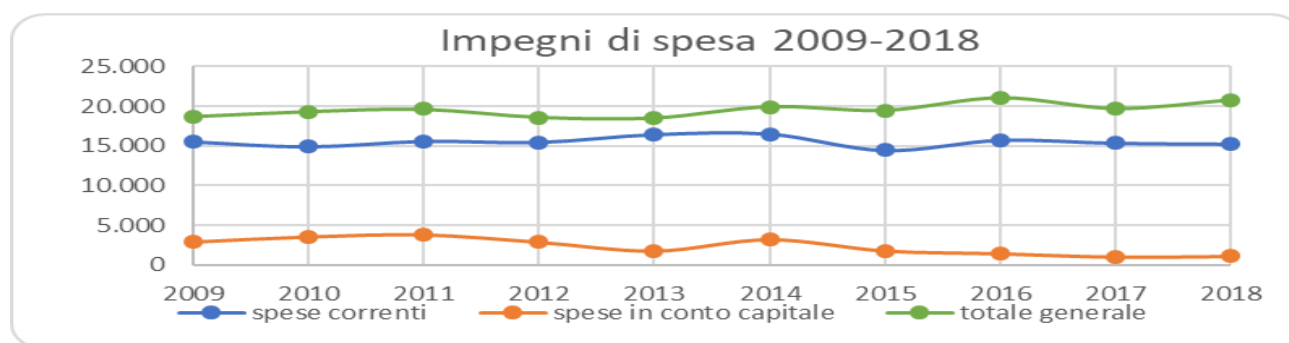
Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro.

Tabella 6.4 - Impegni di spesa per titoli 2009-2018 - valori percentuali

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 - Spese correnti	83,34	77,33	79,68	83,33	89,00	82,77	74,28	74,63	90,18	90,68
2 - Spese in conto capitale	15,53	18,33	19,33	15,53	9,66	16,02	9,26	6,90	6,10	6,71
Totale generale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali.

Grafico 6.2 - - Impegni di spesa per titoli 2009-2018



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale per l'esercizio 2018.

Ancora più marcato il fenomeno osservato dal punto di vista dei pagamenti, ove le spese correnti crescono, sia in valore assoluto sia in termini percentuali, da 13.143 milioni di euro del 2009 (pari all'87,84% della spesa totale) a 14.171 milioni di euro del 2018 (92,59% della spesa totale), mentre le spese in conto capitale si riducono da 1.609 milioni di euro del 2009 (pari al 10,76% della spesa totale) a 744 milioni di euro del 2018 (4,86%) raggiungendo il minimo storico assoluto.

Le dinamiche appena descritte caratterizzano anche l'ultimo triennio.

Tabella 6.5 - Pagamenti per titoli 2009-2018 -valori assoluti

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 - Spese correnti	13.143	12.253	11.484	10.176	11.997	11.513	12.731	14.525	14.110	14.171
2 - Spese in conto capitale	1.609	1.586	1.713	1.240	912	1.001	1.420	1.001	795	744
Totale generale (netto partite giro)	14.963	14.674	13.390	11.627	13.156	12.757	17.053	16.739	15.537	15.305

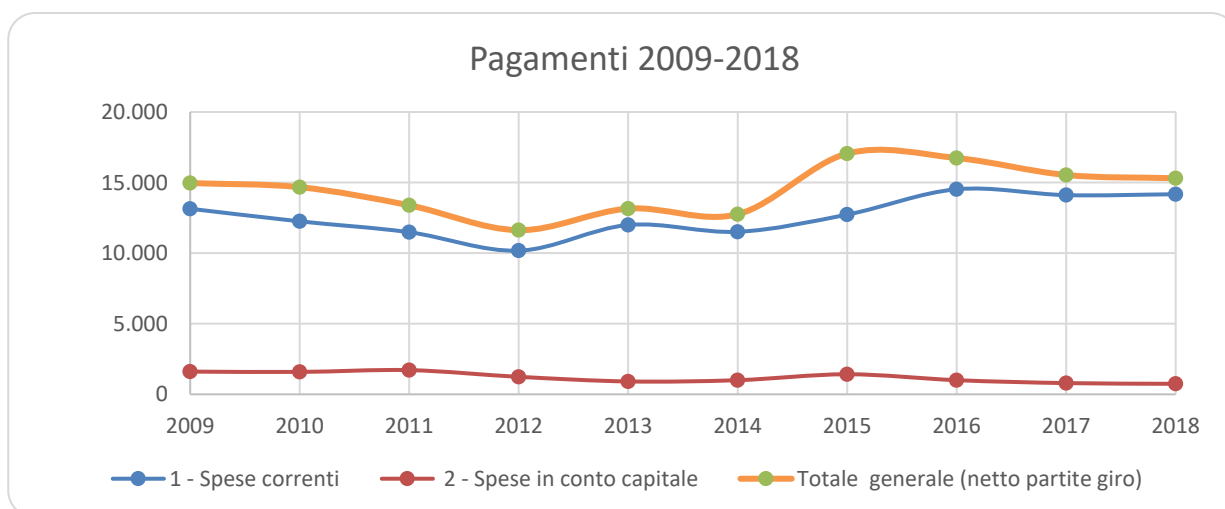
Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro.

Tabella 6.6 - Pagamenti per titoli 2009-2018 -valori percentuali

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 - Spese correnti	87,84	83,50	85,76	87,52	91,19	90,25	74,66	86,78	90,82	92,59
2 - Spese in conto capitale	10,76	10,81	12,79	10,66	6,93	7,85	8,33	5,98	5,12	4,86
Totale generale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali.

Grafico 6.3 - Pagamenti per titoli 2009-2018



Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale per l'esercizio 2018.

In merito ai pagamenti, con il deferimento disposto con il decreto di convocazione n.11/2019/SS.RR./PARI del 26.11.2019 per la udienza di preparifica del 5.12.2019, è stato rilevato che, a seguito dell'esame dei titoli di pagamento, il cui elenco viene trasmesso mensilmente con i modelli riepilogativi (mod. 37 tes) da Unicredit Spa, istituto cassiere della Regione siciliana, fosse emersa un'incongruenza tra il valore finale indicato dal rendiconto generale (18.414.310.972,41 euro in conto competenza e 1.315.940.401,64 in conto residui) e quanto risultante dall'elaborazione in sede di controllo dei suddetti elenchi mensili (18.419.429.861,05 euro in conto competenza e 1.316.097.220,82 in conto residui), con possibili refluenze sulla quantificazione del risultato di amministrazione.

Le discordanze rilevate per ciascun Assessorato ammontavano ad un totale complessivo di oltre 5 milioni di euro, nello specifico 5.118.888,64 euro in conto competenza e 156.819,18 euro in conto residui (complessivamente 5.275.707,82 euro):

L'Amministrazione regionale, invitata a fornire i necessari chiarimenti con supporto di adeguata documentazione, con nota n.64582 del 28.11.2019 (il cui contenuto è stato, sul punto, ribadito con nota n.66031 del 4.12.2019), ha comunicato che "a seguito di un'anomalia verificatasi nel sistema informatico dell'Istituto cassiere, sono stati erroneamente inseriti duplici pagamenti per un importo pari a € 5.275.707,82, nei flussi mensili inviati a Codesta Ecc.ma Corte, relativi ai capitoli di spesa di seguito elencati e di cui si sta provvedendo alla relativa rettifica".

In proposito, acquisita la certificazione del Fondo di cassa al 31.12.2018 da parte dell'Istituto cassiere, poiché le risultanze in esso attestata, sono corrispondenti a quelle del

rendiconto in esame, si ritiene di potere confermare la presenza di un’*“anomalia nel sistema informatico dell’Istituto cassiere”*, come denunciata dall’amministrazione regionale, che non ha dato vita ad effettiva duplicazione di pagamenti e richiedente, quindi, soltanto una mera procedura informatica di *“rettifica”*.

A conferma di ciò, con nota n. 66596 del 6.12.2019, la Regione ha trasmesso una lista dei titoli di spesa i cui pagamenti sono stati erroneamente duplicati e *“apposito flusso per la correzione delle anomalie di che trattasi”*, precisando che *“l’Istituto cassiere ha comunicato che i modelli 114Tes relativi ai mesi di Giugno, Luglio, Agosto e Settembre 2018, sono stati già forniti debitamente corretti nel mese di Dicembre 2018”*.

6.1.1 Gli stanziamenti definitivi

Tra il 2016 e il 2018, gli stanziamenti definitivi relativi alle spese correnti si sono ridotti del 2,8%, mentre quelli per le spese in conto capitale hanno registrato una riduzione del 27,31%.

Prendendo a riferimento il valore totale degli stanziamenti definitivi delle spese di competenza, pari nel 2018 a 23.088 milioni di euro, si evidenzia, rispetto all’esercizio precedente (25.516 milioni di euro), una riduzione del 9,52 per cento, dovuto in parte alla contrazione delle spese correnti (- 7,09%; 16.258 milioni di euro contro 17.499 milioni di euro dell’esercizio precedente) e in parte al decremento delle spese in conto capitale (- 26,5%; 3.103 milioni di euro a fronte di 4.222 milioni di euro del 2017) come esposto nella tabella seguente.

Tabella 6.7 - Stanziamenti definitivi 2016-2017-2018

	2016	2017	SCOSTAMENTO 2016-2017	VAR %	2018	SCOSTAMENTO 2017-2018	VAR %
STANZIAMENTI DEFINITIVI	24.883	25.516	633	2,54	23.088	-2.428	-9,52
SPESA CORRENTE	16.727	17.499	772	4,61	16.258	-1.241	-7,09
SPESA C/CAPITALE	4.269	4.222	-47	-1,11	3.103	-1.119	- 26,50

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali.

Valori in milioni di euro.

Tabella 6.8 - Stanziamenti definitivi di spesa suddivisi per titoli- esercizi 2016-2017 2018

	2016	2017	SCOSTAMENTO 2016-2017	VAR %	2018	SCOSTAMENTO 2017-2018	VAR %
1 - SPESE CORRENTI	16.727	17.499	772	4,61	16.258,00	-1.241	-7,09
2 - SPESE IN CONTO CAPITALE	4.269	4.222	-47	-1,10	3.102,60	-1.119	-26,51
3 - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	1.047	1.019	-29	-2,73	1.021,64	3	0,30
4 - RIMBORSO PRESTITI	2.840	2.777	-64	-2,24	2.705,43	-71	-2,57
7 - SERVIZI CONTO TERZI	2.686	2.731	46	1,70	5.836,75	3.105	113,69
TOTALE GENERALE	27.569	28.248	678	2,46	28.924	677	2,40

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali.

Valori in milioni di euro

Rispetto alle previsioni finali di competenza pari a 23.088 milioni di euro (al netto delle partite di giro e della quota di disavanzo di amministrazione), nel 2018 sono state impegnate spese per 16.787 milioni di euro (al netto delle partite di giro) imputate allo stesso esercizio. Nel fondo pluriennale vincolato sono rappresentati gli impegni imputati agli esercizi successivi per 918 milioni di euro.

Le economie di competenza, date dalla differenza tra le previsioni di spesa e gli impegni totali, risultano pertanto pari a 5.383 milioni di euro.

6.1.2 Le spese impegnate

La capacità di impegno nel 2018 è pari al 76,68% registrando un valore più elevato rispetto all'esercizio precedente, pari al 71,18%.

Anche sotto questo profilo emergono sostanziali differenze tra spesa corrente e spesa in conto capitale. E infatti, mentre le spese correnti registrano costantemente, nel triennio, un tasso di attivazione sempre superiore al 90%, le spese in conto capitale oscillano tra il 42,13% e 54,33%.

Tabella 6.9 - Capacità di impegno - esercizi 2016-2017-2018

ESERCIZIO	PREVISIONI DEF. DI COMPETENZA	IMPEGNI	FPV	ECONOMIE IN CONTO COMPETENZA	VAR. % (I+FPV)/CP
2016	24.883	18.379	1.299	5.205	79,08
2017	25.516	17.003	1.158	7.423	71,18
2018	23.088	16.787	918	5.383	76,68

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro. N.B. Le previsioni definitive di spesa sono calcolate al lordo delle voci del bilancio di previsione che per natura non possono essere oggetto di impegno.

Tabella 6.10 - Capacità di impegno Spesa corrente - esercizi 2016-2017-2018

ESERCIZIO	PREVISIONI DEF. DI COMPETENZA	IMPEGNI	FPV	ECONOMIE IN CONTO COMPETENZA	VAR. % (I+FPV)/CP
2016	16.727	15.711	512	504	96,99
2017	17.499	15.334	445	1.720	90,17
2018	16.258	15.222	356	680	95,82

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro.

Tabella 6.11 - Capacità di impegno Spesa conto capitale - esercizi 2016-2017-2018

ESERCIZIO	PREVISIONI DEF. DI COMPETENZA	IMPEGNI	FPV	ECONOMIE IN CONTO COMPETENZA	VAR. % (I+FPV)/CP
2016	4.269	1.452	763	2.054	51,88
2017	4.222	1.038	741	2.443	42,13
2018	3.103	1.127	559	1.419	54,33

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro.

Gli impegni di spesa, al netto delle partite di giro, che erano stati contabilizzati nel 2017 in 17.003 milioni di euro, registrano nel 2018 un decremento dell'1,27% raggiungendo il valore di 16.787 milioni di euro, con una riduzione complessiva nel triennio pari a circa l'8,7%.

Tale riduzione è da imputare alle spese correnti (-0.73%) come evidenziato nella tabella seguente.

In misura controtendenziale si registra un leggero incremento delle spese in conto capitale che passano da 1.038 milioni di euro nel 2017 (con una notevole riduzione rispetto al 2016) a 1.127 milioni di euro nel 2018 con una variazione percentuale dell'8,6%.

Tabella 6.12 - Variazione degli impegni (al netto dei servizi c/terzi-partite di giro) esercizi 2016-2017-2018

	2016	2017	SCOSTAMENTO 2016-2017	VAR%	2018	SCOSTAMENT O 2017-2018	VAR%
TOTALE IMPEGNI	18.379	17.003	-1.376	-5,42	16.787	-215,94	-1,27
IMPEGNI C/CORRENTE	15.711	15.334	-377	-6,1	15.222	-112,37	-0,73
IMPEGNI C/CAPITALE	1.452	1.038	-414	-24,25	1.127	89,26	8,60

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali.
Valori in milioni di euro.

Gli impegni registrano in valore assoluto un decremento di 215,94 milioni di euro (-1,27%) rispetto al dato del precedente esercizio.

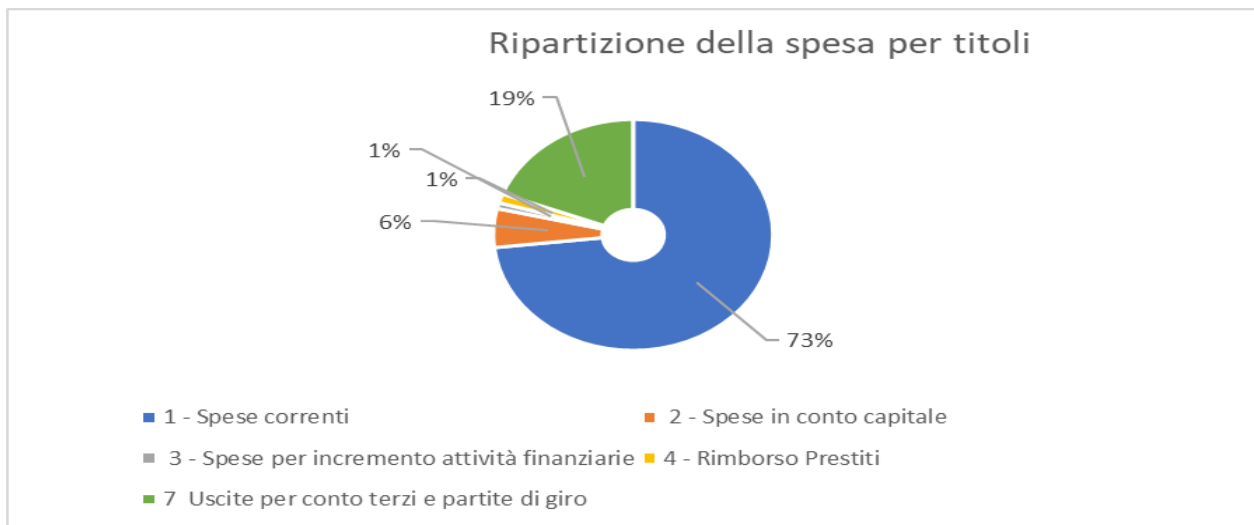
Nella tabella e nel grafico seguenti sono rappresentati gli impegni dell'esercizio 2018, distinti per titoli:

Tabella 6.13 - Composizione della spesa per titoli (impegni) - biennio 2017/2018

	2017	INCIDENZA %	2018	INCIDENZA %
1 - SPESE CORRENTI	15.334	77,97	15.222	73,25
2 - SPESE IN CONTO CAPITALE	1.038	5,28	1.127	5,42
3 - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	371	1,88	172	0,83
4 - RIMBORSO PRESTITI	261	1,33	266	1,28
TOTALE NETTO SERVIZI CONTO TERZI	17.003	86,46	16.787	80,79
7 SERVIZI CONTO TERZI	2.663	13,54	3.993	19,21
TOTALE GENERALE	19.666	100	20.780	100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali.

Valori in milioni di euro

Grafico 6.4 - Composizione della spesa per titoli (impegni)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale per l'esercizio 2018.

Gli impegni per spese correnti, 15.222 milioni di euro nel 2018, costituiscono il 90,7% di quelli complessivi al netto dei servizi conto terzi-partite di giro e il 73,25% del totale generale della spesa; gli impegni per spese in conto capitale, 1.127 milioni di euro nel 2018, risultano pari al 28,2% degli impegni complessivi al netto dei servizi conto terzi-partite di giro e al 5,42% del totale generale della spesa.

Gli impegni per rimborso prestiti ammontano a 266 milioni di euro, segnando un'incidenza di 6,6 punti percentuali sulle spese al netto dei servizi conto terzi-partite di giro e dell'1,28% sul totale generale della spesa.

6.1.3 Le spese pagate

A fronte delle spese complessive impegnate nell'esercizio, pari a euro 16.787 milioni di euro, i pagamenti in conto competenza, al netto dei servizi in conto terzi, ammontano a 15.306 milioni di euro, con un indice di pagamento pari al 91,18%, mentre i residui passivi di nuova formazione si sono attestati a 1.481 milioni di euro: rispetto all'esercizio precedente diminuiscono i pagamenti (- 1,49%), mentre aumentano i residui passivi di competenza (7,16%).

La tabella seguente illustra l'incidenza dei pagamenti in conto competenza nel triennio 2016-2018 al netto dei servizi conto terzi-partite di giro.

Tabella 6.15 - Incidenza percentuale dei pagamenti sugli impegni - esercizi 2016-2017-2018

ESERCIZIO	IMPEGNI (I)	PAGAMENTI (P)	INCIDENZA (P/I) %	RESIDUI/C	INCIDENZA % (R/I)
2016	18.379	16.739	91,08	1.640	8,92
2017	17.003	15.537	91,38	1.383	8,13
Var % 2017/2016	-5,42	-1,83		-31,12	
2018	16.787	15.306	91,18	1.481	8,82
Var% 2018/2017	-1,27	-1,49		7,16	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro. Valori al netto dei servizi in conto terzi

Nell'esercizio 2018 il rapporto impegni/pagamenti risulta elevato per la spesa corrente (93,1%) mentre si riduce notevolmente per le spese in conto capitale (66,02%) rispetto all'esercizio precedente (76,62%).

I pagamenti di competenza per spese correnti aumentano da 14.110 milioni di euro del 2017 a 14.171 milioni di euro del 2018 (+0,43%), mentre si registra una contrazione dei pagamenti di competenza per le spese in conto capitale (-0,64%), nonostante l'incremento degli impegni, con il risultato di attestarsi al 4,04% del totale al netto dei servizi in conto terzi (passando da 795 milioni di euro nel 2017 a 744 milioni di euro nel 2018).

Tabella 6.16 - Composizione della spesa per titoli (pagamenti)- biennio 2017/2018

	2017	INCIDENZA %	2018	INCIDENZA %
1 - SPESE CORRENTI	14.110	78,52	14.171	76,96
2 - SPESE IN CONTO CAPITALE	795	4,43	744	4,04
3 - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	370,49	2,06	124	0,67
4 - RIMBORSO PRESTITI	261	1,45	266	1,44
TOTALE NETTO SERVIZI CONTO TERZI	15.537		15.306	
7 SERVIZI CONTO TERZI	2.433	13,54	3.108	16,88
TOTALE GENERALE	17.970	100	18.414	100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale per l'esercizio 2018. Valori in milioni di euro

6.1.4 Analisi della spesa corrente

Nella tabella seguente sono riassunti i dati contabili relativi alle spese correnti riportati nel rendiconto in esame:

Tabella 6.17 - Prospetto riassuntivo della spesa corrente- esercizio 2018

Residui passivi al 1/1/2018 (RS)		pagamenti in c/residui		Riaccertamenti residui (R)				Residui pass. Da es. preced. (EP= RS-PR+R)	
Prev. def.ve di comp. (CP)		pagamenti in c/competenza		IMPEGNI (I)		Economie di competenza (ECP= Cp-I-FPV)		Residui passivi da esercizio di competenza (EC=I-PC)	
PREV. Def. Di comp. (CP)		Totale pagamenti (TO-PR+PC)		Fondo pluriennale vincolato (fpv)				TOTALE RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE (TR=EP+EC)	
RS	1.732	PR	1.141	R	-19			EP	572
CP	16.258	PC	14.171	I	15.222	ECP	680	EC	1.050
CS	19.336	TP	15.313	FPV	356			TR	1.622

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale.

Valori in milioni di euro.

A fronte di una previsione definitiva di 16.258 milioni di euro, le spese correnti impegnate nell'esercizio sono ammontate a 15.222 milioni di euro.

I pagamenti in conto competenza, pari a 14.171 milioni di euro, esprimono una velocità di pagamento complessiva del 93,1%.

La tabella seguente illustra la scomposizione della spesa corrente nei macroaggregati definiti dai criteri di classificazione del sistema contabile armonizzato.

Tabella 6.18 - Impegni e pagamenti della spesa di parte corrente per macroaggregati esercizio 2018

Macroaggregati	Impegni (I)	Incidenza %	Pagamenti (P)	Incidenza %
Redditi da lavoro dipendente	742,84	4,88	722,83	5,10
Imposte e tasse a carico dell'ente	65,50	0,43	57,30	0,40
Acquisto di beni e servizi	1.447,24	9,51	1.273,28	8,98
Trasferimenti correnti	12.251,21	80,49	11.417,51	80,57
Trasferimenti di tributi	0,08	0	0,08	0
Interessi passivi	275,46	1,81	275,28	1,94
Altre spese per redditi da capitale				
Rimborsi e poste correttive delle entrate	377,41	2,48	366,35	2,59
Altre spese correnti	61,89	0,41	58,84	0,42
Totale generale	15.221,63	100	14.171,47	100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale per l'esercizio 2018. Valori in milioni di euro.

Gli impegni per trasferimenti correnti, pari a 12.251 milioni di euro, rappresentano il 80,49% di quelli del titolo I (e il 72,98% di quelli totali dell'esercizio, al netto dei servizi-conto terzi-partite di giro).

I pagamenti di competenza relativi allo stesso macroaggregato sono pari a 11.417,51 milioni di euro, con un'incidenza dell'80,57% su quelli per spese correnti (e del 62% sul totale dei pagamenti dell'esercizio, al netto dei servizi conto/terzi-partite di giro).

Con riferimento ai redditi da lavoro dipendente¹⁵⁶ si registrano impegni per circa 743 milioni di euro (pari al 4,88% del totale del titolo e al 3,5% di quelli totali dell'esercizio, al netto dei servizi-conto terzi-partite di giro) e pagamenti per 722,83 milioni di euro (5,10% dei pagamenti del titolo e 3,9% sul totale complessivo dell'esercizio, al netto dei servizi-conto terzi-partite di giro).

La tabella seguente illustra l'evoluzione dei macroaggregati della spesa corrente nel triennio 2016-2017-2018; la rappresentazione si riporta soltanto a titolo informativo, considerato che i ripetuti cambi di classificazione dei capitoli all'interno dei macroaggregati non consentono una compiuta analisi di andamento.

¹⁵⁶ Dal confronto tra gli impegni 2018 (euro 742.840.838,61) e gli impegni 2017 (euro 791.074.761,2) emerge che i primi sono diminuiti rispetto ai secondi di euro 48.233.922,59

**Tabella 6.19 - Impegni di spesa di parte corrente suddiviso per macroaggregati
triennio 2016-2018**

Macroaggregati	2018	Incidenza %	2017	Scostamento 2017-2018	Var %	2016	Scostamento 2016-2017	Var%
Redditi da lavoro dipendente	742,84	4,88	791,07	-48,23	-6,10	1.347,79	-556,72	-41,31
Imposte e tasse a carico dell'ente	65,50	0,43	72,47	-6,97	-9,62	71,60	0,87	1,21
Acquisto di beni e servizi	1.447,24	9,51	1.433,75	13,49	0,94	927,60	506,15	54,57
Trasferimenti correnti	12.251,21	80,49	12.090,6	160,55	1,33	10.273,9	1.816,75	17,68
Trasferimenti di tributi	0,08	0,00	0,15	-0,07	-48,57	9,00	-8,85	-98,33
Interessi passivi	275,46	1,81	389,30	-113,84	-29,24	311,61	77,68	24,93
Rimborsi e poste correttive delle entrate	377,41	2,48	509,63	-132,22	-25,94	2.474,91	-1.965,28	-79,41
Altre spese correnti	61,89	0,41	47,18	14,71	31,18	294,23	-247,05	-83,96
Totale generale	15.221,63	100,00	15.334,2	-112,58	-0,73	15.710,6	-376,46	-2,40

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati dei rendiconti generali. Valori in milioni di euro.

Risulta comunque evidente, ai fini di un'analisi della rigidità della spesa corrente regionale, che anche nel 2018 si conferma come, nelle fasi fondamentali delle relative procedure contabili, cioè quelle degli stanziamenti definitivi (16.257,97 milioni di euro), degli impegni (15.221,63 milioni di euro) e dei pagamenti di competenza (14.171,47 milioni di euro), risultino preponderanti tre ambiti di spesa: quella sanitaria - missione 13 "tutela salute" - (9.447,41 per stanziamenti e impegni e 8.637,08 milioni di euro per i pagamenti), gli accantonamenti tributari per il concorso della Regione al raggiungimento degli obiettivi statali di finanza pubblica (1.305 milioni¹⁵⁷) e i redditi di lavoro dipendente (742,84 per stanziamenti e impegni e 722,83 milioni di euro per pagamenti).

¹⁵⁷ Tale importo, contrariamente a quanto accaduto negli esercizi precedenti, ha trovato copertura in risorse ordinarie proprie della Regione e non più mediante utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione.

6.1.5 Analisi della spesa in conto capitale

Dell'evoluzione a medio lungo termine della spesa in conto capitale si è già detto.

Nella tabella seguente sono sintetizzati i dati contabili relativi alla spesa in conto capitale nell'esercizio 2018.

Tabella 6.20 - Prospetto riassuntivo della spesa c/capitale- esercizio 2018

Residui passivi al 1/1/2018 (RS)		pagamenti in c/residui		Riaccertamenti residui (R)				Residui pass. Da es. precd. (EP= RS- PR+R)	
Prev. def.ve di comp. (CP)		pagamenti in c/ompetenza		IMPEGNI (I)		Economie di competenza (ECP= Cp-I-FPV)		Residui passivi da esercizio di competenza (EC=I- PC)	
PREV. Def. Di comp. (CP)		totale pagamenti (TO- PR+PC)		Fondo pluriennale vincolato (fpv)				TOTALE RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE (TR=EP+EC)	
RS	476	PR	103	R	-138		0	EP	236
CP	3.103	PC	744	I	1.127	ECP	1.417	EC	383
CS	2.768	TP	847	FPV	559		0	TR	619

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale.

Valori in milioni di euro.

A fronte di una previsione definitiva di 3.103 milioni di euro, le spese in conto capitale impegnate sono state pari a 1.127 milioni di euro.

Il Fondo pluriennale vincolato (FPV), comprensivo degli impegni reimputati ad esercizi successivi a quello rendicontato, ammonta a 559 milioni di euro.

I pagamenti in conto competenza, pari a 744 milioni, esprimono una velocità di pagamento del 66,02%.

I residui passivi iniziali, pari a 476 milioni, hanno registrato pagamenti per 103 milioni di euro e cancellazioni per 138 milioni, sicché quelli finali risultano pari a 236 milioni con un tasso di smaltimento del 21,64%. Da rimarcare il dato del totale pagamenti in conto capitale (competenza più residui), nuovo minimo storico, pari a euro 847 milioni di euro.

La tabella seguente propone la scomposizione delle spese in conto capitale nei macroaggregati, per i quali valgono le stesse considerazioni circa la scarsa rappresentatività delle serie storiche espresse per le spese correnti.

Tabella 6.21 - Analisi degli impegni e dei pagamenti delle spese in conto capitale per macroaggregati

MACROAGGREGATI	IMPEGNI (I)	INCIDENZA %	PAGAMENTI (P)	INCIDENZA %
TRIBUTI IN CONTO CAPITALE A CARICO DELL'ENTE	0	0	0	0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO DI TERRENI	240,74	21,36	174,65	23,47
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	804,44	71,37	497,28	66,83
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	69,10	6,13	59,49	7,99
ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE	12,92	1,15	12,67	1,70
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	1.127,20	100	744,08	100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale. Valori in milioni di euro.

6.2 Il Fondo Pluriennale Vincolato

A seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato nell'esercizio finanziario 2015, la regione ha costituito il prescritto fondo pluriennale vincolato (FPV) che ha trovato la prima evidenza contabile nel relativo rendiconto. Nella contabilità delle entrate del 2018 tale fondo si è assestato nelle previsioni definitive in complessivi 1.158 milioni di euro circa, di cui 445 milioni di euro per spese correnti e 713 milioni di euro per quelle in conto capitale.

Il prospetto concernente "la composizione del fondo pluriennale vincolato per missioni e programmi", allegato al rendiconto, dà conto della gestione del fondo sul lato della spesa durante l'esercizio 2018; le relative risultanze vengono sintetizzate nella seguente tabella.

Tabella 6.22 - Gestione del FPV – esercizio 2018

FONDO PLURIENNALE VINCOLATO AL 31.12.2018	
DI PARTE CORRENTE	445,49
IN C/CAPITALE	713,30
TOTALE FPV AL 31/12/2017 -(A)	1157,79
SPESE IMPEGNATE NEGLI ESERCIZI PRECEDENTE E IMPUTATE ALL'ESERCIZIO 2018 E COPERTE DAL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	970,39
RIACCERTAMENTO DEGLI IMPEGNI DI CUI ALLA LETTERA B) EFFETTUATA NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2018 (CD. ECONOMIE DI IMPEGNO)	21,94
RIACCERTAMENTO DEGLI IMPEGNI DI CUI ALLA LETTERA B) EFFETTUATA NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2018 (CD. ECONOMIE DI IMPEGNO) SU IMPEGNI PLURIENNALI FINANZIA- DAL FPV E IMPUTA- AGLI ESERCIZI SUCCESSIVIAL 2018	0,00
QUOTA DEL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO AL 31 DICEMBRE DELL'ESERCIZIO 2017 RINVIATA ALL'ESERCIZIO 2019 E SUCCESSIVI	165,47
SPESE IMPEGNATE NELL'ESERCIZIO 2018 CON IMPUTAZIONE ALL'ESERCIZIO 2019 E COPERTE DAL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	698,89
SPESE IMPEGNATE NELL'ESERCIZIO 2018 CON IMPUTAZIONE ALL'ESERCIZIO 2020 E COPERTE DAL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	43,91
SPESE IMPEGNATE NELL'ESERCIZIO 2018 CON IMPUTAZIONE A ESERCIZI SUCCESSIVI A QUELLI CONSIDERA NEL BILANCIO PLURIENNALE E COPERTE DAL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	8,38
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO AL 31 DICEMBRE DELL'ESERCIZIO 2018 DI CUI	916,65
DI PARTE CORRENTE	355,92
IN C/CAPITALE	558,73
INCREMENTO ATTIVITÀ FINANZIARIE	2

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018. Valori in milioni di euro.

Il FPV alla chiusura dell'esercizio 2018 ammonta a 916,65 milioni di euro (di cui 355,92 milioni di parte corrente, 558,73 di parte capitale) con una diminuzione di 241,14 milioni (-20,75%) rispetto al valore iniziale di 1.157,79 milioni euro.

Dei 916,65 milioni di euro costituenti l'ammontare complessivo del FPV, 165,47 milioni (17,97%) costituiscono la quota destinata a dare copertura ad impegni assunti in esercizi precedenti a quello in esame e imputati ad esercizi successivi, già compresi nel fondo. I rimanenti 752,09 milioni di euro (82,02%) costituiscono la quota corrispondente agli

impegni assunti nel 2018 ed imputati al 2019 (698,89 milioni), al 2020 (43,91 milioni) e a esercizi successivi (8,38 milioni di euro).

6.3 Debiti fuori bilancio e partite sospese

Il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, all. n. 4/2 al D. lgs. 118/2011, paragrafo 6.3, prevede che *“anche i pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive non regolarizzati devono essere imputati all’esercizio in cui sono stati eseguiti”*.

L’iter fisiologico in questi casi richiede che l’Amministrazione preveda in bilancio opportuni stanziamenti o accantonamenti da utilizzare al fine delle conseguenti regolarizzazioni, ma ove *“alla fine di ciascun esercizio, risultino pagamenti effettuati dal tesoriere nel corso dell’anno per azioni esecutive, non regolarizzati, in quanto nel bilancio non sono previsti i relativi stanziamenti e impegni, è necessario, nell’ambito delle operazioni di elaborazione del rendiconto, registrare l’impegno ed emettere il relativo mandato a regolarizzazione del sospeso, anche in assenza del relativo stanziamento. ...”*.

In tal caso *“contestualmente all’approvazione del rendiconto, si chiede al Consiglio Regionale il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio segnalando l’effetto che esso produce sul risultato di amministrazione dell’esercizio e le motivazioni che non hanno consentito la necessaria variazione di bilancio”*.

A seguito di nota istruttoria formulata con nota prot. n. 46 del 3/7/2019, l’Amministrazione regionale, con nota prot. n. 38961 del 15/7/2019, ha riferito che, nel corso dell’esercizio 2018, i debiti fuori bilancio, ivi inclusi quelli relativi ai disegni di legge n. 336 e n. 337, ammontano ad euro 176.911.856,78 (cfr. il riepilogo che segue).

	Importo originario	Importo modificato
ddl 337 -lett. e) 2016-2017	16.537.314,25	16.624.918,62
ddl 337 -lett. d) 02016.2017	5.592,48	5.592,48
	16.542.906,73	16.630.511,10
2018- lett a) - n.423 schede		46.738.683,03
2018 -lett.d) - n.1 scheda		1.617,65
2018 - lett. e) - n.180 schede		92.405.539,21
ddl n.336		21.135.505,79
		176.911.856,78
Ulteriori regolarizzazioni per pignoramenti e e/sospeso non dfb		27.105.373,24
Stanziamento 2018		100.000.000,00
somme accantonate nel Risultato di Amministrazione 2017		109.378.278,60
Totale disponibile		209.378.278,60

All'esito della ricognizione effettuata da parte della Regione, con riferimento al primo semestre del 2018, la Giunta Regionale con deliberazione n. 388 dell'1 novembre 2019, ha approvato il disegno di legge avente ad oggetto il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 relativi al I° semestre per un importo pari ad euro 12.758,643,27.

Per quanto riguarda le partite sospese, i pagamenti effettuati dal cassiere nell'esercizio 2018 per la fattispecie in esame ammontano, come di seguito specificato, complessivamente a euro 54.746.331,76.

Tabella 6.23 - Partite sospese da regolarizzare nel corso del 2018¹⁵⁸

DESCRIZIONE	IMPORTO
CONTABILITA' 19 (Commissioni POS Poli Museali)	28.843,61
CONTABILITA' 12 (Commissioni conti correnti postali)	5.453,55
CONTABILITA' 38 (Ordinativi i di pagamento in Conto Sospeso)	26.708.147,34
CONTABILITA' 27 (Pignoramenti)	28.003.882,86
Arrotondamenti lire/euro sull'ex T.U.R.	0,71
Arrotondamenti lire/euro sugli ex Depositi provvisori	3,69
TOTALE	54.746.331,76

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in unità di euro.

Tabella 6.24 - Contabilità 38

Contabilità 38 - Speciali ordini di pagamento in conto sospeso	Importo
1. PRESIDENZA	28.024,59
2. ATTIVITÀ PRODUTTIVE	2.138.629,64
3. BENI CULTURALI E IDENTITÀ	341.647,29
4. ECONOMIA	329.196,66
5. ENERGIA E SERVIZI PUBBLICA	132.657,58
6. FAMIGLIA, POLITICHE SOCIALI E LAVORO	194.968,32
7. AUTONOMIE LOCALI E FUNZIONE PUBBLICA	1.156.022,15
8. INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ	707.997,46
9. ISTRUZIONE E FORMAZIONE	170.392,14
10. AGRICOLTURA, SVILUPPO RURALE E PESCA MEDITERRANEA	9.312.014,40
11. SALUTE	6.630.982,31
12. TERRITORIO E AMBIENTE	4.028.353,15
13. TURISMO, SPORT E SPETTACOLO	1.537.261,65
TOTALE	26.708.147,34

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in milioni di euro

¹⁵⁸ La contabilità 12 trae origine dall'applicazione di commissioni bancarie per l'utilizzo dei POS nei Poli museali, la cui regolarizzazione compete al Dipartimento regionale dei Beni Culturali e dell'Identità siciliana. La contabilità 38 è formata dagli speciali ordini di pagamento all'Istituto cassiere, emessi dalla varie Amministrazioni regionali in conto sospeso per il soddisfo del creditore istante; tali ordini sono emessi essenzialmente in presenza di notificazione di titoli esecutivi derivanti da provvedimenti giurisdizionali. In assenza di fondi sul pertinente capitolo di spesa, è evidente che lo strumento, utilizzabile quale *extrema ratio* nell'impossibilità di seguire la procedura ordinaria, consente l'immediato pagamento del debito, anche al fine di limitare danni all'Erario regionale.

In ordine alle partite contabili sospese per espropriazioni forzate presso terzi, pari a euro 28.003.882,86, la tabella seguente illustra la ripartizione per singole amministrazioni:

Tabella 6.25 - Pignoramenti

PIGNORAMENTI	IMPORTO
1. PRESIDENZA	46.628,04
2. ATTIVITÀ PRODUTTIVE	961.807,86
3. BENI CULTURALI E IDENTITÀ SICILIANA	100.430,89
4. ECONOMIA	1.579.010,86
5. ENERGIA E SERVIZI PUBBLICA UTILITÀ	1.768.370,10
6. FAMIGLIA E LAVORO	826.383,46
7. AUTONOMIE LOCALI E FUNZIONE PUBBLICA	2.482.030,88
8. INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ	628.308,87
9. ISTRUZIONE E FORMAZIONE	14.252.096,97
10. AGRICOLTURA, SVILUPPO RURALE E PESCA MEDITERRANEA	1.423.717,76
11. SALUTE	2.756.591,56
12. TERRITORIO E AMBIENTE	1.166.104,75
13. TURISMO E SPETTACOLO	12.400,86
TOTALE	28.003.882,86

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018. Valori in milioni di euro.

6.4 Analisi della spesa per missioni

La classificazione della spesa per missioni e programmi, che dovrebbe consentire di collegare la funzione di rendicontazione al ciclo di programmazione dell'Ente, risulta nel caso della Regione siciliana di ridotta utilità attesa l'inadeguata rappresentazione di obiettivi e politiche pubbliche nei documenti di programmazione regionale, come più volte rappresentato da queste Sezioni Riunite in sede di Relazione sul rendiconto e di referto all'Assemblea sul DEFR.

La facoltà di non disaggregare le spese di personale per le singole missioni e i programmi, utilizzando in maniera strumentale il programma "Risorse umane", all'interno della missione "Servizi istituzionali, generali e di gestione", per la contabilizzazione

dell'intero aggregato (art. 14, comma 3 bis, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e s.m.i.¹⁶⁰) era esercitabile solo per i primi due esercizi finanziari a decorrere dall'entrata in vigore del predetto decreto legislativo, pertanto fino al 2017, di conseguenza l'analisi della spesa per missioni non è coerente con le disposizioni previste dalla normativa in materia di armonizzazione contabile.

Come già segnalato nelle precedenti relazioni, appare evidente che le singole Missioni esposte in rendiconto, le quali, secondo i principi della nuova disciplina contabile armonizzata, dovrebbero offrire il quadro delle risorse non solo finanziarie e strumentali, ma anche umane, utilizzate per perseguire le funzioni principali e gli obiettivi strategici della Regione, in conseguenza di tale deroga finiscono invece per esporre, solamente dati parziali, non fornendo, pertanto, gli elementi informativi che la normativa armonizzata si prefiggeva.

Come si evince dalla tabella che segue, infatti, le risorse finanziarie, gestite nell'ambito delle singole missioni, vengono esposte nell'apposito allegato al rendiconto, in valori al netto delle spese del personale applicato alla specifica funzione, atteso che tali oneri risultano integralmente imputati alla Missione 1.

Per effetto di tale classificazione, non sorprende l'elevata incidenza della Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione) sul totale generale, a livello di stanziamenti definitivi (23,76%), di impegni (18,48%) e di pagamenti (19,84%), inferiore soltanto alla Missione 13 (Tutela della salute), i cui dati per le tre fasi della spesa indicate, infatti, sono pari rispettivamente al 32,66%, al 48,14% ed al 48,06%.

L'insieme delle risorse delle due missioni incidono per il 56,42 per cento sul totale degli stanziamenti definitivi, per il 66,62 per cento su quello degli impegni e per il 67,9 per cento sul complesso dei pagamenti, rappresentando di conseguenza i principali fattori strutturali della rigidità dei conti pubblici regionali.

I maggiori incrementi di risorse definitive rispetto al 2017 hanno interessato le Missioni 17 (Energia e diversificazione delle fonti energetiche; +644,94%), 20 (Fondi e

¹⁶⁰ Si riporta il testo della norma la quale dispone: "3-bis. Le Regioni, a seguito di motivate ed effettive difficoltà gestionali per la sola spesa di personale, possono utilizzare in maniera strumentale, per non più di due esercizi finanziari, il programma "Risorse umane", all'interno della missione "Servizi istituzionali, generali e di gestione". La disaggregazione delle spese di personale per le singole missioni e i programmi rappresentati a bilancio deve essere comunque esplicitata in apposito allegato alla legge di bilancio, aggiornata con la legge di assestamento e definitivamente contabilizzata con il rendiconto".

accantonamenti; +586,45%), 14 (Sviluppo economico e competitività; +74,92) e 6 (Politiche giovanili, sport e tempo libero; +73,02).

In considerazione della notevole rilevanza per l'economia ed il territorio regionale delle relative politiche pubbliche, vanno, poi, valutate negativamente le minori assegnazioni di bilancio registrate dalle Missioni, 15 (Politiche per il lavoro e la formazione professionale) - 18,66% e 11 (Soccorso civile) -16,53%.

Tabella 6. 26 - Conto del bilancio - Riepilogo generale delle spese per missioni

MISSIONI	RESIDUI PASSIVI AL 1/1 (RS)											
	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (CP)											
	PREVISIONI DEFINITIVE DI CASSA (CS)											
	2016			2017				2018				
	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. 2016-2017 %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. 2017-2018 %	IND.	
DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE	CP	1.448,94	4,99	100	1.955,99	65,45	34,99	134,99	943,37	3,26	-51,77	48,23
1 Servizi istituzionali e generali, di gestione	RS	92,92	2,96	100	72,99	2,44	-21,45	78,55	58,75	1,97	-19,51	80,49
	CP	7.888,06	27,18	100	7.271,00	24,07	-7,82	92,18	7.176,55	23,76	-1,30	98,70
	CS	5.301,96	20,76	100	4.637,14	19,81	-12,54	87,46	4.756,82	20,33	2,58	102,58
4 Istruzione e diritto allo studio	RS	80,79	2,57	100	9,43	0,32	-88,33	11,67	2,06	0,07	-78,18	21,82
	CP	385,87	1,33	100	332,67	1,10	-13,79	86,21	332,41	1,10	-0,08	99,92
	CS	412,85	1,62	100	288,77	1,23	-30,05	69,95	313,50	1,34	8,57	108,57
5 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	RS	34,58	1,10	100	25,52	0,85	-26,22	73,78	26,34	0,88	3,23	103,23
	CP	173,55	0,60	100	145,86	0,48	-15,95	84,05	131,40	0,44	-9,92	90,08
	CS	179,96	0,70	100	125,30	0,54	-30,37	69,63	135,97	0,58	8,52	108,52
6 Politiche giovanili, sport e tempo libero	RS	1,12	0,04	100	1,25	0,04	11,83	111,83	13,78	0,46	1.004,43	1.104,43
	CP	4,60	0,02	100	19,62	0,06	326,30	426,30	33,95	0,11	73,02	173,02
	CS	3,87	0,02	100	19,07	0,08	392,76	492,76	21,76	0,09	14,06	114,06
7 Turismo	RS	3,51	0,11	100	1,77	0,06	-49,50	50,50	5,21	0,17	193,82	293,82
	CP	28,76	0,10	100	44,58	0,15	55,00	155,00	42,79	0,14	-4,01	95,99
	CS	27,56	0,11	100	45,35	0,19	64,54	164,54	41,93	0,18	-7,55	92,45
8 Assetto del territorio ed edilizia abitativa	RS	72,27	2,30	100	51,88	1,74	-28,21	71,79	38,60	1,29	-25,61	74,39
	CP	301,74	1,04	100	313,15	1,04	3,78	103,78	314,34	1,04	0,38	100,38
	CS	213,18	0,83	100	205,16	0,88	-3,76	96,24	270,75	1,16	31,97	131,97
9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	RS	144,29	4,60	100	114,77	3,84	-20,46	79,54	149,62	5,01	30,37	130,37
	CP	617,61	2,13	100	651,77	2,16	5,53	105,53	945,99	3,13	45,14	145,14
	CS	687,97	2,69	100	565,55	2,42	-17,79	82,21	837,82	3,58	48,14	148,14
10 Trasporti e diritto alla mobilità	RS	280,74	8,94	100	180,31	6,03	-35,77	64,23	322,53	10,79	78,87	178,87
	CP	1.166,70	4,02	100	935,99	3,10	-19,78	80,22	1.006,08	3,33	7,49	107,49
	CS	1.137,26	4,45	100	903,14	3,86	-20,59	79,41	1.249,86	5,34	38,39	138,39
11 Soccorso civile	RS	39,63	1,26	100	20,44	0,68	-48,43	51,57	27,02	0,90	32,19	132,19
	CP	157,98	0,54	100	174,18	0,58	10,25	110,25	145,38	0,48	-16,53	83,47
	CS	152,12	0,60	100	96,04	0,41	-36,87	63,13	114,50	0,49	19,22	119,22

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018. Valori in milioni di euro.

segue Tabella 6.26 - Conto del bilancio - Riepilogo generale delle spese per missioni

MISSIONI	RESIDUI PASSIVI AL 1/1 (RS)										
	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (CP)										
	PREVISIONI DEFINITIVE DI CASSA (CS)										
	2016				2017				2018		
		INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.	
12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	RS	30,94	0,99	100	26,25	0,88	-15,15	32,35	1,23	23,21	123,21
	CP	305,33	1,05	100	519,80	1,72	70,24	569,88	1,97	9,64	109,64
	CS	285,20	1,12	100	465,14	1,99	63,09	599,79	2,02	28,95	128,95
13 Tutela della salute	RS	1.410,29	44,92	100	1.459,91	32,19	-31,79	1.325,44	50,37	-9,21	90,79
	CP	9.524,84	32,82	100	9.923,20	29,86	-5,31	9.447,41	32,66	-4,79	95,21
	CS	10.659,79	41,74	100	10.368,57	42,65	-6,37	10.741,02	36,23	3,59	103,59
14 Sviluppo economico e competitività	RS	14,03	0,45	100	53,53	0,62	32,35	16,17	0,61	-69,79	30,21
	CP	430,22	1,48	100	304,12	0,21	-85,05	531,97	1,84	74,92	174,92
	CS	399,40	1,56	100	187,82	0,35	-79,25	377,80	1,27	101,15	201,15
15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale	RS	5,06	0,16	100	68,97	0,37	116,47	65,63	2,49	-4,85	95,15
	CP	556,87	1,92	100	491,34	0,52	-71,59	399,68	1,38	-18,66	81,34
	CS	322,15	1,26	100	409,16	0,72	-47,50	414,67	1,40	1,35	101,35
16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	RS	43,68	1,39	100	36,70	0,85	-41,65	40,29	1,53	9,79	109,79
	CP	429,06	1,48	100	443,71	0,94	-33,83	436,63	1,51	-1,59	98,41
	CS	436,43	1,71	100	428,10	1,32	-29,11	391,93	1,32	-8,45	91,55
17 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	RS	12,88	0,41	100	18,32	0,56	29,98	3,75	0,14	-79,55	20,45
	CP	29,82	0,10	100	6,49	0,01	-94,44	48,35	0,17	644,94	744,94
	CS	41,16	0,16	100	24,70	0,08	-55,30	53,52	0,18	116,68	216,68
18 Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	RS	409,21	13,04	100	21,40	28,84	110,62	80,94	3,08	-90,61	9,39
	CP	981,72	3,38	100	861,86	3,37	3,54	924,35	3,20	-9,06	90,94
	CS	1.284,52	5,03	100	1.016,46	0,00	-100,00	1.005,24	3,39	n.d.	n.d.
19 Relazioni internazionali	RS	0,05	0,00	100	0,00	0,03	1.612,37	0,02	0,00	-97,40	2,60
	CP	1,38	0,00	100	0,92	0,00	-39,90	0,93	0,00	12,39	112,39
	CS	1,30	0,01	100	0,83	0,00	-100	0,96	0,00	N.D.	N.D.
20 Fondi e accantonamenti	RS	0,00	0,00	100	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	CP	1.604,37	5,53	100	2.573,79	0,10	-98,06	213,25	0,74	586,45	686,45
	CS	921,57	3,61	100	31,06	0,00	-100	1.678,23	5,66	N.D.	N.D.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018. Valori in milioni di euro.

segue Tabella 6.26 - Conto del bilancio - Riepilogo generale delle spese per missioni

MISSIONI	RESIDUI PASSIVI AL 1/1 (RS)										
	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (CP)										
	PREVISIONI DEFINITIVE DI CASSA (CS)										
		2016			2017			2018			
	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.	
50 Debito pubblico	RS	0,07	0	100	0	0	0	0	0	N.D.	N.D.
	CP	335,96	1,11	100	502,02	1,66	149,43	386,34	1,28	-23,04	76,96
	CS	335,88	1,44	100	494,02	2,11	147,08	386,34	1,65	-21,80	78,20
60 Anticipazioni finanziarie	RS	0	0	100	0	0	0	0	0	0	0
	CP	0,03	0	100	0	0	0	0	0	0	0
	CS	0,03	0	100	0	0	0	0	0	0	0
99 Servizi per conto terzi	RS	463,20	15,50	100	633,39	21,19	136,74	422,84	14,15	-33,24	66,76
	CP	2.644,73	8,76	100	2.731,46	9,04	103,28	5.836,75	19,32	113,69	213,69
	CS	2.737,14	11,70	100	3.090,88	13,21	112,92	6.257,95	26,74	102,47	202,47
TOTALE MISSIONI	RS	3.139,25	105,04	100	2.988,74	100	95,21	2.361,33	79,01	-20,99	79,01
	CP	27.569,18	91,28	100	28.247,52	93,52	102,46	28.924,43	95,77	2,40	102,40
	CS	25.541,32	109,14	100	23.402,27	100	91,63	29.650,38	126,70	26,70	126,70
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	RS	3.139,25	105,04	100	2.988,74	100	95,21	2.631,33	88,04	-11,96	88,04
	CP	29.018,12	96,08	100	30.203,51	100	104,09	29.867,79	98,89	-1,11	98,89
	CS	25.541,32	109,14	100	23.402,27	100	91,63	29.650,37	126,70	26,70	126,70

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018. Valori in milioni di euro

Tabella 6.27 - Conto del bilancio - riepilogo generale delle spese per missioni

MISSIONI	PAGAMENTI IN C/RESIDUI (PR)										
	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA (PC)										
	TOTALE PAGAMENTI (TP=PR+PC)										
	2016			2017			2018				
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
1 Servizi istituzionali e generali, di gestione	PR	83,92	1,06	100	59,12	3,19	70,45	42,42	2,18	-28,26	71,74
	PC	4.960,50	20,34	100	3.450,26	18,02	69,55	3.565,46	19,84	3,34	103,34
	TP	5.044,43	16,27	100	3.509,38	16,71	69,57	3.607,88	18,12	2,81	102,81
4 Istruzione e diritto allo studio	PR	76,67	1,53	100	6,50	0,35	8,47	0,69	0,04	-89,34	10,66
	PC	214,20	0,71	100	198,78	1,04	92,80	201,60	1,12	1,42	101,42
	TP	290,87	0,89	100	205,27	0,98	70,57	202,29	1,02	-1,45	98,55
5 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	PR	29,12	0,78	100	12,56	0,68	43,15	15,62	0,80	24,36	124,36
	PC	78,55	0,72	100	60,15	0,31	76,58	52,79	0,29	-12,23	87,77
	TP	107,66	0,73	100	72,71	0,35	67,54	68,42	0,34	-5,91	94,09
6 Politiche giovanili, sport e tempo libero	PR	1,03	0,01	100	1,17	0,06	114,12	2,44	0,13	107,84	207,84
	PC	1,97	0,00	100	3,61	0,02	183,86	2,26	0,01	-37,54	62,46
	TP	3,00	0,00	100	4,79	0,02	159,90	4,70	0,02	-1,89	98,11
7 Turismo	PR	2,62	0,03	100	1,13	0,06	43,25	3,42	0,18	201,59	301,59
	PC	12,70	0,28	100	25,04	0,13	197,15	13,26	0,07	-47,06	52,94
	TP	15,32	0,23	100	26,17	0,12	170,81	16,68	0,08	-36,29	63,71
8 Assetto del territorio ed edilizia abitativa	PR	33,65	0,37	100	24,07	1,30	71,53	8,02	0,41	-66,69	33,31
	PC	91,57	0,66	100	89,20	0,47	97,41	82,65	0,46	-7,34	92,66
	TP	125,22	0,60	100	113,27	0,54	90,46	90,67	0,46	-19,95	80,05
9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	PR	82,88	1,49	100	52,51	2,83	63,36	30,56	1,57	-41,79	58,21
	PC	324,76	2,05	100	249,01	1,30	76,67	227,50	1,27	-8,64	91,36
	TP	407,64	1,93	100	301,52	1,44	73,97	258,07	1,30	-14,41	85,59
10 Trasporti e diritto alla mobilità	PR	121,47	6,63	100	72,81	3,93	59,94	175,89	9,06	141,59	241,59
	PC	706,77	2,37	100	442,67	2,31	62,63	421,01	2,34	-4,89	95,11
	TP	828,24	3,27	100	515,48	2,45	62,24	596,91	3,00	15,80	115,80
11 Soccorso civile	PR	30,91	0,46	100	10,23	0,55	33,10	17,92	0,92	75,12	175,12
	PC	41,68	0,39	100	39,82	0,21	95,54	29,08	0,16	-26,97	73,03
	TP	72,59	0,41	100	50,06	0,24	68,96	47,00	0,24	-6,10	93,90

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018. Valori in milioni di euro.

segue Tabella 6.27 - Conto del bilancio - riepilogo generale delle spese per missioni

MISSIONI	PAGAMENTI IN C/RESIDUI (PR)										
	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA (PC)										
	TOTALE PAGAMENTI (TP=PR+PC)										
	2016				2017						
		INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.	
12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	PR	30,24	0,98	100	24,58	1,33	81,27	25,62	1,32	4,22	104,22
	PC	139,52	0,83	100	191,19	1,00	137,04	344,35	1,92	80,11	180,11
	TP	169,76	0,86	100	215,77	1,03	127,11	369,96	1,86	71,46	171,46
13 Tutela della salute	PR	820,17	75,79	100	-9,93	-0,54	-1,21	814,32	41,94	-8.304,51	-8.204,51
	PC	8.620,19	60,43	100	9.857,05	51,48	114,35	8.637,08	48,06	-12,38	87,62
	TP	9.440,36	63,67	100	8,84	0,04	0,09	9.451,40	47,47	106.794,12	106.894,12
14 Sviluppo economico e competitività	PR	2,41	1,00	100	-32,50	-1,75	-1.347,26	2,01	0,10	-106,19	-6,19
	PC	119,93	0,95	100	77,96	0,41	65,00	80,08	0,45	2,73	102,73
	TP	122,34	0,96	100	50,70	0,24	41,44	82,09	0,41	61,91	161,91
15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale	PR	3,00	2,21	100	-4,66	-0,25	-155,52	6,05	0,31	-229,83	-129,83
	PC	125,68	1,32	100	170,45	0,89	135,63	108,27	0,60	-36,48	63,52
	TP	128,67	1,51	100	38,98	0,19	30,29	114,32	0,57	193,29	293,29
16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	PR	36,42	2,30	100	-4,09	-0,22	-11,22	24,79	1,28	-706,46	-606,46
	PC	239,89	1,62	100	317,09	1,66	132,18	252,04	1,40	-20,52	79,48
	TP	276,31	1,76	100	58,13	0,28	21,04	276,83	1,39	376,20	476,20
17 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	PR	0,34	0,14	100	-0,07	202,27	-20,36	0,42	0,02	-709,71	-609,71
	PC	1,05	0,51	100	3,90	767,11	372,77	32,62	0,18	736,68	836,68
	TP	1,39	0,43	100	0,02	969,38	1,69	33,04	0,17	141.096,22	141.196,22
18 Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	PR	406,87	5,21	100	202,27	0,00	49,71	74,10	3,82	-63,37	36,63
	PC	749,49	1,85	100	767,11	0,58	102,35	870,63	4,85	13,50	113,50
	TP	1.156,36	2,56	100	969,38	0,59	83,83	944,73	4,74	-2,54	97,46
19 Relazioni internazionali	PR	0,04	0,00	100	0,00	0,00	10,14	0,01	0,00	218,40	318,40
	PC	1,06	0,00	100	0,58	0,00	55,06	0,74	0,00	28,09	128,09
	TP	1,10	0,00	100	0,59	0,00	53,42	0,76	0,00	29,41	129,41
20 Fondi e accantonamenti	PR	0	0	100	0	0	100	0	0	0	0
	PC	0	0	100	0	0	100	0	0	0	0
	TP	0	0	100	0	0	100	0	0	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018. Valori in milioni di euro.

Segue Tabella 6.27 - Conto del bilancio - riepilogo generale delle spese per missioni

MISSIONI	PAGAMENTI IN C/RESIDUI (PR)										
	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA (PC)										
	TOTALE PAGAMENTI (TP=PR+PC)										
	2016			2017			2018				
	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.	
50 Debito pubblico	PR	0,07	0,00	100	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N.D.	N.D.
	PC	334,68	4,83	100	492,49	2,57	147,15	384,47	2,14	-21,93	78,07
	TP	334,75	3,81	100	492,49	2,34	147,12	384,47	1,93	-21,93	78,07
60 Anticipazioni finanziarie	PR	0,00	0,00	100	0,00	0,00	N.D.	0,00	0,00	N.D.	N.D.
	PC	0,03	0,00	100	0,00	0,00	N.D.	0,00	0,00	N.D.	N.D.
	TP	0,03	0,00	100	0,00	0,00	N.D.	0,00	0,00	N.D.	N.D.
99 Servizi per conto terzi	PR	92,42	0,00	100	440,93	23,78	N.D.	71,63	3,69	-83,75	16,25
	PC	2.384,99	0,12	100	2.432,76	12,70	102,00	3.108,42	17,30	27,77	127,77
	TP	2.477,40	0,09	100	2.873,68	13,68	116,00	3.180,05	15,97	10,66	110,66
TOTALE MISSIONI	PR	1.854,24	100	100	1.941,59	104,71	104,71	1.315,94	67,78	-32,22	67,78
	PC	19.149,18	100	100	17.969,64	93,84	93,84	18.414,31	102,47	2,47	102,47
	TP	21.003,42	100	100	19.911,23	94,80	94,80	19.730,25	99,09	-0,91	99,09

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018. Valori in milioni di euro.

Tabella 6.28 - Conto del bilancio - riepilogo generale delle spese per missioni

MISSIONI	RIACCERTAMENTO RESIDUI (R)										
	IMPEGNI (I)										
	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (FPV)										
	2016			2017			2018				
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
1 Servizi istituzionali e generali, di gestione	R	-1,92	0,07	100	-5,28	0,97	1,54	-8,10	7,19	53,39	153,39
	I	5.029,32	18,33	100	3.500,55	23,89	141,23	3.618,61	18,48	3,37	103,37
	FPV	120,78	11,00	100	168,60	9,30	79,20	108,09	8,51	-35,89	64,11
4 Istruzione e diritto allo studio	R	0,00	0,02	100	-1,24	0,00	0,00	-0,31	0,28	N.D.	N.D.
	I	219,52	1,04	100	199,14	1,04	108,36	208,18	1,06	4,54	104,54
	FPV	101,55	5,47	100	76,10	7,82	133,84	91,21	7,18	19,86	119,86
5 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	R	-1,45	0,09	100	-6,01	0,73	0,98	-1,97	1,75	-67,23	32,77
	I	100,05	0,81	100	79,54	0,48	63,78	67,33	0,34	-15,35	84,65
	FPV	21,71	3,82	100	18,66	1,67	40,99	32,58	2,57	74,64	174,64
6 Politiche giovanili, sport e tempo libero	R	0,00	0,00	100	0,00	0,00	0,00	-1,47	1,31	N.D.	N.D.
	I	3,13	0,01	100	17,32	0,01	241,84	32,24	0,16	86,11	186,11
	FPV	1,48	0,17	100	0,33	0,11	61,04	0,40	0,03	21,23	121,23
7 Turismo	R	-0,21	0,01	100	-0,30	0,10	0,91	-0,22	0,20	-27,06	72,94
	I	13,79	0,26	100	29,91	0,07	26,88	25,18	0,13	-15,83	84,17
	FPV	8,21	0,50	100	8,56	0,63	119,37	8,06	0,63	-5,79	94,21
8 Assetto del territorio ed edilizia abitativa	R	-5,84	0,04	100	-5,99	2,94	8,73	-3,49	3,10	-41,67	58,33
	I	110,67	0,92	100	106,09	0,53	61,96	94,19	0,48	-11,21	88,79
	FPV	169,89	4,61	100	143,59	13,08	265,83	87,19	6,86	-39,28	60,72
9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	R	-6,19	0,20	100	-6,99	3,11	1,85	-85,58	76,00	1.123,89	1.223,89
	I	384,30	2,53	100	342,91	1,83	78,23	319,36	1,63	-6,87	93,13
	FPV	138,85	9,41	100	151,62	10,69	106,46	123,36	9,71	-18,64	81,36
10 Trasporti e diritto alla mobilità	R	-151,94	0,35	100	-24,09	76,41	25,42	-5,47	4,86	-77,29	22,71
	I	879,75	2,80	100	598,13	4,18	161,44	578,66	2,95	-3,26	96,74
	FPV	219,04	24,87	100	298,50	16,87	63,56	177,60	13,98	-40,50	59,50
11 Soccorso civile	R	-6,97	0,09	100	-2,12	3,51	4,76	-1,46	1,29	-31,32	68,68
	I	60,37	0,54	100	58,75	0,29	57,47	43,35	0,22	-26,21	73,79
	FPV	75,88	2,99	100	91,16	5,84	182,88	58,64	4,62	-35,67	64,33

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018. Valori in milioni di euro.

segue Tabella 6.28 - Conto del bilancio - riepilogo generale delle spese per missioni

MISSIONI	RIACCERTAMENTO RESIDUI (R)										
	IMPEGNI (I)										
	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (FPV)										
	2016			2017			2018				
		IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.
12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	R	0,00	65,90	100	-0,22	0,00	0,00	-0,58	0,51	156,77	256,77
	I	165,73	0,89	100	222,09	0,79	95,95	380,76	1,94	71,44	171,44
	FPV	91,64	3,74	100	142,06	7,06	176,67	69,93	5,51	-50,77	49,23
13 Tutela della salute	R	-5,20	32,68	100	-9,93	2,61	0,01	-3,52	3,13	-64,52	35,48
	I	9.494,41	59,69	100	9.857,05	45,10	81,86	9.427,78	48,14	-4,35	95,65
	FPV	13,21	1,75	100	8,84	1,02	54,39	6,72	0,53	-24,05	75,95
14 Sviluppo economico e competitività	R	-5,99	0,24	100	-32,50	3,01	1,51	-0,62	0,55	-98,08	1,92
	I	167,82	0,91	100	77,96	0,80	94,96	256,37	1,31	228,86	328,86
	FPV	78,71	5,20	100	50,70	6,06	109,29	34,32	2,70	-32,32	67,68
15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale	R	-0,05	0,12	100	-4,66	0,02	0,02	-37,86	33,62	712,01	812,01
	I	191,97	1,17	100	170,45	0,91	84,22	130,71	0,67	-23,32	76,68
	FPV	206,84	12,71	100	38,98	15,93	117,47	30,26	2,38	-22,36	77,64
16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	R	-2,55	0,10	100	-4,09	1,28	1,51	-5,25	4,66	28,34	128,34
	I	271,87	1,63	100	317,09	1,29	85,96	309,76	1,58	-2,31	97,69
	FPV	37,89	4,47	100	58,13	2,92	61,19	41,67	3,28	-28,32	71,68
17 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	R	-10,52	0,06	100	-0,07	5,29	10,86	0,00	0,00	-99,99	0,01
	I	17,35	0,51	100	3,90	0,08	17,40	32,67	0,17	737,95	837,95
	FPV	1,46	0,01	100	0,02	0,11	V.E.	0,29	0,02	1.157,68	1.257,68
18 Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	R	0,00	0,03	100	-9,12	0,00	0,00	-0,50	0,44	N.D.	N.D.
	I	961,18	3,62	100	845,41	4,57	136,68	876,79	4,48	3,71	103,71
	FPV	11,44	9,24	100	14,26	0,88	8,93	47,23	3,72	231,35	331,35
19 Relazioni internazionali	R	-0,01	0,00	100	0,00	0,01	8,51	-0,01	0,01	638,02	738,02
	I	1,09	0,00	100	0,61	0,01	147,62	0,75	0,00	24,17	124,17
	FPV	0,18	0,03	100	0,08	0,01	40,86	0,00	0,00	-100,00	0,00
20 Fondi e accantonamenti	R	0	0	100	0	0	100	0	0	0	0
	I	0	0	100	0	0	100	0	0	0	0
	FPV	0	0	100	0	0	100	0	0	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018. Valori in milioni di euro.

Segue Tabella 6.28 - Conto del bilancio - riepilogo generale delle spese per missioni

MISSIONI	RIACCERTAMENTO RESIDUI (R)										
	IMPEGNI (I)										
	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (FPV)										
		2016			2017			2018			
	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	IND.	IMPORTI	INC. %	VAR. %	IND.	
50 Debito pubblico	R	0,00	0,00	100	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	N.D.	N.D.
	I	334,68	4,24	100	492,49	1,59	40,64	384,63	2,14	-21,90	78,10
	FPV	0,00	0,00	100	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	N.D.	N.D.
60 Anticipazioni finanziarie	R	0,00	0,00	100	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	I	0,03	0,00	100	0,00	0,00	N.D.	0,00	0,00	N.D.	N.D.
	FPV	0,00	0,00	100	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	N.D.	N.D.
99 Servizi per conto terzi	R	0,00	0,00	100	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	N.D.	N.D.
	I	2.644,73	0,10	100	2.663,12	12,56	V.E.	3.992,54	22,22	49,92	149,92
	FPV	0,00	0,00	100	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	N.D.	N.D.
TOTALE MISSIONI	R	-198,84	100	100	-112,60	100	0,12	-156,42	-8,06	38,91	138,91
	I	21.051,75	100	100	19.582,52	100	108,33	20.779,88	115,64	6,11	106,11
	FPV	1.298,76	100	100	1.270,20	100	93,71	916,65	4,60	-27,83	72,17

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, su dati del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018. Valori in milioni di euro.

6.5 L'andamento della spesa - gestione dei residui

L'andamento decennale della gestione dei residui mostra un significativo ridimensionamento dei residui passivi finali sia con riferimento all'inizio del periodo preso in esame (2009), sia con riferimento all'esercizio di massimo storico (2012) in cui tali partite, complessivamente considerate, avevano raggiunto il valore di 8.271 milioni di euro.

Al 31/12/2018 il valore dei residui passivi (pari a euro 3.525 milioni di euro) segna un'inversione di tendenza rispetto al *trend* decrescente dell'ultimo quadriennio (con un valore minimo registrato nel 2017 di 2.631 milioni di euro) con un incremento percentuale del 35,31% rispetto all'esercizio precedente.

Tabella 29 – Residui passivi al 31/12

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 - Spese correnti	2.383	2.649	4.110	5.290	4.437	4.987	2.154	1.790	1.732	1.622
2 - Spese in conto capitale	2.342	2.625	3.256	2.981	1.900	2.888	522	561	476	619
Totale generale	4.725	5.274	7.366	8.271	6.337	7.875	3.139	2.989	2.631	3.525

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in milioni di euro.

L'evoluzione nell'ultimo quinquennio è in parte frutto della significativa immissione di liquidità per il pagamento di debiti certi liquidi ed esigibili di cui la Regione ha beneficiato attraverso le anticipazioni di liquidità nel periodo 2014 e 2015, in parte effetto dell'armonizzazione contabile e, più di recente, conseguenza di un ritrovato equilibrio nei flussi di cassa che trova riscontro anche nella riduzione dell'indebitamento finanziario

I residui passivi all'inizio dell'esercizio 2018 ammontavano a 2.631,33 milioni di euro, distribuiti tra spese correnti (1.732 milioni di euro), in conto capitale (476 milioni di euro), spese per incremento attività finanziarie (0,06 milioni di euro) e titolo 7 (uscite per conto terzi e partite di giro; 422,84 milioni di euro).

Nel corso della gestione, a valere su tali poste, sono stati effettuati pagamenti per 1.315,94 milioni di euro, di cui 1.141 milioni di parte corrente, 103 milioni in conto capitale e 71 milioni di euro sul titolo 7.

I residui di nuova formazione ammontano a 2.365,57 milioni, compresi quelli del settore sanitario, essenzialmente derivanti da spese correnti (1.050,15 milioni di euro), da quelle in conto capitale (383,12 milioni di euro) e da titolo 7 (884,12 milioni di euro).

L'Amministrazione regionale ha posto in essere, nel corso dell'esercizio, le operazioni di riaccertamento ordinario dei residui, previste dall'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n.118 del 2011, verificando, ad esclusione di quelli relativi al perimetro sanitario, le ragioni del loro mantenimento in rendiconto.

Con la circolare n.3 del 21 gennaio 2018, la Ragioneria Generale ha pertanto avviato le attività finalizzate al predetto riaccertamento, impartendo le necessarie istruzioni operative agli uffici regionali, al fine di individuare, in corrispondenza dei residui passivi contabilmente vigenti, le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma

non pagate, nonché quelle da reimputare all'esercizio in cui sono esigibili mediante l'incremento, di pari importo, del fondo pluriennale vincolato¹⁶¹.

A seguito delle prime risultanze di tali procedure, come consentito dal punto 9.1 dell'allegato 4/2 al D.Lgs, n.118/2011, con tre appositi provvedimenti¹⁶² si è proceduto al riaccertamento parziale dei residui passivi relativi ai fondi regionali, successivamente recepito da delibera di Giunta (che ha approvato l'operazione con delibera n. 186 del 28 aprile 2018, su proposta dell'Assessore per l'economia prot. n. 2955 del 14 maggio 2019 e della Ragioneria generale - prot. n. 22787 del 03 maggio 2019, sostitutiva della precedente proposta - prot. n. 22187 del 30 aprile 2019) ed è stato approvato il Riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi.

La Giunta regionale, a rettifica della precedente, con delibera n. 195 del 16 maggio 2019, su proposta della Ragioneria generale, ha approvato nuovamente il riaccertamento ordinario dei residui passivi, di cui si riportano nel prospetto le risultanze complessive.

Ad esito del descritto *iter* i residui passivi al 31/12/2018 sono stati quantificati complessivamente in 3.524,55 milioni di euro, al netto dei capitoli di spesa inclusi nel perimetro sanitario pari a euro 1.295,68 milioni di euro, contro 5.087,73 milioni di euro dell'inizio dell'anno (- 5% circa).

Quelli imputabili alla parte corrente ammontano a euro 1.622,26 milioni, quelli in conto capitale a euro 618,76 milioni.

¹⁶¹ E ciò per consentire l'iscrizione in entrata degli esercizi successivi di tale fondo a copertura delle spese reimputate.

¹⁶² DDG n.128 del 27/02/2018, n.149 del 27/02/2019 e n. 728 del 12/4/2019.

Tabella 6.30 - Risultanze riaccertamento ordinario residui

DESCRIZIONE	IMPORTO
RESIDUI PASSIVI AL 31/12/2018 PRIMA DEL RIACCERTAMENTO	5.087,73
RESIDUI PASSIVI PERIMETRO SANITARIO	1.295,68
RESIDUI SOTTOPOSTI AL RIACCERTAMENTO	3.792,06
DI CUI:	
- DA MANTENERE	2.227,65
- RESIDUI DA REIMPUTARE	1.420,61
- RESIDUI DA ELIMINARE	143,79
RESIDUI PAGAMENTI NON NADATI A BUON FINE - TITOLO 7 , CAPITOLO 900705	1,22
RESIDUI SOTTOPOSTI AL RIACCERTAMENTO AL 31/12/2018	3.524,55

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

Valori in milioni di euro.

Le tabelle seguenti riportano i dati, distinti per Titoli, con i totali a chiusura dell'esercizio.

I residui passivi sottoposti a riaccertamento ordinario ammontavano a complessivi 3.792.056.626,44 euro, atteso che la procedura in questione non prende in considerazione, come previsto dall'art.3, comma 4, del decreto legislativo n.118 del 2011, l'importo dei residui passivi del perimetro sanitario, pari nel 2018 ad euro 1.295,68 milioni.

A conclusione della verifica, l'Amministrazione ha quantificato in 2.227,65 milioni di euro gli importi dei residui passivi da mantenere, mentre quelli da eliminare definitivamente sono stati individuati in 143,79 milioni euro. I residui passivi da reimputare agli esercizi successivi ammontano a 1.420,61 milioni euro, di cui 1.342,82 milioni al 2019, 64,91 milioni al 2020, 7,9 milioni al 2021 e 5 milioni oltre l'esercizio 2021. A fronte della reimputazione agli esercizi successivi al 2018, sono stati istituiti i fondi pluriennali vincolati della spesa di pari importo.

Con delibera di G.R. n. 279 dell'8 agosto 2019 sono stati aggiornati i dati complessivi con l'inclusione dei residui passivi formati in conseguenza di pagamenti non andati a

buon fine, il cui esito negativo è stato acquisito dopo la deliberazione della Giunta regionale n. 195/2019, che ammontano complessivamente ad euro 20.081,51 di cui euro 20.029,11 su impegni assunti nell'esercizio 2018 ed euro 52,40 su impegni assunti fino al 31.12.2017.

Tabella 6.31 – Evoluzione residui passivi

DENOMINAZIONE TITOLI	Residui passivi al 1/1/2018 (RS)	Pagamenti in conto residui (PR)	Riaccertamento Residui (R)	Residui passivi da esercizi precedenti (EP= RS-PR+R)	Residui passivi da esercizi di competenza (EC= I-PC)	TOTALE RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE (TR= EP+EC)
1 - Spese correnti	1.731,99	1.141,15	-18,74	572,10	1.050,15	1.622,26
2 - Spese in conto capitale	476,45	103,13	-137,68	235,64	383,12	618,76
3 - Spese per incremento attività finanziarie	0,05	0,03	0	0,03	48,17	48,20
4 - Rimborso Prestiti	0	0	0	0	0	0
Totale netto servizi conto terzi	2.208,50	1.244,31	-156,42	807,77	1.481,45	2.289,22
7 - Servizi conto terzi	422,84	71,63	0	351,20	884,12	1.235,33
Totale generale	2.631,33	1.315,94	-156,42	1.158,98	2.365,57	3.524,55

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in milioni di euro.

Tabella 6.32 – Pagamenti in conto residui

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 - Spese correnti	2.060	2.028	2.334	3.807	4.358	4.195	3.724	1.509	1.248	1.141
2 - Spese in conto capitale	1.021	897	853	955	963	511	489	253	249	103
Totale generale	3.084	2.925	3.186	4.762	5.321	4.706	4.557	1.854	1.942	1.316

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in milioni di euro.

Tabella 6.33 – Pagamenti totali (conto competenza e conto residui)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 - Spese correnti	15.204	14.281	13.818	13.983	16.355	15.708	16.455	16.034	15.358	15.313
2 - Spese in conto capitale	2.631	2.483	2.566	2.195	1.875	1.513	1.909	1.254	1.044	847
Totale generale	18.047	17.599	16.576	16.389	18.477	17.463	21.610	21.003	19.911	19.730

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana. Valori in milioni di euro.

7. LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA

SOMMARIO 7.1. Considerazioni introduttive 7.2. La legislazione dell'esercizio 2018 7.3. Considerazioni metodologiche di sintesi 7.4. Clausole di salvaguardia 7.5. Le leggi di spesa dell'esercizio 2018 7.6. Considerazioni conclusive.

7.1 Considerazioni introduttive

In linea con la consolidata giurisprudenza costituzionale¹⁶³ e la legislazione vigente¹⁶⁴, le articolazioni regionali della Corte dei conti esercitano il controllo degli obiettivi di finanza pubblica definiti dal Governo nazionale, in continuità con i vincoli di derivazione comunitaria, anche attraverso la verifica delle coperture finanziarie delle leggi regionali e delle relative relazioni tecniche di quantificazione degli oneri¹⁶⁵.

In Sicilia detto controllo viene svolto da queste Sezioni riunite nell'ambito del programma di lavoro¹⁶⁶ propedeutico alla decisione e alla relazione nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana da presentare all'Assemblea Regionale Siciliana (A.R.S.), nell'esercizio delle proprie funzioni di ausilio all'Organo rappresentativo per eccellenza, titolare del potere legislativo.

Per giudizio di parifica del rendiconto (dello Stato e) delle Regioni si intende il procedimento, ascrivibile alla funzione di controllo e svolto con le formalità della giurisdizione contenziosa, che ha ad oggetto la legge regionale (proposta di legge) con la quale la Regione approva il proprio rendiconto e le cui sfere di competenza, della Regione e della Corte dei conti (organo magistratuale di rilevanza costituzionale), si presentano distinte e non confliggenti¹⁶⁷.

I bilanci e i rendiconti sono funzionali a sintetizzare e rendere certe le scelte degli amministratori anche in vista del giudizio finale su quanto realizzato: in tal senso le attività

¹⁶³ Corte costituzionale sentenza n. 29 del 1995.

¹⁶⁴ Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 "disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012" c.d. "salva enti", pubblicato nella G.U. 10 ottobre 2012, n. 237 e convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, entrato in vigore in data 11/10/2012.

¹⁶⁵ L'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 stabilisce che "annualmente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri".

¹⁶⁶ Programma di lavoro per la decisione e la relazione sul Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 2018, approvato da queste Sezioni riunite con la deliberazione n. 3/INPR/2019/SS.RR. del 17 aprile 2019.

¹⁶⁷ Corte costituzionale, sentenze 28 marzo 2012, n. 72 e 6 marzo 2014, n. 39.

di controllo e di approvazione degli stessi rappresentano strumento di verifica dell'operato dei governanti e di controllo democratico sull'utilizzo delle risorse pubbliche¹⁶⁸.

Il rendiconto regionale e il giudizio di parificazione vengono intrinsecamente connessi ai principi di trasparenza e controllabilità dei conti, direttamente collegati al principio democratico e al rispetto della legalità costituzionale in ragione del fatto che il bilancio è un bene pubblico¹⁶⁹.

Nell'ambito di tali funzioni di ausilio, queste Sezioni riunite avevano formulato, in occasione dell'esame del rendiconto del precedente esercizio, una serie di osservazioni di carattere metodologico in tema di quantificazione e copertura degli oneri finanziari delle leggi di spesa.

La rassegna che segue espone, in forma sintetica, le principali tematiche oggetto di riflessione in occasione delle ultime analisi delle leggi regionali di spesa:

- a) una palese dissonanza tra la legislazione di spesa, quella vigente e la programmazione in essere;
- b) un'antinomia nei contenuti prescrittivi della legislazione di spesa;
- c) la reiterata lacunosità o addirittura assenza delle relazioni tecniche che accompagnano i DDL e le loro modifiche che comportino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate;
- d) il frequente ricorso alle riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- e) l'assenza di efficaci iniziative volte alla diffusione ai vari rami dell'Amministrazione regionale dei rilievi contenuti nelle precedenti relazioni¹⁷⁰.

Il complesso percorso conoscitivo e valutativo dal quale sono emerse le criticità riscontrate in esito all'attività di controllo, devono comportare l'adozione di misure consequenziali atte a garantire l'effettività del controllo (cd. *follow up*).

L'Amministrazione regionale, pur nella piena autonomia politica e gestionale, ha l'obbligo preciso di attivare i rimedi ritenuti più opportuni per superare le situazioni di

¹⁶⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016.

¹⁶⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019.

¹⁷⁰ Cfr. Sezioni riunite per la Regione siciliana, Relazione sul Rendiconto Generale della Regione siciliana esercizio 2017, cap. 5, par. 5.8.

inefficienza, di irregolarità e di illegittimità anche attraverso iniziative di verifica interna, di coordinamento gestionale e di rivisitazione dei processi amministrativi-contabili.

Relativamente ai controlli sulla legislazione di spesa e sui mezzi di copertura, il compito della Corte dei conti è di accertare se tutte le disposizioni approvate possano produrre effetti, anche indiretti, sulla spesa pubblica regionale e, in tale ambito, oltre alle violazioni dell'art. 81 Cost., possono essere evocati altri parametri costituzionali nel caso in cui la loro lesione emerga in occasione dell'attività svolta in sede di parifica (ad es., casi in cui l'intervento del legislatore regionale determina una illegittima espansione della capacità di spesa dell'ente violando le norme costituzionali e causando l'alterazione degli equilibri finanziari)¹⁷¹.

Considerato che le norme ordinarie di contabilità pubblica¹⁷², analiticamente delineate nelle precedenti Relazioni sul Giudizio di parificazione (cui si fa rinvio), risultano sostanzialmente immutate¹⁷³, nel paragrafo successivo verranno passate in rassegna le singole disposizioni di spesa del 2018; seguiranno le considerazioni conclusive sulla legislazione 2018 e sull'adozione delle misure correttive adottate a fronte delle criticità emerse dall'esame della legislazione di spesa dell'esercizio finanziario 2017.

7.2 La legislazione dell'esercizio 2018

Durante l'esercizio finanziario 2018 il numero di disegni di legge presentati all'A.R.S. è stato di 449, di cui 35 di iniziativa governativa e 404 di iniziativa parlamentare.

Nell'esercizio precedente erano stati presentati, invece, 108 disegni di legge, di cui 12 di iniziativa governativa e 96 di iniziativa parlamentare, si deve pertanto registrare un sensibile aumento soprattutto per quelli di iniziativa parlamentare.

¹⁷¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 138 del 2019.

¹⁷² Legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 e decreto legislativo di armonizzazione contabile 23 giugno 2011, n. 118; legge regionale 8 agosto 1977, n. 47 – così come modificata ed integrata dalle leggi regionali 27 aprile 1999, n. 10 e 3 maggio 2001, n. 6 nonché dal Regolamento interno dell'Assemblea Regionale con le modifiche approvate il 6 febbraio 2014.

¹⁷³ Nel corso del 2018 sono state pubblicate le seguenti leggi che integrano il quadro normativo vigente: d.lgs. 16/03/2018, n. 29 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, recante riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, pubblicato nella Gazz. Uff. 6 aprile 2018, n. 80; d.lgs. 12/09/2018, n. 116 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196", pubblicato nella Gazz. Uff. 9 ottobre 2018, n. 235.

Nell'esercizio finanziario 2018 l'A.R.S. ha varato 28 leggi¹⁷⁴ (15 nel 2017), di cui 16 di iniziativa governativa (13 nel 2017) e 12 parlamentare (2 nel 2017):

Tabella 1 Elenco delle leggi approvate dall'Assemblea Regionale siciliana nel 2018.

N.	Estremi legge regionale	D.D.L.	G.U.R.S.	Iniziativa
1	n. 1 del 8.02.2018	n. 85	8/2018	parlamentare
2	n. 2 del 8.02.2018	n. 81	8/2018	governativa
3	n. 3 del 28.02.2018	n. 101	11/2018	parlamentare
4	n. 4 del 29.03.2018	n. 233	15/2018	governativa
5	n. 5 del 29.03.2018	n. 210	15/2018	governativa
6	n. 7 del 18.04.2018	n. 237	18/2018	governativa
7	n. 8 del 8.05.2018	n. 231	21/2018	governativa
8	n. 9 del 9.05.2018	n. 230	21/2018	governativa
9	n. 10 del 10.07.2018	n. 213/I/A	30/2018	governativa
10	n. 12 del 12.07.2018	n. 103/A	31/2018	parlamentare
11	n. 13 del 12.07.2018	n. 103	31/2018	parlamentare
12	n. 15 del 9.08.2018	n. 78	36/2018	parlamentare
13	n. 16 del 9.08.2018	n. 78/A	36/2018	governativa
14	n. 17 del 12.10.2018	n. 189/94	45/2018	parlamentare
15	n. 18 del 12.10.2018	n. 16	45/2018	governativa
16	n. 19 del 29.11.2018	n. 254	52/2018	governativa
17	n. 20 del 29.11.2018	n. 448	52/2018	governativa
18	n. 21 del 29.11.2018	n. 393	52/2018	governativa
19	n. 22 del 29.11.2018	n. 294	52/2018	parlamentare
20	n. 23 del 29.11.2018	n. 367	52/2018	governativa
21	n. 24 del 16.12.2018	n. 455	54/2018	governativa
22	n. 25 del 27.12.2018	n. 113/A	1/2019	parlamentare
23	n. 26 del 28.12.2018	n. 413	1/2019	parlamentare
24	n. 27 del 28.12.2018	n. 479	1/2019	governativa
25	n. 28 del 28.12.2018	n. 477	1/2019	governativa

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione siciliana.

¹⁷⁴ Si consideri che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 13, 14 e 16 del decreto legislativo 25 marzo 1947, n. 204, la numerazione delle leggi regionali comprende anche i regolamenti del Governo regionale, emanati con decreto del Presidente previa deliberazione della Giunta regionale (regolamenti che nell'anno 2018 sono stati 3).

Di tali leggi, 20 non dovrebbero comportare oneri per espressa indicazione dei rispettivi disegni di legge e, in taluni casi, per effetto della clausola di neutralità o di invarianza finanziaria espressamente riportata.

Quelle che comportano certamente nuovi o maggiori oneri per l'erario regionale sono le seguenti leggi di iniziativa governativa:

Tabella 2 Elenco delle leggi regionali di spesa dell'esercizio finanziario 2018.

N.	Legge regionale	Titolo
1	n. 8 del 8.05.2018	Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale
2	n. 10 del 10.07.2018	Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I.
3	n. 19 del 29.11.2018	Disposizioni contabili ai sensi del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, Allegato 4/2, paragrafo 6.3.
4	n. 21 del 29.11.2018	Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020.
5	n. 24 del 16.12.2018	Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie.

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione riunite per la Regione siciliana.

7.3 Considerazioni metodologiche di sintesi

L'analisi che segue si prefigge di esaminare le singole norme delle leggi che comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica regionale al fine di verificare l'esistenza di elementi di criticità giuridico-contabile meritevoli di referto.

La parte più rilevante delle "norme di spesa" varate dall'A.R.S. è contenuta nelle due leggi regionali titolate "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale" e "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I", rispettivamente approvate nel mese di maggio e di luglio.

Entrambe le leggi (n. 8 e n. 10) ricorrono, ancora una volta, frequentemente ad un rinvio generico a risorse già in essere attraverso la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, rischiando così di compromettere la realizzazione delle politiche

pubbliche regionali programmate e rendendo meno plausibile dal punto di vista finanziario¹⁷⁵ l'assolvimento dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81 Cost.

Tale deprecabile e reiterata metodologia, se si associa alla diffusa lacunosità o, in molti casi, alla totale mancanza delle relazioni tecniche, determina una carenza di trasparenza delle politiche di bilancio, di comprensibilità del modo di quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria¹⁷⁶, nonché dell'*iter* legislativo, a detrimento del principio democratico e di rappresentatività.

Oltretutto, il documento a corredo dei DDL raramente è denominato "relazione tecnica", poiché sovente è, non a caso, declinato semplicemente come "relazione", *nomen* che palesemente lascia intendere che la stessa, in definitiva, non possiede i requisiti prescritti dalle norme di contabilità per tali documenti.

Anche per l'esercizio 2018, nel caso della legge di stabilità regionale approvata nel mese di maggio, a rendere più complessa l'attività di verifica della quantificazione degli oneri delle "norme di spesa" e dell'obbligo di copertura, è il peculiare schema di quadratura generale rappresentato nel c.d. "prospetto allegato" reso ancor più incerto dal contenzioso costituzionale sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Considerato che *ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte* (3° comma dell'art. 81 della Costituzione), ancora una volta si evidenzia che l'utilizzo del "prospetto allegato" quale strumento empirico idoneo a dimostrare le coperture finanziarie della legge di stabilità regionale desta non poche perplessità poiché già l'anomala variegata natura delle norme in essa contenute imporrebbe una ben più rigorosa identificazione di ciascuna copertura finanziaria.

Come sopra accennato, diverse sono state le disposizioni delle leggi di spesa oggetto di impugnativa costituzionale così come riportato nel seguente prospetto:

¹⁷⁵ Si ribadisce, come già fatto in occasione del precedente referto, che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da precedenti disposizioni di legge deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto finalizzata a compensare gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, in coerenza con un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, terzo comma, Cost. (Corte costituzionale, sentenza n. 224 del 2014).

¹⁷⁶ Onere e copertura devono essere necessariamente contestuali, in ossequio al criterio della autosufficienza della legge di spesa (Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 2013).

Tabella 3 Elenco delle norme dell'esercizio finanziario 2018 impugnate dal Governo nazionale.

Estremi legge regionale	Titolo della legge	Norme impugnite
n. 8 dell'8.05.2018	Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale.	Art. 4, art. 22, c. 14 e 15, art. 31, c. 4 e 5, art. 34, art. 35, art. 45, art. 64, art. 66, art. 69 c. 2, art. 75, c. 2, 3 e 4 e art. 99, c. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 25 ¹⁷⁷
n. 10 del 10.07.2018	Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio I.	Art. 9, comma 6 ¹⁷⁸
n. 24 del 16.12.2018	Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie.	Art. 2, comma 28, art. 3, comma 9 ¹⁷⁹

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezioni riunite per la Regione siciliana.

7.4 Clausole di salvaguardia

Le clausole di salvaguardia sono specifici strumenti apprestati dalle leggi di contabilità per il rispetto di vincoli di bilancio la cui attivazione comporta misure che si sostanziano nella contrazione della spesa oppure aumento della tassazione.

In tal senso, l'Amministrazione regionale ha precisato, con nota prot. n. 32306 del 18.06.2019, che le *“clausole di salvaguardia finanziaria”* previste nelle leggi di spesa possono ricondursi principalmente a disposizioni normative che si propongono di realizzare incrementi di risorse (maggiori entrate e/o risparmi di spesa), aventi un certo grado di incertezza in ordine alla possibilità del quantum e della tempistica di realizzazione delle stesse ma che, tuttavia, prudenzialmente stimate ed iscritte in bilancio, vengono accantonate per essere destinate, al

¹⁷⁷ Norme impugnite con delibera del Consiglio dei Ministri del 6/07/2018 ai sensi degli artt. 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, e 119 della Cost. Con l'articolo 1, comma 1 della legge regionale del 9 agosto 2018, n. 16, la Regione Sicilia ha abrogato rispettivamente gli articoli 17, 22 commi 3 e 4, 23 e 82 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, con il comma 2, stesso articolo, ha modificato l'articolo 20 impugnato della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, consentendo la caducazione, per dette norme, delle censure di illegittimità costituzionale. Sul ricorso inerente agli artt. 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8, la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 197 del 2019 (su cui vedasi *infra* la parte dedicata a detta legge regionale).

¹⁷⁸ Norma impugnata con delibera del Consiglio dei Ministri del 6/09/2018 ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost., dell'art. 81, terzo comma della Cost.

¹⁷⁹ Norme impugnite con delibera del Consiglio dei Ministri del 14/02/2019 ai sensi dell'art. 127, primo comma, della Cost.

verificarsi di determinate condizioni che ne accertano la realizzazione, alla copertura di specifici oneri previsti nelle medesime leggi di spesa. Per l'anno 2018 tali "clausole di salvaguardia finanziaria" possono ricondursi essenzialmente alle disposizioni inerenti l'Allegato 3 della Legge di Stabilità e ss.mm.ii, che contengono la programmazione di interventi di spesa la cui copertura finanziaria viene prevista con il realizzarsi di eventuali risorse.

È stato, quindi, comunicato, con la nota citata, che nel 2018 le clausole di salvaguardia finanziaria possono essere rinvenute nella *"legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, articolo 2, comma 6 che sostituisce l'Allegato 3 di cui al comma 9 dell'articolo 4 e al comma 2 dell'articolo 5 della legge regionale n. 3/2016, come modificato dall'articolo 1, comma 11, lettera b), della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 e dall'articolo 3, comma 11, della legge regionale n. 8/2017, per gli anni 2018, 2019 e 2020. In particolare:*

- *a seguito delle verifiche dei competenti tavoli tecnici, le risorse non utilizzate per la copertura da parte della Regione dei disavanzi sanitari, di cui al capitolo 413333 "Ripiano dei disavanzi delle aziende sanitarie ed ospedaliere", sono destinate per l'importo di 127.850 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 al finanziamento del Fondo per gli investimenti dei comuni - capitolo 590402 - (115.000 migliaia di euro annui) e al finanziamento di funzioni dei liberi Consorzi comunali da attrarre alle competenze della Regione - capitolo 183355 (12.850 migliaia di euro annui).*
- *per ciascuno degli esercizi finanziari 2018, 2019 e 2020, in relazione all'accertamento delle entrate relative al Fondo di sviluppo e coesione, le complessive risorse vengono destinate per una quota pari ad euro 20.000.000,00 per l'esercizio finanziario 2018, ad euro 53.069.153,35 per l'esercizio finanziario 2019 e ad euro 42.130.901,83 per l'esercizio finanziario 2020, agli interventi previsti dal comma 8 dell'articolo 47 della legge regionale n. 9/2015 e successive modifiche ed integrazioni per il settore agricolo forestale".*

Relativamente alle risorse individuate nel predetto Allegato 3, l'Amministrazione ha evidenziato, ancora con la menzionata nota, quanto segue:

- *per le risorse iscritte nel capitolo 413333 nell'esercizio finanziario 2018, a seguito delle riunioni congiunte del "Tavolo permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza" con il "Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti previsti dagli articoli 9 e 12 dell'Intesa 23 marzo 2005", sancita dalla Conferenza permanente per i*

rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, tenutesi il 05/04/2018 e il 24/07/2018, con decreti del Ragioniere Generale n. 1963 del 12/09/2018 e n. 2398 del 10/10/2018, previa deliberazione della Giunta Regionale n. 304 del 28 agosto 2018 e n. 357 del 03/10/2018, si è provveduto ad operare le opportune variazioni di bilancio limitatamente all'esercizio finanziario 2018;

- *per quanto concerne le risorse del Fondo di sviluppo e coesione, le stesse sono state destinate agli interventi sopra richiamati a seguito del decreto del Ragioniere Generale n. 3684 del 19/12/2018 previa deliberazione della Giunta Regionale n. 241 del 28/06/2018.*

In merito, infine, alle eventuali implicazioni delle leggi di spesa con i documenti di programmazione vigenti, sono state trasmesse dalla Regione alcune tabelle contenenti la specifica per singolo capitolo del bilancio della Regione delle maggiori risorse o i minori oneri e delle minori risorse o maggiori oneri discendenti dalle leggi di spesa per l'anno 2018 (LL.RR. n. 8/2018, n. 10/2018, n. 21/2018 e n. 24/2018) e la specifica delle sole variazioni discendenti dall'applicazione della Legge di stabilità per l'anno 2018 (L.R. 8/2018).

In riferimento alle clausole di salvaguardia, si ribadisce che la giurisprudenza costituzionale ha precisato che le relazioni tecniche devono fornire ogni elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni della spesa al fine di non rendere la loro apposizione un elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace ogni qualvolta si verifici uno scostamento rispetto alle previsioni iniziali¹⁸⁰.

7.5 Le leggi di spesa dell'esercizio 2018

La legge regionale 9 maggio 2018, n. 8

“Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale.”

La parte introduttiva alla “relazione al disegno di legge¹⁸¹” precisa che il DDL di stabilità “presentato dal Governo contiene le misure volte a realizzare parte degli obiettivi programmatici di

¹⁸⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 2013.

¹⁸¹ Trasmessa con nota prot. n. 1106 del 24/03/2018 dall'Ufficio della Segreteria di Giunta all'Assemblea Regionale Siciliana.

finanza pubblica indicati nel Documento di Economia e Finanza Regionale per il triennio 2018-2020, approvato con la deliberazione della giunta regionale n. 77 del 13 febbraio 2018.”

In continuità con la discutibile impostazione delle leggi di stabilità varate nei precedenti esercizi finanziari, la legge in esame contiene una serie eterogenea di interventi rivolti a più ambiti e ad una variegata pluralità – per numero e per natura – di soggetti pubblici e privati.

La legge regionale n. 8/2018 reca, infatti, una pletora di disposizioni che spaziano in una moltitudine di ambiti, prevedendo il rifinanziamento di leggi di spesa e comunque un’ampia serie di interventi che interessano trasversalmente il territorio, gli enti e i consorzi della Regione, i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane, il riconoscimento di debiti fuori bilancio, il sistema controlli enti regionali, i trasporti, il personale degli enti in liquidazione, il bacino dei precari, la ricontrattualizzazione di taluni rapporti di lavoro a tempo determinato, i beni demaniali, gli impianti e gli edifici di proprietà regionale o dei suoi enti strumentali, il sostegno ai servizi, alle attività produttive e al lavoro in generale, la revisione della spesa pubblica regionale, l’incremento di spese già autorizzate e la rideterminazione dei fondi globali.

Essa risulta così suddivisa:

- *TITOLO I - Norme di razionalizzazione dell’amministrazione e degli enti regionali (artt. 1-4)*

Tali articoli contengono norme di natura ordinamentale non prive di effetti a carico dell’erario regionale e, quindi, in contraddizione con il significato letterale, logico e teleologico del Titolo I, visto che la razionalizzazione dell’organizzazione dell’amministrazione e degli enti regionali dovrebbe realizzarsi – ontologicamente – senza ulteriori oneri per il bilancio regionale nel breve periodo e realizzando economie di bilancio nel medio-lungo periodo.

Di ciò costituisce una prima e letterale evidenza l’art. 2 che, *“In deroga alle disposizioni di cui all’articolo 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25¹⁸², autorizza l’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente – al fine di garantire l’espletamento delle funzioni*

¹⁸² L.R. 29 dicembre 2008, n. 25 *Interventi finanziari urgenti per l’occupazione e lo sviluppo* (pubblicata sulla Gazz. Uff. Reg. sic. 31 dicembre 2008, n. 60). All’art. 1 *Interventi finanziari urgenti per l’occupazione e lo sviluppo*, comma 10 dispone che *“è fatto divieto alle Amministrazioni regionali, istituti, aziende, agenzie, consorzi, esclusi quelli costituiti unicamente tra enti locali, organismi ed enti regionali comunque denominati, che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione, di procedere ad assunzioni di nuovo personale sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle aziende unità sanitarie locali e alle aziende ospedaliere e agli enti del settore (C.E.F.P.A.S.) per i quali continuano ad applicarsi le vigenti norme nazionali in materia, nonché agli enti regionali lirico-sinfonici e dello spettacolo limitatamente alla stagionalità degli eventi e senza alcun onere finanziario a carico del bilancio della Regione”.*

istituzionali cui è preposta – ad avviare le procedure selettive ad evidenza pubblica, ai sensi dei commi 1, 3 e 3 bis dell’articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per l’assunzione di nuovo personale nel rispetto dell’analisi dell’effettivo fabbisogno e della relativa sostenibilità finanziaria e previo svolgimento delle procedure di mobilità”, creando i presupposti per incrementare la spesa pubblica regionale.

Anche il successivo art. 3 prevede un onere finanziario aggiuntivo per il triennio 2018-2020 dovuto all’istituzione di un nuovo “Dipartimento regionale Autorità di bacino” la cui previsione ne contempla l’articolazione territoriale nelle eventuali sedi regionali nonché l’organizzazione ed il funzionamento del servizio di “Polizia idraulica” di cui al Regio decreto 25 luglio 1904, n. 523.

Sono previsti, inoltre, una serie di interventi di rifinanziamento di spesa del personale, ivi compreso quello del contratto integrativo regionale, di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 404 del 13 settembre 2017 per gli addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale e idraulico-agraria - Sistema agroforestale- ambientale-rurale.

L’art. 4, rubricato *Disposizioni a tutela del personale delle società partecipate in liquidazione. Dotazione della società IRFIS Finsicilia Spa*, interpreta autenticamente l’art. 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e pone in primo piano il sistema in esso delineato cui non può trovare applicazione il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 in materia di società partecipate. La disposizione intende garantire e tutelare i dipendenti delle società partecipate anche in liquidazione della Regione e, in tal senso, dispone che il personale dell’Istituto regionale per l’integrazione dei diversamente abili di Sicilia (IRIDAS), in servizio alla data del 31 dicembre 2005, è autorizzato ad essere iscritto nell’albo previsto dal comma 1 dell’art. 64 della legge regionale n. 21/2014 da cui devono attingere gli organismi strumentali della Regione siciliana nonché l’IRFIS FinSicilia S.p.A.

La disposizione regolamenta, poi, l’utilizzo di risorse in giacenza presso l’IRFIS che comunque restano confermate per la concessione di credito e di garanzie a favore delle imprese siciliane che dovranno essere gestite, in parte, direttamente dalla stessa IRFIS e, in parte, da altri enti abilitati alla gestione dei fondi del credito agevolato.

- *TITOLO II - Disposizioni per la crescita e lo sviluppo (artt. 5-6)*

Meritevoli di apprezzamento appaiono le iniziative volte a favorire l’accesso al credito delle PMI operanti in Sicilia, tuttavia, sebbene la previsione voglia incentivare l’utilizzo di nuove soluzioni per il sostegno alle imprese, gli strumenti previsti e i metodi prescelti

sembrano non rispondere alle pregnanti esigenze di sostegno provenienti dalle aziende siciliane, soprattutto per gli insufficienti risultati delle precedenti esperienze. Il coinvolgimento di intermediari nell'erogazione di aiuti e di contributi è stato, infatti, causa (in particolar modo nella gestione dei fondi comunitari) dell'incremento della burocratizzazione dei processi amministrativi e ha dilatato i tempi di erogazione degli aiuti.

- *TITOLO III - Norme di armonizzazione in materia amministrativa e contabile e revisione della spesa (artt. 7-26)*

Di rilievo il contenuto dell'art. 13, rubricato *Disposizioni in materia di beni della Regione*, che prevede l'acquisizione di taluni beni al patrimonio della Regione, ma non viene chiarito neanche nella relazione al DDL se detta acquisizione comporta degli oneri per l'erario regionale. Sono invece espressamente previste maggiori spese per interventi finalizzati ad assicurare la manutenzione ordinaria e straordinaria sul demanio idrico fluviale, per attività urgenti connesse alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente nelle tre aree ad elevato rischio di crisi ambientale della Regione, la rimozione dei rifiuti abbandonati sul demanio marittimo e idrico, interventi nei siti potenzialmente contaminati, quelli per la corretta gestione, il controllo di polizia amministrativa sul demanio marittimo, la vigilanza estesa anche ai Siti di Importanza Comunitaria (S.I.C.) marini ed alle fasce costiere delle riserve naturali terrestri, nonché la verifica della corretta riscossione dei canoni concessori. Dette spese trovano riscontro nel "Prospetto allegato".

In ordine all'art. 14, rubricato *Disposizioni in materia di riparto dei trasferimenti ordinari di parte corrente agli enti locali*, si evidenzia che le norme in esso contenute dispongono una rimodulazione di previsioni destinate agli enti locali siciliani prevedendo maggiori spese per il periodo ricompreso negli anni 2018-2020 che trovano, in parte, riscontro nel "Prospetto allegato" e, in parte, sono a valere in stanziamenti già esistenti.

L'art. 15, rubricato *Riserve sul fondo delle autonomie locali*, prevede una serie di riserve/priorità di destinazione di risorse di cui al fondo delle autonomie locali la cui composizione, ormai magmatica, meriterebbe una analitica rappresentazione nella relazione tecnica allegata alla legge che, di volta in volta, ne prevede una modifica.

L'art. 18, rubricato *Assegnazioni finanziarie ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane*, autorizza un'ulteriore spesa, che trova riscontro nel "Prospetto allegato", per la progettazione di opere pubbliche a favore dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane.

L'art. 19, rubricato *Disposizioni in materia di associazionismo comunale*, a sostegno ed incentivo delle unioni di comuni autorizza la spesa di 679.535,19 euro, quale compartecipazione regionale ai contributi statali per l'esercizio finanziario 2018, cui si fa fronte a valere sui trasferimenti regionali di parte corrente per l'anno 2018 di cui al comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5.

L'art. 22, rubricato *Norme per il personale regionale e degli enti*, autorizza una ulteriore spesa per il pagamento degli emolumenti e degli oneri riflessi relativi al personale in servizio presso il dipartimento bilancio e la Centrale Unica di Committenza (CUC) il cui onere triennale è ricompreso nel "Prospetto allegato".

L'art. 26, rubricato "Norme sulla stabilizzazione dei precari delle autonomie locali", contiene la consueta complessa articolazione delle disposizioni sulla stabilizzazione del personale che risulta speculare alla variegata galassia dei lavoratori precari regionali cui, ormai con cadenza annuale, le leggi di stabilità regionali assicurano continuità del rapporto di lavoro precario nonché possibilità di stabilizzazione. Per i profili che rilevano ai fini della presente trattazione, desta qualche perplessità la tecnica della copertura dei maggiori oneri derivanti dalla disposizione contenuta nel comma 12, in quanto, nonostante l'Amministrazione regionale abbia provveduto a quantificare le corrispondenti entrate¹⁸³, queste sono state iscritte tra le "Maggiori entrate" del "Prospetto allegato" ancor prima che venissero effettivamente versate dai rispettivi enti locali.

Deve, altresì, evidenziarsi, in linea con la recente giurisprudenza contabile in sede consultiva¹⁸⁴, che la Regione siciliana, nonostante continui ad assicurare agli enti locali le risorse finanziarie per il mantenimento dei lavoratori precari, non ha competenza nell'emanazione di norme di carattere ordinamentale sulla assunzione di dette categorie di lavoratori che non tengano conto dei vincoli generali e delle condizioni specifiche dei singoli comuni, soprattutto quando le procedure concorsuali in esse previste non sono pienamente coerenti con le disposizioni della disciplina statale del pubblico impiego e con le più recenti

¹⁸³ Il D. Dirig. reg. 17/05/2018, "Parziale rettifica del D. Dirig. reg. 14 febbraio 2018, n. 13 concernente applicazione delle penali per il mancato o parziale adempimento della disposizione di cui al comma 1 dell'art. 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, in relazione alle risorse assegnate ai comuni per l'anno 2016." pubblicato nella Gazz. Uff. Reg. sic. 15 giugno 2018, n. 26, all'art. 2 prevede che "per effetto di quanto disposto con il precedente articolo 1 ed a rettifica di quanto previsto all'art. 2 del D. Dirig. reg. n. 13 del 14 febbraio 2018, i comuni, totalmente o parzialmente inadempienti alla disposizione di cui al comma 1 dell'art. 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e s.m.i., in relazione all'assegnazione per l'anno 2016, sono tenuti a restituire alla Regione siciliana complessivi 1.557.478,17 euro."

¹⁸⁴ Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazioni n. 27/2019/PAR e n. 28/2019/PAR.

modifiche apportate all'impianto normativo nazionale dal riordino del settore varato dal Governo nazionale¹⁸⁵.

- *TITOLO IV - Disposizioni finanziarie (artt. 27-33)*

L'art. 27, rubricato *Disposizioni in materia finanziaria*, detta una serie di disposizioni di rifinanziamento o di rimodulazione di spesa volte a rispondere ad una eterogenea gamma di bisogni della collettività siciliana non regolamentati in altra sede. Gli oneri derivanti dalle disposizioni contenute nei commi 6 e 7 sembrano mal conciliarsi con l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'ultimo comma dell'art. 119¹⁸⁶ Cost., ancor di più se si valuta che la contropartita rappresentata dal presunto valore degli immobili è iscritta tra le "Maggiori entrate" del "Prospetto allegato". Il comma 9 è sintomatico della caotica modificazione delle politiche pubbliche regionali, ove si consideri che il legislatore regionale sospende, riattiva per poi sospendere ancora programmi di spesa senza fornire le opportune ragioni nella relazione tecnica che accompagna la legge di stabilità.

Deve essere, altresì, rilevato che l'ultimo comma rinvia succintamente all'Allegato 2 quale prospetto riepilogativo delle riduzioni apportate alle autorizzazioni di spesa a legislazione vigente.

L'art. 28, rubricato *Rifinanziamento della spesa per gli Enti*, dispone il rifinanziamento di precedenti autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 28, comma 1, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 e all'articolo 4, comma 4, della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16; all'Istituto regionale del vino e dell'olio ai sensi del comma 2 *quinquies* dell'articolo 23 della

¹⁸⁵ Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Pubblicato nella Gazz. Uff. 7 giugno 2017, n. 130.

¹⁸⁶ Art. 119 Cost.: I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

legge regionale 27 aprile 1999, n. 10; all'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive ai sensi del comma 2 *quinquies* dell'articolo 23 della legge regionale n. 10/1999; e agli Enti regionali per il diritto allo studio universitario della Sicilia ai sensi del comma 2 *quinquies* dell'articolo 23 della legge regionale n. 10/1999.

L'art. 29, rubricato *Integrazione oraria personale SAS*, al fine di assicurare la piena fruizione anche nei giorni festivi degli uffici e dei siti museali della Regione, la società Servizi ausiliari Sicilia (SAS) dispone, compatibilmente al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, una integrazione oraria a 34 ore settimanali e il completamento dell'orario di servizio settimanale del proprio personale, anche in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 20 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11.

L'art. 30, rubricato *Fondo regionale per la disabilità e la non autosufficienza*, modifica parzialmente la legislazione vigente ed incrementa le autorizzazioni di spesa che trovano riscontro nel "Prospetto allegato".

L'art. 31, rubricato *Rifinanziamento leggi di spesa*, ridetermina, negli importi indicati per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020, gli interventi individuati nell'Allegato I - Parte A e B per un ammontare pari ad euro 16.900.666,32 per il 2018 ed a euro 258.249.317,20 per il 2020; tale tecnica risulta poco trasparente e non consente il controllo dei conti, direttamente collegato al principio democratico e al rispetto della legalità costituzionale in ragione del fatto che il bilancio è un bene pubblico¹⁸⁷. I commi 3, 4 e 5 contengono alcune previsioni normative conseguenti all'esito del risultato del negoziato aperto con lo Stato sulla revisione degli accordi di natura finanziaria del 2014, del 2016 e del 2017.

In particolare, "per quel che concerne l'art. 31, commi 4 e 5, alla luce dei contrastanti argomenti sviluppati dalle parti (Stato e Regione siciliana nel corso del giudizio di costituzionalità) e della mancata ostensione degli elementi indefettibili previsti dall'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118..." si pone "il dubbio che le disposizioni impugnate non siano conformi ai parametri evocati e che comunque non sia assicurato neppure da parte dello Stato l'integrale finanziamento dei

¹⁸⁷ Corte costituzionale sentenza n. 18 del 2019.

*livelli essenziali delle prestazioni sanitarie*¹⁸⁸ tanto che, la Consulta ha disposto una ordinanza istruttoria nei confronti dello Stato e della Regione siciliana¹⁸⁹.

Le disposizioni di cui all'art. 32, rubricato *Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 2014, n. 1, e 7 maggio 2015 n. 9 in materia di spese di funzionamento dei Gruppi parlamentari e spese del personale*, sembrano essere a totale carico del bilancio dell'Assemblea regionale siciliana, pertanto, non determinano un maggiore onere per il bilancio della regione.

L'art. 33, rubricato *Abrogazioni e modifiche di norme*, modifica, tra le altre, le disposizioni in materia di contributi per borse di studio area "non medica" dalla quale deriva un incremento di spesa per il triennio 2018-2020 che trova riscontro, ancora una volta, nel "Prospetto allegato".

- *TITOLO V - Ulteriori disposizioni finanziarie (artt. 34-104).*

Con l'art. 34, rubricato *Accertamento entrate contributi di cui alla legge regionale 20 dicembre 1975, n. 79*, il Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 20 dicembre 1975, n. 79 per 6.600 migliaia di euro.

Con il successivo art. 35, rubricato *Accertamento entrate contributi di cui alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15*, il Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti è autorizzato ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 25 marzo 1986, n. 15 per 1.450 migliaia di euro.

¹⁸⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 197 del 2019 nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 31, commi 4 e 5, 34, 35, 45 e 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge della Regione Siciliana 8 maggio 2018, n. 8 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 10-16 luglio 2018, depositato in cancelleria il 17 luglio 2018, iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2018.

¹⁸⁹ La Corte costituzionale, con ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197/2019 ha chiesto che "la Regione Siciliana invii un estratto delle previsioni definitive del bilancio 2018 - debitamente attestato dalla propria Ragioneria - contenente l'"esatta perimetrazione" di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), con analitica indicazione delle partite di entrata e di spesa e dei relativi stanziamenti inerenti ai diversi finanziamenti e alle diverse spese, secondo la classificazione del predetto art. 20"; ha chiesto che "il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, invii le risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Siciliana contenente le risorse stanziato dallo Stato, quelle stanziato dalla Regione, nonché i reciproci flussi finanziari intervenuti tra le parti nell'esercizio 2018; ciò separando le somme assegnate secondo i criteri di classificazione previsti dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011; ha chiesto che "entrambe le parti forniscano informazioni circa le modalità con cui sono state calcolate le somme destinate ai LEA, la quota - in valore nominale e non percentuale - assegnata da ciascuna per tale finalità; la cronologia delle erogazioni di parte ministeriale - con particolare riguardo alla dimensione della retrocessione delle accise o dell'alternativo cespite nella misura di legge fissata a carico dello Stato - e quella delle erogazioni alle aziende sanitarie e ospedaliere da parte della Regione Siciliana;"

Gli importi di 6.600 migliaia di euro e di 1.450 migliaia di euro risultano inseriti tra le risorse delle “maggiori entrate finali” del “Prospetto allegato”, ma non risultano accertati nei capitoli di entrata (rispettivamente cap. 7585 e cap. 7586 originariamente previsti) come evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 197/2019 cit., a seguito del giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dalla Presidenza del Consiglio.

Il Giudice delle leggi ha censurato le due disposizioni sulla scorta della costante giurisprudenza costituzionale secondo cui le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., “opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte”¹⁹⁰. Nel caso di specie esistono peraltro disposizioni puntualmente attuative del precetto costituzionale che disciplinano analiticamente le modalità dell'accertamento¹⁹¹.

L'Amministrazione regionale ha, tuttavia, effettuato gli accertamenti¹⁹² nel capitolo 7051, capo 18, a seguito dell'attività di ricognizione delle somme accantonate e trattenute a qualsiasi titolo presso alcuni Istituti di credito derivanti dai provvedimenti finalizzati all'incentivazione dell'edilizia abitativa. Le somme accertate risultano parzialmente riscosse e versate¹⁹³ già nel corso dell'esercizio finanziario 2018.

L'art. 36, rubricato *Valorizzazione immobili dell'Istituto Regionale del vino e dell'olio*, autorizza la Regione all'acquisto di beni immobili dell'IRVO¹⁹⁴. A tale scopo, il Ragioniere generale, nel rispetto delle previsioni di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è autorizzato ad effettuare operazioni finanziarie per un importo non superiore a 3.000 migliaia di euro che generano oneri quantificati in 192.441,39 euro annui, per il biennio 2019-

¹⁹⁰ *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 2013.

¹⁹¹ Art. 53, commi 1 e 2, d.lgs. n. 118 del 2011: 1. Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive, da cui derivano entrate per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Le entrate sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi. 2. L'accertamento costituisce la prima fase della gestione dell'entrata con la quale il funzionario competente, sulla base di idonea documentazione verifica la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che dà luogo all'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata, individua il debitore, quantifica la somma da incassare, individua la relativa scadenza, e registra il diritto di credito imputandolo contabilmente all'esercizio finanziario nel quale viene a scadenza. Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario. È vietato l'accertamento attuale di entrate future.

¹⁹² Si vedano il DDG. n. 898 del 17/04/2018, il DDG. n. 957 del 23/04/2018, il DDS. n. 528 del 15/03/2018, il DDS. n. 1098 del 21/05/2018.

¹⁹³ Si vedano il DDS. n. 3923 del 19/12/2018, il DDS. n. 128 del 22/09/2019, il DDS. n. 128 del 22/09/2018.

¹⁹⁴ L'IRVO è stato istituito originariamente con la legge regionale 18 luglio 1950, n. 64 *Istituzione in Sicilia dell'Istituto regionale della vite e del vino*, pubblicata sulla Gazz. Uff. Reg. sic. 22 luglio 1950, n. 27, poi modificata dalla legge regionale 24 novembre 2011, n. 25 *Interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca. Norme in materia di artigianato, cooperazione e commercio. Variazioni di bilancio*, pubblicata sulla Gazz. Uff. Reg. sic. 2 dicembre 2011, n. 50, S.O. n. 49.

2020. L'Assessorato regionale dell'economia (ri)concede, poi, all'IRVO l'utilizzo dei beni strumentali per l'esercizio dei relativi scopi statutari. Dette modalità di "valorizzazione degli immobili" sembrano di discutibile opportunità nella misura in cui l'Amministrazione regionale acquisisce immobili di proprietà di un Ente strumentale della stessa Regione siciliana che mantengono la loro destinazione d'uso, al fine di creare la liquidità necessaria da destinare a scopi che non risultano chiaramente illustrati nella "relazione" (tecnica) che cita, *sic et simpliciter*, un "piano di rientro", facendo gravare i relativi oneri finanziari e quelli di manutenzione nel proprio bilancio. La disposizione comporta un impatto negativo sul debito e sull'indebitamento, dispone una operazione infragruppo che innesca un circolo vizioso rappresentato dalla condizione di partenza di illiquidità dell'Ente strumentale che si riverbera sulle precarie condizioni delle casse regionali aggravate dalla certezza del pagamento degli oneri finanziari e del rimborso annuo della quota capitale. Le modalità di ricorso al debito appaiono, quindi, elusive delle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 e agli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243¹⁹⁵. La relazione

¹⁹⁵ Art. 62 *Mutui e altre forme di indebitamento*, d.lgs. n. 118/2011:

1. Il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.
2. Non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento, se non è stato approvato dal consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce.
3. L'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce.
4. Le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono rimosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale.
5. Le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni.
6. Le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della legge n. 183 del 2011. Nelle entrate di cui al periodo precedente, sono comprese le risorse del fondo di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise. Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.
7. In caso di superamento del limite di cui al comma 6, determinato dalle garanzie prestate dalla regione alla data del 31 dicembre 2014, la regione non può assumere nuovo debito fino a quando il limite non risulta rispettato.
8. La legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità.

tecnica non illustra, tra l'altro, se i limiti all'indebitamento previsti dall'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011 erano rispettati prima del varo della disposizione in esame.

La successiva disposizione di rilievo è quella in materia previdenziale contenuta nell'art. 45, preceduto da diversi articoli che dispongono una serie di microinterventi di minore importanza in termini di impatto sugli equilibri di bilancio quali: la rimozione e smaltimento amianto, le adozioni internazionali, la biobanca del Mediterraneo, l'istituzione del fondo prevenzione e gestione del rischio idrogeologico e idraulico, l'adeguamento ISTAT dell'indennità talassemici, sull'Ente luglio musicale trapanese, la convenzioni per idromoto e il contributo al teatro comunale di Adrano.

Come sopra accennato l'art. 45, rubricato "trattamento integrativo personale in quiescenza EAS", dispone che il Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione, costituito ai sensi dell'articolo 67 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 può essere destinato anche al trattamento integrativo del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione autorizzando maggiori oneri, destinati a protrarsi nel tempo, che sarebbero a totale carico dell'erario regionale poiché, per la spesa del personale cessato dal servizio, non è consentito l'utilizzo delle risorse destinate alla liquidazione così come ha chiarito la giurisprudenza contabile nel parere¹⁹⁶ reso su richiesta dell'Assessorato regionale dell'economia¹⁹⁷.

Anche relativamente alla citata disposizione, la Consulta ha disposto la già menzionata ordinanza istruttoria¹⁹⁸ a seguito del giudizio di legittimità costituzionale sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Seguono, poi, una serie di ulteriori microinterventi destinati alla tutela e allo sviluppo dello sport, alle Scuole e agli antichi mestieri delle tradizioni popolari, agli interventi per la Targa Florio, all'Ente fiera di Messina, al Fondo regionale per le politiche giovanili, al Teatro popolare Samonà.

9. Ai mutui e alle anticipazioni contratti dalle Regioni, si applica il trattamento fiscale previsto per i corrispondenti atti dell'Amministrazione dello Stato.

¹⁹⁶ Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 123/2015/PAR.

¹⁹⁷ Assessorato regionale dell'Economia, Ragioneria generale della Regione prot. n. 3365 del 13/01/2015.

¹⁹⁸ Corte costituzionale, ordinanza allegata alla sent. n. 197/2019 con cui si chiede che "la Regione Siciliana precisi con analitica chiarezza: le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici in discussione; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria".

Di particolare interesse è la disposizione contenuta nel successivo art. 52, rubricato *“Misure di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale”*, emanata in attuazione delle previsioni di cui al comma 6 dell’articolo 14 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, secondo cui la Regione, al fine di contrastare le condizioni di povertà ed emarginazione sociale scaturenti dalla carenza di opportunità occupazionali, amplia la platea dei beneficiari del reddito di inserimento (REI) residenti nel proprio territorio, riconoscendone il diritto ai soggetti che abbiano un valore dell’ISEE, in corso di validità, non superiore a 7.000 euro nonché un valore dell’ISRE non superiore a 3.500 euro, fermo restando gli ulteriori requisiti previsti dall’articolo 3 del suddetto decreto legislativo.

Seguono, ancora, altri interventi di diversa natura volti a finanziare l’istituzione del reddito di libertà per le donne vittime di violenza, la ricerca scientifica e tecnologica di cui alla legge regionale 29 novembre 1979, n. 234, la promozione del vino sui mercati dei Paesi terzi, il banco alimentare onlus e banco opere di carità, le misure in favore dei giornalisti vittime delle azioni della criminalità, quelle per il ripopolamento del coniglio selvatico e per la ricerca sui virus che ne determinano la moria, il contributo straordinario al libero consorzio di Caltanissetta da destinarsi all’Associazione sportiva *“Caltanissetta corse”* per il rally di Caltanissetta, coppa Italia 16^a edizione e da destinarsi all’ASD Club Nautico Gela (CL), per la prima prova coppa Sicilia *“OPIMISTE”*, gara di 120 barche a vela monoposto e il fondo di solidarietà vittime di richieste estorsive. Si succedono, poi, norme in materia di trasferimento dei beni immobili dell’ESA provenienti dalla liquidazione della società ex Sanderson che necessitano di bonifica e che, al fine di tutelare l’ambiente e la salute pubblica, possono essere trasferiti, con le modalità già previste dal vigente ordinamento, al comune nel cui territorio insistono; viene, altresì, finanziata la costituzione dell’Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana della città di Messina, è disposto il rifinanziamento delle misure per il recupero dei centri storici.

Relativamente alle disposizioni dei cui all’art. 64, rubricato *“Tutela per i soggetti appartenenti al bacino Emergenza Palermo”*, si prevede il loro transito con contratto a tempo indeterminato, anche parziale, presso la *“RESAIS società per azioni”* con decorrenza 1° gennaio 2019, nei limiti del relativo stanziamento e senza l’incremento di oneri per la finanza regionale. La relazione tecnica non fornisce nessuna informazione di dettaglio sulla clausola di invarianza finanziaria, dei reali e consequenziali effetti finanziari che si

ripercuoteranno sul bilancio della citata società RESAIS, né tantomeno sulla effettiva disponibilità delle risorse con cui si asserisce di provvedere al comma 5.

Anche l'art. 65, rubricato "Riorganizzazione delle risorse umane nel settore forestale e della prevenzione degli incendi", contiene una clausola di invarianza finanziaria di cui non vengono fornite ulteriori informazioni nella relazione tecnica.

Sempre in materia di personale, gli articoli successivi contengono, rispettivamente, disposizioni per quello addetto alla catalogazione dei beni culturali e per quello dell'Ente Parco dei Nebrodi.

Di natura diversa sono le disposizioni contenute nell'art. 68 poiché riguardano il trasporto pubblico locale del comune di Catania e quelle del successivo art. 69 rubricato "Disposizioni in materia di produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi".

Seguono una pletora di eterogenee disposizioni che stabiliscono tra l'altro: gli interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario; determinano le sanzioni derivanti da abbandono di animali; disciplinano un diverso funzionamento della rete integrata di servizi per l'autismo; identificano le zone franche per la legalità; riguardano la sanità penitenziaria; rivisitano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive; modificano la normativa vigente delle cooperative giovanili; istituiscono l'Elenco speciale dei lavoratori dipendenti del vivaio "Federico Paulsen"; rivisitano la disciplina del ripiano del *deficit* finanziario degli istituti autonomi case popolari; recepiscono le norme in materia di turismo di cui al DPCM 22 gennaio 2018, n. 13 "Regolamento recante la definizione delle condizioni di esercizio dei condhotel"; integrano le norme per le nomine e le designazioni di competenza regionale di cui al comma 7 dell'articolo 48 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17 e le norme per l'erogazione di attività da parte di strutture private accreditate di cui al comma 3 dell'articolo 25 della legge regionale 14 aprile 2009, n. 5; riconoscono il profilo di "ispettore del lavoro" al personale che svolge compiti di vigilanza di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 presso gli Ispettorati territoriali del lavoro; favoriscono, per le attività di salvaguardia ambientale e di antincendio boschivo, l'avvalimento dell'operato di associazioni senza scopo di lucro che per statuto hanno finalità di guardie ambientali riconosciute; consentono la certificazione dei crediti nei confronti dei Consorzi e delle società d'ambito poste in liquidazione al fine di favorire lo smobilizzo di crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture;

prorogano di due anni i termini di inizio e ultimazione lavori, previa comunicazione dell'interessato, già prorogati con i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 2 della legge regionale 23 giugno 2014, n. 14; sostengono gli Istituti superiori di studi musicali pubblici; integrano le norme in materia di Associazioni regionali degli allevatori di cui al comma 8 *bis* dell'articolo 6 della legge regionale 5 giugno 1989, n. 12; modificano le competenze della Commissione parlamentare di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia; autorizzano la SAS ad avviare percorsi di sottoscrizione di atti di conciliazione con effetti neutrali sull'equilibrio di bilancio al fine di evitare l'ulteriore indebitamento derivante dalle cause ancora pendenti a seguito dei contenziosi promossi dai lavoratori esclusi dal processo di riordino societario; eliminano i dovuti oneri di urbanizzazione al fine di incentivare la riconversione turistico-ricettiva del patrimonio edilizio esistente; integrano le norme in materia di Garante regionale delle persone con disabilità; apportano modifiche all'articolo 12 della legge regionale 11 agosto 2017, n. 16 in materia di Ufficio stampa della Regione; dispongono la creazione di un collegamento "open data" per l'implementazione del registro regionale georeferenziato integrato dei tumori e delle patologie di interesse sanitario i cui eventuali oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse derivanti dal POFESR - obiettivo tematico - agenda digitale; modificano le norme sulla ripartizione delle risorse in materia di parcheggi di interscambio.

La disposizione contenuta nell'art. 97, rubricato *Norme in materia di edilizia agevolata e convenzionata*, contiene una autorizzazione di spesa continuativa per 20 anni in materia di edilizia agevolata e convenzionata; il successivo articolo introduce modifiche di norme in materia di lavoratori dei Consorzi di bonifica.

L'art. 99, rubricato "Interventi nell'ambito della programmazione regionale unitaria", è suddiviso in 22 commi alcuni dei quali (da 2 a 17 e 25) sono stati oggetto della più volte menzionata ordinanza istruttoria¹⁹⁹ della Corte costituzionale a seguito del giudizio di legittimità costituzionale sollevato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁹⁹ Corte costituzionale, ordinanza allegata alla sent. n. 197/2019 con cui si chiede che "la Regione Siciliana rediga un analitico prospetto sinottico contenente il raffronto tra l'originaria destinazione dei fondi strutturali e quella prevista dalle nuove ipotesi di cui al richiamato art. 99; indichi inoltre - per ciascun comma impugnato dallo Stato - la provenienza dei suddetti fondi (strutturali europei, nazionali di coesione, eventualmente regionali); indichi, altresì, se la disciplina inerente all'impiego degli stessi fondi sia, con riguardo alla loro provenienza, differenziata ovvero uniforme". Con nota istruttoria n. 102 del 3 settembre 2019, queste Sezioni Riunite hanno chiesto all'Amministrazione regionale di fornire elementi conoscitivi in ordine agli atti di gestione del bilancio adottati nel corso del 2018 e conseguenti alle autorizzazioni di spesa contenute nell'art. 99, commi da 2 a 17 e 25, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Con nota n. 46435 del 6 settembre 2019, il Dipartimento regionale del Bilancio -

Con riguardo alle parti non oggetto dell'impugnativa costituzionale, il comma 1 dispone che il Governo della Regione nel rispetto delle vigenti procedure, provvede ad avviare, ove necessario, la modifica dei programmi operativi di attuazione della spesa dei fondi strutturali europei e dei fondi nazionali di coesione, al fine di cofinanziare gli interventi di cui al presente articolo. Restano salvi e impregiudicati gli interventi approvati con delibera CIPE n. 52 del 10 luglio 2017.

I commi 18 e 19 prevedono finanziamenti, nel rispetto della normativa dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, per l'apertura di *start-up* nel settore dell'innovazione tecnologica e per la trasformazione e per l'utilizzo della propria barca, nave o peschereccio, per finalità turistica e attività di pescaturismo.

I commi che seguono contengono disposizioni con cui la Regione, tra l'altro, istituisce borse di studio di durata massima triennale per neo laureati residenti in Sicilia, finalizzate al sostegno di percorsi di alta formazione in centri di eccellenza all'estero non esistenti in Regione e mirate al rientro nel mercato del lavoro regionale, attraverso l'intesa con i datori di lavoro; sostiene economicamente i contratti di apprendistato professionalizzante tra imprese siciliane e giovani laureati siciliani con una copertura fino al 50 per cento per una durata massima di tre anni; sostiene l'internazionalizzazione delle professioni, attraverso la concessione di contributi a giovani per incentivare scambi culturali ed esperienze professionali, di durata non superiore a dodici mesi, da realizzarsi attraverso tirocini, praticantati e collaborazioni presso studi professionali all'estero; concede contributi per promuovere la formazione all'estero presso organismi di formazione accreditati, enti o strutture pubbliche e private, ordini professionali, accademie, scuole o università, al fine di rafforzare e di aggiornare, in termini di eccellenza e di qualità, le competenze e le abilità individuali dei professionisti, sia iscritti in appositi albi o elenchi ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile, sia non organizzati in ordini o collegi, e dei diplomati o laureati in attesa di conseguire l'abilitazione professionale, promuovendo la competitività e riducendo i rischi di obsolescenza professionale.

L'art. 100 contiene misure in favore dell'aeroporto di Comiso e, quello seguente, misure per l'efficientamento energetico delle piccole imprese agricole.

Ragioneria generale ha evidenziato che, nell'esercizio concluso, non sono stati istituiti i corrispondenti capitoli di spesa e che, pertanto, non sono stati registrati impegni a valere sulle predette autorizzazioni.

Legge 10 luglio 2018, n. 10.

Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale. Stralcio

I

La legge regionale in argomento consta di 21 articoli, le disposizioni dei primi 14 articoli hanno prevalentemente carattere ordinamentale e – ove ritenuto necessario – sono dotate di una specifica clausola di invarianza finanziaria; quelle recate dagli articoli successivi contengono invece alcune disposizioni che comportano nuove o maggiori spese e che trovano copertura mediante la riduzione di precedenti programmi di spesa.

Di dubbia formulazione è la disposizione a favore dei “Lavoratori ex dipendenti Multiservizi S.p.A. e Biosphera S.p.A.” (art. 18) che, al fine di scongiurare pregiudizi funzionali e patrimoniali, nelle more dello svolgimento dei giudizi pendenti e sino a pronunciamento definitivo, statuisce che i lavoratori ex dipendenti Multiservizi S.p.A. e Biosphera S.p.A. ed in forza alla SAS S.p.A. possono proseguire l’attività lavorativa purché in servizio al 27 giugno 2018 nei limiti delle commesse in corso, senza specificare se da tale facoltà ne consegue una maggiore spesa per l’erario regionale.

Lo scarno contenuto della relazione tecnica lascia l’incertezza sugli eventuali oneri che potrebbero derivare dalla norma.

Legge regionale 29 novembre 2018, n. 19

Disposizioni contabili ai sensi del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, Allegato 4/2, paragrafo 6.3

La legge consta sostanzialmente di un solo articolo, rubricato “Regolarizzazione partite sospese”, volto a regolarizzare i pagamenti effettuati dal cassiere nell’esercizio finanziario 2017, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, riconosce i debiti fuori bilancio dettagliatamente indicati nell’allegato A alla stessa legge, il cui ammontare è pari ad euro 44.519.283,09.

La legge in argomento, in ossequio alle disposizioni contabili della contabilità armonizzata, provvede – nel 2018 – all’imputazione dei pagamenti effettuati dal Tesoriere nell’esercizio finanziario in cui sono stati eseguiti, nonostante l’assenza del relativo stanziamento, al contestuale riconoscimento del debito fuori bilancio nonché alla

conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione 2017. La relazione tecnica, pur classificando le obbligazioni giuridiche secondo la loro natura, omettendo di illustrare le ragioni delle gestioni fuori bilancio, dispone che il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017 è determinato tenendo conto del riconoscimento del debito fuori bilancio pari ad euro 44.519.283,09.

Legge regionale 29 novembre 2018, n. 21.

“Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020.”

La Regione deve varare, entro il 31 luglio di ogni anno, una legge per l'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, accertati in sede di rendiconto dall'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente²⁰⁰.

Tale legge deve dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assumere i necessari provvedimenti di riequilibrio.

A differenza delle corrispondenti leggi degli esercizi finanziari precedenti, le disposizioni contenute nella legge in esame non contengono previsioni di spesa copiose e variegate.

La legge di assestamento delle previsioni del bilancio concentra la sua attenzione principale sul risultato (negativo) di amministrazione rideterminando, da una parte, le singole componenti finanziarie a monte di esso e, dall'altra, rivedendo lo stato di previsione delle entrate e delle spese.

Sono definiti, quindi, i *residui attivi e passivi risultanti dal Rendiconto generale* (art. 1), è determinato il *fondo di cassa all'inizio dell'esercizio finanziario 2018* (art. 2), viene quantificato il *saldo finanziario dell'esercizio precedente* (art. 3).

Viene, quindi, disposta la *copertura del disavanzo* (art. 4) così come risulta determinato al 31 dicembre 2017 ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 2015 e del decreto ministeriale 4

²⁰⁰ Art. 50 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

agosto 2016: ne scaturisce un ulteriore disavanzo ripianato negli esercizi finanziari 2018, 2019 e 2020²⁰¹.

Sono definitivamente determinate le *quote vincolate* (art. 5) riferite ai trasferimenti extraregionali, le *quote accantonate e quote destinate agli investimenti* del risultato di amministrazione (art. 6).

Sono, infine, introdotte delle variazioni nello *stato di previsione dell'entrata e della spesa* per il triennio 2018-2020 dettagliatamente riportate nelle allegare *tabelle "A" e "B"*.

Legge regionale 16 dicembre 2018, n. 24.

"Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2018 e per il triennio 2018/2020. Disposizioni varie."

Le norme sulla contabilità armonizzata dispongono che nessuna variazione di bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio si riferisce salve alcune tassative eccezioni²⁰².

²⁰¹ La disposizione in argomento è stata successivamente modificata dall'art. 12 della legge regionale 19 luglio 2019, n. 13 che è stato oggetto di impugnativa costituzionale con la delibera del Consiglio dei Ministri del 19 settembre 2019.

²⁰² D.lgs. n. 118/2011, art. 51 Variazioni del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale:

1. Nel corso dell'esercizio, il bilancio di previsione può essere oggetto di variazioni autorizzate con legge.
2. Nel corso dell'esercizio la giunta, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del documento tecnico di accompagnamento e le variazioni del bilancio di previsione riguardanti:
 - a) l'istituzione di nuove tipologie di bilancio, per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore;
 - b) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie e vincolate, nel rispetto della finalità della spesa definita nel provvedimento di assegnazione delle risorse, o qualora le variazioni siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata;
 - c) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione;
 - d) variazioni compensative tra le dotazioni di cassa delle missioni e dei programmi di diverse missioni;
 - e) variazioni riguardanti il fondo pluriennale di cui all'art. 3, comma 4;
 - f) le variazioni riguardanti l'utilizzo del fondo di riserva per le spese imprevedute di cui all'art. 48, lettera b);
 - g) le variazioni necessarie per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti;
 - g-bis) le variazioni che, al fine di ridurre il ricorso a nuovo debito, destinano alla copertura degli investimenti già stanziati in bilancio e finanziati da debito i maggiori accertamenti di entrate del titolo 1 e del titolo 3 rispetto agli stanziamenti di bilancio. Tali variazioni sono consentite solo alle regioni che nell'anno precedente hanno registrato un valore dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, calcolato e pubblicato secondo le modalità stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 settembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 14 novembre 2014, tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 41, comma 2, terzo periodo, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, rispettoso dei termini di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (105).

La legge in esame prevede, invece, all'art. 1 una serie eterogenea di micro "interventi per le autonomie locali" che modificano quelli poco prima varati con la legge di stabilità regionale dello stesso esercizio finanziario, assegnando nuove provvidenze:

- al Comune di Catania per la corresponsione degli emolumenti al personale dipendente e al personale delle società partecipate,

3. L'ordinamento contabile regionale disciplina le modalità con cui la giunta regionale o il Segretario generale, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del bilancio gestionale che non sono di competenza dei dirigenti e del responsabile finanziario.

4. Salva differente previsione definita dalle Regioni nel proprio ordinamento contabile, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario della regione possono effettuare variazioni del bilancio gestionale compensative fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macroaggregato, le variazioni di bilancio riguardanti la mera reiscrizione di economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, secondo le modalità previste dall'art. 42, commi 8 e 9, le variazioni necessarie per l'adeguamento delle previsioni, compresa l'istituzione di tipologie e programmi, riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi, le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente, e le variazioni di bilancio riguardanti il fondo pluriennale vincolato escluse quelle previste dall'art. 3, comma 4, di competenza della giunta, nonché le variazioni di bilancio, in termini di competenza o di cassa, relative a stanziamenti riguardanti le entrate da contributi a rendicontazione o riferiti a operazioni di indebitamento già autorizzate o perfezionate, contabilizzate secondo l'andamento della correlata spesa, necessarie a seguito delle variazioni di esigibilità della spesa stessa. Salvo differente autorizzazione della giunta, con riferimento ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i contributi agli investimenti e ai trasferimenti in conto capitale, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario, possono effettuare variazioni compensative solo dei capitoli di spesa appartenenti al medesimo macroaggregato e al medesimo codice di quarto livello del piano dei conti. Il responsabile finanziario della regione può altresì variare l'elenco di cui all'articolo 11, comma 5, lettera d), al solo fine di modificare la distribuzione delle coperture finanziarie tra gli interventi già programmati per spese di investimento. (104)

5. Sono vietate le variazioni amministrative compensative tra macroaggregati appartenenti a titoli diversi e spostamenti di somme tra residui e competenza.

6. Nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce, fatta salva:

- a) l'istituzione di tipologie di entrata di cui al comma 2, lettera a);
- b) l'istituzione di tipologie di entrata, nei casi non previsti dalla lettera a) con stanziamento pari a zero, a seguito di accertamento e riscossione di entrate non previste in bilancio, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria;
- c) le variazioni del fondo pluriennale vincolato;
- d) le variazioni necessarie per consentire la reimputazione di obbligazioni già assunte agli esercizi in cui sono esigibili;
- e) i prelievi dai fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese impreviste, per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti e le spese potenziali;
- f) le variazioni necessarie alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili, di obbligazioni riguardanti entrate vincolate già assunte e, se necessario, delle spese correlate;
- g) le variazioni delle dotazioni di cassa di cui al comma 2, lettera d);
- h) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti correnti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente.

7. I provvedimenti amministrativi che dispongono le variazioni al bilancio di previsione e, nei casi previsti dal presente decreto, non possono disporre variazioni del documento tecnico di accompagnamento o del bilancio gestionale.

8. Salvo quanto disposto dal presente articolo e dagli articoli 48 e 49, sono vietate le variazioni compensative degli stanziamenti di competenza da un programma all'altro del bilancio con atto amministrativo.

9. Le variazioni al bilancio di previsione sono trasmesse al tesoriere inviando il prospetto di cui all'art. 10, comma 4, allegato alla legge o al provvedimento di approvazione della variazione. Sono altresì trasmesse al tesoriere:

- a) le variazioni dei residui a seguito del loro riaccertamento;
- b) le variazioni del fondo pluriennale vincolato effettuate nel corso dell'esercizio finanziario.

10. Nel corso dell'esercizio 2015 sono applicate le norme concernenti le variazioni di bilancio vigenti nell'esercizio 2014, fatta salva la disciplina del fondo pluriennale vincolato e del riaccertamento straordinario dei residui. Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014 adottano la disciplina prevista dal presente articolo a decorrere dal 1° gennaio 2015.

- al libero Consorzio comunale di Siracusa per la corresponsione degli emolumenti al personale dipendente e al personale delle società partecipate Siracusa Risorse S.p.A.,
- ai comuni che hanno concluso i processi di stabilizzazione del personale titolare di contratto a tempo determinato,
- alla Città metropolitana di Palermo per l'affidamento della gestione delle piste da discesa dell'area servita dagli impianti di risalita di Piano Battaglia,
- ad incrementare le risorse in favore del Comune di Agrigento, di Siracusa, di Ragusa, degli alluvionati del 10 ottobre 2015, del Comune di Messina per specifici interventi di cui a c. 6 dell'art. 15 della legge regionale n. 8/2018,
- ai comuni in dissesto per il trasporto interurbano degli alunni delle scuole medie superiori,
- ai comuni che non hanno potuto provvedere al pagamento di almeno due mensilità ai dipendenti di ruolo alla data di entrata in vigore della legge in argomento, nonché ai comuni in dissesto o strutturalmente deficitari,
- alla costituzione presso l'Assessorato regionale delle autonomie e della funzione pubblica del Fondo regionale di garanzia per gli enti locali in dissesto e in piano di riequilibrio pluriennale.

L'art. 2, rubricato genericamente "rifi naziamento e riduzioni autorizzazioni di spesa", consta di 53 commi che possono essere così suddivisi: le disposizioni contenute dal comma 1 al 29 autorizzano, mediante il rinvio alla legislazione vigente, l'incremento di stanziamenti esistenti; la quasi totalità delle disposizioni contenute dal comma 30 al 53 prevede, con la medesima tecnica di rinvio alla legislazione vigente, la riduzione di autorizzazioni di spesa.

Di particolare interesse è la disposizione contenuta nel comma 29 che sopprime il comma 1 dell'art. 36 della legge regionale di stabilità n. 8/2018 - e ne rende ora esplicito l'obiettivo - statuendo che *"al fine di far fronte alla situazione di grave criticità finanziaria dell'IRVO è assegnato al medesimo Istituto un contributo straordinario di 3.000 migliaia di euro per l'esercizio finanziario 2018, a fronte del quale l'Istituto trasferisce alla Regione beni immobili di pari importo"*.

L'art. 3 introduce una serie di "modifiche di norme" introdotte anche pochi mesi prima con la legge regionale di stabilità n. 8/2018.

L'art. 4 dispone che l'insieme delle "variazioni al bilancio della Regione", discendenti dall'applicazione delle disposizioni della presente legge e ricomprese nelle tabelle "A e B", modifica lo stato di previsione dell'entrata e della spesa per il triennio 2018-2020.

7.6 Considerazioni conclusive

Nonostante gli stringenti vincoli contenuti nelle norme di contabilità e la rigorosa interpretazione costituzionale delle stesse, si registra la persistenza, anche nell'esercizio considerato, di una legislazione caratterizzata da una nebulosa quantificazione degli oneri delle leggi di spesa comprovata dalle perduranti carenze delle relazioni tecniche (quando presenti) che le accompagnano le cui lacune informative si riflettono naturalmente anche sulla prospettazione dei capitoli del bilancio.

Nell'esercizio delle proprie funzioni di ausilio all'Assemblea regionale siciliana, queste Sezioni riunite hanno più volte formulato una serie di osservazioni di carattere metodologico in tema di quantificazione e di copertura degli oneri finanziari delle leggi di spesa che solo in minima parte risultano accolte dal Legislatore regionale (anche quali necessarie misure correttive da adottarsi a fronte delle criticità emerse dall'esame della legislazione di spesa degli esercizi finanziari precedenti).

La rassegna che segue espone, in forma di sintesi, le principali tematiche oggetto di riflessione in occasione dell'analisi delle leggi regionali di spesa:

- **Mancata indicazione delle precipue forme di copertura:**

continua il ricorso a clausole di copertura che genericamente vengono imputate alle maggiori entrate e alle minori spese contestualmente recate dal provvedimento (oppure anche in riferimento a singole norme) ovvero di clausole di coperture di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli.

Quest'ultimo fenomeno, riscontrato nella struttura della legge di stabilità regionale, oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria che naturalmente debbono trovare riscontro nelle varie clausole di compensazione, con i dovuti riferimenti differenziati.

Non appare ispirato al principio della trasparenza un metodo privo delle necessarie distinzioni, che non consenta cioè un'agevole ricostruzione delle coperture nell'ambito della dicotomia di base tra maggiori entrate e minori spese.

Va poi osservato, in linea più generale, che le carenze in termini di relazioni tecniche (e di metodologie di ricostruzione delle stime degli oneri) attengono anche al profilo delle coperture finanziarie, di cui dovrebbe in qualche modo essere dimostrato e ricostruibile il quadro della relativa sostenibilità.

Le coperture devono essere previste per ogni intervento e non ad opera di un unico articolo finale o di un prospetto riepilogativo che non permettere di correlare le singole coperture con le singole disposizioni onerose.

- **Copertura con rinvio generico alla riduzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente:**

il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti non esclude, ma anzi implica una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da presupporre già *ex ante* spazi di copertura in previsione di eventuali necessità; tale modalità di copertura confligge con il criterio della legislazione vigente e finisce con il significare una copertura con mezzi di bilancio (modalità di copertura non prevista dalla legge di contabilità).

- **Ricorrente carenza delle relazioni tecniche:**

Valori centrali, ai fini della valutazione della copertura finanziaria delle leggi di spesa, assumono il documento costituito dalla relazione tecnica e le note integrative al bilancio di previsione e al relativo rendiconto.

Si ripropone, al riguardo, una delle esigenze su cui queste Sezioni riunite hanno particolarmente insistito in occasione delle precedenti analisi, ossia quella di garantire la massima trasparenza possibile nelle scelte contabili.

Si ribadisce, quindi, la necessità che l'apparato documentativo a corredo dei disegni di legge fornisca elementi di maggior dettaglio ai fini della ricostruibilità delle determinanti della singola spesa, in modo da consentire un livello di informazione in grado di rendere giudicabile la scelta della politica pubblica anche in considerazione dello stato di attuazione del singolo programma di settore.

Persiste, quindi, l'esigenza di migliorare sensibilmente il corredo informativo delle relazioni tecniche (si ripete, spesso assenti), non solo per i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intellegibilità della reale portata normativa *in primis*

(finanziaria) del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore. Ciò vale ancor più quando la norma introduca una serie di microinterventi ai fini dell'individuazione della loro reale onerosità.

Il tema affrontato dell'accuratezza delle relazioni tecniche deve intendersi anche per i casi in cui la disposizione sia corredata della formulazione di clausole di neutralità e di invarianza finanziaria che comunque non consentono di omettere la spiegazione delle ragioni della loro opposizione.

Reiterata è, poi, la presenza di leggi di spesa addirittura prive del tutto di relazione tecnica o corredate di un documento non rispondente, nella forma e nella sostanza, ad una relazione tecnica così come prescritta dalle norme di contabilità (tant'è che vengono spesso denominate semplicemente "relazione").

Queste Sezioni riunite stigmatizzano, ancora una volta, tale prassi che trova un sostanziale divieto anche nel regolamento dell'A.R.S. che stabilisce che non si possano assegnare *"alle competenti commissioni legislative permanenti i disegni di legge di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredate della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture. Sono improponibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredate della relazione redatta"*²⁰³.

Le relazioni tecniche (quando presenti), sovente, si limitano ad una succinta ricostruzione delle quantificazioni degli oneri, limitandosi, il più delle volte a fornire elementi di sintesi insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato.

Invece esse devono fornire precise informazioni circa le entrate e gli oneri recati da ciascuna disposizione, le relative coperture finanziarie con l'eventuale modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli

²⁰³ Regolamento A.R.S., art. 67 *ter*: 1. Non possono essere assegnati alle competenti commissioni legislative permanenti i disegni di legge di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredate della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture. 2. Sono improponibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredate della relazione redatta nei termini di cui al comma 1. 3. Le commissioni competenti per materia e, in ogni caso, la Commissione «Bilancio» possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 1 per i disegni di legge di iniziativa parlamentare, di iniziativa popolare ovvero di iniziativa dei Consigli comunali e provinciali, ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione deve essere trasmessa dal Governo nel termine di cinque giorni dalla ricezione della richiesta. Trascorso infruttuosamente tale termine le commissioni procedono all'esame dei disegni di legge.

obiettivi fisici previsti. Nelle relazioni tecniche devono essere, altresì, indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare.

Sebbene le cause del fenomeno siano di facile intuizione – come la scarsa collaborazione da parte dei Dipartimenti regionali interessati, i tempi brevi in cui matura la decisione legislativa, le dinamiche d’aula specialmente in riferimento all’approvazione di emendamenti rispetto ai quali le articolazioni amministrative regionali competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti – la persistenza del fenomeno assume un particolare rilievo anche alla luce della precarietà delle risorse e del rigore interpretativo nell’applicazione delle disposizioni contabili che la giurisprudenza costituzionale ha fornito anche nelle recenti pronunce che hanno riguardato la Regione siciliana.

Le relazioni tecniche poco esaustive, foriere di possibili sottostime degli oneri, potrebbero rappresentare (o aver rappresentato) la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica regionale, soprattutto in riferimento a provvedimenti di grande rilevanza quantitativa.

Questo potrebbe produrre (o aver prodotto) effetti sulla programmazione delle scelte e, relativamente al loro aspetto finanziario, determinare un quadro poco sostenibile e tradursi nella creazione di condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali come, ad esempio, i debiti fuori bilancio contrastanti con la funzione autorizzatoria del bilancio e con i nuovi principi di cui alla legge sulla contabilità armonizzata.

8. IL SISTEMA SANITARIO REGIONALE

SOMMARIO 8.1. Considerazioni generali - 8.2 La normativa di riferimento - 8.3 Il Percorso attuativo della certificabilità dei bilanci degli enti del SSR (PAC) - 8.4 La perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del SSR - 8.5 La Gestione Sanitaria Accentrata - 8.6 Il finanziamento della spesa sanitaria - 8.6.1 Le entrate - 8.6.2 La spesa - 8.6.3 I Livelli Essenziali di Assistenza - 8.7 I trasferimenti agli enti del Servizio sanitario regionale - 8.8 Gli enti del SSR - 8.8.1 I tempi di pagamento - 8.8.2 Gli accantonamenti in materia di contenzioso - 8.8.3 Le procedure di acquisto di beni e servizi - 8.9 La spesa per investimenti.

8.1 Considerazioni generali

La Regione siciliana, nell'anno 2018, è stata impegnata, in continuità con i Programmi Operativi 2010- 2012 e 2013- 2015, di prosecuzione del Piano di rientro 2007-2009, nel raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione del Sistema Sanitario Regionale di cui al Programma Operativo di Consolidamento e Sviluppo 2016-2018. Il Percorso di risanamento dei conti regionali nel settore sanitario individua diverse azioni strategiche le principali delle quali, sotto il profilo della riduzione dei costi, sono:

- il contenimento della spesa per acquisto farmaci;
- il contenimento della spesa per assistenza farmaceutica convenzionata;
- la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi;
- il miglioramento della gestione finanziaria.

Relativamente all'ambito più strettamente inerente le prestazioni sanitarie, il POCS 2016-2018 prevede l'ottimizzazione della rete ospedaliera e della rete emergenza-urgenza, le azioni per promuovere la ricerca, l'innovazione e l'attrazione di investimenti in ambito sanitario, il potenziamento dell'attività nell'ambito della sicurezza alimentare e della sanità pubblica veterinaria, il potenziamento degli interventi nel campo dell'igiene pubblica e delle vaccinazioni, il potenziamento degli screening oncologici, l'implementazione della rete per la riabilitazione, il miglioramento dell'assistenza per le cure palliative e per la terapia del dolore.

Ulteriori azioni di intervento sono previste relativamente all'adozione di un piano di riorganizzazione ed efficientamento dell'ISMETT, alla sottoscrizione di specifici protocolli di intesa con le Università di Palermo, Catania e Messina e le rispettive aziende ospedaliere

e all'istituzione dell'Organismo Tecnicamente Accreditante (OTA), in attuazione dell'Intesa Stato-Regioni del 19/2/2015.

Lo stato di attuazione degli obiettivi del POCS è oggetto di verifica da parte dei competenti Tavoli tecnici, il cui esito positivo costituisce presupposto per l'accesso alle quote premiali del finanziamento statale.

Da ultimo, la Regione siciliana ha manifestato la volontà di proseguire il Piano di rientro mediante un nuovo Programma Operativo, per il periodo 2019-2021, prevedendo, altresì, l'affiancamento tecnico - operativo dell'Agenzia Nazionale per i Servizi Regionali (AgeNaS), relativamente ai seguenti aspetti:

- supporto alla riorganizzazione dell'assistenza territoriale;
- supporto all'implementazione della rete oncologica;
- supporto nella predisposizione di una proposta di modello per l'individuazione degli obiettivi dei direttori generali;
- supporto nell'attuazione di un programma di efficientamento energetico per gli edifici del SSR.

Il Ministero della Salute, con nota del 25/1/2019, ha espresso parere favorevole alla richiesta formulata.

In concomitanza con l'attuazione di detti Piani operativi da parte della Regione siciliana, il settore sanitario è stato interessato da profondi interventi sia legislativi che organizzativi, che hanno ridisegnato il quadro normativo e strutturale di riferimento nella gestione delle risorse destinate all'area sanitaria: si fa riferimento alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 118 del 23/6/2011 recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi (a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5/5/2009 - legge di delega sul Federalismo fiscale), all'introduzione del Percorso Attuativo della Certificabilità, nonché, al Regolamento recante la definizione degli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, emanato con D.M. n. 70 del 2/4/2015.

Relativamente alle innovazioni normative, la Regione siciliana ha recepito le disposizioni di cui al Titolo II del decreto legislativo 23/6/2011, n. 118 e succ. mod. e integr.-

Principi contabili generali e applicati per il settore sanitario, con l.r. n. 5 del 28/1/2014 - legge di stabilità regionale - con decorrenza 1/1/2014 (art. 47- c. 12)²⁰⁴.

Va precisato, invero, che in data 24-30/9/2011 la Regione siciliana, così come anche le altre regioni a statuto speciale e le Province autonome, promuoveva questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto legislativo 118 del 2011, con riferimento al secondo periodo dell'unico comma dell'art. 37 il quale disponeva che "Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5 (cioè dei decreti legislativi che sarebbero stati adottati all'esito di una fase di sperimentazione del nuovo assetto contabile negli esercizi finanziari 2012 e 2013), non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano". La Regione siciliana, in particolare, lamentava *"la violazione dell'autonomia contabile e finanziaria garantita alla Regione dall'art. 36 del proprio statuto di autonomia"*.

Con sentenza n. 178 del 2/7/2012 la Corte Costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate nella parte in cui si disponeva l'applicazione diretta della normativa di cui al d. lgs. 118 del 2011 alle Regioni ed alle Province autonome.

Relativamente alle disposizioni regolamentari di cui al D.M. n. 70 del 2015, finalizzate a garantire la tutela della salute, di cui all'art. 32 della Costituzione, mediante definizione, in modo uniforme per l'intero territorio nazionale, degli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi delle strutture sanitarie dedicate all'assistenza ospedaliera, come individuati nell'allegato 1 di detto regolamento, la Regione siciliana, con D.A. n. 629 del 31/3/2017, aveva approvato il Piano di riordino della rete ospedaliera. Tale percorso di riorganizzazione è stato, quindi, oggetto di una nuova rimodulazione a seguito della deliberazione n. 522 del 28/12/2017 con la quale la Giunta regionale ha dato mandato all'Assessore regionale della salute a porre in essere "i necessari adempimenti volti al riesame della rete ospedaliera regionale". L'iter per la sua revisione, secondo la nuova programmazione, aveva come scadenza il 30 giugno 2018, in concomitanza con la verifica dello stato di attuazione del POCS 2016-2018. In sede di Tavolo tecnico del 24/7/2018 si

²⁰⁴ Le disposizioni di cui ai Titoli I e III del d.lgs. 118/2011 sono state recepite con l. r. n. 21 del 12/8/2014 (art. 6)

rilevava il ritardo con il quale la Regione stava procedendo nella revisione del documento di programmazione regionale della rete ospedaliera, ribadendo, altresì, che ogni revisione che si intendesse apportare al documento di programmazione regionale, approvato in data 4/4/2017, avrebbe dovuto comunque essere sottoposta alla valutazione di detti Tavoli tecnici, come previsto dal D.M. 70 del 2015.

Con deliberazione n. 329 del 14/9/2018 è intervenuta, quindi, l'approvazione da parte della Giunta regionale e il piano è stato inoltrato al Ministero della salute.

In sede di Tavolo tecnico del 20/11/2018, preso atto del parere espresso dal Tavolo ex D.M. 70 del 2015, si fissava la data del 15/1/2019, quale termine ultimo per l'adozione, previo recepimento delle indicazioni formulate a seguito dell'esame ministeriale, del documento di programmazione regionale della rete ospedaliera. Con D.A. n. 22 dell'11/1/2019, pertanto, è stato approvato il documento di riordino della rete ospedaliera. I principali punti di intervento riguardano:

- l'individuazione delle unità operative complesse in esubero rispetto ai parametri di cui al D.M. 70 del 2015, da rifunzionalizzare entro il 30/6/2019;
- l'istituzione dei Tavoli tecnici per *stroke*, IMA e politrauma, ai fini dell'elaborazione dei documenti tecnico-organizzativi delle relative reti;
- l'istituzione di Tavoli tecnici per la neuroradiologia e radiologia interventistica;
- l'implementazione del sistema di reti assistenziali secondo il modello *hub/spoke*, prevedendo la formalizzazione di ulteriori reti e il monitoraggio di quelle esistenti.

Da ultimo, in sede di Tavolo tecnico del 25/7/2019 nel prendere atto delle attività in corso ai fini della implementazione della rete ospedaliera e della rete dell'emergenza-urgenza, nonché delle reti tempo-dipendenti (IMA - Ictus e Trauma), veniva sollecitata la definizione della revisione della rete oncologica e della rifunzionalizzazione delle unità complesse in esubero, come già individuate, valutando, altresì *“positivamente i PDTA oncologici approvati (relativi al tumore della mammella e ai tumori eredo-familiari) volti ad assicurare un approccio uniforme a livello regionale, a garanzia della presa in carico dei bisogni dei cittadini e della personalizzazione delle cure”*.²⁰⁵

²⁰⁵ Relazione Tavolo tecnico del 25/7/2019.

Queste Sezioni Riunite evidenziano la necessità che venga rispettata la tempistica della rifunionalizzazione delle unità operative complesse in esubero, nell'ottica di utilizzare le risorse rese disponibili per una migliore funzionalità della rete ospedaliera complessiva.

8.2 La normativa di riferimento

gestione delle risorse allocate in bilancio nei capitoli destinati alla spesa sanitaria è effettuata in applicazione delle disposizioni di cui al Titolo II del d. lgs. n. 118/2011 e succ. mod. e integr. che, nell'ambito della generale disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali e dei loro organismi, detta i principi contabili generali e applicati per il settore sanitario. Recita, al riguardo, infatti l'art. 19 di detto decreto legislativo che le disposizioni di cui al Titolo II – Principi contabili generali e applicati per il settore sanitario “ *costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica Italiana, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, al fine di garantire che gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci, sono dirette a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte dei predetti enti, nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli stessi per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute*”.

In tale contesto, particolare attenzione viene posta dal legislatore alla trasparenza dei conti sanitari e alla finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali (art. 20), finalità perseguita mediante la previsione di specifici adempimenti da parte delle regioni, atti ad assicurare l'effettività della tutela della salute e l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). A tal fine il d. lgs 118 del 2011 prevede la perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del SSR (art.20, I c.); l'obbligo dell'integrale accertamento ed impegno, nell'esercizio, delle risorse destinate al finanziamento dei servizi sanitari (art. 20, II c.); l'accensione di conti di tesoreria destinati

all'ambito sanitario, dedicati ai flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale (art. 21). E' prevista, inoltre, la possibilità per le regioni di istituire la Gestione Sanitaria Accentrata (art.22), quale centro di responsabilità, che consente la gestione diretta di una quota delle risorse finanziarie destinate alla sanità.

Ulteriore norma, contenuta nel Titolo III del d. lgs 118 del 2011, recante disposizioni in materia di ordinamento finanziario e contabile delle regioni, prevede che al bilancio finanziario gestionale della regione sia allegato un prospetto relativo alle previsioni di competenza e di cassa dei capitoli di entrata e di spesa del perimetro sanitario individuate dall'art. 20, I c., per ciascun esercizio considerato nel bilancio di previsione (art. 39, c. 13).

Il d.lgs. 118/2011 richiama, altresì, all'applicazione dei principi contabili applicati concernenti la programmazione di bilancio (all.4/1) e, per quanto di interesse in questa sede, rileva la disposizione secondo cui al bilancio gestionale è allegato il prospetto riguardante le previsioni di competenza e di cassa dei capitoli di entrata e di spesa della gestione sanitaria accentrata articolato, per quanto riguarda le entrate in titoli, tipologie, categorie e capitoli e per quanto riguarda le spese, in titoli, macroaggregati e capitoli. Se il bilancio gestionale della regione risulta articolato in modo da distinguere la gestione ordinaria dalla gestione sanitaria, tale allegato non è necessario (all.4/1- 19.2).

Con il d.l. n. 35 del 2013 recante *“Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli enti locali”*, nel testo come modificato dalla l. 190 del 2014, il legislatore è intervenuto, quindi, in tema di pagamenti dei debiti degli enti del servizio sanitario nazionale statuendo che, con decorrenza 1/1/2015, le regioni provvedano ad erogare, entro la fine dell'esercizio finanziario, almeno il 95% delle risorse assegnate dallo Stato e delle risorse autonome destinate alla sanità. La restante quota deve essere erogata entro il 31 marzo dell'anno successivo (art.3, c. VII).

Con d.lgs n. 126 del 2014 è stata introdotta una modifica, che riguarda solo le regioni sottoposte a piano di rientro, all'art. 20 del citato d. lgs 118 del 2011, inserendo il comma 2-ter che 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.

La legge di stabilità 2015, legge n. 190 del 2014, infine, in coerenza con quanto previsto in sede di Patto per la salute 2014-2016, ha modificato l'art. 30 del d. lgs 118 del 2011, prevedendo che gli eventuali risparmi, nella gestione del servizio sanitario effettuata dalle regioni, rimangano nella disponibilità delle stesse per finalità sanitarie.

8.3 Il Percorso attuativo della certificabilità dei bilanci degli enti del SSR (PAC)

Sul tema della certificabilità dei bilanci degli enti del SSR il legislatore è intervenuto già con legge n. 266 del 23/12/2005, la quale all'art. 1, c. 291, disponeva che con decreto del Ministro della salute - di concerto con il Ministro dell'economia e finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti con lo Stato, le regioni e le provincie autonome - sono definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura e delle aziende ospedaliere universitarie.

Sulla norma è intervenuta la Corte Costituzionale, a seguito di ricorsi promossi dalle regioni Toscana, Piemonte e Liguria, la quale, nel rigettare i ricorsi ha affermato che la certificazione dei bilanci degli enti del SSN trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci, nell'ottica dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 121 del 21/3/2007).

La rilevanza della necessità di garantire il coordinamento della funzione di governo della spesa e il miglioramento della qualità dei dati contabili e gestionali, nonché delle procedure amministrativo-contabili relative alla corretta contabilizzazione, veniva rimarcata anche in sede di Patto per la salute 2010-2012 (art. 11).

In linea ed in attuazione, quindi, anche di quanto previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011, Titolo II, in materia di contabilità di tipo economico-patrimoniale, nonché sull'obbligo di redazione del bilancio d'esercizio della gestione sanitaria accentrata e del bilancio sanitario consolidato, con D.M. del 17/9/2012 e dell'1/3/2013, adottato dal Ministro della salute di

concerto con il Ministro dell'economia e finanze, è stato fatto obbligo agli enti del Servizio sanitario nazionale di garantire, sotto la responsabilità ed il coordinamento delle regioni di appartenenza la certificabilità dei bilanci. A tal fine ogni regione deve avviare un "Percorso Attuativo della Certificabilità" (PAC), inteso come insieme di regole di tipo procedurale, contabili ed organizzative, tale da assicurare la certificabilità dei dati e dei bilanci delle singole aziende sanitarie, della GSA e del consolidato regionale.

Alla luce della normativa e del successivo provvedimento attuativo, la Regione siciliana ha introdotto il PAC con D.A. n. 2128 del 12/11/2013. Tuttavia, a seguito delle prescrizioni del Tavolo tecnico di verifica, nella seduta del 12/11/2014, e delle difformità emerse tra le varie aziende sanitarie interessate, circa modalità e tempistica di attuazione del PAC, con D.A. n. 1559 del 5/9/2016 l'Assessore della salute procedeva alla riprogrammazione delle procedure ai fini della piena attuazione del Percorso di certificabilità dei bilanci.

Infine, con D.A. 10 del 10/1/2019 l'Assessore della salute "al fine di completare le attività di verifica e audit interno e regionale sulla piena operatività delle azioni previste dai PAC aziendali, ed apportare le eventuali modifiche e/o integrazioni che si rendessero necessarie al PAC regionale, (si) individua nella data del 31/12/2019 il termine per la definizione dell'avviato percorso di Consolidamento del PAC regionale" (art. 1). Il successivo articolo 2 da atto "che solo a seguito del completamento del percorso di consolidamento di cui all'art. 1, si potrà procedere alla successiva fase volta all'individuazione del soggetto terzo ad attuare le attività di certificazione per come previste dall'art. 4 del DM Salute del 17/9/2012".

8.4 La perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del SSR

L'articolo 20 del decreto legislativo n. 118/2011 dispone che "Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse disponibili delle regioni per il finanziamento del medesimo servizio regionale per l'esercizio in corso". Continua, detto articolo 20, nell'individuare le entrate e le spese secondo le seguenti grandezze:

Entrate-

- Finanziamento sanitario ordinario corrente relativo al fabbisogno sanitario regionale *standard*, compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio;
- finanziamento sanitario aggiuntivo corrente (comprese le manovre fiscali);
- finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;
- finanziamento per investimenti in ambito sanitario;

Spese-

- spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei L.E.A.;
- spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria superiore ai L.E.A.;
- spesa sanitaria per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso;
- spesa per investimenti in ambito sanitario.

A seguito del recepimento, da parte della Regione siciliana, con l.r. n. 5 del 28/1/2014, delle disposizioni di cui al Titolo II del decreto legislativo 23/6/2011, n. 118 e succ. mod. e integr., con decorrenza 1/1/2014 (art. 47- c. 12), i Dipartimenti del Bilancio e Tesoro dell'Assessorato all'Economia e della Pianificazione Strategica dell'Assessorato Salute procedevano ad individuare i capitoli di entrata e di spesa del finanziamento del Servizio sanitario al fine della perimetrazione delle risorse e delle spese del SSR.

Sono stati, pertanto, elaborati quattro prospetti rispettivamente per le entrate e spese da fondi statali (Allegato A) e per le entrate e spese da fondi regionali (Allegati B1, B2 e B3), relativi ai capitoli rientranti nella perimetrazione ai sensi del citato art. 20 del d. lgs. 23/6/2011, n. 118, e sottoposti all'approvazione della Giunta Regionale.

Con deliberazione di Giunta n. 201 del 10/8/2015 veniva approvava la perimetrazione sanitaria come da prospetti di cui sopra, acclusi alla proposta di deliberazione, "*costituenti allegato A alla presente deliberazione*", autorizzando il Ragioniere Generale della regione a *provvedere con proprio decreto all'aggiornamento degli allegati in caso di istituzione di nuovi capitoli, previo raccordo con il responsabile della G.S.A.*".

Alla luce di detta disposizione, quindi, con decreti del Ragioniere Generale della Regione n. 3447 del 30/12/2015, n. 2595 del 30/12/2016, n. 488 del 29/3/2017, n. 2742 del 18/12/2017, si è provveduto ad integrare e/o modificare i capitoli della perimetrazione sanitaria, inserendo i capitoli di entrata e di spesa istituiti successivamente alla data della delibera di Giunta regionale n. 201 del 2015.

A seguito di Direttiva della Ragioneria Generale (prot. n. 8055 del 16/2/2018) circa una ottimizzazione della gestione del “conto sanità” da parte dell’Istituto cassiere e per velocizzare l’inserimento di eventuali nuovi capitoli nel perimetro sanitario è stata introdotta, a far data dal 2018, una nuova procedura gestionale che prevede una preventiva valutazione da parte del responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata, sui capitoli di nuova istituzione da inserire, ex art. 20 d.lgs 118 del 2011, nel perimetro sanitario.

Con riferimento all’esercizio finanziario 2018, con deliberazione n. 195 dell’11/5/2018 la Giunta regionale, relativamente al Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2018/2020, di cui alla l. r. 9 dell’8/5/2018, approvava, in base a quanto previsto dall’Allegato 4/1, punto 9.2 del d.lgs. 118 del 2001, il Prospetto riguardante le previsioni di competenza e di cassa dei capitoli di entrata e di spesa del perimetro sanitario (Allegato “O”).

Nella Relazione al rendiconto, circa la perimetrazione sanitaria è indicato che *“in attuazione di quanto previsto nell’allegato 4/1-9.2 del d. lgs. 118/2011 al Bilancio gestionale è allegato un prospetto relativo alle previsioni di competenza e di cassa dei capitoli di entrata e di spesa della Gestione Sanitaria accentrata, ricompresi nel perimetro”*. Ed ancora che *“i capitoli del finanziamento sanitario regionale complessivo compresi nella “perimetrazione”, sono monitorati mensilmente sia in ordine agli stanziamenti, sia in ordine agli impegni, ai residui ed i relativi mandati di pagamento competenza che sui residui”*.

La Relazione al rendiconto riporta, quindi, gli estremi dei decreti del Ragioniere Generale della Regione, emessi nel corso dell’anno 2018, con i quali sono state apportate modifiche e/o integrazioni alla perimetrazione di cui all’elenco allegato alla deliberazione di Giunta regionale n. 195 del 11/5/2018 che sono i DD.R.G. n. 2217 del 28/9/2018; n. 2928 del 12/11/2018, n. 3126 del 20/11/2018 e n. 3776 del 21/12/2018; nonché i decreti di variazione n. 3169 del 21/11/2018; n. 3174 del 22/11/2018 e n. 3244 del 27/11/2018.

A seguito di richieste istruttorie di queste Sezioni Riunite, l’Assessorato della Salute e la Ragioneria Generale della Regione trasmettevano ²⁰⁶ gli elenchi dei capitoli del perimetro sanitario (entrate e spese) al 31/12/2018, nonché copia dei provvedimenti di modifica di detto perimetro, adottati nel corso dell’anno stesso.

²⁰⁶ Nota prot. n. 26385 del 22/5/2019 della Ragioneria Generale della Regione e nota prot. n. 5/DIP/0065280 del 6/9/2019 del Dipartimento Pianificazione Strategica dell’Assessorato della salute.

Rispetto ai provvedimenti indicati nella Relazione al rendiconto, di modifica del perimetro sanitario, risulta essere stato emesso un ulteriore decreto - n. 3693 del 20/12/2018.

Dal raffronto effettuato tra i capitoli inseriti nel perimetro sanitario, di cui all'apposito allegato al bilancio di previsione 2018/2020, i decreti modificativi del Predetto perimetro intervenuti nel corso del 2018 e i prospetti riepilogativi trasmessi sono emerse le seguenti discordanze:

- 5 capitoli di spesa indicati nella Relazione allegata al Rendiconto generale come rientranti nel perimetro sanitario non sono previsti nell'allegato al bilancio preventivo né è presente agli atti documentazione che ne attesti il successivo inserimento.

Trattasi dei capitoli:

413322 - Spese per il perseguimento di obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale indicati dal piano sanitario nazionale;

413325 - Finanziamento per la prevenzione e la cura della fibrosi cistica;

413339 - Rimborso alle AA.SS.LL. ed alle aziende ospedaliere delle prestazioni sanitarie erogate a cittadini stranieri che si trasferiscono per cure in Italia, previa autorizzazione del Ministro della Sanità d'intesa con il ministro degli Affari esteri;

417315 - Spese per la Formazione in medicina generale;

417320 - Contributo per il finanziamento dei corsi di formazione e di aggiornamento professionale per il personale dei reparti di ricovero per malattie infettive e per ammalati di AIDS.

Si evidenzia che: i capitoli 417315 e 417320 risultano avere uno stanziamento iniziale; i capitoli 413322 e 417315 registrano operazioni in termini di competenza i capitoli 413325, 413339 e 417320 registrano operazione solo relativamente ai residui.

Inoltre 46 capitoli di entrata e 65 capitoli di spesa indicati nei prospetti riepilogativi della Ragioneria Generale come capitoli afferenti al Perimetro sanitario per l'esercizio 2018, non risultano inseriti nell'allegato "O" al bilancio di previsione 2018 né agli atti risulta documentazione che attesti il successivo inserimento in detto perimetro. Di questi, 28 capitoli delle entrate e 38 capitoli della spesa non hanno registrato movimentazioni nell'anno 2018, mentre si sono avuti, rispettivamente accertamenti ed impegni, su 18 capitoli delle entrate e 31 capitoli della spesa, di seguito indicati:

- Entrate: 1751- 1923- 3443- 3486- 3493- 3500- 3503- 3514- 3536- 3539- 3582- 3606- 3610- 3655- 3668- 3685- 4219-4753;

-Spese: 413317- 413336- 413337- 413359- 413361- 413336- 413368- 413369-413708- 413724- 413735- 416515- 416532- 416534- 417307- 417311- 417317- 417323- 417326- 417328- 417334- 417702- 417712- 419703- 812009- 812010- 812012- 812401- 812403- 812410 -816602.

Ulteriore anomalia veniva, altresì, riscontrata relativamente alle tipologie di spese oggetto dei capitoli del perimetro sanitario, giacché risultano inseriti in detto perimetro, spese aventi ad oggetto interventi diversi, ma non sussumibili nell'area sanitaria, come definita dal d. lgs 118 del 2011. Trattasi, in particolare:

- dei capitoli di spesa 413706 e 413707, aventi ad oggetto, rispettivamente, la spesa per l'indennità vitalizia e la spesa per l'indennità chilometrica erogata a favore dei cittadini affetti da forme gravi di talassemia;

- del capitolo 413741, relativo al contributo alle partorienti residenti nelle isole minori del territorio della Regione siciliana;

- del capitolo 413702, relativo al sussidio integrativo a favore degli ammalati affetti da morbo di Hansen;

- dei capitoli 413369 e 413371 relativi, rispettivamente, al rimborso delle spese sostenute per gli accertamenti medico-legali nei confronti del personale scolastico ed educativo assente dal servizio per malattia, nonché agli oneri sostenuti dalle amministrazioni pubbliche per gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia, effettuate dalle Aziende sanitarie locali (ora Aziende sanitarie provinciali);

- del capitolo 413708, relativo a prestazioni economiche previste dall'art. 5 della l. 4/3719876, n. 88, a favore dei cittadini affetti da tubercolosi non assistiti dall'Inps;

-dei capitoli 416515 e 416532, relativi rispettivamente a spese per indennizzare gli allevatori per le perdite subite e per le perdite zootecniche subite, ad opera di cani randagi o inselvaticati.

Dette spese non possono farsi rientrare nel perimetro sanitario sotto un duplice aspetto: i relativi interventi presentano o carattere di sostegno di tipo sociale e/o economico verso ben individuate categorie di soggetti, o sono relativi a rimborsi per costi sostenuti dalle AA.SS.PP per conto di altre pubbliche amministrazioni e, pertanto, andrebbero ricollocate in settori diversi dal perimetro sanitario, le cui risorse sono destinate al finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza. Da ciò deriva la seconda considerazione, poiché anche a

voler ritenere i suddetti interventi quali ulteriori livelli di assistenza, come tali non possono essere erogati trovandosi, la Regione siciliana, di fatto in piano di rientro.

Non si ritengono, infine, rientranti nell'ambito del perimetro sanitario i capitoli di spesa 900023 e 214918 aventi ad oggetto, rispettivamente, il rimborso di altre forme di indebitamento e i relativi interessi passivi, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, c. 46, della l. 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana, finalizzato al risanamento strutturale del servizio sanitario regionale, anche mediante ristrutturazione dei debiti contratti (come illustrato nel paragrafo relativo alla spesa). Detto importo pari ad euro 127.850 milioni annui, di cui euro 50.227 milioni quale quota capitale ed euro 77.623 milioni a titolo di interessi, ai sensi dall'art. 6 della legge regionale n. 3 del 17/3/2016²⁰⁷ (legge di stabilità regionale 2016) a decorrere dall'esercizio finanziario 2016 è a carico del Fondo sanitario.

In proposito, in occasione dei Tavoli tecnici di verifica del Piano di rientro dai deficit sanitari è stato più volte rappresentato alla Regione siciliana che detto art. 6 della l.r. n. 3 del 2016 sarebbe *“in contrasto sia con l'Accordo per il piano di rientro sia con la legislazione vigente (art. 1, comma 796, lett. b), quinto periodo della legge n. 296/2006 e articolo 2, comma 80, sesto periodo e seguenti, della legge n. 191/2009)”*, chiedendo, pertanto, di valutare l'abrogazione della citata legge che ha posto a carico degli oneri correnti del Servizio sanitario regionale la rata del finanziamento statale, quale soluzione per rendere disponibili risorse da destinare agli equilibri dell'ambito sanitario stesso.

Le contestazioni sopra indicate hanno costituito oggetto di deferimento, affinché sulle stesse potessero pronunciarsi le Sezioni Riunite, a seguito di contraddittorio con l'Amministrazione (nell'udienza del 5/12/2019, propedeutica al giudizio di parifica.) In data 4/12/2019²⁰⁸ la Regione siciliana depositava le proprie controdeduzioni, nelle quali non forniva sufficienti chiarimenti e giustificazioni in ordine alle questioni controverse.

Orbene, come ribadito dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale, l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, *“stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione*

²⁰⁷ Art. 6 l.r. n. 3 del 2016 *“A decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario.*

²⁰⁸ Nota prot. n. 66031 del 4/12/2019.

delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni”, dettando precisi criteri che consentano l’immediata confrontabilità “fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un’agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l’esercizio in corso” (sentenza n. 197 del 2/7/2019) .

Relativamente alle spese per le indennità vitalizie e le indennità chilometriche erogate in favore dei cittadini affetti da forme gravi di talassemia si evidenzia che in sede di Comitato LEA è già stato fatto rilevare che la normativa nazionale in materia²⁰⁹ prevede a favore dei suddetti soggetti, esclusivamente il diritto all’esonero della partecipazione alla spesa sanitaria e che, quindi, l’erogazione di un vitalizio e di un rimborso chilometrico integra un livello ulteriore di assistenza.

L’argomento, peraltro, è sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale²¹⁰ in relazione all’art. 2, c. 28 della l.r. n. 24 del 2018, il quale dispone un incremento dell’autorizzazione di spesa per le finalità della l.r. n. 20 del 1998, art. 7, c.1, (- Indennità erogata a favore dei soggetti affetti da talassemia, pari ad euro 1.046.000,00, per l’esercizio finanziario 2018 - Missione 13, cap. 413706). In particolare, la Presidenza del Consiglio dei ministri, ha motivato il ricorso nella considerazione che la previsione contenuta nella norma regionale censurata viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, integrando, di fatto un livello ulteriore di assistenza che la regione, essendo in piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire.

In definitiva, ad avviso di queste Sezioni Riunite permangono le criticità rilevate in sede di deferimento sulla rispondenza al dettato normativo della perimetrazione così come risultante dagli atti.

Infatti, nel perimetro sanitario di cui all’allegato “O” al bilancio di previsione, i capitoli del settore sanitario non sono stati ricondotti alle categorie previste dal D.Lgs. n. 118/2011, né sul punto è stata formulata dalla Regione siciliana alcuna argomentazione giustificativa.

La perimetrazione, così come effettuata, non rispetta le disposizioni del D.Lgs. n.118/2011, non suddividendo le entrate e le spese nelle categorie previste dall’art. 20,

²⁰⁹ dPCM del 12/1/2017, art. 52.

²¹⁰ Ricorso n. 26 del 20/2/2019 (G.U. n. 15 del 10/4/2019).

previsione normativa che, invero, ha la finalità di rendere trasparenti i conti sanitari, in modo che, nell'ambito del bilancio regionale, le Regioni possano garantire una esatta individuazione delle entrate e delle uscite relativamente al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, unitamente alla esatta destinazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali.

Si riscontra, ancora, la presenza nel bilancio e nel perimetro sanitario, di una molteplicità di capitoli con importi pari a zero, non movimentati, per i quali, pur non influenzando sugli importi complessivi dell'area sanitaria, si nutrono perplessità in ordine all'esigenza di continuare ad iscriverli in bilancio, potendosi via via procedere alla loro eliminazione.

Ulteriori considerazioni, infine, si formulano circa i capitoli di spesa aventi ad oggetto spese non propriamente rientranti nel perimetro sanitario come introdotto e definito dal d.lgs. n. 118 del 2011, per i quali si manifestano dubbi circa la corretta allocazione delle relative voci, all'interno del perimetro sanitario stesso.

In base a quanto riscontrato, queste Sezioni Riunite non possono non rilevare l'esigenza che si proceda ad un'analisi approfondita dei singoli capitoli presenti in bilancio ed inclusi nel perimetro sanitario, in modo da determinarsi ad eliminare e/o diversamente allocare quelli che non hanno ragione d'essere all'interno del detto perimetro, con il risultato di rendere più leggibile il perimetro sanitario e, di conseguenza, lo stesso bilancio.

La perimetrazione risponde, infatti, a precise esigenze di immediata e diretta confrontabilità delle risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria con le finalità della spesa stessa, nel rispetto dei LEA, come individuati da ultimo con dPCM del 12/1/2017 e degli ulteriori vincoli derivanti dal piano di rientro.

8.5 La Gestione Sanitaria Accentrata

L'art. 22 del d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i. riserva alle regioni la scelta di poter gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario attraverso l'individuazione di uno specifico centro di responsabilità, denominato Gestione Sanitaria Accentrata (GSA), avente il compito di implementare la contabilità economico-patrimoniale per la rilevazione, in modo sistematico e continuativo, dei rapporti economici, patrimoniali

e finanziari intercorrenti con lo Stato, le altre regioni, le aziende sanitarie territoriali ed i terzi.

Lo stesso art. 22 prevede, quindi, l'obbligo a fronte della scelta operata, di predisporre il bilancio di esercizio della gestione e, successivamente, previo consolidamento dei conti della gestione e degli enti di cui all'art. 19, II c., lett. c), di redigere il bilancio sanitario consolidato. In quest'ultima sede dovrà essere garantita la riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria.

Relativamente ai termini di approvazione di detti documenti contabili, gli artt. 31 e 32 del d. lgs. 118/2011, fissano al 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento il termine di adozione del bilancio di esercizio da parte del responsabile della GSA ed al 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento il termine per l'approvazione da parte della Giunta del bilancio sanitario consolidato.

L'art. 36 del d. lgs. 118 del 2011 prevedeva, infine, una fase sperimentale con decorrenza dall'anno 2012 e per la durata di due esercizi finanziari, al fine di verificare la rispondenza del nuovo assetto contabile, come delineato dal d. lgs. 118 del 2011, alle esigenze della finanza pubblica, e con lo scopo di evidenziare eventuali criticità ed adottare i relativi correttivi.

In sede di prima attuazione del d. lgs 118 del 2011, quindi, con deliberazione n. 11 del 12/1/2012 la Giunta regionale siciliana procedeva con l'approvazione del bilancio preventivo economico annuale dell'anno 2012 della Gestione Sanitaria Accentrata presso la Regione siciliana, nonché del bilancio preventivo economico annuale consolidato dell'anno 2012 del SSR, predisposti ai sensi degli articoli 25 e 32 del medesimo decreto legislativo, in conformità alla proposta dell'Assessore all'Economia.

Come già illustrato, a seguito della definizione della questione di legittimità costituzionale (promossa e) decisa con sentenza n. 178 del 2/7/2012 della Corte Costituzionale, l'attuazione dei principi dell'armonizzazione contabile avveniva a seguito del recepimento del d. lgs. 118/2011, con l. r. n. 5 del 28/1/2014, art. 47, c. 12, da parte della Regione siciliana, con decorrenza 1/1/2014.

A seguito di detto recepimento delle disposizioni di cui al Titolo II del d. lgs 118 del 2011, con DDG n. 1017 del 16/6/2015 venivano adottate le Linee guida della Gestione

Sanitaria Accentrata con effetti a partire dall'1/1/2014 ed il primo bilancio d'esercizio adottato è quello relativo all'anno 2014.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 23 del 29/1/2016 venivano, infine, individuati il responsabile della GSA nella figura del Dirigente generale del Dipartimento regionale per la pianificazione strategica; il Ragioniere Generale della Regione quale responsabile regionale per la predisposizione del bilancio, il quale " *deve assicurare, di concerto con il responsabile della GSA, l'integrale raccordo e riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria, ai sensi dell'art.22, comma 3, lettera c) del decreto legislativo n. 118/2011*"; il terzo certificatore, con compiti di verifica e di certificazione, ai sensi dell'art.22, III c., lett. d).

La scelta di introdurre la gestione sanitaria accentrata, da parte della Regione siciliana è stata effettuata "implicitamente" come, anche, riportato nella nota di proposta alla Giunta, a firma degli Assessori pro-tempore all'Economia e della Salute (prot. n. 9105 del 29/1/2016).

E' dato rilevare, altresì, che relativamente agli adempimenti da porre in essere per l'attuazione del Titolo II del d. lgs. 118 del 2011, da parte della Regione siciliana, in sede di P.O.C.S. 2013-2015, è stato previsto uno specifico programma di lavoro per garantire la piena operatività del sistema, a far data dall'1/1/2014. In particolare, veniva prevista la costituzione di un gruppo di lavoro interdisciplinare (Dipartimento Pianificazione strategica e Ragioneria generale della Regione) dotato di adeguate conoscenze e competenze in materia contabile che operi sotto le direttive e la supervisione del Responsabile della GSA. Detto programma di lavoro avrebbe dovuto assicurare, anche, l'attuazione dei "Percorsi attuativi di certificabilità" (PAC) relativamente al bilancio della GSA ed al bilancio consolidato SSR.

L'avvio a regime del sistema, come delineato, ha tuttavia avuto significativi ritardi e già in occasione di precedenti giudizi di parifica la Regione siciliana relazionava circa le particolari difficoltà riscontrate in sede di applicazione della c. d. contabilità armonizzata nell'ambito regionale " *con problematiche di tipo organizzativo e amministrativo-contabile che hanno comportato inevitabili ritardi dei bilanci di esercizio della GSA e del Consolidato del SSR*"²¹¹. Si illustrava, in particolare, in quella sede che " *l'implementazione di un sistema di rilevazione*

²¹¹ Nota prot. n. 42452 del 31/5/2018, dell'Assessorato della Salute, Rendiconto es. fin. 2017.

contabile di tipo economico patrimoniale in grado di consentire la rilevazione di tutti i fatti amministrativi costituisce infatti un cambiamento radicale nel tradizionale sistema contabile di tipo finanziario della regione. Come noto, infatti, il sistema economico-patrimoniale prevede logiche, finalità, tempistiche e strumenti di rappresentazione differenti rispetto a quelli già utilizzati e comuni nel sistema pubblico. In relazione alle difficoltà organizzative, già nell'ambito del processo di riorganizzazione dell'apparato amministrativo regionale previsto dall'art. 49 della l.r. n. 9 del 2015 è stata prevista una struttura organizzativa dedicata alla funzionalità del centro di responsabilità denominato GSA con l'indicazione della dotazione organica necessaria. Il corretto funzionamento di tale unità organizzativa, tutt'ora priva di un dirigente, richiede però la presenza di personale opportunamente formato e con competenze poco diffuse nell'apparato regionale. Per tale ragione, al fine di rendere autonomi e perfettamente operativi i dipendenti regionali attualmente in servizio presso l'unità in parola è stato necessario un lungo periodo di tempo per l'assimilazione delle logiche e del funzionamento della GSA nonché per l'acquisizione delle conoscenze legate al funzionamento della GSA nonché per l'acquisizione delle conoscenze legate al funzionamento del sistema informatico di rilevazione contabile di cui è dotata l'unità organizzativa.

Sempre in termini organizzativi, inoltre, occorre rappresentare le notevoli difficoltà connesse alla strutturazione di un processo di acquisizione documentale tale da consentire alla GSA di disporre tempestivamente di tutta la documentazione funzionale alle rilevazioni da effettuare (decreti di impegno, liquidazione, perenzioni, fatture passive, ecc.)”.

Quanto illustrato in sede di rendiconto per l'anno 2017, sostanzialmente riproposto anche per l'esercizio finanziario 2018, fornisce un quadro d'insieme alquanto problematico e sintomatico di poca efficienza della struttura organizzativa regionale. Se è pur vero che l'art. 36 del d. lgs 118 del 2011 prevedeva una fase sperimentale con decorrenza dall'anno 2012 e per la durata di due esercizi finanziari, è di tutta evidenza che il sistema è andato a regime nel 2014. Viceversa, nella Regione siciliana si sono registrati notevoli ritardi che hanno determinato lo slittamento dell'approvazione di tutti i documenti contabili della GSA, tema sul quale è intervenuta anche la Sezione di Controllo con deliberazione n. 77/2017/CONTR/PRSS, con la quale, accertata la mancata approvazione del bilancio della GSA e del bilancio di esercizio consolidato del SSR per l'esercizio finanziario 2015, si invitava l'Assessore regionale della salute e il responsabile della GSA a comunicare i provvedimenti conseguenziali adottati. Si riportano, quindi, di seguito le date di adozione dei bilanci a far data dal 2015.

Il bilancio d'esercizio della GSA al 31/12/2015 è stato adottato con DDG n. 1195 del 16/6/ 2017 e con DDG n. 1202 del 19/6/2017 è stato adottato il bilancio d'esercizio consolidato, sempre al 31/12/2015.

Con DDG n. 1165 del 27/6/2018 è stato adottato il bilancio d'esercizio della GSA per l'anno 2016 e con DDG n. 1171 sempre del 27/6/2018 è stato adottato il bilancio d'esercizio consolidato 2016.

Con DDG n. 2179 del 19/11/2018 è stato adottato il bilancio d'esercizio della GSA per l'anno 2017 e con DDG n. 90 del 25/1/2019 è stato adottato il bilancio d'esercizio consolidato 2017.

E' di tutta evidenza il notevole ritardo, pari ad oltre due anni, con il quale l'amministrazione ha proceduto agli adempimenti relativi all'adozione dei bilanci d'esercizio, a fronte di puntuali termini di legge, che risultano costantemente violati.

Analoga considerazione vale per i tempi di approvazione dei bilanci di esercizio e consolidati da parte della Giunta regionale, avvenuti con notevole ritardo, come di seguito indicato:

- bilancio d'esercizio GSA e bilancio sanitario consolidato 2014 approvati con delibera di Giunta n. 109 del 6/3/2018;
- bilancio d'esercizio GSA e bilancio sanitario consolidato 2015 approvati con delibera di Giunta n. 110 del 6/3/2018;
- bilancio d'esercizio GSA e bilancio sanitario consolidato 2016 approvati con delibera di Giunta n. 15 del 3/1/2019;
- bilancio d'esercizio GSA e bilancio sanitario consolidato 2016 approvati con delibera di Giunta n. 15 del 3/1/2019;
- bilancio d'esercizio GSA e bilancio sanitario consolidato 2017 approvati con delibera di Giunta n. 95 del 13/3/2019.

In sede di relazione per il giudizio di parificazione dell'esercizio finanziario 2017 queste Sezioni Riunite rilevavano, come già fatto in occasione delle relazioni sui rendiconti per gli anni 2015 e 2016, un ingiustificato e perdurante ritardo nell'attuazione degli adempimenti conseguenti alla scelta effettuata dalla Regione siciliana di gestire direttamente una quota del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale. In particolare, si stigmatizzava il ritardo nell'adozione dei bilanci d'esercizio e consolidato, nonché l'incomprensibilità delle motivazioni addotte circa le difficoltà a porre in essere i principi contabili armonizzati e si

evidenziavano “*le gravi criticità che, a distanza di diversi anni dal passaggio ai nuovi schemi della contabilità armonizzata, ancora contraddistinguono il SSR. In tale ottica assumono una valenza emblematica i ritardi e gli inadempimenti che caratterizzano la GSA (...). La scelta di ricorrere alla gestione sanitaria diretta è stata compiuta dalla Regione senza che sussistesse uno specifico obbligo a carico della stessa, ma, tuttavia, dopo tale opzione, non risulta possibile giustificare il perdurante inadempimento degli obblighi assunti. Peraltro, per le stesse strutture che sono ricomprese nella gestione diretta non sono stati forniti i chiarimenti richiesti in sede istruttoria relativamente ai poteri di controllo e di verifica esercitati dalla Regione*”²¹².

Le stesse conclusioni possono essere tratte anche relativamente all’esercizio finanziario 2018, alla luce delle informazioni fornite dall’Assessorato della salute²¹³, in riscontro a richiesta istruttoria di queste Sezioni Riunite, laddove sono state riproposte le stesse argomentazioni degli anni precedenti, come già ampiamente sopra riportate e con la precisazione che “*il Dipartimento pianificazione strategica dell’Assessorato della salute si è a lungo attivato, con non poche difficoltà, per rendere funzionale agli scopi di legge l’unità organizzativa preposta alla GSA, incardinata all’interno del Servizio 5 Economico- Finanziario, con richieste di reperimento di adeguate risorse umane al Dipartimento della Funzione pubblica e con interPELLI per la copertura dell’incarico dirigenziale, avvenuto solamente nel mese di settembre 2018*”.

Va rilevato, peraltro che la GSA gestisce direttamente quattro strutture sanitarie e precisamente:

- l’ISMETT;
- l’Ospedale San Raffaele Giglio - oggi Fondazione Giglio di Cefalù;
- l’Ospedale Buccheri La Ferla Fatebenefratelli di Palermo;
- l’IRCCS - Istituto Ortopedico Rizzoli Sicilia di Bagheria.

In relazione a detto modello organizzativo di gestione diretta, tuttavia, non risultano trasmessi a queste Sezioni Riunite, sebbene oggetto di specifica richiesta in fase istruttoria propedeutica al giudizio di parifica, i dati relativi ai controlli ed alle verifiche effettuate dalla GSA nei confronti delle sopra indicate strutture a gestione diretta. Già nella relazione del giudizio di parificazione del rendiconto per l’anno 2017, le Sezioni Riunite avevano rilevato “*che relativamente alle predette strutture risulta trasmesso solo il dato riferito ai costi, come desunti dal conto economico, che evidenzia, rispetto ai dati dell’esercizio precedente, un contenuto*

²¹² Relazione sul rendiconto della regione siciliana es. 2017, pagg. 208-209.

²¹³ Nota prot. n. 42299 del 27/5/2019.

*incremento, in forza del quale il costo complessivo rendicontato viene determinato nell'importo complessivo di euro 185.480. Tale dato non è tuttavia sufficiente a consentire quella valutazione più articolata sui rapporti con le predette strutture che deve risultare fondata non soltanto sui dati economici, ma anche sullo svolgimento, da parte della Regione, dei necessari interventi volti a favorire quelle azioni di controllo e di verifica non limitate alla rendicontazione delle prestazioni rese, ma rivolte ad un più puntuale riscontro sulla gestione di ogni singola struttura"*²¹⁴. Specifica rilevanza, in questo contesto, assume la disciplina dei rapporti tra la Regione siciliana e l'ISMETT in ordine ai quali anche in sede di Tavoli di verifica ministeriale era stata richiesta una loro definizione, non ancora perfezionata rispetto a quanto determinato dalla normativa di riferimento.

Con riguardo all'attività svolta dalla Gestione Sanitaria Accentrata nel 2018 l'Assessorato della salute, in riscontro a richiesta istruttoria di queste Sezioni Riunite²¹⁵, dopo aver evidenziato le difficoltà organizzative e amministrativo - contabili della struttura, si è limitato ad indicare le delibere di giunta di approvazione dei bilanci della GSA e del Consolidato SSR dal 2014 al 2017.

Per l'esercizio 2018 l'Assessorato ha comunicato gli estremi di approvazione del bilancio preventivo economico della GSA e del bilancio consolidato del SSR, precisando che, alla data del riscontro, si era in attesa delle determinazioni del Tavolo tecnico ministeriale per la verifica degli adempimenti al fine di definire i bilanci di esercizio della GSA e del Consolidato, i cui dati erano stati già, comunque, inseriti nella piattaforma ministeriale NSIS.

A seguito di richiesta istruttoria di queste Sezioni Riunite, l'Assessorato della salute ha comunicato che la GSA gestisce direttamente i 60 capitoli di spesa.

²¹⁴ Relazione sul rendiconto della regione siciliana es. 2017, pagg. 183.

²¹⁵ Nota prot. n. 44606 del 3/6/2019.

8.6 Il finanziamento della spesa sanitaria

Ai sensi dell'art. 117 della Costituzione la tutela della salute rientra tra le materie a legislazione concorrente per le quali la potestà legislativa è attribuita alle regioni, salvo la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. In tale contesto, il fabbisogno sanitario nazionale standard, inteso come livello complessivo delle risorse necessarie al Servizio sanitario nazionale, al cui finanziamento concorre lo Stato è determinato con legge statale; l'entità delle risorse da destinare al suo finanziamento viene stabilita a livello nazionale, tramite accordi tra lo Stato e le Regioni. Per l'anno 2018 il livello del finanziamento del SSN è stato fissato con l'art. 1, c. 392, della l. n. 232 dell'11/12/2016, avente ad oggetto l'approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio finanziario 2017 e il bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, in euro 114.000 miliardi. Tale importo con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 5/6/2017, di rideterminazione del livello del fabbisogno sanitario nazionale, è stato poi ridotto di euro 604 milioni, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica per il settore sanitario.

8.6.1 Le entrate

Con l'Intesa della Conferenza Stato-Regioni Rep. Atti n.148/CSR sono state ripartite le disponibilità finanziarie destinate al finanziamento del Servizio Sanitario nazionale per l'anno 2018, individuando per ciascuna regione la quota indistinta di riparto FSN spettante e, al contempo, sono stati determinati i saldi di mobilità sanitaria extra-regione e internazionale e quantificate le "entrate proprie" complessivamente stimate da ciascuna regione.

Le previsioni sono state definite calcolando il Fondo Sanitario Regionale mediante applicazione della stessa percentuale di accesso al Fondo dell'anno 2017 e confermando anche la stessa percentuale di compartecipazione regionale, nella misura del 49,11%, come previsto dall'art. 3, comma 1 della legge regionale n. 26/2012.

Per effetto di detta Intesa è stata data, alla Regione siciliana, la disponibilità delle seguenti risorse:

- a titolo di finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza, la somma di euro 9.022.385.072;

- a titolo di finanziamento vincolato la somma di euro 434.000 da destinare alla medicina penitenziaria e la somma di euro 23.664.071 da destinare alle attività istituzionali dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale.

L'intesa Stato-Regioni (rep. atti n. 149/CSR dell'1/8/2018) avente ad oggetto la ripartizione delle quote vincolate agli obiettivi di Piano Sanitario Nazionale ha definito in euro 98.629.050 la somma disponibile, di cui euro 48.436.726 a carico della regione, (ex comma 830 l. 296 del 2006 che prevedeva la quota del 49,11% a carico della stessa).

Per effetto della successiva Intesa Stato-Regioni (rep. n. 151/2018) è stata assegnata alla Regione siciliana, ex art. 9, comma 2, del d. lgs. 149 del 2011, in materia di meccanismi premiali, a valere sulle risorse ordinarie previste per il finanziamento del SSN, per le regioni che istituiscono una Centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi, una quota premiale di euro 6.164.941.

Nella seguente tabella si rappresentano le entrate da riparto FSN spettanti alla Regione siciliana nell'anno 2018, poste a confronto con l'anno 2017:

Tabella n. 8.1 Fondo sanitario regionale indistinto

<i>Fondo Sanitario Regionale Indistinto</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2018-2017</i>
<i>Fondo Sanitario Regionale da Intesa</i>	8.960.139.386	9.022.385.072	62.245.686
<i>quota premiale</i>			
<i>entrate proprie stimate</i>	-128.084.893	-128.084.893	0
<i>Variazione al netto dei saldi di mobilità</i>	8.832.054.493	8.900.465.120	68.410.627
<i>saldo mobilità extra regione</i>	-197.963.358	-234.957.872	-36.994.514
<i>saldo mobilità internazionale</i>		-8.445.098	-8.445.098
<i>Variazione dei saldi di mobilità</i>	-197.963.358	-243.402.970	-45.439.612
TOTALE NETTO	8.634.091.135	8.657.062.150	22.971.015

Fonte: Regione Siciliana - Relazione al rendiconto generale della Regione siciliana 2018

Nell'anno 2018, quindi, il riparto del FSN, ha registrato, relativamente al finanziamento indistinto, un incremento nominale di euro 68.410.627 rispetto al precedente anno, incremento che, tuttavia, di fatto si riduce ad euro 22.971.015, stante il concomitante peggioramento dei saldi di mobilità extra regione e internazionale.

Particolarmente preoccupante risulta il dato relativo all'incremento di ben 45.439.612 milioni di euro in quanto vengono sottratte risorse finanziarie che potrebbero essere utilizzate nel territorio regionale per migliorare l'assistenza sanitaria.

Nella seguente tabella viene rappresentato l'ammontare complessivo delle risorse assegnate a titolo di contributi di fondo sanitario indistinto, al lordo dei saldi di mobilità extra regione ed internazionale e al netto delle entrate proprie stimate, e le somme vincolate del FSN di cui alle specifiche Intese relative all'anno 2018:

Tabella n. 8.2 Finanziamento

	<i>Importi da Intese</i>	<i>Quota STATO</i>	<i>Quota REGIONE</i>
<i>Fondo Sanitario Regionale al lordo della mobilità</i>	8.900.465.120	4.469.571.811	4.430.893.309
<i>Fondo Sanitario Regionale Vincolati</i>			
<i>Progetti Obiettivo di PSN (Rep. Atti n.149/CSR del 01/08/2018) STATO</i>	98.629.049	50.192.323	48.436.726
<i>Farmaci innovativi oncologici e non (mail del 24/09/2018)</i>	97.511.973	49.623.843	47.888.130
<i>Medicina penitenziaria (Rep. Atti n.148/CSR del 01/08/2018)</i>	434.000	434.000	0
<i>Sanità penitenziaria (Rep. Atti n.128/CU del 22/11/2018)</i>	17.784.259	17.784.259	
<i>Superamento OPG (Rep. Atti n.129/CU del 22/11/2018)</i>	4.523.365	4.523.365	
<i>Extracomunitari (Rep. Atti n.211/CSR 22/11/2018)</i>	2.125.460	1.081.646	1.043.814
<i>Fondo esclusività (Rep. Atti n.210/CSR del 22/11/2018)</i>	2.839.511	1.445.027	1.394.484
<i>Borse Studio MMG (Rep. Atti n.212/CSR del 22/11/2018)</i>	4.342.782	2.210.042	2.132.740
<i>incremento Borse Studio MMG (Rep. Atti n.213/CSR del 22/11/2018)</i>	3.522.209	1.792.452	1.729.757
<i>Aggiornamento tariffe termali (Rep. Atti n.218/CSR del 22/11/2018)</i>	164.690	83.811	80.879
<i>Veterinari - Ind. Abbattimento</i>	111.000	111.000	
<i>Finanziamento Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia</i>	23.230.071	23.230.071	
<i>sub totale contributi vincolati</i>	255.218.369	152.511.839	102.706.530
Totale complessivo contributi indistinti e vincolati	9.155.683.489	4.622.083.650	4.533.599.839

Fonte: Relazione al rendiconto generale della Regione siciliana 2018

Come è dato evincere, nell'anno 2018 la quota di compartecipazione regionale al Fondo Sanitario, pari al 49,11% come determinato dall'art. 1, c. 830, l. 296 del 2006, ammonta ad euro 4.533.599.838,84.

Relativamente alle entrate regionali destinate al finanziamento del SSR, come rilevato anche dal Tavolo Tecnico nella seduta del 4/4/2019, sussiste l'esigenza di dare separata evidenza, in bilancio, ai capitoli nei quali confluiscono risorse da gettito fiscale e tributario, parte delle quali destinate al finanziamento della sanità. In particolare trattasi dei capitoli 1608 (IRAP), 1609 (addizionale regionale IRPEF), 1615 e 1616 (manovre fiscali regionali su IRAP e Addizionale Regionale IRPEF) per i quali è necessario, come da normativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili dare evidenza delle relative grandezze al fine di rilevare quelle destinate al finanziamento della sanità tenuto, anche, conto di quanto previsto dall'art. 77 quater, c. 6, del d. l. 112 del 2008, sulle maggiori somme eccedenti e al fine di dare separata evidenza in bilancio delle somme relative al gettito dell'addizionale regionale IRPEF da destinare al finanziamento della sanità, stimate dal MEF. Detta problematica collide con l'esigenza di una esatta perimetrazione delle risorse destinate all'area sanitaria, come richiesto dall'art. 20 d.lgs. 118 del 2001²¹⁶. La presenza, infatti, di c.d. "capitoli promiscui" nei quali sono presenti accertamenti riferiti a finalità diverse dalla tutela della salute, non consente la confrontabilità tra le entrate iscritte in bilancio e le risorse destinate a soddisfare il fabbisogno sanitario regionale *standard*, nonché ulteriori eventuali risorse disponibili.

Relativamente ai trasferimenti statali destinati al finanziamento della spesa sanitaria nel corso dell'anno 2018 sono state trasferite anticipazioni di tesoreria per complessivi euro 2.578.186.302,22 di cui 2.384.894.001,34 ripianate con quote di FSN e sono state accreditate sui c/c di Tesoreria le seguenti somme: euro 3.700.951 a titolo di quota di FSN per gioco d'azzardo patologico ed euro 3.547.948 per FSN 2018 indistinto - compensazione mobilità internazionale.

Per quanto riguarda invece i trasferimenti a titolo di quote vincolate del Fondo sanitario nazionale sui conti correnti di Tesoreria sono affluite risorse - in conto competenza ed in conto residui - per complessivi euro 214.956.021,03.

Nella relazione al rendiconto la Regione riferisce di essere creditrice nei confronti dello Stato a titolo di quote residue di FSN (come indicate nella seguente tabella), la cui

²¹⁶ Art. 20, c. 1, d.lgs. 118 del 2001: "Nell'ambito del bilancio regionale le regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno regionale standard e individuazione delle corrette fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso".

erogazione è subordinata alle verifiche ministeriali per le annualità 2016 e 2017, mentre si è conclusa positivamente la verifica degli adempimenti della Regione siciliana relativamente all'anno 2015. Tavolo e Comitato, in sede di verifica dei Livelli Essenziali di Assistenza, nella seduta del 20/11/2018, hanno valutato l'erogazione delle somme spettanti per detto anno, fermi restando eventuali recuperi per maggiori gettiti fiscali effettivi rispetto ai gettiti stimati.

Tabella n. 8.3 Crediti della Regione verso lo Stato per Fondo sanitario indistinto

DESCRIZIONE	IMPORTO
Quote premiali 2012-2013	€. 4.922.603
Quota premiale 2014	
FSN 2015	€. 146.041.689
FSN 2016	€. 127.993.766
FSN 2017	€. 168.174.156
FSN 2018	€. 153.982.951
Quota premiale 2018	€. 6.164.941
TOTALE	€. 666.946.166

Fonte: Relazione al rendiconto generale della Regione siciliana 2018

Nella Relazione al Rendiconto la Regione siciliana dichiara, altresì, di essere creditrice di somme residue relative a quote vincolate di Fondo Sanitario per anni pregressi, come di seguito indicate:

Tabella n. 8.4 Crediti della Regione verso lo Stato per Fondo sanitario vincolato

DESCRIZIONE	IMPORTO
FSN 2014 – Obiettivi di piano	19.399.862
FSN 2014 – Fibrosi cistica - Ricerca	
FSN 2013 – Saldo 30% Obiettivi di piano	19.434.296
FSN 2013 - Fibrosi cistica - Ricerca	61.023
FSN 2016 – Obiettivi di piano	12.772.660
FSN 2016 – OP6	4.339.299
FSN 2011 – Ass. Isole Minori	1.240.264
FSN 2017 – Obiettivi di piano	16.886.946
FSN 2018- Prestazioni cure termali	16.762
FSN 2018 – Obiettivi di piano	
FSN 2018 – IZS	4.646.014
FSN 2018 – Sanità penitenziaria trasferimen	2.852.183
FSN 2018 – Medicina penitenziaria	86.800
FSN 2018 – Stranieri irregolari	216.329
FSN 2018 – Fondo esclusività	289.005
FSN 2015 – Indennità abbattimento animali	58.607
FSN 2017 – Superamento OP6	4.541.601
FSN 2016 – Sindrome depressiva post partum	
FSN 2018 – Formazione in Medicina Genera	800.499
FSN 2018 – Superamento OP6	4.523.365
TOTALE	107.312.779

Fonte: Relazione al rendiconto generale della Regione siciliana 2018

Con decreto del Ragioniere Generale n. 838 del 19/4/2019 si è provveduto ad effettuare la ricognizione dei residui attivi e passivi dei capitoli inseriti nel perimetro sanitario. Con delibera di Giunta n. 279 dell'8/8/2019 è stato approvato il riaccertamento ordinario dal quale, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d. lgs n. 118/2011, sono esclusi i predetti residui che, nell'anno 2018, ammontano ad euro 2.048.116.081,52, di cui euro 624.655.053,75 relativi all'anno 2018 ed euro 1.423.461.027,77 relativi agli anni precedenti.

Al riguardo, queste Sezioni Riunite non possono non rilevare le eventuali refluenze che una non corretta perimetrazione sanitaria, come rilevato nel relativo paragrafo, può esplicare anche relativamente alla quantificazione degli accantonamenti dei residui attivi.

8.6.2 La spesa

La spesa sanitaria costituisce, nel bilancio delle singole regioni, la principale componente della spesa complessiva, e per quanto riguarda la Regione siciliana, nell'esercizio finanziario 2018, relativamente alle spese correnti il dato si attesta nella misura pari al 57% degli stanziamenti e al 61% degli impegni.

Tabella n. 8.7 Rapporto tra spesa sanitaria e spesa complessiva della Regione

Titolo	Denominazione	Previsione GSA *	%	Previsione del bilancio regionale	Stanziamiento assestato GSA *(1)	%	Stanziamiento assestato del bilancio regionale	Impegni GSA *(2)	%	Impegni del bilancio regionale
1	Spese correnti	9.208.804.489	1	15.934.895.132	9.314.578.341	1	16.258.004.485	9.312.945.823	1	15.221.627.237
2	Spese in conto capitale	9.150.328	0	2.436.937.279	52.226.769	0	3.102.604.772	52.226.769	0	1.127.197.902
3	Spese per incremento attività finanziarie	0	0	995.952.269	0	0	1.021.637.127	0	0	172.461.858
4	Rimborso prestiti	50.227.000	0	2.705.429.933	50.226.013	0	2.705.432.325	50.226.013	0	266.056.199
	Totale	9.268.181.817	0	22.073.214.614	9.417.031.123	0	23.087.678.709	9.415.398.605	1	16.787.343.196

Fonte: Regione Siciliana – Assessorato regionale dell'economia e Assessorato regionale della Salute

* Stanziamento previsione su tutti i capitoli del "Perimetro Sanitario" per i titoli indicati

*(1) Stanziamento definitivo su tutti i capitoli del "Perimetro Sanitario" per i titoli indicati

*(2) impegni di competenza (compreso Riproduzioni di economie ed al netto delle perenzioni) su tutti i capitoli del "Perimetro Sanitario" per i titoli indicati.

Come è dato evincere dalla superiore tabella, infatti, a fronte di stanziamenti pari ad euro 16.258.004.485,00 complessivi del bilancio regionale, gli stanziamenti dell'area sanitaria ammontano ad euro 9.314.578.341,09; relativamente agli impegni, a fronte di impegni complessivi sul bilancio regionale per euro 15.221.627.236,84, gli impegni inerenti all'area sanitaria ammontano ad euro 9.312.945.822,62.

Tabella n. 8.8 Spesa Missione 13 – Tutela della Salute

INCIDENZA SPESA SANITARIA (MISSIONE 13) SUL TOTALE DELLA SPESA COMPLESSIVA DELLA REGIONE COMPRESO LE PARTITE DI GIRO				INCIDENZA SPESA SANITARIA (MISSIONE 13) SUL TOTALE DELLA SPESA COMPLESSIVA DELLA REGIONE AL NETTO DELLE PARTITE DI GIRO			
ANNO	TOTALE SPESA SANITARIA MISSIONE 13	SPESA COMPLESSIVA REGIONE	INCIDENZA SPESA SANITARIA SU SPESA COMPLESSIVA REGIONE	ANNO	TOTALE SPESA SANITARIA MISSIONE 13	SPESA COMPLESSIVA REGIONE	INCIDENZA SPESA SANITARIA SU SPESA COMPLESSIVA REGIONE
2016	9.494.413.799	21.051.745.905	45,1%	2016	9.494.413.799	18.379.245.954	51,7%
2017	9.857.045.164	19.666.615.342	50,1%	2017	9.857.045.164	17.003.490.571	58,0%
2018	9.427.784.711	20.779.884.257	45,4%	2018	9.427.784.711	16.787.343.196	56,2%

Fonte: Regione Siciliana – Assessorato regionale dell'economia

Nel bilancio regionale l'area sanitaria rientra nella Missione 13 "Tutela della salute" e, relativamente alle spese comprende:

- la spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, compresa la mobilità passiva e il "pay back";
- la spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA;
- la spesa sanitaria per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso;
- la spesa per investimenti in ambito sanitario.

Nell'esercizio finanziario 2018 la spesa complessiva relativa alla Missione 13 ammonta ad euro 9.427.784.710,68 incidendo per il 56% sulla spesa complessiva della Regione al netto delle partite di giro.

Nelle seguenti tabelle si riportano i prospetti riepilogativi della spesa relativa al Fondo sanitario indistinto e al Fondo sanitario vincolato, con i dati relativi agli stanziamenti, agli impegni ed ai pagamenti.

Tabella 8.9 Spese del FSR indistinto

Descrizione spesa		Stanziamen- to assesta- to (a)	Stanziamen- to definiti- vo al netto delle reiscrizi- oni (b)	Impegni di competenza FSR 2018 (c)	Pagamenti di competenza FSR 2018 (d)	Cap.tà d'impegno (c/b)	Cap.tà di pagamento (d/c)	
Spesa sanitaria	Trasferimenti	Trasferimenti ad aziende sanitarie pubbliche	8.102.455.959	8.097.915.324	8.097.915.324	7.743.061.186	100,0%	95,6%
		Trasferimenti ad enti sanitari privati	245.000.000	245.000.000	245.000.000	200.920.179	100,0%	82,0%
	Spese dirette	Spese dirette della GSA in ambito sanitario	157.560.431	157.297.898	157.297.536	141.484.984	100,0%	89,9%
TOTALE SPESA SANITARIA		8.505.016.390	8.500.213.222	8.500.212.860	8.085.466.348	100,0%	95,1%	
Spesa socio-sanitaria	Trasferimenti	Trasferimenti ad aziende sanitarie pubbliche	0	0	0	0		
		Spese dirette della GSA in ambito sanitario	0	0	0	0		
	TOTALE SPESA SOCIO-SANITARIA (*)		0	0	0	0		
Altro	Funzionamento ARPA e oneri finanziari		156.848.928	156.848.928	156.848.928	156.848.928	100,0%	100,0%
TOTALE ALTRO		156.848.928	156.848.928	156.848.928	156.848.928	100,0%	100,0%	
TOTALE NETTO FSR INDISTINTO		8.661.865.318	8.657.062.150	8.657.061.788	8.242.315.276	100,0%	95,2%	
Mobilità passiva del SSR		333.666.496	333.666.496	333.666.496	333.666.496	100,0%	100,0%	
TOTALE AL LORDO MOBILITÀ SANITARIA PASSIVA		8.995.531.814	8.990.728.646	8.990.728.284	8.575.981.772	100,0%	95,4%	

Fonte: Regione Siciliana – Assessorato regionale dell'economia e Assessorato regionale della Salute

(*) Non è valorizzata la spesa socio-sanitaria poiché sostenuta direttamente dalle Aziende Sanitarie nel rispetto dei LEA; le risorse destinate al Fondo della disabilità sono finanziate con risorse regionali della Rubrica Famiglia ed erogate attraverso le Aziende Sanitarie

Tabella 8.10 Fondo sanitario vincolato corrente

Entrate vincolate correnti	Stanziamen- to assesta- to (a)	Accertamenti (b)	Riscossioni di competenza (c)	Accertamenti/ Stanziamen- to assesta- to % (b)/(a)	Riscossioni/ Accertamenti % (c)/(b)
Totale entrate	152.654.551	152.654.551	124.137.355	100,0%	81,3%
Spese vincolate correnti	Stanziamen- to assesta- to (a)	Impegni di competenza (b)	Pagamenti di competenza (c)	Capacità di impegno % (b)/(a)	Capacità di pagamento % (c)/(b)
Totale spese	152.654.551	152.654.551	18.670.162	100,0%	12,2%

Fonte: Regione Siciliana – Assessorato regionale dell'economia e Assessorato regionale della Salute

I totali non comprendono la quota di compartecipazione regionale (49,11%) pari complessivamente ad euro 100.110.170,76

Nella Relazione al Rendiconto la Regione rappresenta che alcune quote di risorse del Fondo Sanitario sono state destinate al finanziamento di ulteriori interventi nell'ambito sanitario, in base a specifiche leggi regionali, che hanno trasferito a carico del Fondo sanitario oneri precedentemente sostenuti con risorse regionali, che hanno determinato a

carico del FSR, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, nuovi oneri e\o riduzione di ricavi stimati in circa 173 milioni.

In particolare:

- l'art. 58 della legge regionale n. 9 del 7/5/2015 (legge di stabilità regionale 2015), nell'ambito delle misure in materia di assetto organizzativo e finanziario dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) prevede, per gli anni 2016 e successivi, l'assegnazione a detta Agenzia di una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del fondo Sanitario regionale pari a 29 milioni di euro, per lo svolgimento delle attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorio, nonché una quota di finanziamento annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale proporzionale al piano delle *performance* da negoziare anno per anno con l'Assessorato regionale della salute (capitolo 413372);

- l'art. 6 della legge regionale n. 3 del 17/3/2016²¹⁷ (legge di stabilità regionale 2016), prevede, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, c. 46, della l. 24 dicembre 2007, n. 244²¹⁸ tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana, finalizzato al risanamento strutturale del servizio sanitario regionale, anche mediante ristrutturazione dei debiti contratti, l'utilizzazione di una quota del Fondo sanitario. Detto importo pari a 127.850 migliaia di euro annui, di cui 50.227 migliaia di euro quale quota capitale e 77.623 migliaia di euro a titolo di interessi è iscritto nei capitoli 900023 e 214918.

Si ritiene opportuno, a questo punto, illustrare l'origine e lo sviluppo negli anni di detta posta contabile: in data 31/7/2007 veniva sottoscritto tra la Regione siciliana, il Ministero dell'Economia e Finanze e il Ministero della salute, l'Accordo per l'approvazione del "Piano di rientro di riorganizzazione, di riqualificazione e di individuazione degli interventi per il

²¹⁷ Art. 6 l.r. n. 3 del 2016 "A decorrere dall'esercizio finanziario 2016, per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'art. 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana dell'importo annuo di 127.850 migliaia di euro, è autorizzato l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario".

²¹⁸ Art. 2, c. 46 l. 244 del 2007: "In attuazione degli accordi sottoscritti tra lo Stato e le regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, con i quali le regioni interessate si obbligano al risanamento strutturale dei relativi servizi sanitari regionali, anche attraverso la ristrutturazione di debiti contratti, lo Stato è autorizzato ad anticipare alle predette regioni, nei limiti di un ammontare complessivamente non superiore a 9.100 milioni di euro, la liquidità necessaria per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali fino al 31 dicembre 2005, determinata in base ai procedimenti indicati nei singoli piani e comunque al netto delle somme già erogate a titolo di ripiano dei disavanzi".

Art. 2, c. 47 l. 244 del 2007: "Le regioni interessate, in funzione delle risorse trasferite dallo Stato di cui al comma 46, sono tenute a restituire, in un periodo non superiore a trenta anni, le risorse ricevute".

perseguimento dell'equilibrio economico" ai sensi dell'art. 1, comma 180, della l. 311 del 2004.

Con successiva delibera n. 312 dell'1/8/2007 la Giunta regionale approvava il predetto Accordo, unitamente al Piano di rientro, con le relative misure ed azioni da adottare, dando contestualmente incarico all'Assessore per la sanità di darne esecuzione.

Nell'abito di detto Accordo *"per ricondurre ad equilibrio i bilanci delle Aziende Sanitarie Locali ed Ospedaliere della regione Siciliana, nel corso degli ultimi mesi del 2008, la Regione ha provveduto alla sottoscrizione di un contratto di prestito con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il cui limite massimo era inizialmente previsto in 2.800 milioni di euro. Successivamente, in sede di sottoscrizione, lo stesso è stato stipulato per un importo pari ad euro 2.641 milioni. L'originario piano di ammortamento prevedeva, per l'anno 2008, una rata di euro 7 milioni, mentre già dall'anno 2009 la rata annua era quantificata in euro 172 milioni"*²¹⁹.

Relativamente alla copertura per la restituzione del finanziamento, detto Accordo, all'art. 6, prevedeva che entro il 14 settembre 2007 la Regione siciliana dovesse adottare il provvedimento legislativo relativo alla copertura pluriennale del prestito sottoscritto con lo Stato.

Viceversa, dagli atti risulta che con delibera CIPE n. 77 del 3/8/2011 avente ad oggetto "Utilizzo delle risorse FAS per il ripiano dei disavanzi sanitari della Regione siciliana, di cui alla legge n. 191 del 2009, art. 2 c. 90"²²⁰, le rate del finanziamento, per gli anni 2010/2013, sono state poste a carico delle risorse Fondo per lo sviluppo e la coesione (FAS) 2007/2013, per un importo complessivo di euro 686 milioni, pari a 4 rate di euro 171 milioni.

Con delibera CIPE n. 94 del 3/8/2012, avente ad oggetto l'utilizzazione delle risorse residue del FSC 2007/2013 per la Regione siciliana, la somma di euro 343.129 milioni è stata destinata a copertura del debito sanitario ai sensi del citato art. 2, c.90, della l. 191 del 2009.

Con d.l. n. 66 del 24/4/2014, recante Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, che all'art. 45 ha previsto la ristrutturazione del debito delle regioni, al fine di consentire risparmi di spesa annuali, detto debito per ripiano dei disavanzi delle aziende sanitarie è stato rimodulato, con rate annuali di euro 127 milioni e scadenza nel 2044.

²¹⁹ Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, Relazione parifica esercizio finanziario 2007.

²²⁰ Art. 2, comma 90, l. 191 del 23/12/2009: "Le regioni interessate dai piani di rientro, d'intesa con il Governo, possono utilizzare, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, a copertura dei debiti sanitari, le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate relative ai programmi di interesse strategico regionale di cui alla delibera del CIPE n. 1 del 6 marzo 2009, nel limite individuato nella delibera di presa d'atto dei singoli piani attuativi regionali da parte del CIPE".

Così ricostruita l'evoluzione negli anni delle coperture al predetto finanziamento, si giunge alla l. r. n. 3 del 17/3/2016 che pone a carico del FSR la rata del prestito.

Tuttavia, i Tavoli tecnici di verifica del Piano di rientro dai *deficit* sanitari hanno più volte rappresentato alla Regione siciliana, che il predetto art. 6 della l.r. n. 3 del 2016 sarebbe *“in contrasto sia con l’Accordo per il piano di rientro sia con la legislazione vigente (art. 1, comma 796, lett. b), quinto periodo della legge n. 296/2006 e articolo 2, comma 80, sesto periodo e seguenti, della legge n. 191/2009)”*²²¹.

In particolare, nella riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza del 4/4/2019 è stato fatto rilevare, alla Regione siciliana, che *“ai sensi di quanto disposto dall’art. 20, comma 2 ter del decreto legislativo n. 118/2011 le risorse destinate all’equilibrio ex ante sia effettuata anno su anno, in quanto la possibilità di conferire risorse a valere sull’anno successivo è possibile solo a valere su risorse rinvenienti dalle maggiorazioni fiscali destinate obbligatoriamente al finanziamento del Servizio sanitario regionale, ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi sanitari”*. Veniva, quindi, rappresentato di valutare l’abrogazione della legge che ha posto a carico degli oneri correnti del Servizio sanitario regionale la rata del finanziamento statale, quale soluzione per rendere disponibili risorse da destinare agli equilibri dell’ambito sanitario stesso.

In sede di legge di stabilità regionale 2019 (l.r. n. 13 del 19/7/2019), con l’art. 6 intitolato *“Patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie”* è stato previsto che *“ Al fine di ridurre l’impatto finanziario sul sistema sanitario regionale delle disposizioni di cui all’art. 6 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, che ha posto a carico del Fondo sanitario gli oneri del mutuo sottoscritto ai sensi dell’articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell’Economia e la Regione siciliana, la Giunta regionale, su proposta degli Assessori regionali per la salute e per l’economia, previa intesa con i soggetti interessati, promuove, ai sensi dell’art. 9, comma 1, della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17 e successive modifiche ed integrazioni, un piano straordinario di valorizzazione e/o dismissione del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie, nel rispetto delle vigenti disposizioni in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, da attuare anche mediante conferimenti, ove previsto, a fondi immobiliari esistenti istituiti ai sensi delle disposizioni statali o regionali vigenti.”* Detta norma è oggetto, tra

²²¹ V. Tavoli tecnici del 4/4/2019, del 5/4/2018 e del 29/11/2017 e *“Il Monitoraggio della spesa sanitaria”*, Ragioneria Generale dello Stato, luglio 2019.

le altre, di ricorso²²² alla Corte Costituzionale promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la declaratoria di incostituzionalità, sotto il profilo della violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione. Si lamenta il contrasto con l'art. 29, comma 1, lettera c) del d. lgs 118 del 2011, in quanto destina i proventi di alienazioni immobiliari a copertura di spese correnti, poste, dalla legge 3 del 2016, a carico del Fondo sanitario regionale;

- l' art. 59 della l. r. n. 3 del 17/3/2016 (legge di stabilità regionale 2016) statuisce al I c. che, al fine di garantire la realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi, nonché per la spesa connessa all'attività svolta dalla "Centrale Unica di Committenza" di cui all'articolo 55 della legge regionale n. 9 del 7/5/2015, per gli acquisti di beni e servizi per gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale, si provveda con le risorse correnti del Fondo sanitario regionale, nel limite annuo massimo di 1.000 migliaia di euro (capp. 212538, 212543, 212544, 212545, 212546, 212547, 212548, 612024, 612025 e 612026). Nel II c. di detto art. 59 si precisa che a seguito di riparto delle risorse correnti del Fondo sanitario regionale, la spesa di cui al I c. è iscritta in apposito capitolo dell'Assessorato regionale dell'Economia, Dipartimento regionale bilancio e tesoro, Missione 1, Programma 3.

Dal decreto del Ragioniere generale n. 838 del 19/4/2019 (di cui *infra* § 8.6.1) che ha effettuato la ricognizione dei residui attivi e passivi dei capitoli inseriti nel perimetro sanitario, è emerso che i residui passivi, nell'esercizio 2018, ammontavano ad euro 2.268.497.496,83, di cui euro 1.410.799.298,68 relativi all'anno 2018 ed euro 857.698.198,15 relativi agli anni precedenti.

8.6.3 I Livelli Essenziali di Assistenza

Con d.P.C.M. del 12/1/2017, emanato in attuazione della legge di stabilità 2018, avente ad oggetto "Definizione dei Livelli essenziali di assistenza", e che sostituisce integralmente il d.P.C.M. del 29/11/2001, sono state individuate le diverse attività, servizi e prestazioni garantite dal Servizio sanitario nazionale, coerentemente con principi e i criteri già posti dalla legge n. 833 del 1978 e dal d. lgs 502 del 1992.

²²² Ricorso n. 99 del 25/9/2019 (G.U.n.44 del 30/10/2019).

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 livelli essenziali di assistenza, costituendo fonte primaria per la definizione delle attività, dei servizi e delle prestazioni garantite ai cittadini, tramite il SSN, gratuitamente o con pagamento di *ticket*. Con il decreto del 2017 è stato aggiornato l'elenco delle malattie rare e delle malattie croniche in esenzione; sono state inseriti nei LEA le prestazioni di procreazione medicalmente assistita in regime di assistenza specialistica ambulatoriale, le prestazioni per lo *screening* neonatale e il trattamento dei disturbi dello spettro autistico; sono stati introdotti nuovi vaccini, ed è stata aggiornata la nomenclatura della specialistica ambulatoriale e dell'assistenza protesica.

Quindi, con decreto 31/7/2017 l'Assessore regionale della salute approvava il Documento recante "Il Piano delle azioni e dei servizi socio-sanitari e del Sistema unico di accreditamento dei soggetti che erogano prestazioni socio-sanitarie", documento che tiene conto dei nuovi LEA approvati con d.P.C.M. 12/1/2017 che *"incideranno sugli indirizzi regionali in materia"*.

Relativamente ai nuovi LEA si evidenzia, quindi, l'art. 72 della l. r. n. 8 del 2018- legge di stabilità regionale- che con riferimento ai disturbi dello spettro autistico, inseriti nei nuovi LEA di cui al d.P.C.M. del 12/1/2017, detta disposizioni in materia di "Rete integrata di servizi per l'autismo" e prevede l'obbligo per le aziende del SSR di destinare almeno una quota pari all'0,2% delle somme poste in entrata nel proprio bilancio annuale, alla rete integrata dei servizi dedicati alle persone affette da disturbi dello spettro autistico. E' fatto altresì obbligo alle aziende di destinare dette risorse prevalentemente per assicurare la piena funzionalità del centro per la diagnosi ed il trattamento intensivo precoce, l'abbattimento dei tempi di attesa per l'accesso ai centri pubblici di riabilitazione, nonché per la costruzione della rete assistenziale rivolta a soggetti con autismo, minori, ragazzi, adolescenti e adulti, come da linee guida regionali (II c. art 72 cit.). Infine, l'ultimo comma di detto art. 72 dispone che *"l'Assessore regionale per la salute individua il rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, tra gli obiettivi dei direttori generali delle ASP, a pena di decadenza dei relativi incarichi"*.

A seguito di richiesta istruttoria di queste Sezioni Riunite, in relazione alle procedure avviate sul tema, l'Assessorato della salute comunicava²²³ che con DA n. 524 del 4/4/2018

²²³ Nota prot. n. 40376 del 20/5/2019.

era stato costituito il Tavolo tecnico per il riordino e la riorganizzazione della rete dedicata alle persone affette da disturbi dello spettro autistico, con il compito di armonizzare la normativa regionale in materia, effettuare una ricognizione numerica della casistica oltre che un'analisi delle caratteristiche demografiche e sociali dei soggetti affetti da tale disturbo.

Con DA n. 2079 dell'8/11/2018 è stata, quindi, istituita la Consulta regionale delle Associazioni che rappresentano gli interessi dei soggetti affetti da disturbo autistico e dei loro familiari, integrando inoltre la composizione del Tavolo tecnico.

Con decreto n. 1151 dell'11/6/2019, infine, l'Assessore regionale per la Salute ha approvato il Programma regionale unitario per l'autismo che costituisce Atto di programmazione regionale sanitaria.

La verifica dell'erogazione dei LEA è a cura del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, il quale monitora l'erogazione dei LEA in condizioni di appropriatezza e di efficienza di utilizzazione delle risorse, per promuovere e garantirne l'effettiva erogazione uniformemente sul territorio nazionale. L'adempimento dei Lea è verificato attraverso la c.d. "griglia LEA", mediante l'utilizzazione di indicatori relativi all'assistenza ospedaliera, all'assistenza distrettuale, all'attività di assistenza negli ambienti di vita e di lavoro; i dati così elaborati consentono la confrontabilità del grado di erogazione dei LEA sul territorio nazionale. La selezione degli indicatori, soggetti a revisione annuale per assicurarne l'aderenza agli indirizzi politico-programmatori e per intercettare gli aspetti più rilevanti delle gestioni, riflette da un lato la ripartizione delle risorse del SSN tra i livelli di assistenza e dall'altra le linee della programmazione amministrativa e gestionale del settore.

La certificazione dell'adempimento, in base alle Intese Stato-Regioni, è presupposto per poter accedere al maggior finanziamento del SSN- quota premiale del 3%, a titolo di finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario, al netto delle entrate proprie. Con riferimento ai punteggi la valutazione è positiva se il punteggio ottenuto è uguale o superiore a 160 (livello minimo accettabile).

Per l'anno 2018 il Comitato LEA ha attribuito alla Regione siciliana il punteggio provvisorio di 160, pari al raggiungimento della soglia di adempienza; dato che si presenta in linea con l'omologo risultato dell'anno 2017 ed in lieve diminuzione rispetto all'anno 2016 (163).

In sede di Tavolo tecnico congiunto di verifica degli adempimenti regionali in tema di POCS con il Comitato permanente per la verifica dei LEA del 25/7/2019, è stato, altresì, rappresentata alla Regione siciliana l'opportunità di predisporre un documento unico ed organico di programmazione dell'assistenza territoriale con dettaglio, per azienda, dell'offerta attuale e quella programmata per tutte le tipologie di assistenza (anziani, disabili, hospice, ATF-UCCP, ecc.) in coerenza con il dPCM LEA del 12/1/2017.

Si riportano di seguito i dati relativi alla valutazione dell'adempimento dell'erogazione LEA, per l'anno 2017²²⁴ (ultimi dati definitivi disponibili).

Tabella n. 8.5 Valutazioni e punteggi delle regioni in base alla griglia LEA 2017

<i>Regione</i>	<i>Punteggio complessivo 2017</i>
<i>Piemonte</i>	221
<i>Veneto</i>	218
<i>Emilia Romagna</i>	218
<i>Toscana</i>	216
<i>Lombardia</i>	212
<i>Umbria</i>	208
<i>Abruzzo</i>	202
<i>Marche</i>	201
<i>Liguria</i>	195
<i>Basilicata</i>	189
<i>Lazio</i>	180
<i>Puglia</i>	179
<i>Molise</i>	167
<i>Sicilia</i>	160
<i>Campania</i>	153
<i>Calabria</i>	136

Fonte: Ministero della Salute

Legenda: **Adempiente** ≥ 160 o compreso tra 140 - 160 e nessun indicatore critico **Inadempiente** < 140 o compreso tra 140 - 160 con almeno un indicatore critico

In relazione alla regione Sicilia si evidenzia il trend di attuazione dei Lea riferito al periodo 2012 - 2017:

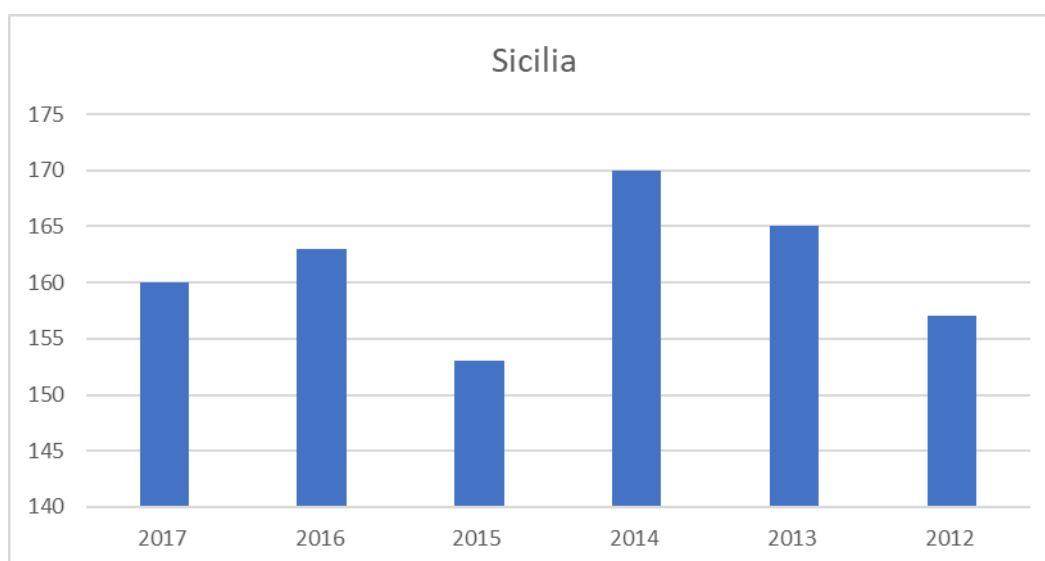
Tabella n. 8.6 Valutazione LEA Sicilia 2017-2012

²²⁴ Non sono sottoposte a valutazione le Regioni Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Provincie autonome di Trento e Bolzano.

Risultati Griglia LEA SICILIA 2017-2012						
Anno	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Punteggio complessivo	160	163	153	170	165	157

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della Salute

Grafico - Risultati Griglia LEA 2017-2012



Fonte: Elaborazione Corte dei conti

La griglia LEA 2017 è composta da 33 indicatori suddivisi tra le attività di prevenzione collettiva e sanità pubblica, l'assistenza distrettuale ed ospedaliera erogate dalla regione, evidenziando in tal modo le aree di criticità in cui non è garantita un'adeguata erogazione dei LEA.

Il Ministro della Salute, con decreto in data 12/3/2019 ha approvato il "Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria", che prevede 88 indicatori e, contrariamente alla "griglia LEA", la valutazione non sarà sintetizzata in un punteggio unico, ma misurata in maniera indipendente per ciascuno dei tre livelli di assistenza (ospedaliera, prevenzione, distrettuale). Il nuovo sistema di garanzia sarà applicato a far data dall'1/1/2020.

Relativamente all'analisi delle componenti della spesa sanitaria, un aspetto rilevante è dato al costo del personale, la cui gestione è oggetto di continuo monitoraggio anche per verificare il rispetto delle misure di contenimento della spesa per il personale a tempo

determinato e lo stato di attuazione delle procedure di stabilizzazione del personale precario, in attuazione del dPCM 6/3/2015. A tal fine, l'Assessorato della salute acquisisce dalle singole aziende sanitarie apposite tabelle di monitoraggio, sull'andamento del costo complessivo del personale, distinto per profilo professionale, con i principali indicatori gestionali. Al 31/12/2018 la spesa per personale ammonta ad euro 2.438.640, dato che si pone al di sotto del valore stimato pari ad euro 2.712.991 (limite dell'1,4% della spesa anno 2004). Sotto il profilo numerico, alla data del 31/12/2018 si registra un decremento nella consistenza del personale con contratti di lavoro a tempo determinato, a fronte di un incremento di unità di personale con contratti di lavoro a tempo indeterminato. Ciò, come detto, è dovuto al processo di stabilizzazione del personale precario, avviato negli anni e continuato nell'anno in esame, oltre alle nuove assunzioni di personale intervenute in corso di esercizio. In particolare, i dati del flusso informativo trimestrale per il monitoraggio del personale del SSR, attivato dalla Regione siciliana nell'ambito del progetto "art.7 9" comma 1 *sexies*, lett.c) del d.l. 112 del 2008, conv. in l. 133 del 2008, evidenziano che a fronte di un incremento di n. 1528 unità di personale a tempo indeterminato, si è registrato un decremento di n. 1745 unità di personale con contratti di lavoro a tempo determinato. Con riferimento al costo del personale, i dati da consuntivo evidenziano un lieve incremento - pari allo 0,9 % - rispetto all'anno 2017, per effetto dell'applicazione, da parte delle aziende sanitarie dei rinnovi contrattuali del personale del comparto sanitario; rispetto al valore programmato, per l'anno 2018, conclusivamente, si registra un decremento della spesa pari all'1,4%.

Relativamente alle altre componenti della spesa sanitaria, in riscontro alla richiesta istruttoria di queste Sezioni Riunite, l'Assessorato Regionale della Salute ha comunicato²²⁵, relativamente all'acquisto di beni un lieve incremento della spesa, pari al 5,4% rispetto all'anno 2017, mentre rispetto al dato programmato l'incremento si attesta nella misura del 3% ed è così articolato:

- acquisto farmaci: nell'anno 2018 si è rilevato un incremento del 5% rispetto all'omologo dato dell'anno precedente per l'acquisto di prodotti farmaceutici ed emoderivati, dovuto a maggiori acquisti di farmaci antitumorali innovativi e di farmaci per

²²⁵Nota prot. n. 44606 del 3/6/2019, aggiornata con nota prot. n. 65769 dell'11/9/2019.

malattie rare, nonché per la distribuzione diretta di farmaci a pazienti non ricoverati (File F);

- acquisto di altri beni sanitari: nell'anno 2018 si è registrato un incremento del 6,2 % del costo per acquisto di dispositivi medici, rispetto all'anno precedente, dovuto maggiormente all'aumento dell'acquisto di dispositivi medici impiantabili attivi e dispositivi medici diagnostici in vitro. Tale incremento è relativo soprattutto alle spese sostenute per i vaccini, specie per i vaccini antimeningococco;

- relativamente ai beni non sanitari il costo registra un incremento dell'1,4%, rispetto all'omologo dato dell'anno precedente.

Relativamente all'erogazione di servizi l'Amministrazione ha comunicato un aumento della spesa, pari al 25,8 % rispetto all'anno 2017 e, a consuntivo, un incremento del 42,8% rispetto al dato previsto e programmato per l'anno 2018. Le cause di detto incremento sono riconducibili ai rimborsi effettuati a soggetti aventi diritto cd. "disabili gravissimi", ai rimborsi effettuati a valere sul Fondo regionale per la Disabilità, istituito con l. r. n. 4 dell'1/3/2017, nonché al trasferimento, a carico del FSR, della quota di finanziamento riconosciuta all'ARPA Sicilia per il passaggio del personale dei laboratori di igiene e profilassi e per gli ulteriori costi inerenti le spese di funzionamento e manutenzione dei beni in uso alla stessa Agenzia, come previsto dalla l.r. n. 9 del 7/5/2015.

Ulteriore incremento della spesa, relativamente ai servizi, riguarda lo svolgimento delle funzioni afferenti la Medicina penitenziaria, costo che grava sulle singole aziende sanitarie provinciali, così come previsto dal d. lgs. n. 222 del 2015. A tal fine l'Assessorato della Salute, con DDG n. 419 del 18/3/2019, ha assegnato a tutte le AA.SS.PP. a valere sulle risorse FSR 2018, la somma complessiva di euro 17.784.259.

Relativamente alla spesa per la medicina di base, l'Assessorato della Salute ha comunicato un sostanziale allineamento del dato dell'anno 2018, con il dato del consuntivo precedente. Si è registrato, viceversa, un decremento, pari al 4,5%, sulla spesa per l'assistenza farmaceutica convenzionata dovuto sia alla implementazione del sistema della "distribuzione per conto" (DPC) ossia della distribuzione di farmaci acquistati direttamente dalle aziende sanitarie provinciali e distribuiti tramite le farmacie presenti sul territorio dei farmaci PH-T, ossia dei farmaci inclusi nel Prontuario della distribuzione diretta, con presa in carico del paziente ai fini del monitoraggio dei consumi e della

continuità assistenziale, sia alle misure sull'appropriatezza prescrittiva previste nel POCS 2016-2018.

Altra voce di spesa significativa è costituita dalla spesa per l'assistenza da privati, che nell'anno considerato ha registrato un incremento del 4,6% rispetto all'anno precedente. Detto incremento risulta ascrivibile ai seguenti fattori:

- incremento della spesa per prestazioni socio-sanitarie da privato, riconducibile, nell'ambito della riorganizzazione dell'assistenza territoriale prevista dal POCS 2016-2018, per l'attivazione di posti letto presso residenze sanitarie assistenziali (RSA) e per prestazioni per cure palliative rese in assistenza domiciliare integrata (ADI);
- incremento della spesa per distribuzione farmaci PH-T;
- incremento della spesa per l'assistenza psichiatrica, per effetto dell'attivazione di posti letto in CTA, nell'ambito della riorganizzazione dell'assistenza territoriale prevista dal POCS 2016-2018.

Relativamente all'assistenza ospedaliera convenzionata, nel POCS 2016-2018 era prevista una spesa annua di euro 693.029 migliaia, a fronte della quale si è registrato un valore di 694.634 migliaia, in ulteriore aumento rispetto all'esercizio 2017, quando il dato si è attestato sul valore di euro 694.254, migliaia. L'Assessorato della Salute argomenta, circa le cause di detto ulteriore incremento, all'accordo tra l'ASP di Siracusa e una casa di cura avente ad oggetto la contrattualizzazione di 40 posti letto di riabilitazione, a far data dal mese di luglio 2018.

Per quanto riguarda l'assistenza specialistica convenzionata, la spesa nell'anno 2018 ammonta ad euro 445.772, migliaia, registrandosi anche in questo caso un aumento rispetto all'esercizio 2017, pari al 1,43% (euro 440.955 migliaia). Nei suoi componenti detta voce di spesa risulta così articolata:

- euro 422.601 migliaia per attività specialistica presso strutture gestite dalle aziende sanitarie provinciali;
- euro 19.378 migliaia, per attività specialistica delle strutture a gestione accentrata diretta;
- euro 3.793 migliaia per assistenza specialistica fuori regione.

Anche in questo caso l'andamento complessivo del costo dell'assistenza specialistica convenzionata, nel triennio 2016-2018, risulta in aumento giacché a fronte di 430.887

migliaia di euro nel 2016, si è passati a 440.955 migliaia di euro nel 2017 e a 445.772 migliaia di euro nel 2018.

Con riferimento ai costi per godimento beni di terzi e per manutenzioni nell'anno 2018 si è registrato un aumento, rispettivamente del 14% e del 2,1%, rispetto all'anno precedente. Detto incremento è dovuto alle spese necessarie a fronteggiare le condizioni di vetustà degli immobili, degli impianti e delle attrezzature sanitarie e scientifiche. Per quest'ultima categoria di beni strumentali si è fatto ricorso, spesso, a contratti di noleggio (leasing) considerati più vantaggiosi rispetto all'acquisto del bene.

8.7 I trasferimenti agli enti del Servizio sanitario regionale

L'art. 6 della l.r. n. 5 del 17/4/2009, avente ad oggetto il riordino del Servizio sanitario regionale, prevede che *“le risorse finanziarie disponibili annualmente per il servizio sanitario regionale previste dalla normativa nazionale e regionale, sono determinate e destinate dall'Assessore regionale per la Sanità (oggi della salute) alle aziende del Servizio sanitario regionale previa negoziazione con i direttori generali, tenuto conto dei criteri e dei parametri correlati alle attività proprie delle medesime, alla complessità della casistica e delle prestazioni erogate, all'appropriatezza e qualità dei ricoveri, alla produttività delle stesse aziende, alla popolazione residente, alla mobilità attiva e passiva, nonché tenendo conto di criteri di perequazione finalizzati ad assicurare l'erogazione uniforme, efficace, appropriata ed omogenea dei livelli essenziali di assistenza in tutto il territorio regionale e dei meccanismi di remunerazione previsti dall'art. 25, 1 c., lett. f)”*.

A seguito di specifica richiesta istruttoria circa la metodologia usata per l'assegnazione del *budget* a ciascuna azienda, l'Assessorato della Salute ha illustrato quanto segue: determinato l'ammontare complessivo delle risorse disponibili viene quantificata la quota di Fondo sanitario regionale da destinare, quale contributo indistinto alle singole aziende. Quindi si procede all'assegnazione delle risorse seguendo i criteri di seguito riportati, analogamente ai criteri applicati in sede di riparto del FSN tra le varie regioni. In particolare, individuati i livelli di assistenza in prevenzione, distrettuale e ospedaliera, a ciascuna è stata assegnata una quota del fondo da ripartire, che nell'anno 2018 è stata del 5% per la prevenzione, del 51% per l'assistenza distrettuale e del 44% per l'assistenza ospedaliera. All'interno dell'assistenza distrettuale, a sua volta, il 51% assegnato è stato calcolato

individuando quattro aree di intervento e precisamente: la medicina di base (7%), la farmaceutica (11,64%), l'assistenza specialistica (13,30%) e altra assistenza territoriale (19,06%).

L'ultima fase della determinazione delle quote da assegnare riguarda le modalità di ripartizione, effettuate con due criteri: le quote relative alla prevenzione, alla medicina di base e alla farmaceutica sono calcolate con il metodo della quota capitaria secca (ove ogni cittadino ha peso uno) per cui la quota è rapportata alla popolazione residente. Viceversa le quote per l'assistenza ospedaliera e per l'assistenza specialistica sono state calcolate con il metodo della quota capitaria pesata, applicando il criterio dell'età, come previsto dal Ministero della Salute e come da Intesa Rep. Atti n. 148/CSR dell'1/8/2018.

Per l'altra assistenza territoriale, infine, la modalità di ripartizione ha tenuto conto della quota capitaria pesata secondo correttivi quali la densità della popolazione ovvero qualora trattasi di zone montane o di isole.

Relativamente alle funzioni non tariffabili, l'assessorato regionale della Salute ha comunicato di aver determinato per l'altra assistenza territoriale l'ammontare del finanziamento massimo ammissibile, applicando la metodologia di cui al D.M. Salute del 21/6/2016. Le funzioni ospedaliere non tariffate riguardano le funzioni di didattica e ricerca, l'assistenza di terapia intensiva (UTIN, UTIC e grandi ustionati), l'attività di pronto soccorso, l'alta e media complessità clinica dei ricoveri (*case mix*).

Ulteriore tipologia di risorse assegnate sono quelle relative a specifiche destinazioni finalizzate, assegnate direttamente alle aziende interessate, a fronte degli oneri derivanti da particolari attività concordate con la Regione o scaturenti da provvedimenti normativi.

L'Assessorato della salute ha comunicato, infine, che l'ulteriore attività di negoziazione con le aziende, circa il riparto delle risorse del FSR, è stata effettuata previa acquisizione e valutazione di ogni dato utile a formulare un giudizio sull'attività di ciascuna, in base ai dati di bilancio ed alle specifiche gestionali che le caratterizzano.

A tal fine il competente Dipartimento regionale per la pianificazione strategica emana periodiche direttive, con le istruzioni necessarie ad elaborare stime economiche previsionali a valere sull'anno in corso, finalizzate ad acquisire dettagliate informazioni sullo stato dei costi e ricavi della gestione in essere, nonché per disporre dei dati per l'elaborazione di un tendenziale risultato d'esercizio.

L'assegnazione definitiva delle risorse, tuttavia, avviene solo successivamente alla chiusura dell'anno, a seguito dell'acquisizione di tutti i dati relativi alle prestazioni sanitarie rese compresi i dati relativi alla mobilità infra ed extra regionale.

Tale procedura non si ritiene conforme al quadro normativo vigente atteso che determinare *ex post* le assegnazioni in favore delle singole aziende viola il vincolo del proprio equilibrio di bilancio che ciascun Direttore generale deve assicurare, a pena di decadenza, nel corso dell'esercizio finanziario.

Nella Relazione al rendiconto, in merito all'avvenuta erogazione agli enti del SSR delle risorse finanziarie dell'anno, in attuazione di quanto previsto dall'art. 3, c. 7, del d. l. 35/2013²²⁶, la Regione siciliana illustra di aver *“ricevuto somme a titolo di finanziamento statale 2018 e precedenti per 4.258,096 milioni e di aver conferito al SSR per quota di compartecipazione al finanziamento del SSR 4.430,893 milioni, per un ammontare complessivo pari a 8.688,989 milioni”*.

Precisa, quindi, di aver *“operato trasferimenti, a favore del SSR, per 4.174,039 milioni relativamente alle risorse statali e per 4.286,657 milioni delle risorse regionali”*.

Tuttavia la Relazione della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei LEA del 4/4/2019, relativamente al dato delle risorse trasferite dallo Stato, per finanziamento ante 2018, riporta la somma di euro 94.633.787, anziché di euro 47.608.639, per cui il totale delle risorse da finanziamento statale anno 2018 e precedenti, ammonta ad euro 4.305.007.561.

Si riportano di seguito le tabelle riepilogative dei trasferimenti operati in favore del SSR, distinte per risorse statali e risorse regionali.

²²⁶ Art. 3, c. 7., d.l. 8/4/2013, n. 35: *“A decorrere dall'anno 2013 costituisce adempimento regionale - ai fini e per gli effetti dell'art.2, c. 68, lett. c), della l. n. 191 del 2009, verificato dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'Intesa fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 23 marzo 2005, l'erogazione, da parte della regione al proprio Servizio sanitario regionale, entro la fine dell'anno, di almeno il 90% delle somme che la regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del SSN, e delle somme che la stessa regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del proprio SSR”*.

Tabella 8.11 Trasferimenti al SSR – Risorse Stato - anno 2018

Risorse da Stato	Trasferite da Stato	Trasferite da regione a SSR entro il 31-12-2018						
		GSA			Trasferite ad Aziende del SSR	Totale trasferite da Regione a SSR	% trasferimento	Restante quota da erogarsi al SSR entro il 31 marzo 2019
		Totale	di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti e trasferimenti	di cui rimanente in GSA				
	a	b= c+d	c	d	e	f=b+e	g=f/a	h=a-f
Risorse finanziamento indistinto 2018	4.086.101.693	0			4.002.044.114	4.002.044.114	98,0%	84.057.579
Risorse finanziamento vincolato 2018	124.272.080	124.272.080	18.670.162	105.601.919		124.272.080	100,0%	0
Risorse finanziamento ante 2018	94.633.787	47.722.809	4.813.636	42.909.173	46.910.978	94.633.787	100,0%	0
Totale risorse finanziamento ordinario 2018 e ante	4.305.007.561	171.994.890	23.483.798	148.511.092	4.048.955.092	4.220.949.982	98,0%	84.057.579

Fonte: Tavolo ministeriale tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dei L.E.A. del 4 aprile 2019

Tabella 8.12 Trasferimenti al SSR – Risorse autonome regionali - anno 2018

Risorse autonome regionali	Previsione da bilancio regionale	Trasferite da regione a SSR entro il 31-12-2018						
		GSA			Trasferite ad Aziende del SSR	Totale trasferite da Regione a SSR	% trasferimento	Restante quota da erogarsi al SSR entro il 31 marzo 2019
		Totale	di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti e trasferimenti	di cui rimanente in GSA				
	a	b= c+d	c	d	e	f=b+e	g=f/a	h=a-f
Ulteriori risorse regionali destinate al SSR	4.430.893.309	282.585.503	236.211.235	46.374.268	4.004.072.186	4.286.657.689	97,0%	144.235.620
Totale risorse aggiuntive regionali	4.430.893.309	282.585.503	236.211.235	46.374.268	4.004.072.186	4.286.657.689	97,0%	144.235.620
Stato+Regione	8.735.900.870	454.580.393	259.695.033	194.885.360	8.053.027.278	8.507.607.670	97,0%	228.293.199

Fonte: Tavolo ministeriale tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dei L.E.A. del 4 aprile 2019

Sulla base di quanto sopra riportato, la Regione ha erogato al proprio Servizio sanitario regionale, entro il 31/12/2018, il 97% delle risorse incassate nell'anno 2018 dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e delle somme che la stessa Regione, a valere su risorse proprie dell'anno, ha destinato al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, con ciò rispettando il limite del 95% previsto dall'art. 3, c. 7, d.l. 35 del 2013.

Il dato si manifesta positivo rispetto all'andamento degli anni precedenti, relativamente ai quali, come rilevato in sede di verifica dai Tavoli tecnici²²⁷, era dato evidenziare ritardi nel completo trasferimento di tutte le risorse agli enti del SSR, indicando, viceversa come "l'ordinato e tempestivo trasferimento delle risorse è altresì funzionale al rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento"²²⁸.

La tabella sopra riportata evidenzia, altresì, che alla data del 31/12/2018 risulta rimanente in capo alla GSA la somma di euro 194.885.360 non utilizzata per pagamenti né trasferita ad altri enti. Tale dato, riscontrato anche nei precedenti esercizi finanziari, risulta essere stato oggetto di precise richieste di chiarimenti da parte dei Tavoli tecnici, in ordine ai quali la Regione siciliana ha illustrato che il ritardo nei trasferimenti dalla GSA verso le strutture a gestione diretta è dovuto a controlli sulle prestazioni rese da dette strutture, sottostanti all'erogazione delle risorse, assicurando circa una maggior celerità di tali procedure. In proposito i Tavoli tecnici hanno chiesto alla Regione siciliana una relazione in merito a tali controlli²²⁹.

8.8 Gli enti del Servizio sanitario regionale

Relativamente alle misure adottate dall'Assessorato della salute per il risanamento dei bilanci delle aziende sanitarie che presentano situazioni di *deficit* strutturale, con D.A. n. 1649/2016, integrato con D.A. n. 110/2017, l'Assessorato regionale della Salute aveva individuato le aziende sanitarie regionali che presentavano una o entrambe le condizioni di cui all'art. 1, comma 524, lett. a) e b), l. 208 del 2015, ossia uno scostamento tra costi evidenziati dal modello di rilevazione del conto economico consuntivo e ricavi determinati come remunerazione dell'attività ai sensi dell'art. 8 sexies d.lvo. 502 del 1992 pari o superiore al 7% dei suddetti ricavi, o, in valore assoluto, pari ad almeno 7 milioni di euro (lett. a), o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, valutato secondo la metodologia prevista dal decreto di cui al successivo comma 526 (lett. b).

²²⁷ Relazioni riunioni Tavoli tecnici del 20/11/2018 e del 4/4/2019.

²²⁸ Relazione Tavolo tecnico, riunione del 4/4/2019.

²²⁹ Relazione Tavolo tecnico, riunione del 4/4/2019.

Venivano, quindi, predisposti dalle strutture interessate i piani di rientro, il cui procedimento di validazione veniva tuttavia sospeso, per pendenza di questione di legittimità costituzionale sui commi da 524 a 529, da 531 a 536, 553, 555 e 568 dell'art. 1, l. 208 del 2015 - legge di stabilità 2016, promossa dalla Regione Veneto.

Risolta la questione con sentenza n. 192 del 14/7/2017, la Corte Costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dei commi 526 e 536 dell'art. 1 l. 208/2015, *“nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali ivi contemplati siano emanati sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, anziché d'intesa con la stessa Conferenza”*, nonché dei commi 524, 525 e 529 della stessa legge *“nella parte in cui prevedono che i provvedimenti ivi contemplati siano adottati dalla Giunta Regionale”*.

Le ulteriori questioni di incostituzionalità erano dichiarate inammissibili e/o infondate.

Con D.A. n. 786 del 2/5/2019, quindi, l'Assessore regionale della Salute, ha individuato le Aziende Ospedaliere (AO) e le Aziende Ospedaliere Universitarie (AOU) tenute a redigere il Piano di Efficientamento per il triennio 2019/2021, che sono l'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico V. Emanuele di Catania, l'Azienda Ospedaliera Papardo di Messina, l'Azienda Ospedaliera Villa Sofia-Cervello di Palermo, l'Azienda ARNAS Civico di Palermo e l'Azienda Ospedaliera Policlinico P. Giaccone di Palermo. Quest'ultimo decreto tiene conto, altresì, delle variazioni nel frattempo intervenute nel contesto del SSR, sia sotto il profilo del quadro normativo di riferimento che sotto l'aspetto più propriamente gestionale ed organizzativo, in ordine al quale rilevano le modifiche introdotte con il D.A. 22 dell'11/1/2019 sulla Rete Ospedaliera Regionale.

Contestualmente al D.A. n. 786 del 2/5/2019, quindi, l'Assessore regionale della Salute adottava le Linee guida per la riformulazione dei piani rispetto a quelli a suo tempo formulati a seguito delle procedure attivate con D.A. 1649 del 2016 e fissando alle Aziende il termine di 90 giorni dalla data del provvedimento per l'ultimazione della procedura. Dette Linee Guida hanno lo scopo di supportare le Aziende nella rimodulazione dei Piani di Efficientamento Aziendali, ex art. 1, comma 528 e ss. della l. 208 del 2015, con specifico riferimento all'aspetto del recupero dello scostamento negativo tra costi e ricavi come definito al c. 524, lett. a) della stessa l. 208.

In detto contesto è stato previsto che le Aziende sottoposte ai Piani di Efficientamento possano avvalersi, nella stesura degli stessi del supporto e dell'affiancamento dell'AGENAS

come da specifici accordi sottoscritti dall'Agencia con la Regione Siciliana e con ciascuna delle Aziende interessate. Le Linee Guida, infine, indicano l'articolazione metodologica della struttura dei Piani da redigere secondo il seguente schema:

1. analisi della situazione economico gestionale dell'ultimo triennio;
2. predisposizione del conto economico tendenziale, ossia delle proiezioni economiche di costi e ricavi per il triennio successivo, avendo come base di partenza il preconsuntivo 2018;
3. definizione degli obiettivi e delle manovre e predisposizione del conto economico programmatico;
4. cronoprogramma delle azioni ai fini della verifica dei risultati conseguiti, con dettaglio dei risultati attesi, intermedi e finali.

8.8.1 I tempi di pagamento

L'art. 41 del decreto-legge n. 66 del 2014 prevedeva che a decorrere dall'esercizio 2014 ai bilanci consuntivi delle pubbliche amministrazioni fosse allegato un prospetto contenente l'indicatore di tempestività annuale dei pagamenti che nella fattispecie risultava essere di 7,25 giorni (7,33 giorni nel 2016).

Con riferimento alla rilevazione dei tempi dei pagamenti²³⁰, di cui all'art. 9 del dPCM del 22/9/2014, nell'anno 2018 si è registrato un dato regionale medio ponderato di 19 giorni di ritardo, a fronte di 21 del 2017 e 28 nel 2016. In dettaglio, poi, l'ITP per le aziende sanitarie provinciali è di 17 giorni, inferiore al dato globale, mentre è di 36 giorni l'ITP per le aziende ospedaliere.

In relazione alla data delle fatture pagate nell'anno 2018 sono stati effettuati, dagli enti del SSR, pagamenti per complessivi 4.082,364 milioni di euro di cui l'80% riguardante fatture emesse nell'anno medesimo (a fronte del 78% nel 2017 e del 76% nel 2016), il 18% su fatture emesse nell'anno 2017 e il restante 2% per fatture relative all'anno 2016 e precedenti.

²³⁰L'indicatore di tempestività dei pagamenti è calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori, moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento.

In sede di Tavolo tecnico di verifica²³¹ è stato rilevato che rispetto al totale dei pagamenti effettuati, il 32% delle fatture risultano pagate oltre i tempi previsti dal dPCM del 22/9/2014, registrandosi, tuttavia, un miglioramento rispetto all'omologo dato del 2017, quando la percentuale era del 40%.

Queste Sezioni Riunite rilevano, sul punto, che la tempestività dei pagamenti è aspetto di sicuro rilievo, considerate le refluenze che i ritardi nei pagamenti da parte di pubbliche amministrazioni possono determinare sotto diversi profili, anche nei confronti degli operatori economici contraenti.

L'attenzione del legislatore in questa materia trova conferma nell'emanazione di nuove disposizioni che mirano a sensibilizzare ulteriormente gli amministratori pubblici. In particolare, l'art. 1, c. 865, della legge n. 145 del 30/12/2018 (legge di bilancio 2019), statuisce che per gli enti del SSN che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30%. La predetta quota dell'indennità di risultato:

- a) non è riconosciuta qualora l'ente sanitario registri ritardi superiori a 60 giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10% del debito commerciale residuo;
- b) è riconosciuta per la metà qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra 31 e 60 giorni;
- c) è riconosciuta per il 75% qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra 11 e 30 giorni;
- d) è riconosciuta per il 90% qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra 1 e 10 giorni.

Ai sensi del successivo comma 866 le regioni a statuto speciale relazionano al Tavolo tecnico sullo stato di applicazione del c. 865.

²³¹ Relazione Tavolo tecnico, riunione del 4/4/2019.

8.8.2 Gli accantonamenti in materia di contenzioso

In sede istruttoria queste Sezioni Riunite formulavano all'Assessorato della salute, specifica richiesta in materia di contenzioso, chiedendo di comunicare la quantificazione degli accantonamenti appostati in bilancio, da parte delle aziende del SSR, in relazione all'ammontare complessivo del contenzioso in essere ed alla valutazione del rischio di soccombenza. Si chiedeva, altresì, di relazionare circa le misure adottate per monitorare e gestire i giudizi in materia di responsabilità medico-professionale.

Al riguardo l'Assessorato della salute ha comunicato²³² che l'importo totale delle somme accantonate dalle Aziende del SSR, per contenzioso, è pari ad euro 107.999 milioni, così articolato:

- euro 50.088 milioni, quale somma accantonata per la copertura diretta dei rischi, a seguito della gestione diretta dei sinistri; gli accantonamenti sono effettuati a seguito delle valutazioni dei Comitati aziendali valutazione sinistri (CAVS);

- euro 37.710 milioni, quale somma accantonata, in base alla stima del grado di soccombenza, per cause civili ed oneri processuali, instaurati nell'anno 2018;

- euro 14.570 milioni a titolo di altri accantonamenti per rischi; trattasi, in particolare, dell'accantonamento effettuato dall'ARNAS Civico di Palermo, in relazione al contenzioso con una ditta per lavori di manutenzione e dell'accantonamento in GSA, in relazione al ripiano della spesa farmaceutica ospedaliera per l'anno 2016;

- euro 4.213 milioni, quale somma accantonata per contenzioso con personale dipendente;

- euro 1.418 milioni, quale somma accantonata per rischi connessi all'acquisto di prestazioni sanitarie da privati; trattasi di dato relativo solo alle Aziende Sanitarie Provinciali di Agrigento e Messina.

Infine, si riportano i dati aggiornati al 25/07/2019 come risultanti dal Tavolo tecnico ministeriale.

²³² Nota prot. n. 44606 del 3/6/2019.

Tabella 8.13 Dettaglio accantonamento rischi

Aziende	Accantonamenti per cause civili e oneri processuali	Accantonamenti per contenzioso personale dipendente	Accantonamenti per rischi connessi all'acquisto di presatazione sanitarie da privato	Accantonamenti per copertura diretta dei rischi (autoassicurazione)	Altri accantonamenti per rischi	TOTALE
G.S.A.	0	0	0	0	11.624	11.624
ASP AG	2.439	415	740	2.623	0	6.217
ASP CL	2.769	0	0	5.979	0	8.748
ASP CT	3.000	0	0	5.730	0	8.730
ASP EN	1.000	100	0	1.877	0	2.977
ASP ME	1.321	1.207	676	4.080	37	7.321
ASP PA	3.583	0	0	3.408	0	6.991
ASP RG	0	50	0	2.316	379	2.745
ASP SR	2.458	250	0	2.700	0	5.408
ASP TP	3.844	0	0	719	238	4.801
AO CANNIZZARO CT	700	0	0	2.700	0	3.400
AO GARIBALDI CT	0	0	0	2.500	0	2.500
AOUP CT - V.E. CT	564	1.834	0	2.200	0	4.598
AO PAPARDO	2.445	0	0	1.292	0	3.737
AOUP ME	843	747	0	3.184	2.378	7.152
AO VILLA SOFIA CERVELLO	2.353	0	0	2.304	0	4.657
AO CIVICO PA	3.752	0	0	0	3.391	7.143
AOUP PA	2.280	0	0	719	50	3.049
IRCCS	685	0	0	0	0	685
Totale Aziende	34.036	4.603	1.416	44.331	18.097	102.483

Fonte: Tavolo ministeriale tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dei L.E.A. del 25/7/2019

8.8.3 Le procedure di acquisto di beni e servizi

Nella Relazione al Rendiconto la Regione siciliana illustra di aver avviato nel corso degli ultimi anni un percorso di sensibilizzazione dei vertici delle Aziende sanitarie verso una gestione delle forniture e degli acquisti improntata ad una più efficiente, efficace ed economica azione amministrativa, mediante valorizzazione delle procedure tramite Centrale Unica di Committenza e/o piattaforma Consip/ME.PA.

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

costituito presso il MEF, ed è iscritta alle competenze del Dipartimento Regionale del Bilancio e Tesoro - Ragioneria Generale.

Detta Centrale Unica di Committenza, relativamente all'ambito sanitario, nell'anno 2018 ha indetto n. 20 gare, per un importo totale a base d'asta di euro 1.586.876.016,54.

Di queste, 14 gare erano state aggiudicate, per un importo complessivo di aggiudicazione pari ad euro 1.108.172.234,93 su un importo a base d'asta di euro 1.486.539.700,50; alla data della Relazione altre 4 gare erano in fase di espletamento.

Di contro, la gara avente ad oggetto la fornitura in somministrazione dei prodotti farmaceutici che hanno perso carattere d'esclusività, per un importo a base d'asta di euro 23.211.556,70, è stata annullata; la procedura negoziata avente ad oggetto il servizio di noleggio dei sistemi di distributori automatici e semiautomatici di metadone, per un importo a base d'asta di euro 278.400,00 è risultata deserta.

Nell'anno 2018, inoltre, la C.U.C. ha provveduto ad aggiudicare altre 9 gare bandite in anni precedenti, di cui 7 presentano una base d'asta pari ad euro 5.018.372.430,56 ed un importo di aggiudicazione di euro 4.042.586.442,34.

Viceversa la gara per il servizio di lavanolo per le Aziende del SSR è stata revocata e la gara per il servizio di ristorazione per le Aziende del SSR è stata annullata.

Relativamente alle procedure di acquisto effettuate tramite CONSIP, i risultati del monitoraggio eseguito dall'Assessorato della Salute, relativamente all'anno 2018, mostrano un incremento degli acquisti sul mercato elettronico e, in particolare, l'incidenza del valore dei beni e servizi acquistati tramite CONSIP sul totale dei consumi intermedi risulta in aumento nel periodo 2016 - 2018, passando dal 5,4% del 2016 al 7,3% del 2018, attraverso una leggera flessione del 2017.

Il dato significativo è il costante aumento nel triennio 2016-2018 degli acquisti tramite MEPA che passano da 43 milioni di euro nel 2016 a 65 milioni di euro nel 2017 per arrivare a 71,47 milioni di euro del 2018.

L'Assessorato della Salute illustra, altresì, di aver attivato un sistema di monitoraggio degli acquisti effettuati dalle Aziende del SSR, nell'ambito del Progetto di Consulenza, ex art. 79 della l. 133/08, con specifico riferimento all'area Beni e Servizi.

In particolare, con il DDG 914 del 9/6/2014 è stato istituito il "Flusso Informativo per la rilevazione delle movimentazioni dei Beni Sanitari e non Sanitari in uso presso le Aziende, siano essi beni di consumo che beni durevoli", e sono state, altresì, formalizzate le "Schede

per la rilevazione dei Servizi non Sanitari appaltati presso le medesime Aziende" (c.d. grandi appalti). A seguito delle nuove disposizioni legislative in materia di contratti pubblici, di cui al d.lgs 56 del 2017, sono state riviste e modificate le specifiche funzionali di detto flusso informativo, anche al fine di migliorare la coerenza tra i dati rilevati con i dati esposti nel Modello CE ministeriale e per disporre di più puntuali prospetti di riconciliazione formalizzati tra i dati contenuti nelle diverse fonti informative, da ultimo approvate con il D.D.G. 1277/2017.

Attualmente il programma prevede un set informativo per la rilevazione dei beni, costituito da 4 tracciati che permettono di monitorare:

- 1) le movimentazioni di tutti i beni acquisiti dall'Azienda in termini di acquisto/consumo/trasferimento (Tracciato M), con corrispondente anagrafica dei prodotti "attivi" presso le aziende del SSR (Tracciato R);
- 2) i contratti per l'acquisto dei beni di cui al punto precedente (Tracciato C), con corrispondente rilevazione dei prezzi unitari di aggiudicazione (Tracciato P).

Nello specifico la struttura delle rilevazioni al momento prevede:

a) un apposito flusso informativo attraverso il quale - con cadenza trimestrale e secondo un tracciato standard - le Aziende del SSR trasferiscono all'Assessorato della Salute un dettagliato flusso di dati inerente tutti i prodotti acquistati nel periodo, con indicazione del contratto di riferimento;

b) il monitoraggio di tutte le procedure di approvvigionamento centralizzato che, nell'ambito delle Aziende del SSR, in applicazione della l. r. n. 5 del 14/04/2009, vengono effettuate attraverso l'attività svolta dai "bacini" individuati ai sensi dell'art. 5.

8.9 La spesa per investimenti

In relazione agli investimenti in campo sanitario, l'Assessorato regionale della salute, a seguito di richiesta istruttoria di queste Sezioni riunite, comunicava²³³ che nell'anno 2018 hanno avuto attuazione i seguenti programmi:

1) Piano di investimenti ex art. 20 l. 67 del 1988; trattasi di programmi pluriennali di interventi sul patrimonio sanitario pubblico, in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico;

²³³Nota prot. n. 40376 del 20/5/2019.

- 2) Piano di investimenti ex art. 20 l. 67 del 1988 addendum (stralcio);
- 3) Programma di investimenti per l'adeguamento alla normativa antincendio;
- 4) Piano di interventi ex art. 71 l. 448/98 - Contributo ai Comuni di Catania e Palermo per la realizzazione di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria;
- 5) Piano di investimenti mediante utilizzazione di risorse di parte corrente accantonate nel bilancio della Gestione Sanitaria Accentrata;
- 6) Attivazione procedure di programmazione dei fondi comunitari 2014/2020 assegnati sull'Obiettivo Tematico 9- linea 9.3.8.

Relativamente al Piano di investimenti ex art. 20 l. 67 del 1988, nell'anno 2018, oltre ad avere avuto esecuzione gli interventi sul patrimonio sanitario pubblico approvati negli anni precedenti, è stato avviato un nuovo piano relativo al programma per la realizzazione di strutture sanitarie extra ospedaliere, per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) e degli Investimenti Sanitari in Sicilia, in attuazione dell'art. 3 ter della legge n. 9 del 17/2/2012.

Detto programma trova copertura finanziaria nell'ambito del Piano di riparto del 28 dicembre 2012, effettuato dal Ministero della Salute, che assegna alla Regione siciliana l'importo di euro 18.776.828,84 (95%) quota Stato e ed euro 988.254,15 (5%) quota Regione, per complessivi euro 19.765.082,99.

Dei quattro interventi inseriti nella programmazione e approvati dal Ministero della Salute, che riguardano l'ASP di Catania, l'ASP di Messina, l'ASP di Siracusa e l'ASP di Trapani, sono stati già approvati dall'Assessorato i seguenti tre interventi:

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

Ulteriore Piano di investimenti, ex art. 20 L. 67/88, riguarda la riqualificazione e l'ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica (art. 5 bis del D.L.243/2016 convertito con modificazioni dalla L. 18/2017).

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

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

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

Con decreti assessoriali è stato costituito il Tavolo tecnico finalizzato a porre in essere le attività propedeutiche alla presentazione del Piano di investimenti; gli esiti di detti lavori sono stati sottoposti all'Assessore della Salute per le sue valutazioni e, quindi, inoltrati al Ministro della Salute entro i termini stabiliti. Si è in attesa delle determinazioni ministeriali per l'avvio degli interventi.

Relativamente al Piano di investimenti ex art. 20 L. 67/88 - Addendum (stralcio), a seguito del parere favorevole del Nucleo di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici in sanità del Ministero della Salute, nella seduta del 12/10/2012, sul documento programmatico complessivo (DUPISS), la Regione siciliana ha inoltrato, al Ministero della salute, proposta di sottoscrizione di un Accordo stralcio che, rispetto ai complessivi 79 interventi previsti nell'originario Accordo di Programma, ne prevedeva n. 69, per l'importo complessivo, a valere sulla quota statale del 95%, di euro 375.630.324,79.

Il Ministero della Salute con nota n. 0015096 del 16/5/2016 ha comunicato che l'importo effettivamente disponibile per la sottoscrizione di un primo Accordo di Programma Stralcio, a valere sulle risorse di cui all'art. 20 della L. 67/88, era pari ad euro 167.531.124,86, a fronte della complessiva originaria assegnazione, per la Regione Siciliana, di euro 803.130.324,79 (quota Stato).

Con Decreto Assessoriale n. 1147 del 22/6/2016 è stato, quindi, approvato un Piano Programmatico stralcio sul documento Addendum dell'importo complessivo di euro 177.410.776,97, di cui euro 167.531.124,86 a valere sulla quota Stato, euro 8.817.427,61 quale quota a carico della Regione, euro 122.789,40 a carico del bilancio aziendale ed euro 939.435,10 quale cofinanziamento art. 71 L. 448/98, per il finanziamento di n. 59 interventi già inseriti nel documento programmatico DUPISS.

Nel 2016 il Ministero della Salute, nel comunicare che il competente Ministero dell'Economia e delle Finanze aveva fornito un quadro aggiornato delle risorse disponibili, rendeva noto che la somma in favore della Regione siciliana era stata incrementata a euro 236.647.104,62, e chiedeva di conoscere, al fine di pervenire al perfezionamento dell'Accordo, gli ulteriori interventi da inserire, fino alla concorrenza della somma disponibile.

Si è proceduto, quindi, alla rivisitazione del Piano Programmatico Stralcio e ciò anche in conformità alle intervenute disposizioni in materia di rete ospedaliera regionale.

In ultimo è stato adottato il D.A. n. 2038 del 6/11/2018 che, unitamente agli altri atti inerenti la proposta di Accordo Stralcio, in data 6/2/2019 è stato oggetto di una prima valutazione da parte del Nucleo di Valutazione del Ministero della Salute, in attesa degli esiti definitivi.

Relativamente al Piano ex Art. 71 L. 448/98 per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nelle città di Palermo e Catania, l'Assessorato della salute, in riscontro a nota istruttoria di queste Sezioni Riunite, nel comunicare che lo stesso è in avanzata fase di esecuzione, ha evidenziato che il costo complessivo è suddiviso in misura del 70% a carico dello Stato, di cui una quota pari al 5% viene erogata in anticipazione, per la redazione delle progettazioni, e la rimanente quota del 30% a carico della Regione.

L'ammontare complessivo del piano è pari ad euro 265.527.590,16, di cui euro 185.869.313,11 quale quota del 70% statale ed euro 79.658.277,05 quale quota del 30% a carico della Regione. Inoltre, sul complessivo importo del Piano di investimenti la somma di euro 137.381.018,00 è assegnata all'Area metropolitana di Palermo e la somma di euro 128.146.572,16 all'Area metropolitana di Catania.

L'originario Piano programmatico degli interventi è stato integrato, successivamente con ulteriori 20 interventi oggetto dei provvedimenti di approvazione inoltrati al Ministero della Salute anche nel corso dell'anno 2018.

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

Detto Piano programmatico è stato, quindi, esitato favorevolmente, con parere n. 0032P del 9/3/2017, dal Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia, e le Aziende interessate sono state invitate, ai fini dell'adozione del provvedimento di approvazione degli interventi, nonché del successivo decreto ministeriale di ammissione al finanziamento, a trasmettere gli atti tecnici ed amministrativi relativi agli interventi di propria pertinenza.

Tra gli undici interventi inseriti nella programmazione approvata, sono stati adottati i provvedimenti di approvazione di sei interventi, le cui richieste di ammissione a finanziamento sono state inviate al Ministero della salute.

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

Relativamente al primo dei suddetti piani di investimento, con D.A. 2726 del 22/12/2017 l'Assessore della salute destinava la somma di euro 47.603.000 accantonate nella GSA esercizio finanziario 2016 quali risorse del Fondo Sanitario regionale ad interventi urgenti in materia di investimenti in favore dei presidi ospedalieri che necessitavano di adeguamenti. Il provvedimento veniva adottato a seguito dell'esito della riunione congiunta del Tavolo ministeriale per la verifica dei livelli essenziali di assistenza con il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'Intesa della Conferenza Stato-Regioni del 23/3/2005, art. 9 e 12, come da verbale del 20/7/2017. In particolare, in quella sede *“veniva consentito alla Regione di destinare ad investimenti la quota residua di compartecipazione regionale al finanziamento del SSR, che aveva costituito copertura per il risultato di gestione dell'anno 2015, pari ad euro 47,603 milioni iscritta tra i contributi per ripiano perdite GSA”*.

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

Il decreto assessoriale n. 2726/2017, pertanto, ha individuato le nove aziende sanitarie provinciali nonché l'ARNAS Civico di Palermo, l'AOR Villa Sofia-Cervello di Palermo,

l'AOU Policlinico di Palermo, l'AOU Policlinico di Catania, l'ARNAS Garibaldi di Catania e l'AO Cannizzaro di Catania, come destinatari di finanziamento per complessivi euro 43.580.598,89.

L'importo di euro 4.022.401,11, viceversa, veniva accantonato nel bilancio della GSA e destinato ad interventi relativi al servizio "Radio 118" e "Attivazione CUR NUE 112"²³⁴, nelle more dell'individuazione degli enti attuatori.

Con D.A. n 234 del 7/2/2018 l'Assessore della salute ha individuato l'A.O. Papardo di Messina quale ente attuatore del progetto Radio 118 e l'ARNAS Civico di Palermo per l'Attivazione CUR NUE 112.

L'Assessorato, in sede istruttoria, ha comunicato che a seguito dell'attività di monitoraggio effettuata presso le Aziende, risultano avviate quasi tutte le progettazioni e le stesse Aziende responsabili sono state sollecitate a fornire aggiornamenti sullo stato di attuazione degli interventi.

Il secondo Piano di investimenti finanziato con accantonamenti della Gestione Sanitaria Accentrata, mediante l'utilizzo della somma di euro 19.730.050,00, relativa ad accantonamento dell'anno 2017, riguarda le aree emergenza e pronto soccorso.

Trattasi dell'attività di messa in sicurezza dei presidi sanitari di Continuità Assistenziale (Guardie Mediche) per la quale è stata destinata la somma complessiva di euro 8.411.149,39 in favore delle nove aziende sanitarie provinciali.

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

Nell'esercizio finanziario 2018 è stato emanato il D.A. n. 1839 del 12/10/2018, a seguito del quale sono state individuate le aziende destinatarie del finanziamento e precisamente le nove aziende sanitarie provinciali, nonché l'AOU Policlinico di Palermo, l'AO Villa Sofia-Cervello di Palermo, l'AO Cannizzaro di Catania e l'AOU Policlinico di Messina. Nel predetto D.A. sono state inserite le direttive per l'avvio e l'esecuzione degli interventi, subordinando l'erogazione delle risorse all'acquisizione da parte dell'assessorato della documentazione attestante le obbligazioni maturate.

²³⁴ Attivazione CUR NUE 112: Centrale Unica Risposta-Numero Unico Europeo; trattasi del Centro unico di ricezione e di trasferimento delle chiamate telefoniche alla centrale operativa competente.

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

La dotazione complessivamente assegnata è pari ad euro 12.416.067,79 e si articola su tre diversi piani attuativi:

I) ITI Aree Interne: dotazione finanziaria euro 2.164.582,17;

II) Procedure territorializzate ITI Aree Urbane (Agenda Urbana) - Procedura negoziata con valutazione qualità progettuale: dotazione finanziaria euro 6.076.259,33;

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

In continuità con l'attività svolta nell'anno 2017, che ha visto la pubblicazione dell'avviso per le azioni rivolte a tutti i beneficiari e l'individuazione delle operazioni ammissibili, dette operazioni sono state sottoposte alla verifica della Commissione di valutazione appositamente costituita che a conclusione dei lavori, ha ritenuto ammissibili alla programmazione del P.O. FESR 2014/2020 sull'Asse 9 Azione 9.3.8 sette interventi per l'ammontare complessivo di euro 2.841.754,33.

Dall'esito della procedura avviata per la programmazione delle risorse a valere sull'obiettivo tematico 9.3.8 sono risultate non programmate risorse per l'importo di euro 1.333.471,96, si è proceduto alla riapertura dei termini per la presentazione delle istanze da parte dei soggetti beneficiari, nel caso in specie le aziende territoriali del SSR.

Con il DDG 1435 del 3/8/2018, a conclusione dell'attività di programmazione dell'intera dotazione finanziaria assegnata per le procedure non territorializzate e a seguito dell'attività espletata dalla Commissione di valutazione, sono stati inseriti nella programmazione dei fondi comunitari ulteriori 4 quattro interventi.

Pertanto, a seguito dell'individuazione degli interventi ritenuti ammissibili alla programmazione è stato chiesto ai beneficiari di predisporre la progettazione esecutiva, inoltrando tutti gli atti a corredo di cui all'art. 23 comma 4 del D.Lgs 50/2016 e s.m.i,

comprensivi dei pareri e nulla osta previsti per legge, nonché della delibera di approvazione amministrativa.

Acquisiti tutti gli atti necessari, con provvedimenti registrati alla Corte dei conti, gli interventi sono stati tutti ammessi a finanziamento ad eccezione di quello presentato dall'ASP di Enna, per il quale è stato concesso un differimento dei termini, per la presentazione degli atti a supporto della procedura.

La fase successiva del complesso iter previsto per l'attivazione degli interventi a valere sui fondi comunitari prevede la stipula di una convenzione con i soggetti beneficiari, nel caso in specie le aziende del SSR, a seguito della registrazione del provvedimento di ammissione a finanziamento.

Si segnala altresì che nel corso del 2018 per tutti gli interventi ammessi a finanziamento sono state avviate da parte dei soggetti beneficiari le procedure di gara.

Sempre nell'ambito dei fondi comunitari, l'Assessorato della salute ha rappresentato che nell'attuale ciclo di programmazione 2014/2020, un *focus* particolare è stato rivolto dal Programma Operativo alle strategie delle Aree urbane e alle Strategie delle aree Interne. Trattasi, invero, di una pluralità di azioni per quei settori individuati come strategici per la crescita e lo sviluppo delle aree selezionate, che possono coinvolgere, oltre all'Assessorato della Salute, anche altri Dipartimenti attuatori, in base alle specifiche azioni (ad esempio i dipartimenti energia, famiglia, informatica, protezione civile, territorio e ambiente, beni culturali), sotto il coordinamento del Dipartimento della Programmazione. Come è facile intuire, e come è anche rappresentato dall'Assessorato della Salute, si tratta di interventi con un iter procedurale alquanto complesso giacché le proposte sono oggetto di una valutazione preliminare da parte dei componenti delle commissioni appositamente istituite, per la verifica della coerenza del progetto con la programmazione settoriale già avviata e successivamente sottoposte alla valutazione dell'Agenzia per la Coesione territoriale: ciò dilata i tempi dell'attivazione dei finanziamenti da parte dei dipartimenti coinvolti e, quindi, dell'erogazione delle risorse.

9. LA SPESA PER IL PERSONALE

SOMMARIO 9.1 Premessa. I fattori storici e le criticità di sistema. – 9.2 L'andamento della spesa complessiva, la dinamica occupazionale ed organizzativa- 9.3 L'impatto sul bilancio dei costi del personale delle strutture e degli organismi esterni – 9.4 Gli oneri per i lavoratori c.d. forestali – 9.5 I costi del personale delle società partecipate – 9.6 La spesa per le retribuzioni in dettaglio – 9.7 Conclusioni.

9.1 Premessa. I fattori storici e le criticità di sistema

Queste Sezioni riunite hanno costantemente dedicato un *focus* specifico sulle cause che hanno originato negli anni l'abnorme espansione ed irrigidimento della spesa pubblica per le retribuzioni del personale, fattori strutturali che, pur in una fase di graduale riduzione di tale aggregato di spesa, continuano a condizionare in misura significativa l'equilibrio del bilancio regionale, rendendo anche difficile reperire risorse per l'avvio di una nuova stagione volta ad avviare un turn-over di personale qualificato, che possa sostenere le crescenti sfide cui è chiamata un'Amministrazione pubblica moderna ed efficiente.

Senza analizzare partitamente i principali fattori di criticità ormai risalenti nel tempo, giova tuttavia metterne in evidenza alcuni, sia per gli effetti negativi che continuano a produrre, sia per evitare in una futura ed auspicabile azione di rilancio dell'apparato amministrativo regionale di ricadere nelle medesime contraddizioni e storture, che per la natura continuativa che connota la spesa per il personale, diventa difficile riequilibrare.

Sul piano della programmazione stride con l'idea di un disegno organico e razionale di riforma dell'Amministrazione la metodologia ripetutamente utilizzata di fotografare all'interno di disposizioni di legge la dotazione organica, come operato già dall'art. 5 della L.R. n. 10 del 2000, nonché successivamente dall'art. 51 della L.R. n. 11 del 2010, previsioni normative che, al di fuori di qualsiasi analisi dei fabbisogni, hanno determinato consistenti incrementi di unità di dipendenti, nell'ottica di assorbire il personale sovranumerario in servizio e di creare ampliamenti mirati di organico che consentissero la stabilizzazione dei precari, con il conseguente consolidato incremento degli oneri retributivi, non sempre supportato da effettive esigenze di servizio o da adeguate coperture finanziarie.

Ulteriori interventi di rideterminazione della dotazione organica sono stati operati con la L.R. n. 9 del 2012 e, più di recente, con l'art. 49 della L.R. n. 9 del 2015: quest'ultima disposizione, sebbene orientata a conseguire una riduzione lineare delle postazioni dirigenziali, sconta i limiti di una rimodulazione della dotazione organica *ex lege* che non

risponde ad un approccio metodologico, fondato su una preventiva analisi degli effettivi e nuovi fabbisogni scaturenti dalle mutevoli esigenze organizzative e funzionali, ma piuttosto ad una mera graduale contrazione algebrica dell'apparato esistente.

Irrisolta rimane la risalente problematica della terza fascia dirigenziale, istituita in fase di prima applicazione dall'art. 6 della L.R. n. 10/2000 e che avrebbe dovuto gradatamente andare ad esaurimento con l'inquadramento in prima e seconda fascia del personale dirigenziale in servizio a seguito di procedura selettiva per titoli ed esami. A distanza di quasi vent'anni questa anomalia ordinamentale permane, con l'effetto distorto di non rinvenire più personale dirigenziale in prima e solo sparute unità in seconda fascia (8 dirigenti) a seguito dei pensionamenti intervenuti, mentre la totalità delle unità dirigenziali risulta inquadrata in terza fascia in distonia con quanto avviene a livello statale e con una palese asimmetria, in molti casi, tra inquadramento giuridico e attribuzione di funzioni e responsabilità.

Anche la prolungata assenza dei rinnovi contrattuali ha inciso negativamente sull'azione amministrativa, sia perché ha in alcuni casi mantenuto previsioni contrattuali ed ordinamentali del comparto regionale non in linea con gli altri comparti pubblici, sia in quanto ha ritardato il necessario processo di revisione della struttura retributiva e degli istituti contrattuali funzionali al miglioramento della produttività, in guisa da renderli rispondenti ad una organizzazione pubblica che deve mirare alla meritocrazia ed all'efficienza, nel rispetto di procedure di comparazione trasparenti, utilizzando il salario accessorio non come forma stipendiale aggiuntiva e massificata, ma come leva per incentivare il personale e remunerare le funzioni di maggiore responsabilità ed il conseguimento di obiettivi sfidanti oggettivamente misurabili.

Analoghe considerazioni vanno formulate per le prerogative sindacali, materia rispetto alla quale persistono ancora sensibili distanze ed asimmetrie rispetto a quanto da tempo operato a livello nazionale o da altre realtà regionali in termini di razionalizzazione e disciplina.

Il coacervo delle concause più significative che storicamente hanno determinato una rilevante consistenza numerica del personale, in ragione di distorte politiche assunzionali che nel tempo hanno fatto lievitare il relativo aggregato di spesa, rischia tuttavia nel breve e medio periodo di pregiudicare la funzionalità della macchina regionale, condizionando in modo negativo una fisiologica politica del personale, da improntare invece su opportunità

di reclutamento di figure qualificate, dando priorità al comparto non dirigenziale, attraverso le ordinarie procedure concorsuali e meritocratiche, già avviate negli altri comparti pubblici.

Nei precedenti referti, questa Corte ha preso in esame i tentativi di razionalizzazione della spesa per il personale, evidenziando come in molti casi gli interventi normativi abbiano, almeno apparentemente, inteso recepire, non senza ritardi e differenziazioni, talune misure di contenimento dei costi o di allineamento degli istituti alle discipline statali e degli altri comparti, senza tuttavia tradursi in una riforma sistematica, di cui invece si avverte la necessità.

L'esperienza applicativa ha dimostrato che non sempre tali tentativi sono apparsi conducenti, sia sul piano normativo sia su quello organizzativo, né pienamente efficaci²³⁵.

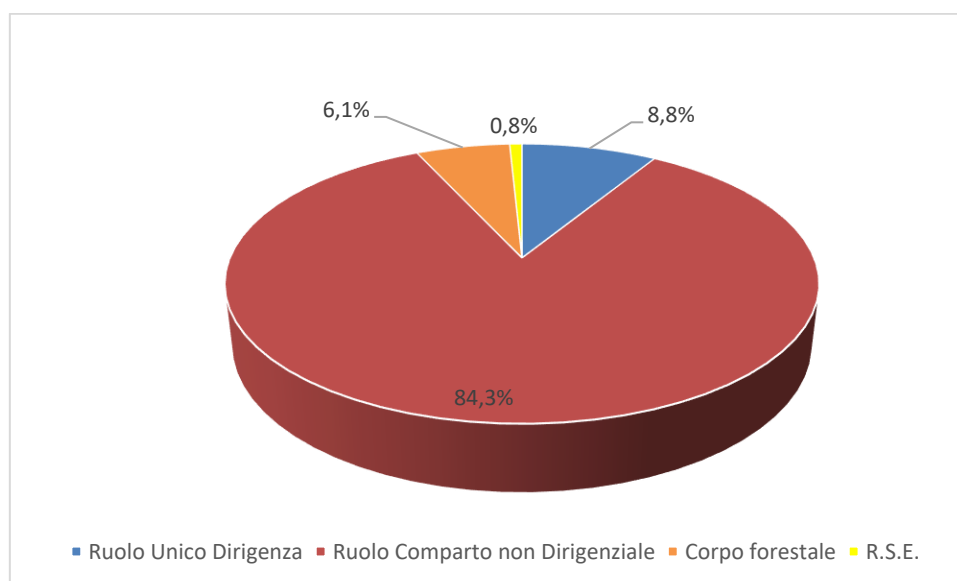
Anche in forza di tali criticità si è assistito al conseguente innalzamento dell'età anagrafica media del personale in servizio ed alla creazione di una vera e propria frattura generazionale difficile da sanare, oltre all'evidente violazione dei principi costituzionali che regolano l'accesso al pubblico impiego e garantiscono il buon andamento della pubblica amministrazione, che vanno coniugati con il rispetto dei vincoli generali di finanza pubblica e con le esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio, in un più generale quadro programmatico che tenga conto della sostenibilità dei relativi oneri nel medio - lungo periodo.

Uno spaccato dell'attuale situazione del personale regionale viene fornito dal Piano Triennale delle Azioni Positive 2018-2020, approvato con DP. Reg. n. 609 del 30 ottobre 2018.

Il documento, redatto ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. 11 aprile 2006 n. 198, nell'analizzare i cambiamenti organizzativi e le misure da porre in essere per realizzare le pari opportunità ed il benessere lavorativo, fornisce una serie di informazioni utili a fotografare l'attuale assetto del personale del bacino regionale, che risulta così distribuito:

²³⁵ Per una disamina articolata si rinvia al capitolo sulla spesa per le retribuzioni del personale sia del referto relativo al rendiconto 2017, sia di quelli relativi al rendiconto 2016, 2015 e al rendiconto 2014.

Grafico 9.1 Distribuzione del personale regionale dirigente, comparto e Corpo forestale



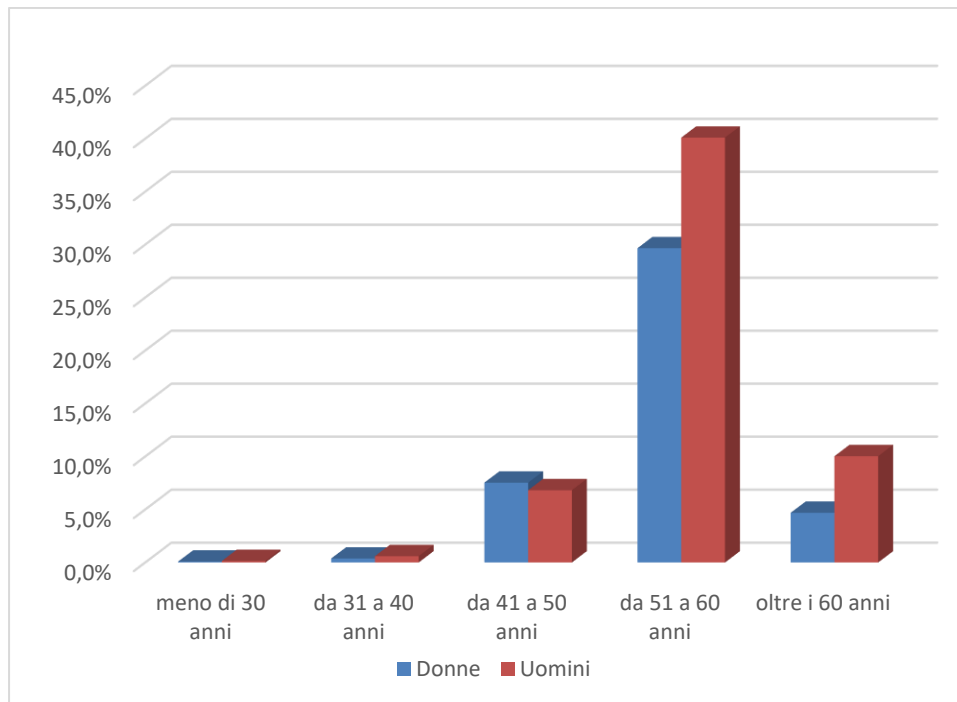
Fonte: Assessorato delle autonomie locali e della funzione pubblica - Piano triennale delle azioni positive 2018-2020

Per quanto concerne la distinzione per genere e qualifica, la tabella 9.1 rappresenta la situazione del personale regionale emersa dall'analisi operata in seno al Piano, mentre relativamente all'età anagrafica, emblematica risulta il grafico seguente, nella quale il personale è distribuito in 5 classi di età, con una marcatissima presenza all'interno della fascia tra 51 e 60 anni, e con una percentuale di lavoratori appena dello 0,22% nelle fasce di età comprese tra meno di 30 a 40 anni.

Tabella 9.1 - Personale regionale complessivo distinto per genere e qualifica

QUALIFICA	DONNE	UOMINI	TOTALE
Dirigenti	395	884	1.279
Funzionari (D)	1.148	2.766	3.914
Istruttori (C)	1.315	2.777	4.092
Altri dipendenti (A+B)	3.266	1.917	5.183
Totale	6.124	8.344	14.468

Fonte: Assessorato delle autonomie locali e della funzione pubblica - Piano triennale delle azioni positive 2018-2020

Grafico 9.2 Distribuzione del personale regionale complessivo per età anagrafica

Fonte: Assessorato delle autonomie locali e della funzione pubblica - Piano triennale delle azioni positive 2018-2020

Tali dati vanno analizzati in chiave prospettica e sono destinati a far riflettere sulle scelte da operare, anche in relazione agli ulteriori collocamenti in quiescenza che avranno luogo nel corso del 2019 e 2020 in forza del disposto dell'art. 52 della prefata L.R. n. 9 del 2015, facendo emergere le oggettive difficoltà che sono destinate ad accentuarsi in termini di moderna organizzazione del lavoro ed utilizzo di nuove tecnologie, nonché di impossibilità di trasferimento delle competenze acquisite e delle esperienze professionali maturate, proprio a causa dell'assenza di un fisiologico ricambio generazionale.

9.2 L'andamento della spesa complessiva, la dinamica occupazionale ed organizzativa

Anche nell'esercizio 2018 risulta confermata la tendenza registrata negli anni precedenti ad una progressiva flessione della spesa per il personale²³⁶, in linea con la quasi totale assenza di una dinamica occupazionale e con il sostanziale blocco di quella retributiva, sulla

²³⁶ Nel quinquennio 2011-2015 la contrazione della spesa per il personale in servizio e in quiescenza è stata complessivamente pari al 12,3 % (212 milioni di euro)

scorta peraltro dei collocamenti in quiescenza incentivati di cui al richiamato art. 52 L.R. n.9/2015, il cui regime transitorio si concluderà nel 2020: è dunque facilmente prevedibile nei prossimi due esercizi un ulteriore incremento del numero dei pensionamenti rispetto al loro fisiologico divenire.

Tale fenomeno, se da un lato determina una riduzione della spesa riferita all'aggregato di spesa per il personale, in realtà va analizzato nel suo complesso in ordine agli effetti che produce nei confronti degli equilibri dell'asfittico bilancio regionale, atteso che la maggioranza dei pensionamenti riguarderà dipendenti assoggettati al regime di cui alla L.R. n. 2 del 1962, i cui oneri rimangono continuativamente a carico della finanza regionale, non essendo stati nel tempo operati gli appositi accantonamenti contributivi, a seguito dell'ingiustificato venir meno del fondo di quiescenza regionale, statuito con la L.R. n. 73 del 1979.

Tabella 9.2 - Impegni spese personale in servizio e in quiescenza nel triennio 2016/2018

	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018
RETRIBUZIONI IN DENARO	634.020	605.025	566.182
variazione annua %		-4,6	-6,4
CONTRIBUTIO SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DELL'ENTE	188.171	179.223	167.629
variazione annua %		-4,8	-6,5
ALTRI CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI		2.098	2.888
variazione annua %		100%	37,7
PENSIONI CONTRATTO 1 (a carico della finanza regionale)	610.025	635.164	660.914
variazione annua %		4,1	4,1
ALTRE SPESE PER IL PERSONALE	4.429	3.180	4.657
variazione annua %		-28,2	46,4
TOTALE	1.436.645	1.424.690	1.402.270
variazione annua %		-0,83	-1,57

Fonte: Assessorato dell'Economia - Relazione tecnica al rendiconto 2018 (Valori in migliaia di euro)

Nell'esercizio 2018 gli impegni assunti dalla Regione per retribuzioni e contributi sociali registrano una riduzione pari a 6,4 punti percentuali su base annua, pari a circa 48 milioni di euro, di cui 37 milioni costituiscono la contrazione della spesa per retribuzioni (stipendi e salario accessorio, -6,1%) e 11 milioni circa quella relativa agli oneri sociali (-6,5%); l'anno precedente la flessione era stata di 37 milioni di euro, pari a 4,6 punti percentuali. Di contro, però, gli impegni di spesa per le pensioni del personale rientrante nel cosiddetto "contratto 1" (e quindi a totale carico della finanza regionale) si incrementano quest'anno di quasi 26

milioni di euro (pari a oltre 4 punti percentuali)²³⁷ andando a contrarre sensibilmente i descritti risparmi.

Conseguentemente, scrutinati i riferiti dati, la diminuzione della spesa per il personale in servizio e in quiescenza è nel complesso assai ridotta (-1,6% rispetto all'anno precedente).

Nel rinviare per i relativi approfondimenti al pertinente capitolo di questo referto dedicato alla spesa previdenziale, occorre tener conto che una valutazione complessiva sulla spesa del personale non può quindi prescindere dal considerare quella pensionistica rimasta ancora a carico delle casse regionali, quindi quella riferita al personale di cui alla L.R. n. 2 del 1962, che nel 2018 si è attestata a circa 632 milioni di euro, con una lieve contrazione di circa 3 milioni: tuttavia è verosimile stimare, secondo le proiezioni fornite dal Fondo Pensioni Sicilia, che sino al 2020 assisteremo ad un aumento di questa tipologia di spesa.

Inoltre, occorre rammentare che gli oneri di quiescenza sostenuti direttamente dal predetto Fondo Pensioni per il personale del c.d. "contratto 2" registrano una graduale crescita, essendo aumentati nell'esercizio 2018 di quasi 4 milioni di euro, con un trend incrementale univoco nel breve-medio periodo.

In definitiva, la spinta alla contrazione della spesa per il personale si è sinora dimostrata assai contenuta ed i risparmi conseguiti sui redditi di lavoro dipendente per effetto delle cessazioni, pur significativi nel più recente *trend* storico, si rivelano, in gran parte, assorbiti dagli incrementi di spesa per le pensioni, soprattutto da quelle finanziate a valere dei fondi del bilancio regionale, la cui incidenza verosimilmente inizierà a diminuire lentamente dall'esercizio 2021, quando si sarà esaurita l'influenza della norma che consente i pensionamenti anticipati, avendo già superato il costo delle pensioni in valore assoluto l'ammontare della spesa sostenuta a titolo di retribuzioni.

Il quadro diventa ancora più complesso ove si consideri inoltre il prezzo pagato in termini di produttività e di *expertise*, a causa della massiccia cessazione della prestazione sinallagmatica resa dai lavoratori collocati anticipatamente a riposo, con intuibili conseguenze negative sul piano organizzativo, in assenza di quegli innesti che, seppur in un quadro di contenimento della spesa, possano assicurare una continuità di competenze ed un ricambio generazionale, che i dati preoccupanti scaturenti dall'analisi dell'età anagrafica del personale in servizio, precedentemente rappresentati, rendono necessario.

²³⁷ Sul punto si rinvia più diffusamente, anche in riferimento alla distinzione tra "contratto 1" e "contratto 2" esplicitata nel paragrafo dedicato alla spesa pensionistica.

Il dato occupazionale segna infatti anche nell'esercizio 2018, come già avvenuto nel precedente triennio 2017-2017, una significativa contrazione che discende ancora dagli effetti delle richiamate norme sul pensionamento anticipato ancora operative sino al 2020. A fronte di una progressiva fuoriuscita di 1.789 unità di personale nel triennio 2015-2017, nel solo esercizio 2018 si registra una diminuzione complessiva di ben 712 dipendenti.

Sotto il profilo dei nuovi ingressi lavorativi, per converso, l'Amministrazione regionale nel 2017 ha effettuato assunzioni di personale solo per 15 unità e nel 2018 per 22 unità relative a peculiari fattispecie, così come avvenuto negli ultimi esercizi²³⁸. La successiva tabella 7.3 esprime chiaramente il trend quantitativo del personale in servizio nell'ultimo decennio.

Tabella 9.3 - Personale in servizio nel decennio 2009 - 2018 (al 31.12 di ciascun esercizio)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
P. DIRIGENTE A TEMPO INDETERMINATO	2.010	1.964	1.836	1.794	1.773	1.737	1.561	1.413	1.330	1.214
P. COMPARTO A TEMPO INDETERMINATO	11.516	11.241	15.382	15.251	15.096	14.949	14.139	13.370	12.867	12.220
TOTALE PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	13.526	13.205	17.218	17.045	16.869	16.686	15.700	14.783	14.197	13.434
P. DIRIGENTE A TEMPO DETERMINATO (D.G. e U.Gabinetto)	48	70	82	41	40	13	20	21	3	30
P. COMPARTO A TEMPO DETERMINATO	5.139	5.476	695	614	629	626	621	635	597	621
TOTALE PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	5.187	5.546	777	655	669	639	641	656	600	651
TOTALE PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO	18.713	18.751	17.995	17.700	17.538	17.325	16.341	15.439	14.797	14.085

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

Al 31.12.2018, il personale in servizio presso i vari rami dell'Amministrazione, ivi compreso il Corpo forestale, si attesta, pertanto, a 14.085 unità, con una diminuzione di poco superiore al 5% rispetto all'esercizio precedente (14.797 unità) che, a sua volta, registrava una riduzione annua del 4,2% (15.439 unità). La contrazione complessiva nell'ultimo

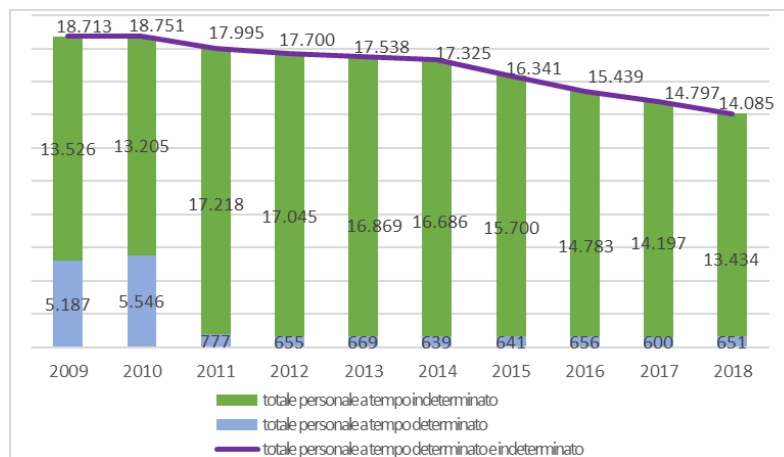
²³⁸ Nel 2017 sono state effettuate n. 6 assunzioni di vittime della mafia e della criminalità organizzata ex art. 4, comma 1, della legge regionale n. 20 del 1999 e s.m.i.; n. 1 assunzione di vittime della mafia e della criminalità organizzata ex art. 4, comma 2, della legge regionale n. 20 del 1999 e s.m.i.; n. 1 assunzione vittime del disastro aereo di Montagna Longa ex art. 1 della n.27/2004; n. 2 assunzioni di centralinisti non vedenti ex l.r. 60/76; n. 5 assunzioni in esecuzione di sentenze passate in giudicato di vincitori di concorsi banditi nell'anno 2000 dall'Assessorato BB.CC.. Nel 2018 sono state effettuate 22 assunzioni riconducibili alle seguenti categorie: 1 assunzione ai sensi della legge n. 113 del 1985 e della legge regionale n. 60 del 1976 (centralinisti non vedenti); 9 assunzioni ex legge regionale n. 20 del 1999 (familiari vittime della mafia); 1 assunzione in esecuzione di sentenza esecutiva per concorso di assistente tecnico restauratore dell'Assessorato BB.CC. e 9 assunzioni di personale a tempo determinato, ai sensi dell'art. 26, comma 15 l.r. n. 8/2018.

decennio si avvicina a raggiungere il 25%, con una accelerazione che si è accentuata a cominciare dall'esercizio 2015.

L'attuale organico è composto quasi esclusivamente (95%) da dipendenti a tempo indeterminato (cfr. *infra* grafico 9.3), per effetto delle stabilizzazioni effettuate nel 2011 che, come precedentemente esposto, hanno determinato l'aumento esponenziale della dotazione organica ed il conseguente transito nei ruoli regionali di 4.857 unità di personale, già utilizzate con contratti a termine.

Il personale a tempo determinato al 31.12.2018 è costituito da 651 unità, in sensibile incremento rispetto al precedente esercizio di 51 unità; di questi, risultano anche in crescita i contratti a tempo determinato degli incaricati presso gli uffici di diretta collaborazione della Presidenza e dei vari Assessorati regionali, che risultano pari a 28 dirigenti ed a 35 unità del comparto non dirigenziale (nel 2017 erano presenti 21 dirigenti e 28 unità non dirigenziali).

Grafico 9.3 - Andamento della consistenza organica nell'ultimo decennio



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica.

Oltre il personale di ruolo e a tempo determinato sopra menzionato (complessivamente 14.085 dipendenti), occorre considerare anche il nutrito contingente di personale che l'Amministrazione indica come "ad altro titolo utilizzato" (personale comandato, RESAIS, Consorzi di bonifica, LSU) o "cui è stato esternalizzato un servizio" (Servizi Ausiliari Sicilia, Emergenza Palermo), che ha registrato in incremento considerevole negli ultimi esercizi,

ampliando quindi in maniera significativa la platea dei soggetti che operano per conto dell'Amministrazione regionale, sulla quale ricadono anche i relativi oneri.

Sotto il profilo della disciplina contrattuale di settore, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 23 luglio 2015, seppur relativa ad omologhe disposizioni statali, realizzando un prudente bilanciamento tra tutela delle libertà sindacali e dei lavoratori e l'esigenza di una razionale distribuzione delle risorse finanziarie, è stato superato il blocco normativo dei rinnovi contrattuali, sicchè anche a livello regionale si è proceduto al rinnovo del CCRL del comparto non dirigenziale della Regione e degli Enti di cui all'art. 1 della L.R. n. 10/2000, per il triennio normativo ed economico 2016-2018. L'accordo contrattuale è stato sottoscritto in data 28 gennaio 2019 dall'Agenzia per la rappresentanza sindacale della Regione (ARAN Sicilia) e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative ed è stato positivamente certificato con osservazioni, giusta deliberazione n. 76/2019/CIR della Sezione di Controllo.

Sul piano ordinamentale, si rammenta che, in attuazione della disciplina nazionale, per i periodi economici contrattuali decorrenti dall'anno 2006, l'art. 6, comma 2, della L.R. n. 26 del 2012, come novellato dall'art. 49, comma 24, della L.R. n. 9 del 2015, aveva disposto il divieto di aumenti retributivi superiori all'indennità di vacanza contrattuale già riconosciuti, escludendo il futuro riconoscimento dei mancati incrementi pregressi con le successive contrattazioni, nella condivisibile ottica di prevedere misure di contenimento della spesa per il personale.

Ripristinate le condizioni normative per lo sviluppo delle dinamiche retributive, il legislatore regionale ha quindi operato gli opportuni accantonamenti finalizzati al rinnovo contrattuale, dapprima con la L.R. n. 15 del 2017 e, successivamente, con la L.R. n. 9 del 2018.

Il fondo delle risorse destinate alla contrattazione collettiva del personale del comparto non dirigenziale e di quello con qualifica dirigenziale, di cui tuttavia non è stato ancora sottoscritto l'accordo contrattuale, trova capienza nel capitolo di spesa n. 212017 del bilancio regionale, per un ammontare complessivo di 53 milioni di euro, secondo la seguente ripartizione in termini di competenza: 10 milioni per il 2017; 15,5 milioni per l'anno 2018 e 27,5 milioni per l'esercizio 2019.

Dalla relazione tecnico-finanziaria dell'ARAN Sicilia si rileva che sulla massa salariale (quantificata in € 516.265.136,00) è stata applicata la percentuale progressiva di incremento per il triennio così modulata:

- 0,36% per l'anno 2016, pari a € 1.858.554,49;
- 1,09% per l'anno 2017, pari a € 5.627.289,98;
- 3,48% per l'anno 2018 e a regime, pari a € 17.966.026,73.

I suddetti costi vanno incrementati del 40% circa, in considerazione degli oneri riflessi per trattamenti previdenziali e di quiescenza, per un totale di € 10.180.748,48.

Sotto il profilo dell'incremento pro-capite, l'applicazione delle suddette percentuali nel triennio determina a regime un incremento di € 90,30, di cui € 81,88 per la componente tabellare della retribuzione e € 8,42 per quella accessoria, valori da considerare al netto dell'indennità di vacanza contrattuale, destinata a consolidarsi nella retribuzione tabellare.

L'ammontare dei costi relativi agli arretrati contrattuali per il triennio 2016-2018 è pari a € 29.467.829,21, in considerazione delle progressive cessazioni dal servizio, e l'onere a regime, stimato sulla base di n. 13.557 dipendenti in servizio alla data del 1° gennaio 2019, è stato quantificato in € 14.086.053,67.

Come prima accennato, non si è ancora proceduto alla sottoscrizione dell'accordo contrattuale per la dirigenza regionale, che invece potrebbe costituire l'occasione di orientare lo status dirigenziale verso le dinamiche giuridiche e retributive del pubblico impiego in ambito nazionale, accentuando i profili connessi al rendimento ed al merito e correlando strettamente gli aspetti retributivi ad una corretta pesatura di incarichi e responsabilità, attualmente assai poco praticata (si prenda ad esempio il censurabile riconoscimento del medesimo trattamento accessorio in modo indifferenziato per gli incarichi di preposizione ai Dipartimenti regionali, che invece presentano differenti livelli di complessità e rilevanza strategica in seno all'organizzazione burocratica).

Un primo passo in avanti su tale percorso è rappresentato dal DP. Reg. n. 517 del 20 marzo 2019, con cui è stato approvato il "*Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale*", la cui effettiva portata dovrà essere verificata alla luce dell'applicazione in concreto che ne verrà operata in seno all'Amministrazione, quale strumento di miglioramento complessivo delle prestazioni e di reale monitoraggio e verifica dei risultati della performance organizzativa ed individuale.

In seno al rapporto di certificazione della Sezione di Controllo è stato altresì trattata, seppur incidentalmente, l'annosa questione delle prerogative sindacali, rispetto alle quali continuano a registrarsi disarmonie di disciplina tra l'ordinamento regionale e quello vigente negli altri comparti pubblici, anche in relazione a quanto già operato da altre

Regioni in ordine alla disciplina dei contingenti di distacchi, permessi e aspettative sindacali spettanti al personale regionale, cui si potrebbe fare riferimento in viaolutiva.

Il tentativo di colmare l'anomalo divario rispetto agli altri comparti pubblici, riscontrato in occasione delle precedenti certificazioni dei contratti-quadro regionali,²³⁹ è tuttavia rimasto disatteso. Le Sezioni riunite hanno, dapprima, reso certificazione non positiva relativamente a un primo accordo sottoscritto il 29 dicembre 2015 e, quindi, espresso in seno alla certificazione positiva, alcune riserve sul successivo accordo sottoscritto dalle parti il 3 maggio 2016, che, pur recependo taluni rilievi della Corte, lasciava un regime, comunque, disallineato rispetto a quello degli omologhi comparti nazionali e, di fatto, vanificava l'obiettivo legislativo²⁴⁰. Ancora oggi, permane una preoccupante situazione di stallo, non essendosi perfezionata la contrattazione definitiva tra le parti a seguito delle osservazioni mosse dalla Corte.

Sul punto occorre preliminarmente ribadire che la materia in questione è stata oggetto di un puntuale intervento normativo da parte del legislatore regionale, con cui è stata imposta la conformazione alla normativa nazionale della disciplina contenuta nei contratti collettivi.

Invero, l'art. 49, comma 22 della L.R. n. 9 del 2015 ha infatti espressamente previsto che *“con apposito accordo quadro sono definite le modalità per ridurre ulteriormente, entro il 2015, il contingente complessivo dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali, spettante*

²³⁹ La Corte ha dovuto rilevare con la deliberazione delle SS.RR. per la Regione Siciliana in sede di controllo n. 3/2011/SSRR/CCR come i contenimenti operati al contingente dei permessi non apparissero idonei a colmare la più che significativa distanza tra la disciplina regionale e quella applicabile negli altri comparti. Dalla comparazione tra il CCNQ di modifica della ripartizione delle prerogative sindacali nei comparti per il biennio 2008/2009 e le previsioni dell'art. 8 dell'ipotesi di accordo emergeva che il contingente dei permessi in ambito nazionale è pari a 76 minuti e 30 secondi annui per dipendente mentre in ambito regionale, considerando il personale a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 2010 e il contingente dei permessi previsto a regime per il 2012, tale quota ascende a 775 minuti e 50 secondi, dunque più che dieci volte superiore alla quota prevista in ambito nazionale.

²⁴⁰ Cfr. deliberazioni n. 2/2016/SSRR/CCR e n. 4/2016/SSRR/CCR. In quest'ultima, la Corte rileva che - nonostante la riduzione del 50 % dei contingenti di permessi e distacchi rispetto al precedente regime contrattuale e la contemporanea introduzione di una clausola di adeguamento (indiretto) del contingente dei permessi all'andamento decrescente della dinamica occupazionale - si continuano a riscontrare nell'ipotesi di accordo quadro significativi elementi di disomogeneità rispetto alla disciplina vigente negli altri comparti (in particolare nel comparto Regione enti locali preso a confronto). Ed invero, permane una sensibile distanza nel rapporto dei permessi retribuiti per ciascun dipendente (più di cinque volte quelle spettanti nel comparto nazionale Regione enti locali), unitamente alla scarsa chiarezza in ordine alla quantificazione del contingente dei distacchi retribuiti (che comunque restano, in proporzione ai dipendenti, più cospicui in confronto a quelli attribuiti in ambito nazionale). Le Sezioni riunite, preso atto dello spirare del riferimento temporale dello strumento di programmazione, hanno, pertanto, sottoposto alla responsabile attenzione del Governo regionale la valutazione di ogni più idonea iniziativa, ivi compresa la disdetta unilaterale dell'accordo medesimo, al fine di compiutamente uniformare le disposizioni dell'accordo in essere al disposto normativo e, in ogni caso, agli obiettivi fissati dalla Regione medesima negli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio vigenti, segnalando la necessità di tali iniziative in ragione dello spostamento in avanti della durata di vigenza contrattuale e dell'infruttuoso decorso dell'esercizio di riferimento della citata legge di stabilità (2015).

all'Amministrazione regionale e negli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 10/2000 e negli enti e società che applicano il contratto collettivo regionale di lavoro dei dipendenti regionali, al fine di renderlo omogeneo ai contingenti spettanti negli altri comparti del pubblico impiego. In caso di mancato accordo, a decorrere dal 1° gennaio 2016, i contingenti sono rideterminati in applicazione della normativa statale e del contratto collettivo nazionale quadro”.

Il legislatore regionale ha, poi, emanato, nel corso del 2017 una norma definita di *“interpretazione autentica”* (art. 38 della legge regionale n. 16 del 2017)²⁴¹, il cui tenore appare confermativo di quanto già previsto nella espressa previsione di chiusura della disposizione prima riportata, che, come già espresso dalle Sezioni Riunite, non esprime un indirizzo generico o un percorso tendenziale volto a ridurre il contingente delle prerogative sindacali, ma ha chiaramente sancito che in ogni caso l’allineamento sortisce automaticamente, quale effetto *ex lege*, dal 1° gennaio 2016, anche qualora entro il 2015 non si fosse raggiunto l’accordo in sede negoziale.

D’altro canto, lo stesso Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione con parere del 26 marzo 2018 ha ritenuto che le disposizioni richiamate corrispondano a quelle previste dall’art. 7 del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, circostanza che conferma che la riduzione va operata secondo le modalità ivi stabilite anche in assenza di definizione pattizia.

In ogni caso, il mancato adeguamento alle osservazioni della Corte e l’assenza di un accordo tra le parti negoziali stanno generando incertezze e contrapposizione di orientamenti tra le parti, tanto che il Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale ha anche avviato azioni coattive per il recupero di quanto illegittimamente fruito da alcune organizzazioni sindacali.

Considerato il lasso di tempo infruttuosamente trascorso, opportunamente la Giunta regionale, su proposta dell’Assessore regionale per le Autonomie locali e la Funzione pubblica, con deliberazione n. 296 dell’8 agosto 2019, ha formulato un atto di indirizzo

²⁴¹ La norma dispone infatti che a far data dal 31 dicembre 2015, il contingente complessivo dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali ridotto per effetto dell'accordo quadro regionale del 2011, spettante nell'amministrazione regionale, negli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e negli enti e società che applicano il contratto collettivo regionale di lavoro dei dipendenti regionali, è ridotto del 50 per cento ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 7 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Al secondo comma dispone, poi, che al fine di proseguire il processo di armonizzazione al CCNL quadro del comparto regioni - autonomie locali, il contingente dei permessi, ridotto per effetto del comma 1, a far data dal 1° gennaio 2016, è ulteriormente ridotto del 25 per cento.

all'ARAN Sicilia per pervenire ad una disciplina condivisa del sistema delle prerogative sindacali, la cui quantificazione va omologata al comparto Regioni-Autonomie Locali, nonché per determinare i modi e le condizioni di costituzione delle RSU.

Va evidenziato tuttavia che, per le ragioni sin qui esposte, anche in assenza di una definizione pattizia, trovano comunque applicazione le disposizioni di cui all'art. 49, comma 22 della L.R. n. 9/2015 e della successiva norma di interpretazione autentica, per cui l'auspicabile accordo non potrà che valere a decorrere dell'esercizio in corso, mentre per il periodo pregresso l'Amministrazione dovrà procedere in ogni caso a recuperare le prerogative fruite in misura eccedente rispetto ai limiti comunque imposti dalle norme *de quibus*.

Per quanto attiene alla riorganizzazione della struttura organizzativa, l'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica ha individuato apposite risorse a valere del Piano di Rafforzamento Amministrativo (c.d. PRA) e del PON Governance gestito dal Dipartimento nazionale della Funzione pubblica, dando vita insieme a quest'ultimo e con il supporto del FORMEZ ad un progetto mirato denominato "*Riforma Attiva*".

L'Assessorato regionale alla Funzione pubblica ed alle Autonomie Locali ha quindi avviato la mappatura delle procedure dei processi amministrativi di ciascun Dipartimento regionale, al fine di ottimizzare e reingegnerizzare tali processi, attraverso il supporto di una società specializzata aggiudicataria di una specifica convenzione nell'ambito della procedura Consip. Tale attività potrà consentire anche di quantificare con maggiore attendibilità le risorse umane necessarie per ciascun processo e soprattutto le qualifiche professionali da impiegare, individuando così partitamente le reali carenze da colmare e le strategie di digitalizzazione da realizzare.

Il meccanismo avviato, ove trovi concreta ed efficace attuazione, potrebbe fornire un contributo alle osservazioni più volte mosse da queste Sezioni Riunite in ordine alla necessità del superamento del concetto di dotazione organica e di spesa storica, che non può prescindere dall'individuazione di una strategia complessiva fondata sulla mappature dei processi e sull'accurata verifica dei fabbisogni, che costituiscono indefettibili presupposti per una oculata razionalizzazione della spesa per il personale, coniugando risparmio ed efficienza.

Infatti solo una preliminare e attenta mappatura dei procedimenti per l'individuazione di quelli di maggiore complessità e rilevanza, che richiedono la presenza di un congruo numero di dipendenti di adeguata qualificazione e preparazione, potrà consentire di valorizzare i settori amministrativi strategici per lo sviluppo economico e per la efficiente funzionalità dell'intera macchina amministrativa regionale.

Sul piano della dinamica occupazionale, anche grazie a tale collaborazione, con deliberazione della Giunta regionale n. 516 del 12 dicembre 2018 è stato finalmente approvato il Piano dei Fabbisogni e delle Assunzioni 2018/2020, che costituisce la prima attuazione in seno all'Amministrazione regionale delle previsioni di cui agli articoli 6 e 6-ter del d.lgs. n. 165 del 2001, come novellato dall'art. 4 del d.lgs. n. 75 del 2017, dotando quindi l'Ente di un importante documento programmatico indispensabile in materia di politiche del personale.

Per quanto concerne le specifiche azioni attuative relative al superamento del cd. precariato storico, che ha generato nel tempo numerosi contenziosi con esiti infausti per l'Amministrazione, con avviso del 21 dicembre 2018 è stato dato avvio alla procedura di stabilizzazione del personale a tempo determinato in possesso dei requisiti di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017, ormai prossima al completamento, mentre in sede istruttoria è emerso che l'Amministrazione intende avviare nel corrente esercizio anche il processo di stabilizzazione del personale a tempo determinato, in possesso dei requisiti di cui all'art. 20, comma 2, del medesimo decreto legislativo.

Trattasi di una platea di complessive 587 unità, utilizzate ai sensi dell'art. 21 della L.R. n. 27 del 2016, il cui contratto è stato prorogato sino al 31.12.2019. Dalla ricognizione effettuata dagli uffici regionali n. 248 unità possiedono i requisiti di cui al citato art. 20, comma 1 e n. 339 invece sono ricompresi tra i destinatari delle previsioni dell'art. 20, comma 2, del prefato decreto legislativo.

Sotto il profilo delle politiche pubbliche di reclutamento, la Sezione delle Autonomie nell'ultimo referto sulla spesa per il personale degli enti territoriali 2015/2017, ha evidenziato come sia stato avviato a livello nazionale un percorso, a cominciare dall'allentamento dei vincoli assunzionali, introdotto dall'art. 22 del decreto legge n. 50 del 2017 e successivamente confermato dalle disposizioni della legge n. 56 del 2019 che, senza abbandonare la direzione del contenimento della spesa del personale mantenuta negli ultimi anni, ha ampliato l'autonomia degli enti territoriali nell'individuazione degli ambiti

prioritari di intervento e nell'accelerazione della loro capacità di reclutamento, intesa a favorire il ricambio generazionale. Tale facoltà è tuttavia controbilanciata dall'obbligo di applicazione rigorosa delle regole dell'armonizzazione contabile e dei saldi di finanza pubblica e dalla configurazione di un sistema di sostenibilità della spesa, riguardo al quale primaria importanza riveste il ruolo dell'Organo di revisione, tenuto ad asseverare la sostenibilità degli oneri derivanti dai nuovi reclutamenti.

Nel solco di quanto già operato dal legislatore statale, con la L.R. n. 14 del 2019 è stato disposto il superamento del blocco delle assunzioni previsto dal legislatore regionale nel 2008 ed avviato un graduale ripristino delle facoltà assunzionali.

In particolare, l'art. 4, comma 2, della menzionata legge regionale prevede *“A decorrere dall'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui al comma 10 della legge regionale 29 dicembre 2008 n. 25, l'amministrazione regionale, nonché gli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, possono procedere ad assunzioni di nuovo personale del comparto non dirigenziale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa non superiore al 75 per cento dell'anno 2019, all'85 per cento per l'anno 2020 ed al 100 per cento a decorrere dall'anno 2021 di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, escluso quello collocato in quiescenza, ai sensi dell'articolo 52, commi 3 e 5, della legge regionale n. 9/2015”*.

Il legislatore regionale ha quindi prefissato dei tetti di spesa invalicabili per i nuovi reclutamenti del personale del comparto non dirigenziale, individuando un parametro normativo predefinito di sostenibilità della spesa, nell'ottica comunque di proseguire nella politica di contenimento dei costi, viepiù necessaria per le considerazioni precedentemente formulate in ordine al gravare della preponderante parte della spesa pensionistica a carico del bilancio regionale, che ingessa in maniera significativa le disponibilità finanziarie da destinare all'aggregato di spesa del personale e suggerisce maggiore prudenza nel varare politiche di reclutamento finanziate col 100% dei risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio nel breve periodo, che determinerebbero inevitabilmente un incremento effettivo della spesa complessiva.

Il successivo comma 3 dispone altresì che *“A decorrere dall'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui al comma 10 dell'articolo 1 della legge regionale n. 25/2008, l'amministrazione regionale può procedere ad assunzioni di nuovo personale con qualifica dirigenziale a tempo indeterminato, mediante concorso pubblico ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001,*

n. 165 e successive modifiche ed integrazioni, nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa non superiore al 30 per cento per l'anno 2019, al 40 per cento per l'anno 2020 ed al 50 per cento a decorrere dall'anno 2021 di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, escluso quello collocato in quiescenza ai sensi dell'articolo 52, commi 3 e 5 della legge regionale n. 9/2015, Non si applicano limiti di età al personale del comparto avente i requisiti per l'accesso alla dirigenza".

La riportata previsione normativa, rivolta esclusivamente all'Amministrazione regionale, seppur contempla la possibilità di attingere a percentuali di spesa inferiori rispetto a quella derivante dalla mancata erogazione delle retribuzioni al personale collocato in quiescenza, comparata con quella programmata per il reclutamento di figure non dirigenziali, suscita tuttavia non poche perplessità, oltre che per le osservazioni critiche reiteratamente mosse da questa Corte al numero considerevole di unità dirigenziali operanti in seno all'Ente regione, sia in termini assoluti, sia in relazione al rapporto tra numero dei dirigenti e quello degli altri dipendenti (che supera di poco il rapporto di uno a dieci), ma soprattutto per ragioni di ordine giuridico-ordinamentale.

Appare infatti assai problematico, allo stato attuale, procedere all'assunzione di nuovo personale dirigenziale senza aver prima posto fine alla situazione di stallo determinata dal mancato superamento della terza fascia dirigenziale che, secondo le previsioni dell'art. 6 della L.R. n. 10 del 2000, doveva essere mantenuta solo in una fase di prima applicazione. Invece la cristallizzazione della terza fascia, a quasi vent'anni dalla sua transitoria previsione, continua a perpetrare una grave distonia rispetto all'ordito normativo della dirigenza pubblica degli altri comparti, cui invece occorrerebbe omogeneizzarsi, dando vita a incancrenite situazioni di palese distonia tra inquadramento e funzioni espletate.

In assenza quindi di un auspicabile adeguamento dell'ordinamento della dirigenza a quella statale, tale condizione metterebbe in luce le sue storture in fase applicativa ancor di più al momento dell'immissione in servizio di figure dirigenziali a tempo indeterminato in seno all'organico regionale, il cui inquadramento giuridico all'interno delle fasce vigenti presenta aspetti di significativa criticità.

Aderendo infatti alla natura transitoria della terza fascia, sconosciuta nel panorama nazionale, rischia di crearsi il paradosso di unità dirigenziali neo assunte, inquadrate direttamente in seconda fascia, e quindi in posizione prioritaria rispetto all'attribuzione degli incarichi dirigenziali nei confronti della pressochè totalità dei dirigenti attualmente

in servizio, collocati in terza fascia, molti dei quali già titolari da anni di incarichi dirigenziali generali o di strutture dirigenziali intermedie, quali aree e servizi.

Conseguentemente, nell'accostarsi ad una stagione di ricambio generazionale anche per le figure dirigenziali, non può prioritariamente che darsi attuazione ad una compiuta riforma della dirigenza regionale, più volte annunciata, ma mai realizzata.

Una notazione finale merita la disposizione recata dal successivo comma 4 che, nell'ambito del ripristino delle facoltà assunzionali, richiama l'applicazione delle previsioni di cui all'articolo 22, comma 15, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75, che mira a valorizzare le professionalità interne mediante l'attivazione di procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo. La *ratio* della norma, certamente condivisibile, va tuttavia puntualmente disciplinata in fase attuativa, con la predeterminazione di parametri selettivi oggettivi e trasparenti, che il dettato legislativo non indica compiutamente.

Passando all'esame dei profili organizzativi della struttura burocratica, si è riferito che l'art. 49 della L.R. n. 9 del 2015, ai fini della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, ha introdotto un meccanismo di rimodulazione del proprio apparato amministrativo, al fine di ridurre le strutture intermedie e le unità operative di base, in misura complessivamente non inferiore rispetto alle rilevazioni sul numero delle strutture al 31 dicembre 2014. In attuazione della superiore disposizione, giusto DP. Reg. n. 12 del 2016, l'Amministrazione si è articolata in 72 aree, 343 servizi e n.1024 unità operative di base, per un totale di n. 1439 strutture dirigenziali.

Successivamente, in forza dell'art. 13, comma 3, della L.R. n. 3 del 2016, è stato stabilito che con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta, su proposta dell'Assessore per le Autonomie locali e la Funzione pubblica, venga disposto con cadenza biennale, per il quadriennio 2017-2020, l'accorpamento per materie omogenee di strutture dirigenziali in numero corrispondente a quelle rimaste vacanti nel biennio precedente per effetto dei pensionamenti. E' stato quindi introdotto, per il prefato quadriennio, un meccanismo di costante contrazione delle strutture, strettamente connesso alle vacanze derivanti dai pensionamenti.

Tale procedura, seppur motivata dall'intendimento di un significativo ridimensionamento dell'ipertrofica organizzazione amministrativa degli uffici dirigenziali regionali, rischia tuttavia di tradursi, a cause del meccanicismo che la caratterizza, in

risultati poco rispondenti ai reali fabbisogni, sfuggendo a logiche di razionale e coordinato disegno complessivo, che dovrebbero presiedere ad una efficace rimodulazione degli assetti amministrativi, le cui competenze sono suscettibili di modifiche e necessitano di specifiche analisi, che mal si conciliano con operazioni di mera sottrazione algebrica.

Si reputa quindi maggior rispondente ad una funzionale risistemazione degli apparati, pur avendo sempre presente l'obiettivo di contenimento del numero di strutture, l'introduzione di una metodologia conforme agli altri comparti pubblici e scevra quindi da automatismi, ma basata sulle risultanze del controllo di gestione, sulla necessità di colmare le lacune che emergano dalla disamina del ciclo della performance e da una rigorosa mappatura delle procedure e del rispetto della tempistica nell'istruttoria delle pratiche, la cui inosservanza è spesso foriera di infausti contenziosi con rischio di condanna a cospicui risarcimenti nei confronti dell'Amministrazione, che difficilmente si rivale sul dirigente e/o funzionario, responsabile del procedimento.

Recentemente, con DP. Reg. n. 12 del 27 giugno 2019, è stato adottato il regolamento di rimodulazione degli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali, che ha determinato una ulteriore contrazione delle strutture, ridisegnate in 81 aree, 371 servizi e 775 unità operative di base, per un totale di 1227 di uffici dirigenziali: va tuttavia rimarcato che, pur riducendosi di oltre duecento il numero complessivo delle stesse in relazione agli intervenuti pensionamenti, sono in crescita le strutture intermedie di 37 unità ed il taglio ha quindi riguardato soltanto le unità operative di base.

La tabella seguente riporta la distribuzione numerica operata in seno a ciascun Dipartimento regionale dal recente regolamento di riorganizzazione, fotografando quindi l'attuale assetto numerico della struttura burocratica regionale.

Tabella 9.4 - Distribuzione strutture dirigenziali Amministrazione regionale
Fonte: DP. Reg. n. 12 del 27 giugno 2019

Assessorati e Dipartimenti regionali		Strutture intermedie			
		Aree	Servizi	Unità operative di base	Totale
Presidenza della Regione	Segreteria generale	3	7	6	16
	Ufficio legislativo e legale	1	11	7	19
	Dipartimento regionale della protezione civile	6	13	22	41
	Dipartimento regionale della programmazione	7	6	12	25
	Dipartimento regionale degli affari extraregionali	1	3	2	6
	Dipartimento regionale Autorità di bacino	2	5	9	16
Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea	Dipartimento regionale dell'agricoltura	5	14	162	181
	Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale	3	17	50	70
	Dipartimento regionale della pesca mediterranea	1	4	12	17
Assessorato regionale delle attività produttive	Dipartimento regionale delle attività produttive	3	11	1	15
Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica	Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale	2	19	7	28
	Dipartimento regionale delle autonomie locali	1	6	1	8
Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana	Dipartimento regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana	2	44	138	184
Assessorato regionale dell'economia	Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale della Regione	1	22	10	33
	Dipartimento regionale delle finanze e del credito	1	7	13	21
Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità	Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti	2	9	13	24
	Dipartimento regionale dell'energia	2	10	7	19
Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e lavoro	Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali	1	10	2	13
	Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative	3	25	63	91
Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità	Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti	6	20	31	57
	Dipartimento regionale tecnico	6	24	94	124
Assessorato regionale dell'istruzione e della formazione professionale	Dipartimento regionale dell'istruzione e della formazione professionale	2	12	14	28
Assessorato regionale della salute	Dipartimento regionale per la pianificazione strategica	6	10	5	21
	Dipartimento regionale per le attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico	3	10	9	22
Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente	Dipartimento regionale dell'ambiente	4	11	17	32
	Dipartimento regionale dell'urbanistica	2	6	14	22
	Comando del corpo forestale della Regione siciliana	3	16	37	56
Assessorato regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo	Dipartimento regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo	2	19	17	38
TOTALE		81	371	775	1.227

9.3 L'impatto sul bilancio dei costi del personale delle strutture e degli organismi esterni

L'esame dell'incidenza della spesa del personale gravante sul bilancio regionale non può prescindere dal prendere in considerazione, oltre all'organico regionale, l'articolato perimetro pubblico costellato da enti e organismi esterni, anche di natura societaria, che assorbono ingenti risorse pubbliche. Il personale impiegato presso le società regionali attive - distribuito pressoché interamente tra quelle a partecipazione pubblica totalitaria - si avvicina al 50% (6.997 unità) della consistenza di quello in servizio presso l'Amministrazione regionale (14.085), senza considerare quello delle società in liquidazione.

La Corte ha in più occasioni evidenziato che le società partecipate dalla Regione, soprattutto quelle totalitarie o maggioritarie, si sono dimostrate geneticamente prive di una prospettiva reddituale e di sostenibilità economica, palesando al momento della loro costituzione una carenza di analisi della missione pubblica da perseguire e dei benefici attesi, che ha comportato spesso una condizione di reiterata deficitarietà economico-finanziaria. Le azioni di razionalizzazione e di contenimento della spesa, imposte dalla più recente legislazione, hanno incontrato notevoli ritardi e forti resistenze, come si desume anche da alcune risultanze istruttorie su cui ci si soffermerà successivamente.

Inoltre i processi di liquidazione, generati dalla scelta irrazionale di dar vita ad un sistema gestionale rivelatosi insostenibile, hanno determinato la creazione di un nuovo, ulteriore bacino di precariato, ai sensi dell'art. 64 della legge regionale n. 21 del 2014, norma che, per l'appunto, ha istituito *ex lege* un "Albo" originariamente riservato a tutti i dipendenti in servizio alla data di entrata in vigore della predetta legge con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato presso le società stesse purché assunti prima del 31 dicembre 2009, le cui maglie si vanno vieppiù allargando a seguito di reiterate disposizioni legislative, surrettiziamente inserite nella disciplina dei "contratti di servizio".

E' di tutta evidenza quindi che non si possono cogliere le effettive sofferenze di bilancio, né giudicare la qualità della spesa del personale nella Regione siciliana senza valutare accuratamente - al di là dell'imputazione formale e dei limiti intrinseci dei sistemi contabili - i diversi modelli di *governance*, ed i processi di esternalizzazione di funzioni e servizi, in particolare quelli realizzati mediante le società a partecipazione pubblica regionale, i cui

oneri per le retribuzioni si sommano a quelli sostenuti per il personale facente parte della dotazione organica regionale.

Altrettanto consistente è l'incidenza della spesa destinata in favore del personale avviato dal Corpo forestale regionale e dagli uffici periferici del Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale.

Tra i costi indiretti di maggiore consistenza permangono anche quelli sostenuti per il personale alle dipendenze degli enti di formazione o in servizio presso altre amministrazioni, ma con oneri, gravanti sull'erario regionale, soprattutto per quanto riguarda i contributi per favorire le misure di fuoriuscita dal bacino del precariato e, in particolare, i processi di c.d. stabilizzazione negli enti locali. Nell'esercizio 2018, come si evince più chiaramente nel capitolo relativo alla finanza locale, gli oneri finanziari superano i 181 milioni di euro, a fronte di 13101 unità di personale precario, utilizzate nei comuni e nei liberi consorzi comunali.

Devono ancora rilevarsi, tra i costi indiretti, quelli sostenuti da istituti, consorzi o agenzie regionali, a cui la Regione continua a destinare consistenti erogazioni finanziarie mirate a coprire in tutto o in parte le spese del personale, tra cui si segnalano quelli riportati alla seguente tabella, pari nel 2018 a oltre 191 milioni di euro.

Tabella 9.5 - Contributi della Regione a favore di istituti ed enti esterni (impegni e pagamenti 2014 - 2018)

capitolo	descrizione capitolo	2014		2015		2016		2017		2018	
		Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
143303	STAZIONE CONSORZIO SPERIMENTALE DI GRANICOLTURA	138.000	156.000	180.000	88.908	170.999	170.999	84.645	84.645	125.922	125.922
147303	CONTRIBUTO AD INTEGRAZIONE DEI BILANCI DEI CONSORZI DI BONIFICA.	41.717.000	30.115.561	33.426.217	30.263.497	33.374.000	33.374.000	37.787.286	37.787.286	48.026.355	37.810.143
147306	CONTRIBUTO ANNUO AD INTEGRAZIONE DEL BILANCIO DELL'ISTITUTO REGIONALE DELLA VITE E DEL VINO	3.513.000	2.459.100	4.958.000	2.478.933	4.958.000	4.449.587	4.814.953	4.814.953	3.976.478	2.907.826
147314	SOMME DESTINATE AL FUNZIONAMENTO DEI CONSORZI GIA' COSTITUITI AI SENSI DELL'ART.5 DELLA L.R. N. 88/1982	500.000	508.000	790.189	538.371	204.923	204.923	1.052.117	964.213	839.768	764.325
147701	CONTRIBUTO A FAVORE DELL'ISTITUTO INCREMENTO IPPICO DI CATANIA. (COMPRENDE EX CAP. 147702).	1.828.000	1.279.600	1.865.000	1.784.520	2.022.000	2.022.000	1.968.409	1.968.409	2.602.861	1.809.320
147704	ISTITUTO SPERIMENTALE ZOOTECNICO EX CAP 147303	2.090.000	1.463.000	2.000.000	1.911.213	2.050.000	2.044.971	2.968.020	2.968.020	2.932.019	2.245.059
147705	SOMMA DA EROGARE IN FAVORE DI ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE BENEFICIARIE DI UN SOSTEGNO ECONOMICO DI CUI ALL'ART. 128 DELLA L.R. N. 11/2010	113.558	113.558	1.684.538	133.132	598.244	598.244	0	0	0	7.457
243301	IRSAIP	12.016.819	11.638.819	10.122.000	10.122.000	17.990.170	17.861.182	17.767.878	10.180.124	12.159.246	7.579.157
342534	RESAIS spa spesa per esigenze gestionali 2015 - L.R.26/2012	1.114.000	1.226.000	1.410.000	1.403.565	1.405.000	1.405.000	1.440.189	1.440.189	1.541.759	1.541.759
377316	ENTE AUTONOMO TEATRO BELLINI DI CATANIA	14.708.000	14.778.531	13.090.000	6.288.427	12.435.000	12.435.000	12.360.150	12.360.150	13.481.615	13.476.980
377317	ENTE AUTONOMO TEATRO DI MESSINA	4.542.000	4.542.000	3.997.000	1.998.500	3.797.000	3.797.000	3.759.030	3.759.030	4.566.150	4.566.150
443305	ENTI PARCO	15.489.410	12.235.065	14.168.853	7.021.000	14.452.106	11.902.343	13.340.265	10.652.951	14.594.000	10.129.271
443308	ARPA	9.789.000	7.790.000	15.090.000	4.790.000	0	0	5.800.000	1.450.000	2.900.000	2.900.000
473707	FONDAZIONE ORCHESTRA SINFONICA SICILIANA	9.446.000	9.667.125	8.406.000	5.480.905	7.986.000	7.986.000	8.005.140	7.946.376	8.099.996	8.119.672
546401	ESA	15.492.000	13.029.899	15.359.996	13.121.262	17.296.115	15.220.115	13.713.431	13.713.431	12.529.425	12.872.360
242523	SOMMA DESTINATA ALLA GESTIONE DEL PERSONALE GIA' A CARICO DEL FONDO DI CUI ALL'ART.13, LETT. A), DELLA L.R. N. 42/1975, E S.M.I COMPRESI GLI EVENTUALI ONERI DERIVANTI DA CONTENZIOSI.									7.638.624	7.638.624
242524	SOMMA DESTINATA ALL'ATTUAZIONE DELLE FINALITA' PREVISTE DALLA L.R. N.5/1999, CONCERNENTE GLI ENTI ECONOMICI REGIONALI AZASI, ESPI, EMS, ESCLUSE QUELLE PREVISTE DALL'ART.7, COMMA 6, DELLA MEDESIMA LEGGE.									2.872.890	2.872.890
242525	SOMMA DESTINATA ALL'ATTUAZIONE DELLE FINALITA' PREVISTE DALLA L.R. N. 21/2002									6.011.887	6.011.887
212533	SPESE ACQUISIZIONE SERVIZI RESI IN REGIME DI CONVENZIONE DALLA SOCIETA' "SERVIZI AUSILIARI SICILIA" S. C. P. A.									40.375.028	40.328.981
214107	SPESE, A TITOLO DI COMPARTICIPAZIONE, PER IL PERSONALE IN SERVIZIO DELL'ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI IN LIQUIDAZIONE IVI COMPRESI GLI EVENTUALI ONERI CONVENZIONALI, DA TRASFERIRE ALLA RESAIS S.P.A., ALL'ENTE DI SVILUPPO AGRICOLO E AD ALTRI ENTI REGIONALI									6.084.934	6.259.512
	TOTALE	132.496.787	111.002.257	126.547.792	87.424.234	118.739.557	113.471.364	124.861.512	110.089.778	191.358.956	169.967.293

Fonte: Assessorato regionale dell'Economia / Importi in migliaia di euro

Per gli enti regionali - che restano sempre in attesa di un intervento organico di riordino e di effettiva razionalizzazione delle strutture e del personale - la Ragioneria generale ha il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni introdotte a partire dall'esercizio 2010 in materia di *spending review* da parte degli enti vigilati, verificando il rispetto dei vincoli di spesa, mediante la raccolta di apposite schede di monitoraggio, diramate da ultimo con circolare n. 14 del 25 luglio 2018, che danno luogo a specifici reports.

E' stato tuttavia accertato che molti enti non forniscono puntuali riscontri, circostanza che conferma le difficoltà di verificare l'effettivo adeguamento ai molteplici vincoli normativi imposti sia con norme primarie che con direttive attuative e il cui reiterarsi dovrebbe indurre ad introdurre apposite sanzioni per il debito informativo a carico degli amministratori.

Si deve, in particolare, rimarcare la resistenza ad introdurre la disposizione di limitazione del trattamento economico dei dipendenti e dei titolari di contratti di lavoro contenuta nell'art. 14 della legge regionale n. 8 del 2016, cui si è dedicata apposita attenzione

anche relativamente al Fondo Pensioni Sicilia, spesso ancora disattesa, nonostante il chiaro tetto di spesa ivi previsto.

Alcuni enti sottoposti a vigilanza (ad esempio gli Istituti Autonomi per le Case Popolari) hanno omesso di applicare il limite di spesa fissato *ope legis*, paventando che dalla sua effettiva attuazione deriverebbero contenziosi con possibile rischio di soccombenza per l'Amministrazione.

Opportunamente il Dipartimento regionale Infrastrutture ha invitato i commissari straordinari degli II.AA.CC.PP. a disporre senza indugi la sua applicazione, fissando il tetto massimo di 100.000,00 euro annui lordi quale limite di trattamento economico complessivo nei confronti anche del personale dirigenziale a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, con invito a recuperare le eccedenze già corrisposte: occorre quindi continuare a vigilare sull'effettivo rispetto di tale tetto di spesa, individuando anche eventuali responsabilità nell'ipotesi del persistere di ingiustificati comportamenti omissivi.

Con riferimento alle società partecipate, nel corso del 2018 la Ragioneria generale della Regione ha verificato la violazione del parametro relativo ai compensi fissato in 35.000,00 euro annui da parte di alcuni componenti del consiglio di amministrazione della AST spa, dell'amministratore unico di Riscossione Sicilia, dei componenti del consiglio di gestione del SEUS scpa, dell'amministratore di Sicilia Digitale spa, violazioni per le quali si esprimono le medesime considerazioni precedentemente esposte.

Tra gli oneri per il personale che completano il panorama degli organismi esterni solo indirettamente partecipati dalla Regione, va indubbiamente menzionata la Resais spa (Risanamento e Sviluppo Attività Industriali Siciliane), società a socio unico dell'ESPI (Ente siciliano per la promozione industriale) in liquidazione, a sua volta ente strumentale della Regione, che molteplici interventi legislativi disorganici hanno individuato quale contenitore strumentale di assorbimento di forza lavoro e di elusione di fondamentali principi di razionalità economica al di fuori dei restrittivi presupposti - ribaditi in termini precettivi e sistematici di assoluto rigore dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - che solo possono giustificare la costituzione ed il mantenimento di società in mano pubblica, con violazione peraltro dei principi di selezione mediante procedure concorsuali.

Sono, infine, rinvenibili nel rendiconto della Regione, tra le spese per stipendi, gli oneri relativi al personale:

- non regionale che presta servizio nell'interesse della Regione Siciliana (comandati da altre amministrazioni presso la Regione, pari a euro 1.278.322,65 - capitoli 108505, 212025 e 412016);
- comando presso gli uffici giudiziari con oneri a carico della Regione (euro 3.035005,70 - capitoli 108118 e 190001);
- delle scuole regionali (euro 19.586.475,39 capitoli 372004 e 372007)

9.4 Gli oneri per i lavoratori c.d. forestali

Nell'esercizio 2018 gli oneri per il personale stagionale impiegato dalle strutture periferiche del Comando Corpo Forestale della Regione e dell'ex Azienda regionale foreste demaniali, come evidenziati nelle tabelle 9.6 e 9.7 ammontano rispettivamente a 61,5 e 163,4 milioni di euro circa (comprensivi dei contributi agricoli unificati e dell'IRAP di competenza).

L'impatto complessivo dei costi è assai rilevante, nonostante si registri un calo della spesa rispetto all'anno precedente (che si attestava rispettivamente a 63,1 e 181,4 milioni di euro circa), tanto che confrontato con l'ammontare delle spese del personale di ruolo della Regione contabilizzate in rendiconto (741 milioni al netto della spesa pensionistica), costituiscono un esborso pari ad un terzo del relativo aggregato.

Come evidenziato da queste Sezioni riunite, le strutture che impiegano questi lavoratori sono articolazioni interne alla Regione ed i relativi oneri rappresentano sostanzialmente costi del personale a carico del bilancio regionale, ancorché il sistema di avviamento e impiego del personale, nonché le modalità di finanziamento e contabilizzazione delle risorse finanziarie occorrenti, non consenta di percepirne direttamente e formalmente tale natura.

Come noto l'assunzione della manodopera avviene, infatti, attraverso la realizzazione di progetti per lavori in economia finanziati con risorse regionali ed extraregionali, anche di derivazione comunitaria; gli emolumenti a favore della manodopera avviata non sono allocati nei capitoli di spesa per il personale, ma risultano distribuiti in diversi capitoli di

spesa di parte corrente e in conto capitale.²⁴² Pur applicando un contratto collettivo diverso da quello del comparto regionale, si tratta di costi bensì finalizzati a remunerare la manodopera, consolidati nel tempo per effetto del peculiare sistema di reclutamento e di garanzia occupazionale vigente.

Tabella 9.6- Manodopera impiegata per lavori in economia dalle strutture operative del Comando Corpo forestale della Regione (periodo 2013- 2018)

	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018
CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO PER OPERAI FASCIA OCCUPAZIONALE ART. 18 (151 [^])	932	947	1.112	1.212	1.086	1.567
CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO PER OPERAI FASCIA OCCUPAZIONALE ART. 48	5.920	5.892	5.387	5.087	5.156	4.571
CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO PER OPERAI FASCIA OCCUPAZIONALE ART. 48 (78 [^])	91	12	0	0	19	55
TOTALE CONTRATTI PER OPERAI A T.D.	6.943	6.851	6.499	6.299	6.261	6.193
TOTALE OPERAI A TEMPO INDETERMINATO	206	201	201	198	193	187
TOTALE CONTRATTI	7.149	7.052	6.700	6.497	6.454	6.380
GIORNATE LAVORATIVE COMPLESSIVE	809.784	766.864	594.039	694.420	690.993	682.464
COSTO COMPLESSIVO IMPIEGO MANODOPERA*	73.923	76.675	49.775	62.408	63.149	61.535

Fonte: Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente - Comando Corpo forestale (per i dati del 2014 la fonte è l'Assessorato regionale dell'Agricoltura - Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale) / Importi in migliaia di euro

²⁴² Le spese, anche nel consuntivo 2018, come già rilevato nel referto per il 2017 e per il 2016, sono distribuite in una serie eterogenea di capitoli di spesa relativi per lo più a manutenzioni ordinarie o straordinarie. Si vedano, ad esempio: spese per lavori culturali e di manutenzione dei boschi demaniali (capitolo 156604, con impegni nel 2018 pari a 89,3 milioni di euro); spese per la gestione del parco del Palazzo dei Normanni e di villa d'Orleans, nonché per la manutenzione degli spazi verdi dell'Assessorato regionale dell'agricoltura e foreste e della villa Pajno in Palermo e di altre aree urbane del bacino regionale...(cap. 156606, impegni per 22,6 migliaia di euro); interventi per la ricostituzione del potenziale forestale danneggiato da disastri naturali, fitopatie e incendi... (554224, impegni per 2,5 migliaia di euro); interventi per la realizzazione della misura B.6 "interventi di mitigazione del rischio idrogeologico del PAC" (554453, impegni per 13,8 milioni di euro); interventi per la ricostituzione del patrimonio forestale danneggiato da disastri naturali...per la prosecuzione del FSC 2000-2006 e 2007-2013. Deliberazione CIPE 93/2015 (cap. 554454, impegni per oltre 957 migliaia di euro); interventi per la rinaturalizzazione del territorio, tutela della diversità biologica e valorizzazione della dimensione sociale turistica e culturale del territorio previste dal FCC 2014-2020 (cap. 554455, impegni per 41 milioni di euro).

Tabella 9.7 - Manodopera impiegata per lavori in economia dalle strutture operative del

	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016	ANNO 2017	ANNO 2018
MANODOPERA CON GARANZIA OCCUPAZIONALE 151 GG.	4.249	4.234	4.311	3.819	3.641	3.523
MANODOPERA CON GARANZIA OCCUPAZIONALE 101 GG.	3.872	3.858	4.077	4.247	4.595	4.780
MANODOPERA CON GARANZIA OCCUPAZIONALE 78 GG.	8.443	7.741	7.288	6.488	5.596	4.928
AIB 151sti (50 giornate anno)*			1.101	1.291	1.455	1.620
CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO	16.564	15.833	16.777	15.845	15.287	14.851
CONTRATTI OPERAI A TEMPO INDETERMINATO	1.156	1.150	1.161	1.145	1.151	1.147
TOTALE CONTRATTI	17.720	16.983	17.938	16.990	16.438	15.998
TOTALE GIORNATE LAVORATIVE	1.872.543	1.973.675	2.067.259	1.901.101	1.839.052	1.780.807
COSTO COMPLESSIVO STIMATO IMPIEGO MANODOPERA/ MIGLIAIA DI EURO *	201.499	197.936	201.660	190.521	181.469	163.430

Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale

Fonte: Assessorato regionale dell'Agricoltura - Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale

(ex Azienda regionale Foreste Demaniali) / Importi in migliaia di euro

Le superiori tabelle confermano il carattere rigido di tali costi, anche se la spesa complessiva nel 2018 registra un'ulteriore riduzione, già manifestatasi nel 2017 (-8%), in corrispondenza di una lieve flessione (-2,6%) delle giornate lavorative complessivamente effettuate (2.463 mila circa) e del numero dei contratti avviati.

La modalità di avviamento al lavoro dei lavoratori a tempo determinato viene compulsata annualmente da parte degli uffici territoriali del Dipartimento regionale dello Sviluppo rurale e territoriale mediante invio ai Centri dell'Impiego della richiesta numerica degli operai con l'indicazione delle qualifiche necessarie alla realizzazione dei progetti di forestazione nelle aree demaniali regionali.

I Centri per l'Impiego emettono poi gli elenchi contenenti i nominativi degli operai aventi diritto che, una volta sottoposti a visita medica, vengono avviati al lavoro per l'esecuzione dei lavori previsti nel progetto.

I lavoratori impiegati nelle attività di forestazione svolgono 39 ore di lavoro settimanali, distribuiti in n. 6,5 ore di lavoro giornaliero.

Il settore sia per quanto concerne le attività antincendio che quelle della forestazione, non ha ancora trovato un definitivo assestamento, conseguibile solo attraverso una riforma organica, essendo negli ultimi anni il legislatore intervenuto solo con contingenti misure di contenimento che, come emerge dalla disamina dei dati riferiti alla spesa storica, hanno determinato solo una leggera contrazione dell'ammontare dei costi rigidi e consolidati.

Sotto un profilo più ampio nel corso del 2018 è intervenuto l'art. 3 della L.R. 10 luglio 2018 n. 10, che ha autorizzato il Corpo Forestale della Regione ad attivare l'istituto del comando per l'utilizzo del personale del Corpo di vigilanza degli Enti parco, facendo esplicito riferimento all'art. 30, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, che tuttavia disciplina la diversa ipotesi del trasferimento del personale in seno alla stessa amministrazione o presso altra amministrazione, stabilendo le modalità di reperimento delle risorse economiche, mentre la norma regionale prevede l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. In sede istruttoria è stato accertato che la disposizione non ha ancora avuto applicazione, a causa delle difficoltà interpretative in ordine alla imputazione della spesa per il finanziamento di detto personale, che dovrebbe continuare a gravare sugli Enti parco, cui dunque competerebbe il rimborso di quanto corrisposto, ed alle modalità di assicurare l'invarianza dei saldi finanziari, che invece crescerebbero in ragione della necessaria formazione del personale comandato preliminare all'espletamento delle attività del Corpo Forestale e per la corresponsione del correlato trattamento accessorio.

9.5 I costi del personale delle società partecipate

Per completare il quadro delle risorse finanziarie a vario titolo erogate per spese di funzionamento e di personale, non possono non considerarsi quelle impiegate dalla Regione per le società dalla stessa partecipate, che determinano un impatto considerevole sul bilancio regionale, come più volte osservato negli ultimi giudizi di parificazione del rendiconto.

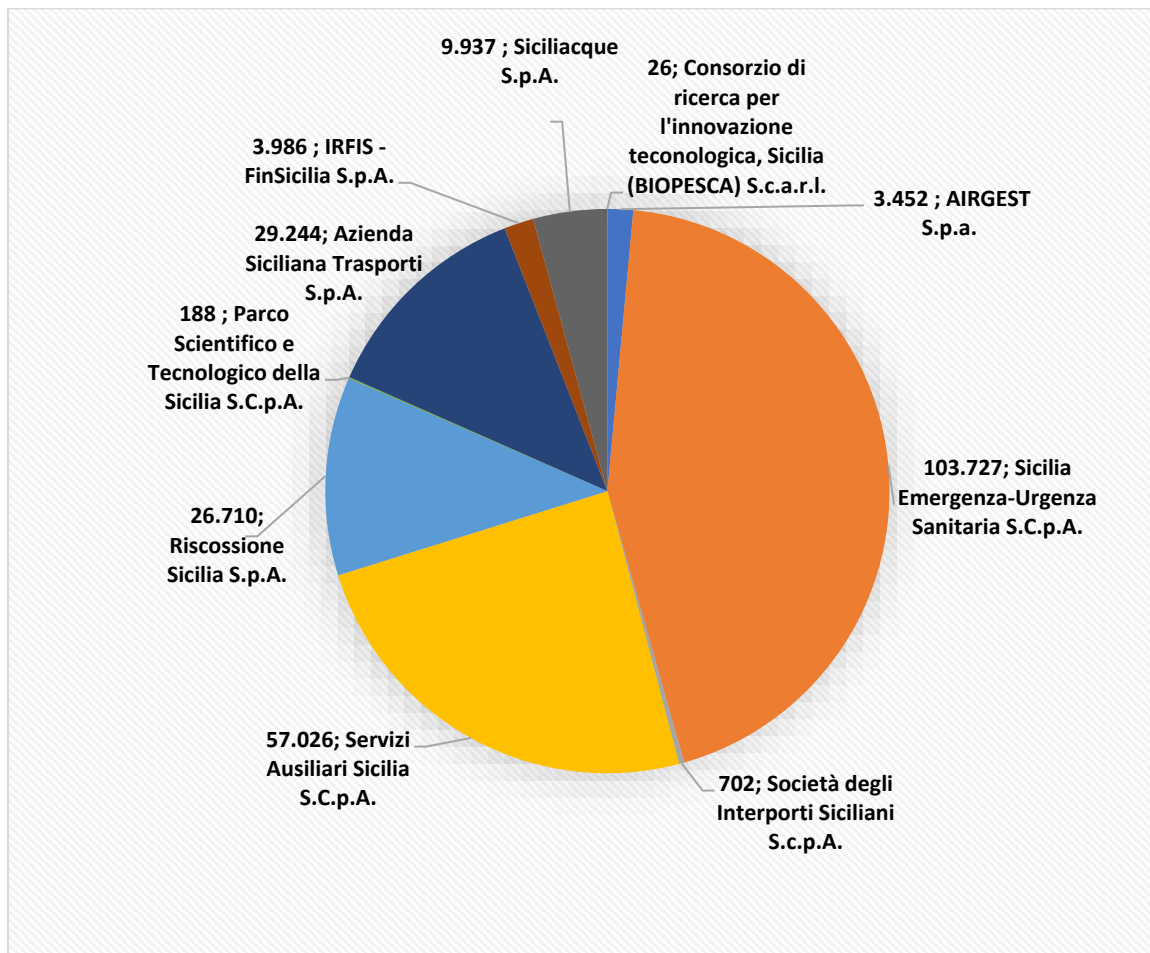
Nel 2018 i costi del personale delle società partecipate ammontano a quasi 235 milioni di euro (cfr. *infra* tabella 9.8) al netto dei costi per consulenze e rapporti atipici, e senza considerare quelli delle società in liquidazione²⁴³: tuttavia questo risultato, è da considerarsi parziale in quanto mancano i dati relativi ad alcune partecipate che non hanno ancora approvato il bilancio. Considerando l'ultimo quinquennio i costi complessivamente rilevati, ancorché incompleti e al netto di quelli sostenuti dalle numerose società in liquidazione, assurgono a oltre 1.265 milioni di euro in corrispondenza di un numero di dipendenti che è

²⁴³ Le uniche società in liquidazione per le quali sono stati rilevati costi del personale (voce B9 del conto economico) nel 2015 sono state Quarit S.c.p.a. (26.091,28 euro al 6.08.2015 data della fusione con INFORAC), Terme di Sciacca S.p.a. in liquidazione (353.789,00 euro), Sicilia e Ricerca S.p.a. in liquidazione (Personale Sicilia e ricerca € 85.753; personale CIEM € 328.807). Dati forniti dall'Assessorato regionale dell'Economia - Ufficio speciale per le liquidazioni (nota n. prot. 600 del 13 giugno 2016).

pari a 6.933 unità come dettagliatamente esposto nella tabella 7.9 in calce al presente paragrafo.

I costi sono sempre distribuiti in modo assolutamente prevalente tra le compagini societarie a capitale pubblico totalitario o pressoché tale. In particolare, oltre il 90%, come mostra il seguente grafico, è concentrato in quattro società: S.E.U.S. S.c.p.a. (3.177 unità, per un costo di oltre 103,7 milioni di euro), S.A.S. S.c.pa. (1.774 unità per un costo di 57 milioni di euro), A.S.T. S.p.a. (853 unità, per un costo di 29,2 milioni di euro) e Riscossione Sicilia S.p.A. (686 unità per un costo di 26,7 milioni di euro).

Grafico 9.4- Distribuzione costi del personale delle società partecipate dalla Regione siciliana (2014 - 2018)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale dell'Economia / Importi in migliaia di euro

L'impatto di tali costi sul bilancio regionale appare evidente tenuto conto che, nei suddetti casi, le risorse finanziarie versate dal socio pubblico (Regione e Aziende sanitarie) a titolo di corrispettivo o di contributi costituiscono stabilmente la voce preponderante, se

non esclusiva, del valore della produzione che, quindi, sostanzialmente grava sul bilancio dell'Amministrazione committente ed erogante²⁴⁴.

Su un piano preliminare e metodologico, si è accertato che l'adozione da parte della Regione del bilancio consolidato con i propri enti, organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità e i criteri individuati nel principio applicato di cui all'allegato n. 4/4 del decreto legislativo n. 118 del 2011, ha registrato una fase iniziale, che ha palesato le difficoltà della Regione nel realizzare il dettato normativo in sede di rilevamento²⁴⁵.

Si rammenta infatti che, in occasione dell'approvazione del bilancio consolidato (deliberazione n. 11 del 6 marzo 2018), la Regione ha fatto ampia applicazione del criterio della "irrelevanza" e di quello della "impossibilità a reperire le informazioni necessarie in tempi ragionevoli" di cui al paragrafo 3.1 dell'allegato 4/4 del decreto legislativo n. 118/2011: la Regione ha reperito i bilanci e le informazioni solo di 51 soggetti su 162 e di questi solo in 5 casi ha reputato superata la soglia di rilevanza; per quanto riguarda le società partecipate è stata, pertanto, "consolidata" solo la società Riscossione Sicilia s.p.a., sebbene, al di là dei criteri formali di consolidamento, il dato effettivo conferma invece che i costi del personale delle società a partecipazione regionale diretta rappresentano, come precedentemente esposto, un terzo raffrontati ai costi complessivi del personale della Regione registrati in rendiconto.

Recentemente, con la deliberazione della Giunta regionale n. 397 del 5 novembre 2019 è stato approvato l'elenco dei soggetti individuati a far parte del Gruppo amministrazione pubblica (GAP), nonché individuati i soggetti per cui sussistono i presupposti per l'inserimento all'interno del perimetro di consolidamento. Nell'ambito delle società partecipate il GAP ha ricompreso n. 13 società partecipate, di cui 5 risultano incluse nel perimetro di consolidamento (segnatamente Azienda Siciliana Trasporti spa, IRFIS spa, Servizi Ausiliari Sicilia scpa, Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria scpa, Sicilia Digitale spa),

²⁴⁴ Servizi Ausiliari Sicilia S.c.p.a. è partecipata all' 82,72 % dalla Regione e per il resto da aziende ospedaliere, e fattura integralmente ai propri soci; Riscossione Sicilia S.p.a. al 99,95 % dalla Regione e fattura il 100% ai propri soci; Seus S.c.p.a. è partecipata al 53,25 % dalla Regione e per il resto dalle aziende sanitarie provinciali e da quelle ospedaliere e fattura interamente ai soci pubblici; A.S.T. S.p.a. è partecipata al 100 % dalla Regione e gestisce il servizio pubblico locale ricevendo consistenti contributi pubblici (al riguardo, in merito alle problematiche sottese cfr. il capitolo 3.2.4 della deliberazione n.62/2017/GEST).

²⁴⁵ Nella nota integrativa allegata alla relazione sulla gestione del bilancio consolidato, quale contenuto informativo necessario, è data evidenza delle spese di personale utilizzato a qualunque titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, per ciascuno degli enti, aziende e società componenti del gruppo amministrazione pubblica

avendo superato la soglia di rilevanza in relazione al superamento da parte dei loro bilanci della percentuale di incidenza non inferiore al 3% rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria dell'ente capogruppo: non risulta inserita invece nel perimetro di consolidamento Riscossione Sicilia spa, verosimilmente per irrilevanza legata alla carenza di informazioni contabili, circostanza questa assai grave.

Fatta questa analisi preliminare, il bilancio consolidato della Regione siciliana per l'esercizio 2018 è stato approvato con deliberazione di Governo n. 398 del 5 novembre 2019.

In tale settore, si torna ad evidenziare come l'elevato volume dei costi e la consistenza del dato occupazionale delle partecipate si inserisca nel quadro di gravi e diffuse disfunzioni del sistema delle società pubbliche regionali. La Corte ha richiamato costantemente la necessità di svolgere penetranti controlli sul rispetto dei divieti assunzionali e sulle verifiche sulle procedure di reclutamento, anche in relazione all'instaurazione e reiterazione di rapporti atipici (interinali, subordinati a tempo determinato, collaborazioni, ecc.), sulle progressioni di carriera e sugli inquadramenti applicati²⁴⁶, nonché sulle misure che impongono allineamenti stipendiali o contrattuali, oggetto peraltro di espressa prescrizione normativa rivolta agli organi di amministrazione della società con sanzione di decadenza in caso di inadempimento²⁴⁷. Diventa ancora più attuale, alla luce delle numerose disposizioni tese a favorire o allargare i presupposti per l'inserimento nell'albo del personale in liquidazione da ricollocare presso le società superstiti, il monito affinché, nell'attuazione dell'annoso processo di riordino e di razionalizzazione delle società partecipate, oggetto di continue sovrapposizioni normative, eventuali passaggi di personale, seppur consentiti dalle disposizioni legislative in materia e dalle regole di coordinamento della finanza pubblica, siano strettamente legati a puntuali valutazioni del fabbisogno rispetto all'assetto

²⁴⁶ Al riguardo l'indagine sul fenomeno delle società partecipate (n. 417/2013/GEST) e la successiva indagine per la verifica delle misure correttive adottate (n. 211/2014/GEST) svolta dalla Sezione di controllo ha fatto emergere non poche opacità in merito, tra cui l'insufficienza dei controlli ed il mancato riscontro alla richiesta istruttoria di relazionare in ordine agli esiti delle verifiche effettuate dai competenti Dipartimenti regionali sul rispetto da parte delle società partecipate del divieto di assunzioni, degli obblighi di riduzione della spesa del personale ex art. 16 della legge regionale n.11/2010 e dei principi in tema di reclutamento del personale e di conferimento degli incarichi esterni.

²⁴⁷ L'art. 64 della legge regionale n. 21 del 2014 ha disposto che *"restano ferme le disposizioni normative in materia di limitazione e riduzione dei trattamenti giuridici ed economici del personale di tutte le società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, nonché le direttive a tal uopo in precedenza adottate dalla Giunta regionale di governo con propria deliberazione nell'ambito delle misure di cosiddetta spending review, ed i limiti imposti dall'articolo 31 della legge regionale 7 marzo 1997, n. 6. Resta, altresì, fermo il divieto assoluto di riconoscere qualunque eventuale differenza tra il maturato economico, a qualunque titolo, in godimento del suddetto personale e il trattamento economico spettante al personale regionale"*. Da rilevare che la medesima norma, al comma 9, ha onerato gli organi di amministrazione delle società, che non hanno già provveduto, ad adottare –a pena di decadenza– entro trenta giorni le necessarie iniziative per l'eliminazione dei trattamenti difformi ed illegittimi e per il contestuale recupero degli indebiti.

organizzativo e alla sostenibilità finanziaria delle società destinatarie dei nuovi dipendenti, assistite da una selezione qualitativa e quantitativa delle professionalità e delle tipologie contrattuali necessarie in relazione ai compiti istituzionali, e trovino fondamento in ponderati piani industriali.

Su tale aspetto, nel corso dell'indagine sul piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Regione (deliberazione n. 62/2017/PRSP), la struttura regionale preposta ai controlli ha segnalato che, soprattutto per le compagini caratterizzate da rilevanti difficoltà economiche e finanziarie, emerge una diffusa tendenza da parte degli organi d'amministrazione a non intervenire in modo drastico sugli organici, anche in quei casi in cui proprio la loro dimensione ipertrofica ha rappresentato una delle cause prevalenti di crisi difficilmente reversibili.

Queste Sezioni riunite, nel richiamare in chiave critica quanto segnalato nei precedenti referti circa la disposizione che ha istituito l'apposito albo regionale²⁴⁸ presso l'Ufficio Speciale delle società in liquidazione e le annose problematiche che hanno caratterizzato tali gestioni, rammentano le norme che hanno sin qui vietato le assunzioni presso enti ed organismi societari, di cui, rispettivamente, all'articolo 1, comma 10, della legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25, per gli enti finanziati dalla Regione²⁴⁹ (sebbene questa disposizione per il personale del comparto dirigenziale vada coordinata col sopravvenuto art. 4, comma 2, della legge regionale 6 agosto 2019 n. 14, nonché con le previsioni dell'art. 2, comma 1, della legge regionale 8 maggio 2018 n. 8 in favore dell'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente), e all'art. 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, per le società a partecipazione regionale²⁵⁰, invitando alla loro scrupolosa osservanza.

²⁴⁸ L'art. 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, ha previsto l'istituzione di un albo dei dipendenti delle società in liquidazione cui possono attingere le società strategiche per sopperire al proprio fabbisogno di personale. L'albo è stato istituito con D.D. n. 1 del 19 settembre 2014, rettificato con D.D. n. 2 del 15 ottobre 2014, n. 3 del 4 febbraio 2015, n. 1 del 4 febbraio 2016 nonché da successive ulteriori modifiche.

²⁴⁹ La norma dispone che "E' fatto divieto alle Amministrazioni regionali, istituti, aziende, agenzie, consorzi, esclusi quelli costituiti unicamente tra enti locali, organismi ed enti regionali comunque denominati, che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione, di procedere ad assunzioni di nuovo personale sia a tempo indeterminato che a tempo determinato. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle aziende unità sanitarie locali e alle aziende ospedaliere per le quali continuano ad applicarsi le vigenti norme nazionali in materia". L'art 49, comma 10, della legge regionale n. 9 del 2015, conferma espressamente la disposizione anche per il 2016.

²⁵⁰ Il testo attualmente vigente, frutto di diversi emendamenti e sovrapposizioni legislative, è il seguente: "È fatto divieto alle società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione, con esclusione delle società affidatarie di servizi pubblici che operano in regime di concessione regolata dalla normativa nazionale di procedere a nuove assunzioni di personale ivi comprese quelle già autorizzate e quelle previste da disposizioni di carattere speciale, salvo quanto previsto da procedure contrattuali discendenti da bandi ad evidenza pubblica, effettuati prima dell'entrata in vigore della presente legge e fatte salve le società Terme di Sciacca e Terme di Acireale che svolgono attività stagionali e turistico-stagionali che, per la loro tipologia di attività di impresa, sono autorizzate esclusivamente ad assumere a tempo determinato in funzione dei maggiori fabbisogni legati alla stagionalità. Le società, già poste in liquidazione o che saranno successivamente poste in liquidazione in esecuzione di quanto disposto dal presente articolo per cessazione

In conclusione, è necessario ancora una volta raccomandare che la Regione eserciti a pieno la necessaria *governance* ed i poteri di controllo affinché le disposizioni sopra richiamate, espressioni di principi immanenti nel sistema - di cui più volte in passato si è dovuto riscontrare la violazione - trovino coerente applicazione nel contesto di un più razionale assetto del sistema delle partecipazioni regionali, rispetto al quale la Sezione di controllo ha compiutamente formulato le proprie osservazioni e riserve, anche in considerazione della carenza di presupposti che in alcuni casi le hanno viste sorgere²⁵¹.

Pare altresì necessario che l'Amministrazione regionale si doti di un sistema sanzionatorio nei confronti degli amministratori e degli organi di controllo interni inadempienti, che non consentono di disporre di dati contabili certi ed asseverati, approvati nel rispetto dei termini di legge e non assolvano i debiti informativi nei confronti degli uffici vigilanti, come costantemente registrato in sede di parifica del rendiconto, tanto da non consentire una chiara comparazione dei trend storici e delle risultanze di bilancio, come si desume dalla lettura delle tabelle sottostanti.

di ogni attività, attivano per l'intero organico aziendale, nei termini ed alle condizioni di legge, le procedure di cui alla legge 23 luglio 1991, n. 223 e successive modifiche ed integrazioni, ferme restando le diverse procedure previste per il personale con qualifica dirigenziale". Si rammenta che già la direttiva del Presidente della Regione n. prot. 25732 del 14 maggio 2008 aveva previsto che nelle more della definizione del piano di riordino fosse sospesa per tutte le società l'assunzione di personale. Successivamente il divieto è stato positivamente a livello legislativo proprio dall'art. 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010 n. 11, il cui testo originario era così formulato: «Al fine di garantire il livello occupazionale, il personale delle società dismesse, in servizio alla data del 31 dicembre 2009, è trasferito nelle società risultanti alla fine del processo di riordino. È fatto divieto alle società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione di procedere a nuove assunzioni di personale sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, ivi comprese quelle già autorizzate e quelle previste da disposizioni di carattere speciale, salvo quanto previsto da procedure contrattuali discendenti da bandi ad evidenza pubblica, effettuati prima dell'entrata in vigore della presente legge e fatte salve le società Terme di Sciacca e Terme di Acireale che svolgono attività stagionali e turistico-stagionali che, per la loro tipologia di attività di impresa, sono autorizzate esclusivamente ad assumere a tempo determinato in funzione dei maggiori fabbisogni legati alla stagionalità».

²⁵¹ Cfr. deliberazione n. 62/2017/GEST e i contenuti sommariamente richiamati *supra* alla nota n.18.

Tabella 9.8- Costi del personale delle società partecipate dalla Regione siciliana non in liquidazione (2014 - 2018)

SOCIETA'	Quota di partecipazione (%)	2014			2015			2016			2017			2018			PARZIALI QUINQUENNIO			TOTALE
		COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	COSTI DEL PERSONALE	COSTI PER LAVORATORI INTERINALI	COSTI PER CONSULENZE E INCARICHI	PERIODO 2014-2018
AIRGEST S.p.a.	99,90%	3.563	562	392	4.603	778	221	3.743	781	428	4.276			3.452			19.636	2.122	1.041	22.798
Sicilia Emergenza-Urgenza Sanitaria S.C.p.a.	53,25%	106.858	0	0	103.091			104.591	0	0	105.057			103.727			523.324	0	0	523.324
Sicilia Digitale S.p.a. (ex Sicilia e Servizi)	100,00%	4.301	484	956	3.361			2.262	2.858	462	4.063		1.219				13.988	3.342	2.637	19.967
Mercati Agro Alimentari Sicilia S.C.p.a.	95,32%	586	2	13	545			578	0	192	627						2.336	2	205	2.544
Società degli Interporti Siciliani S.c.p.a.	34,11%	920	0	70	684			0	0	0	647			702			2.953	0	70	3.023
Servizi Ausiliari Sicilia S.C.p.a.	82,72%	62.532			61.609		272	60.471	0	288	58.582			57.026			300.219	0	560	300.779
Riscossione Sicilia S.p.a. *	99,95%	40.283	0	225	35.676			33.374	0	0				26.710			136.043	0	225	136.268
Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia S.C.p.a.	87,90%	1.132	0	196	637			291	0	101	267			188			2.515	0	297	2.812
Azienda Siciliana Trasporti S.p.a.	100,00%	38.784	0	32	39.796			38.829	377	260	30.397		1.482	29.244		1.604	177.051	377	3.377	180.805
IRFIS - FinSicilia S.p.a.	100,00%	4.450	0	0	4.267			2.938	-	564	4.251			3.986			19.892	0	564	20.456
Siciliacque S.p.a.	25,00%	9.990	0	428	10.129		443	10.271	13	803	10.279			9.937			50.606	13	1.674	52.292
Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, Sicilia agrobio e pesca ecocompatibile (BIOPECA) S.c.a.r.l.		0	0	0				0	0	0	25			26			51	0	0	
Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica Sicilia trasporti navali, commerciali e da diporto (NAVTEC) S.c.a.r.l.	7,20%	72	0	0				112	0	37	112						296	0	37	334
TOTALE		273.471	1.049	2.311	264.398	778	935	257.460	4.029	3.135	218.583	0	2.701	234.998	0	1.604	1.248.911	5.855	10.687	1.265.402

Fonte: Assessorato regionale dell'Economia / Importi in migliaia di euro

Tabella 9.9- Unità di personale (distinti per categorie) in servizio presso le società partecipate dalla Regione siciliana non in

SOCIETA'	% partecipazione	2014						2015						2016						2017						2018					
		DIRIGENTI	FUNZIONARI QUAADRI	IMPIEGATI AMM.TIVI COLLABORATORI	OPERAI	FORME ATIPICHE (contrattisti, interinali, cocopro, ecc.)	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI QUAADRI	IMPIEGATI AMM.TIVI COLLABORATORI	OPERAI	FORME ATIPICHE (contrattisti, interinali, cocopro, ecc.)	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI QUAADRI	IMPIEGATI AMM.TIVI COLLABORATORI	OPERAI	FORME ATIPICHE (contrattisti, interinali, cocopro, ecc.)	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI QUAADRI	IMPIEGATI AMM.TIVI COLLABORATORI	OPERAI	FORME ATIPICHE (contrattisti, interinali, cocopro, ecc.)	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI QUAADRI	IMPIEGATI AMM.TIVI COLLABORATORI	OPERAI	FORME ATIPICHE (contrattisti, interinali, cocopro, ecc.)	TOTALE
AST S.p.A.	100	5	8	132	738	1	883	5	8	131	720		864	5	8	130	707	31	881	5	12	114	665	38	834	4	12	114	652	71	853
Servizi Ausiliari Sicilia S.C.p.A.	82.7	2	200	326	1.409		1.937	2	199	324	1.423		1.948	2	198	326	1.373	0	1.899	3	195	233	1.441		1.872	3	194	317	1.260		1.774
IRFIS FinSicilia S.p.A.	100	1	32	23			56	1	31	23			55	1	31	22	0	0	54	1	33	20			54	1	28	18			47
Mercati Agro Alimentari Sicilia S.C.p.A.	95.3		2	9		4	11		2	7	1		10		2	7	1		10		2	7	1		10		2	7	1		10
Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia S.C.p.A.	87.9		2	26			28		2	7		17	26		2	3			5		2	3			5		2	3			5
Riscossione Sicilia S.p.A.	100	2	68	631			701	2	68	631			701	2	68	631			701	2	43	650			695	3	42	641			686
Sicilia Emergenza-Urgenza Sanitaria S.C.p.A.	53.3		6	198	3.070		3.274		2	201	3.066		3.269		2	199	3.041		3.242		2	197	3.025		3.224		8	188	2.981		3.177
Siciliacque S.p.A.	25	4	7	71	104		186	4	7	71	104		186	4	7	71	104	0	186	4	7	70	102		183	3	9	68	97		177
Sicilia Digitale S.p.A.	100	5	5	63		17	90	5	3	7		73	88	4	14	64	0	27	109	4	14	63			81	4	13	62	36		115
Società Interporti S.p.A.	34.1		2	11			13		2	11			13		2	11			13		2	11			13		2	11			13
Consorzio AgrobioPesca				10			10			9			9			4			4			1			1			1			1
Airgest S.p.A.	59.7	1	5	45	36	62	149	1	5	40	31	10	87	1	5	40	32		78	1	5	40	31		77		5	70			75
TOTALE							7.338						7.256						7.182						7.049						6.933

liquidazione (2014 - 2018)

Fonte: Assessorato regionale dell'Economia

I dati sono riferiti a 13 società partecipate attive, con esclusione di quelle in liquidazione. Dall'anno 2015 sono stati espunti i dipendenti della Italkali S.p.A., essendo cessata la partecipazione. Dal 2016 non sono più computati quelli di Sviluppo Italia Sicilia.

9.5 La spesa per le retribuzioni in dettaglio

L'analisi della spesa per le retribuzioni del personale regionale, sulla scorta dei dati riferiti alle retribuzioni dell'ultimo quinquennio (tabella n. 9.10, *infra*) e alle medie *pro capite* (successiva tabella n. 9.11, *infra*), fermo restando le preoccupazioni formulate dalla Corte in merito ai fattori storici di condizionamento e di rigidità, conferma la tendenziale flessione registrata negli ultimi anni.

Tabella 9.10 - Spesa per le retribuzioni del personale regionale quinquennio 2014 - 2018

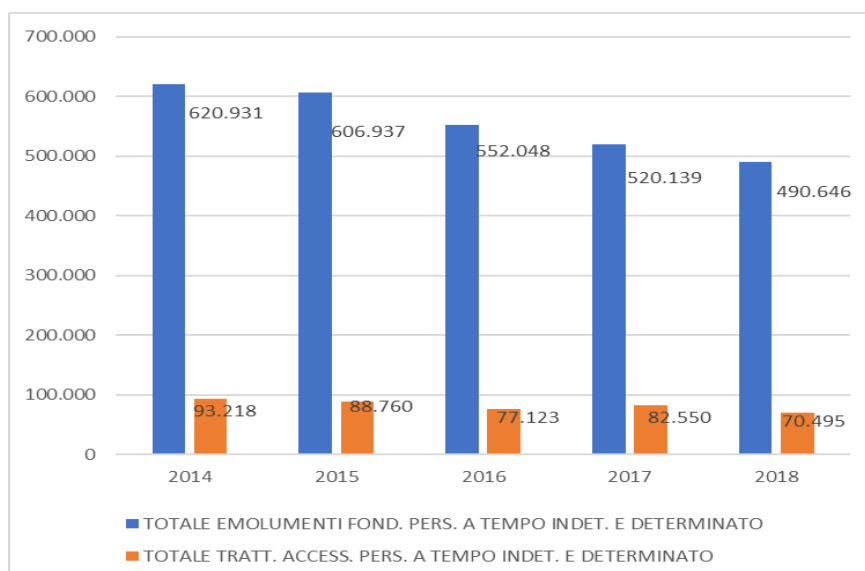
	2014	2015	2016	2017	2018		
FONDAMENTALI	EMOLUMENTI FONDAMENTALI COMPARTO A TEMPO INDETERM.(*)	495.771	485.146	443.426	418.133	394.960	
	DI CUI: - Regione	455.010	447.246	406.850	383.728	361.751	
	- strutture reg.li (Aran, Arpa, Fondo Pensioni)	9.441	8.455	8.407	6.879	6.987	
	- altri (ex terme, giornalisti, scuole regionali)	28.397	26.635	25.248	24.861	23.252	
	- comandati presso uffici giudiziari	2.923	2.811	2.921	2.665	2.969	
	EMOLUMENTI FONDAMENTALI DIRIGENTE A TEMPO INDETERM.(*)	106.375	103.416	90.219	83.706	77.531	
	DI CUI: - Regione	104.598	101.908	88.314	81.990	75.937	
	- strutture reg.li (Aran, Arpa, Fondo Pensioni)	1.778	1.507	1.905	1.716	1.595	
	TOTALE EMOLUMENTI FOND. PERS. A TEMPO INDETERM.	602.146	588.562	533.644	501.839	472.492	
	EMOLUMENTI FOND. PERS. COMPARTO A TEMPO DETERM.(***)	16.584	16.363	16.468	16.377	16.344	
	Emolumenti fond. Personale Esterno a T.D. utilizzati presso gli Uffici di Gabinetto	600	859	910	729	511	
	Emolumenti fond. Personale a T.D. presso Agenzie reg.li. Aran, Arpa, Fondo Pensioni)	261	238	26	268	97	
	Emolumenti fond. Personale a T.D. comandato presso Uffici giudiziari	87	66	66	66	66	
	EMOLUMENTI FOND. PERS. DIRIGENTE A TEMPO DETERM.(***)	43	0	0	0	0	
	Emolumenti fond. Perso. Dirig. Esterno utilizzato presso gli Uffici di Gabinetto	1.211	850	934	861	1.137	
	TOTALE EMOLUMENTI FOND. PERS. A TEMPO DETERM.	18.785	18.376	18.404	18.300	18.154	
	TOTALE EMOLUMENTI FOND. PERS. A TEMPO INDET. E DETERMINATO	620.931	606.937	552.048	520.139	490.646	
	TRATTAMENTO ACCESSORIO	TRATTAMENTO ACCESS. PERS. COMPARTO A TEMPO INDETERM. (*)	52.562	49.854	45.043	49.226	40.907
		di cui: - Trattamento accessorio pers. utilizzato presso enti regionali (Agenzie reg.li, Arpa, Aran, Fondo Pensioni)	253	196	235	966	543
- comandati presso uffici giudiziari		279	298	305	273	261	
TRATTAMENTO ACCESS. PERS. DIRIGENTE A TEMPO INDETERM. (*)		36.589	35.109	28.730	29.025	25.202	
di cui: Trattamento accessorio pers. utilizzato presso enti regionali (Agenzie reg.li, Arpa, Aran, Fondo Pensioni)		309	223	311	448	200	
COMPENSI percepiti dai dirigenti per incarichi conferiti su designazione della Regione		342	219	607	389	413	
TOTALE TRATTAMENTO ACCESS. PERS. A TEMPO INDETERM.		89.493	85.182	74.379	78.640	66.522	
TRATTAMENTO ACCESS. PERS. COMPARTO A TEMPO DETERMINATO		1.501	1.454	887	1.354	1.116	
TRATTAMENTO ACCESSORIO DIRIG A TEMPO DETERMINATO (**)		6	0	0	0	0	
TOTALE TRATTAMENTO ACCESS. PERS. A TEMPO DETERMINATO		1.507	1.454	887	1.354	1.116	
INDENNITA' DI PRESENZA		2.218	2.124	1.857	2.557	2.857	
TOTALE TRATT. ACCESS. PERS. A TEMPO INDET. E DETERMINATO	93.218	88.760	77.123	82.550	70.495		
MISSIONI (impegni)	2.245	1.907	1.689	1.580	1.698		
INDENNITA' DI MENSA (impegni)	3.962	2.455	4.156	2.865	4.227		
(SPECIFICHE INDENNITA' - i. forestale, i. cuffia, i. servizio all'estero) (****)	13.108	12.746	11.067	9.998	9.224		
TOT. COMPENSI PERSONALE A TEMPO INDET. E DETERM. (AL NETTO DELLE VOCI INFRA RIPORTATE)	714.148	695.697	629.172	602.689	561.142		
COMPENSI RELATIVI AD ANNI PRECEDENTI	2.042	2.547	2.132	1.203	2.699		
TOTALE COMPENSI PERS. A TEMPO INDET. E DETERMINATO COMPRESI ARRETRATI	716.190	698.244	631.303	603.893	563.840		
EMOLUMENTI (FOND. E ACCESSORI) PER IL PERS. COMANDATO DA ALTRE AMM.ZIONI A PRESTARE SERVIZIO NELL'INTERESSE DELLA REGIONE (Impegni)	1.549	1.351	1.245	1.214	1.286		
CO.CO.CO.	58	62	16	0	55		
	717.798	699.657	632.564	605.107	565.181		

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale delle della funzione pubblica / Importi in migliaia di euro

La spesa per il trattamento economico complessivo (fondamentale ed accessorio), ha dapprima subito sensibili variazioni in aumento, toccando l'apice nel 2008, per poi attestarsi su livelli elevati, mentre dal 2012 al 2015 si è registrata una iniziale flessione costante. Nell'esercizio 2016 la contrazione è stata decisamente più netta (-9%) ed è riconducibile, fondamentalmente, al calo del dato occupazionale; la tendenza continua nell'esercizio 2017 sia pure con una contrazione annua più contenuta (-4,3%) e si conferma nell'esercizio 2018 (-6,6%) in linea con la riduzione di del dato occupazionale (-4,8%) prima riferita.

Passando al dettaglio, la spesa complessiva per i soli emolumenti fondamentali del personale a tempo indeterminato (dirigenziale e del comparto) - che rappresentano la componente principale dell'aggregato - evidenzia, nel 2018, una flessione del 5,8% su base annua (mentre l'anno precedente era stata del 6%), ed in valore assoluto si attesta a 472.472 milioni a fronte dei 501.839 milioni di euro del 2017, al netto delle voci specificate in tabella; a questi bisogna aggiungere gli emolumenti fondamentali del personale di comparto a tempo determinato che passano da 18,3 a 18,154 milioni). In particolare, gli emolumenti fondamentali del comparto a tempo indeterminato segnano una flessione di 5,5 punti percentuali e quella dei dirigenti del 7,4%.

Grafico 9.5 - Andamento delle componenti (fondamentale / accessorio) di spesa



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale della funzione pubblica / Importi in milioni di euro

Per quanto riguarda, invece, gli emolumenti variabili complessivi si registra una significativa flessione (da 82,55 a 70,495 milioni di euro pari a -14,6%), mentre nell'esercizio precedente si era registrato un anomalo incremento del 7%.

In definitiva, il trattamento complessivo del personale a tempo indeterminato, comprensivo degli emolumenti fondamentali e di quelli accessori, segna una riduzione pari al 7,1 %; quello riferito al personale dirigenziale del 8,9 %.

Con riferimento alle retribuzioni medie *pro-capite* si registra una flessione del valore complessivo su base annua pari a -2,2%, a differenza dell'esercizio precedente in cui non si rilevavano significativi scostamenti (-0.05%). Si consideri sul piano metodologico che i dati forniti riguardano, come di consueto, lo *stock* di personale a fine esercizio e non la consistenza media²⁵².

Tabella 9.11- Retribuzioni medie del personale regionale nel quinquennio 2014 - 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
EMOLUMENTI FOND. MEDI PERS. COMPARTO A TEMPO INDETERMINATO	33.164	34.313	33.166	32.497	32.321
EMOLUMENTI FOND. MEDI PERS. DIRIGENTE A TEMPO INDETERM.	61.241	66.250	63.849	62.937	63.864
EMOLUMENTI FOND. MEDI PERS. COMPARTO E DIRIGENTE A TEMPO DETERMINATO	29.397	28.667	28.012	30.500	27.887
EMOLUMENTI FOND. MEDI PERS. A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO	35.840	37.142	35.757	35.152	34.835
TRATTAMENTO ACCESS. MEDIO PERS. COMPARTO A TEMPO INDETERMINATO	3.516	3.526	3.369	3.826	3.348
TRATTAMENTO ACCESS. MEDIO PERS. DIRIGENTE A TEMPO INDETERM.	21.064	22.491	20.332	21.823	20.760
TRATTAMENTO ACCESS. MEDIO PERS. COMPARTO A TEMPO DETERMINATO	2.398	2.341	1.397	2.256	1.797
TRATT. ACCESS. MEDIO PERS. A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO	5.381	5.432	4.995	5.579	5.005
TRATT. MEDIO PERS. A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO AL NETTO ARRETRATI	41.221	42.574	40.749	40.731	39.840

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale della funzione pubblica / Importi in euro

9.6 Considerazioni conclusive

I dati esposti rilevano che prosegue in maniera decisa il trend di progressiva e significativa riduzione della spesa per il personale in servizio presso l'Amministrazione regionale, sebbene la tendenziale flessione dell'aggregato complessivo, tenendo conto della crescita della spesa per il personale in quiescenza, soprattutto quello assoggettato al regime

²⁵² I dati forniti dal Dipartimento della Funzione pubblica non sono riferiti alla consistenza media del personale che si ottiene sommando i mesi lavorati dal personale e dividendo il totale per i 12 mesi dell'anno (c.d. unità annue). Pertanto, non essendo ponderate in ragione del periodo dell'anno in cui avvengono, gli effetti delle cessazioni di personale, soprattutto se intervenute a fine esercizio, si riflettono a pieno, in termini di contrazione della spesa, solo nel successivo esercizio.

di cui alla L.R. n. 2 del 1962, risulta assai contenuta in termini di reali benefici per il bilancio regionale.

Per meglio inquadrare il fenomeno nella sua oggettiva portata, pare utile fare riferimento alle più recenti analisi comparative operate sulla base degli ultimi dati disponibili dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 21/SEZ/AUT/2019/FRG relativa alla “Spesa per il personale degli enti territoriali”.

In seno alla relazione la Sezione ha messo a raffronto la consistenza media del personale delle Regioni a statuto speciale su mille abitanti nell’anno 2017 in relazione alla popolazione rilevata dall’ISTAT, analisi dalla quale emerge che la Sicilia si collochi subito dopo il Trentino Alto Adige (senza tenere conto però delle Province Autonome di Trento e di Bolzano) e la Sardegna, con un rapporto che si attesta a 2,97, come ben esplicitato nella successiva tabella (dato che verosimilmente risulta migliorato al 31.12.2018 in virtù del significativo numero di pensionamenti intervenuti).

Tabella 9.12 - PERS/REG/RSS - Regioni a statuto speciale - Consistenza media* del personale su 1.000 abitanti - Anno 2017

RSS	Popolazione **	Totale personale (dirigente + non dirigente)	Pers / Pop
Valle d’Aosta	126.202	2.778	22,02
Trentino-Alto Adige	1.067.648	297	0,28
Provincia autonoma di Bolzano	527.750	3.594	6,81
Provincia autonoma di Trento	539.898	4.543	8,41
Friuli-Venezia Giulia	1.215.538	3.808	3,13
Sardegna	1.648.176	3.900	2,37
Sicilia	5.026.989	14921	2,97
Totale RSS ***	9.084.553	33.841	3,73
Totale RSO+RSS	60.483.973	73.178	1,21

Elaborazione Corte dei conti su dati SICO al 26 novembre 2018

Statistiche demografiche tratte dal sito ufficiale dell’Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT.

* La consistenza media (unità annue) si ottiene sommando i mesi lavorati dal personale e dividendo il totale per i 12 mesi dell’anno.

** La popolazione è rilevata al 31 dicembre 2017

*** Il Totale RSS nella colonna della popolazione non tiene conto del dato della Regione Trentino-Alto Adige, poiché avrebbe comportato una duplicazione con il totale delle Province autonome.

Analogamente, prendendo in esame i dati comparati della consistenza media del personale dirigenziale delle Regioni a statuto speciale nel triennio 2015-2017, dovendo preliminarmente evidenziare che il dato numerico di partenza della dirigenza regionale siciliana è storicamente nettamente superiore a quello delle altre, occorre tuttavia registrare una flessione del 20,21%, percentuale superiore rispetto alle altre Regioni messe a raffronto nella corrispondente tabella.

Tabella 9.13 - PERS/REG/RSS - Regioni a statuto speciale - Consistenza media* e composizione del personale dirigente - Anni 2015-2017

RSS	Direttori generali			Variazione %	Dirigenti a tempo indeterminato			Variazione %	Dirigenti a tempo determinato			Variazione %	Totale			Variazione %
	2015	2016	2017	2017/1	2015	2016	2017	2017/1	2015	2016	2017	2017/1	2015	2016	2017	2017/15
Valle d'Aosta	0	0	0,00	n.a.	114	112,00	108	-6	0,00	0	0	n.a.	114	112	108,00	-6
Trentino-Alto Adige	0	0	0,00	n.a.	3	3,00	3	0	3,00	3	3	6,94	6	6	6,21	3
P.A. Bolzano**	0	0	0,00	n.a.	236	215,00	221	-6	0,00	0	0	n.a.	236	215	221,00	-6
P.A. Trento ***	0	0	0,00	n.a.	391	366,00	369	-6	0,00	0	0	n.a.	391	366	369,00	-6
Friuli-Venezia Giulia	1	1	1,00	0	75	72,00	76	2	3,00	2	4	68,94	78	76	82,00	4
Sardegna	0	0	0,00	n.a.	126	115,00	102	-19	0,00	0	0	n.a.	126	115	102,00	-19
Sicilia	27	29	27,38	0	1665	1467,00	1.323	-21	0,00	0	0	n.a.	1.692	1496	1350,00	-20
Totale RSS	28	30	28,38	-0,14	2.610	2350,00	2.202	-15,62	6,00	5	8	35,63	2.644	2.385	2238,00	-15,35
Totale RSO+RSS	181	180	192,00	6,11	4.111	3869,00	3.660	-10,97	271,00	251	232	-14,32	4.562	4.299	4084,00	-10,50

Elaborazione Corte dei conti su dati SICO al 26 novembre 2018

* La consistenza media (unità annue) si ottiene sommando i mesi lavorati dal personale e dividendo il totale per i 12 mesi dell'anno.

** Occorre precisare che, a livello ordinamentale, sono previsti soltanto dirigenti a tempo determinato, ancorché tale circostanza non sia stata evidenziata dalla Provincia autonoma di Bolzano in sede di compilazione del conto annuale.

*** Come già precisato al paragrafo 2.1.1, per esigenze di omogeneità, il numero dei dirigenti della Provincia autonoma di Trento comprende anche le unità del personale direttivo (228,31 unità annue nel 2017) e dei ricercatori (58,33 unità annue nel 2017); categorie, queste, non presenti sia nelle Regioni a statuto ordinario sia nelle altre a statuto speciale.

A considerazioni simili conduce anche la disamina della tabella successiva relativa alla composizione media del personale non dirigenziale per il medesimo triennio 2015-2017, i

cui dati mostrano che in Sicilia è stata operata una riduzione del consistente contingente di personale regionale del comparto non dirigenziale nella misura del 12%, inferiore solo a quella della Provincia Autonoma di Bolzano (16%), a fronte di altre Regioni che invece hanno incrementato il loro contingente di personale: pur ribadendo quindi il differente punto di partenza, le risultanze numeriche danno contezza della portata del fenomeno, che certamente verrà confermato nel breve periodo in virtù degli effetti scaturenti dal regime transitorio di pensionamento anticipato, introdotto dal legislatore regionale col più volte citato art. 52 della L.R. n. 9 del 2015.

Tabella 9.14 - PERS/REG/RSS - Regioni a statuto speciale - Consistenza media* e composizione del personale non dirigente - Anni 2015-2017

Elaborazione Corte dei conti su dati SICO al 26 novembre 2018

RSS	Categorie **			Variatione %	Altro ***			Variatione %	Totale personale non dirigente			Variatione %
	2015	2016	2017	2017/15	2015	2016	2017	2017/15	2015	2016	2017	2017/15
Valle d'Aosta	2.588	2.398	2.515	-3	120	102	156	30	2.708	2.501	2.671	-1
Trentino-Alto Adige	287	279	270	-6	20	17	21	5	307	296	291	-5
Provincia autonoma Bolzano	3.692	3.253	3.210	-13	338	239	162	-52	4.030	3.491	3.372	-16
Provincia autonoma Trento	4.126	4.100	4.025	-2	110	119	148	35	4.236	4.219	4.173	-1
Friuli-Venezia Giulia	2.792	3.142	3.510	26	169	180	216	28	2.961	3.322	3.726	26
Sardegna	4.008	3.866	3.770	-6	35	35	28	-19	4.043	3.901	3.798	-6
Sicilia	14.773	13.788	12.975	-12	592	601	596	1	15.365	14.389	13.571	-12
Totale RSS	32.267	30.826	30.275	-6	1.383	1.293	1.327	-4	33.649	32.118	31.603	-6
Totale RSO+RSS	65.429	67.862	66.998	2	2.522	2.573	2.097	-17	67.951	70.436	69.094	2

* La consistenza media (unità annue) si ottiene sommando i mesi lavorati dal personale e dividendo il totale per i 12 mesi dell'anno.

** Occorre precisare che, a livello ordinamentale, sono previsti soltanto dirigenti a tempo determinato, ancorché tale circostanza non sia stata evidenziata dalla Provincia autonoma di Bolzano in sede di compilazione del conto annuale.

*** Come già precisato al paragrafo 2.1.1, per esigenze di omogeneità, il numero dei dirigenti della Provincia autonoma di Trento comprende anche le unità del personale direttivo (228,31 unità annue nel 2017) e dei ricercatori (58,33 unità annue nel 2017); categorie, queste, non presenti sia nelle Regioni a statuto ordinario sia nelle altre a statuto speciale.

Per quanto poi concerne la più volte evidenziata dimensione quantitativa del personale di ruolo dell'Amministrazione regionale siciliana, certamente nettamente superiore a quello

delle altre Regioni e che va quindi gradatamente ricondotta a proporzioni più contenute, snellendo gli apparati e semplificando le procedure, va tuttavia rappresentato che, prendendo in considerazione le molteplici funzioni statali via via legislativamente trasferite ed ormai stabilmente assicurate dalla struttura organizzativa regionale, la pur considerevole forbice numerica si assottiglia visibilmente, ove si computino distintamente le unità di personale esclusivamente o prevalentemente adibite all'assolvimento di competenze istituzionali, che ordinariamente negli altri territori regionali vengono svolte da uffici e personale statali.

Per poter avere contezza del rapporto tra personale impiegato in attività generalmente attribuite alla competenza regionale rispetto a quello utilizzato per l'espletamento di funzioni di norma svolte da apparati periferici statali, si è elaborata apposita tabella ricognitiva (9.15, *infra*), con l'indicazione delle unità di personale dirigenziale e del comparto assegnate a ciascun Dipartimento regionale, individuando in maniera distinta il numero di unità in servizio presso quei Dipartimenti (Protezione Civile, Beni Culturali ed Identità Siciliana, Lavoro, Infrastrutture Mobilità e Trasporti, Tecnico, Corpo Forestale regionale), le cui attribuzioni risultino in altri ambiti regionali esclusivamente o prevalentemente riservate alla competenza statale.

Dalla lettura dei dati emerge che, a fronte di un considerevole numero di 14.085 unità di personale regionale, tuttavia ben 7.956 unità lavorative prestano servizio presso Dipartimenti regionali, le cui competenze risultano normativamente demandate dal livello statale a quello regionale, prevalentemente in forza della L.R. n. 53 del 1985, che ha fatto transitare nei ruoli regionali il corrispondente contingente di personale statale, contribuendo quindi ad appesantire la dimensione quantitativa dell'organico regionale: le ulteriori cause storiche del sovradimensionamento del contingente di personale regionale sono state sinteticamente ricordate nel paragrafo introduttivo del presente capitolo ed ampiamente analizzate nelle precedenti relazioni di parifica al rendiconto regionale.

Per completezza espositiva si rammenta altresì l'annosa problematica della sperequata allocazione di un rilevante numero di unità lavorative negli uffici periferici, in assenza di un'oggettiva ricognizione dei carichi di lavoro, a fronte di crescenti carenze di personale in diverse sedi centrali degli Assessorati e in alcuni Dipartimenti regionali strategici per la buona funzionalità dell'intero apparato amministrativo.

Tabella 9.15 – Personale regionale: distribuzione per Dipartimenti

Personale dell'Amministrazione Regionale con contratto a tempo indeterminato* e determinato: Dirigenti, Comparto, Corpo Forestale						
Dipartimento	Dirigenti	Funzionari	Istruttori	Collaboratori	Operatori	Totale
DIPART. REG. DEGLI AFFARI EXTRAREGIONALI	8	12	17	8	14	59
DIPART. REG. PROGRAMMAZIONE	16	33	53	11	14	127
GARANTE TUTELA DIRITTI DETENUTI REINSERIMENTO SOC.	1	3	2			6
SEGRETERIA GENERALE	19	58	114	21	43	255
UFFICIO DELLA SEGRETERIA DI GIUNTA	4	6	9	2		21
UFFICIO DI BRUXELLES		3	1			4
UFFICIO DI RAPPRESENTANZA E DEL CERIMONIALE	1	6	12	2	9	30
UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE	16	39	24	12	8	99
UFFICIO SPECIALE CERTIF. PROGRAMMI COFINANZ. C.E.	5	2	6	2	2	17
UFFICIO SPECIALE DI AUDIT PROGRAMMI COFINANZ. C.E.	14	14	8		2	38
UFFICIO SPECIALE PER LA PROGETTAZIONE	1					1
UFFICIO STAMPA E DOCUMENTAZIONE		1	3		1	5
DIPART. REG. ATTIVITA' PRODUTTIVE	13	46	39	30	13	141
AUTORITA' REGIONALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA	10	13	9	3	2	37
DIPART. REG. BILANCIO E TESORO RAGION.GEN. REGIONE	34	117	56	24	37	268
DIPART. REG. FINANZE E DEL CREDITO	26	38	37	8	3	112
UFFICIO SPECIALE CHIUSURA DELLE LIQUIDAZIONI	2	4	2		1	9
DIPART. REG. ACQUA E RIFIUTI	21	103	251	51	49	475
DIPART. REG. ENERGIA	21	57	32	17	15	142
UFFICIO SPECIALE SETTORE BONIFICHE SITI CONTAMIN.	1					1
DIPART. REG. FAMIGLIA E POLITICHE SOCIALI	12	52	66	7	6	143
DIPART. REG. AUTONOMIE LOCALI	8	31	24	5	7	75
DIPART. REG. FUNZIONE PUBBLICA E PERSONALE	29	119	329	103	99	679
DIPART. REG. ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE	26	66	78	74	106	350
DIPART. REG. ATTIVITA' SANITARIE OSS. EPIDEMIOLOG.	19	20	36	18	10	103
DIPART. REG. PIANIFICAZIONE STRATEGICA	21	40	55	21	18	155
DIPART. REG. AMBIENTE	27	111	53	58	39	288
DIPART. REG. URBANISTICA	20	28	9	18	11	86
DIPART. REG. TURISMO SPORT E SPETTACOLO	36	97	76	71	33	313
UFFICIO SPECIALE PER IL CINEMA E L'AUDIOVISIVO	1	4	3	1		9
DIPART. REG. AGRICOLTURA	200	631	185	278	368	1662
DIPART. REG. PESCA MEDITERRANEA	20	21	13	7	12	73
DIPART. REG. SVILUPPO RURALE E TERRITORIALE	64	91	47	44	46	292
UFFICI ALLE DIRETTE DIPENDENZE EEL PRESIDENTE E DEGLI ASSESSORI	30	12	11	1	0	54
Totale parziale	726	1866	1649	897	968	6.129
DIPART. REG. PROTEZIONE CIVILE ***	35	174	111	96	52	468
DIPART. REG. BENI CULTURALI E IDENTITA' SICILIANA ***	176	457	917	306	622	2478
DIPART. REG. LAVORO IMPIEGO ORIENTAMENTO SERVIZI ***	70	414	363	748	841	2436
DIPART. REG. INFRASTRUTTURE MOBILITA' E TRASPORTI ***	54	172	110	82	212	630
DIPART. REG. TECNICO ***	139	490	83	92	143	947
COMANDO DEL CORPO FORESTALE REGIONE SICILIANA ***	44	171	679	60	43	997
Totale parziale ***	518	1878	2263	1384	1913	7.956
Totale complessivo						14.085

Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale della funzione pubblica

Delineato il quadro dell'attuale composizione e distribuzione del contingente di personale regionale per singoli Dipartimenti, va in ogni caso ribadito che il bilancio regionale continua ad essere considerevolmente gravato da ulteriori ingenti costi non immediatamente percepiti, né allocati specificatamente tra la spesa del personale: basti considerare quelli per il personale delle società partecipate, il cui valore della produzione è sostanzialmente costituito dai corrispettivi (o contributi) versati dal socio Regione, per il personale forestale avviato all'impiego in fasce di garanzie occupazionali e remunerato dalla Regione sotto forma di spese per lavori in economia per servizio antincendio o attività di forestazione; per quello degli enti e istituti regionali cui la Regione eroga ingenti contributi per il sostentamento delle spese del personale; per le assegnazioni finanziarie in favore di comuni e liberi consorzi comunali a sostegno del personale precario, i singolari e reiterati interventi normativi in favore di determinati bacini di lavoratori o di enti, ecc, al di fuori di qualsiasi valutazione di fabbisogni o di figure qualificate.

Anche l'analisi del presente rendiconto ha evidenziato che il coacervo dei costi scaturenti dal perimetro pubblico allargato appare sfuggire nel breve periodo ad un effettivo ridimensionamento, tenuto conto della sostanziale invarianza dei costi del personale c.d. forestale e di quello delle società partecipate. Tali oneri risultano infatti difficilmente comprimibili, in assenza di effettiva riforma del settore forestale e di mirati interventi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.

Sotto il profilo dei contratti collettivi di lavoro, se si è finalmente pervenuti al rinnovo del CCRL del comparto dirigenziale, su cui si è precedentemente relazionato, tarda ancora ad arrivare la definizione del CCRL del personale dirigenziale, ormai scaduto da oltre un decennio, vanificando la possibilità di introdurre una disciplina contrattuale collettiva che si fondi su una gestione per obiettivi, fondata sulla meritocrazia.

Come affermato dalla Corte costituzionale in diverse pronunce, il contratto collettivo deve rappresentare anche un fattore propulsivo della produttività e del merito, soprattutto se possa contribuire ad avviare un processo di revisione della struttura retributiva e degli istituti contrattuali funzionali al miglioramento della produttività, dando vita ad un processo di riforma dell'ordinamento del personale ispirato a criteri meritocratici e all'obiettivo di principio, fissato dall'art. 40, comma 3 bis, del d.lgs. n. 150 del 2009, che *"una quota prevalente del trattamento accessorio comunque denominato"* sia destinata alla retribuzione di produttività, sulla base di una reale pesatura differenziata degli incarichi.

Ma soprattutto si avverte l'esigenza di una reale e urgente riforma della dirigenza regionale, che va omogeneizzata alla disciplina statale.

Come precedentemente rappresentato, l'ordinamento della dirigenza pubblica della Regione Sicilia, strutturata in un unico ruolo articolato in tre fasce in relazione al livello di professionalità e di responsabilità, presenta una caratterizzazione unica rispetto al panorama nazionale. L'art 6, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2000 ha infatti previsto che *«nella prima applicazione della presente legge è altresì istituita una terza fascia in cui è inquadrato il personale con la qualifica di dirigente amministrativo e tecnico o equiparato ai sensi della normativa previgente in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge»*. La ratio di questa disposizione nelle intenzioni del legislatore sembrava quella di disporre una vigenza della terza fascia sino ad esaurimento della stessa, ma, ad oggi, ancora nulla è avvenuto, tant'è che proprio in terza fascia si registra il maggior addensamento della dirigenza regionale. Infatti, su un totale di 1.212 unità di personale dirigenziale al 31 dicembre 2018, 1.204 unità risultano collocate in terza fascia, soltanto 8 in seconda fascia e nessuna unità dirigenziale risulta inquadrata in prima fascia.

Il DP. Reg. 13 luglio 2001, n. 11 ha disciplinato le modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico, prevedendo una articolazione che avrebbe dovuto garantire la necessaria specificità tecnica e/o professionale, anche ai fini dell'attribuzione degli incarichi in relazione alle peculiarità delle strutture, ma tali presupposti non hanno poi trovato concreta applicazione nella fase della preposizione alle rispettive strutture dirigenziali.

L'introduzione del ruolo unico, che avrebbe dovuto consentire una migliore ed ottimale utilizzazione del personale dirigenziale, di fatto ha invece condotto ad un appiattimento professionale e ad una ingiustificata indifferenza di competenze specialistiche, in presenza di una molteplicità di dirigenti provenienti da ruoli tecnici, indifferentemente impiegati in specifiche e qualificate funzioni, che presupporrebbero una compiuta formazione amministrativa, a base prevalentemente giuridica ed economica.

La terza fascia dirigenziale, che avrebbe dovuto avere natura transitoria, in fase di prima applicazione, continua a costituire un'anomalia nel panorama ordinamentale della dirigenza pubblica, nonostante l'art. 11, comma 3, della L.R. n. 20 del 2003 avesse individuato il termine del 31 dicembre 2006, per l'espletamento dei concorsi che consentissero un graduale transito nella seconda e nella prima fascia, *“nell'ambito di un processo di progressivo adeguamento al vigente ordinamento statale”*.

In realtà tali procedure concorsuali non sono mai state bandite, contribuendo all'incancrenirsi dello status di precarietà della dirigenza pubblica regionale, con conseguenti riflessi negativi sulla gestione delle risorse e sull'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Nell'attuale situazione di permanente stallo, che ha condotto all'attribuzione di tutti gli incarichi di vertice delle strutture di massima dimensione a dirigenti collocati in terza fascia, una riforma della dirigenza non è più differibile, con un percorso che vada nel senso dell'omologazione tra la disciplina della dirigenza regionale e quella della dirigenza delle Amministrazioni centrali statali. Il riferimento tipico è riconducibile al modello delineato dall'art. 23, del d.lgs. n. 165 del 2001, che articola la dirigenza in due fasce, nel cui ambito sono definite apposite sezioni in modo da garantire la specificità tecnica, ove richiesto dalla tipologia di incarico da ricoprire, con espressa previsione delle procedure selettive di transito tra le fasce, anche in presenza di requisiti di servizio connessi all'aver espletato incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti per almeno 5 anni, e, in subordine, di strutture intermedie.

In assenza della predetta riforma appare assai problematico intraprendere un percorso di reclutamento di nuove figure dirigenziali. Il tema va quindi inquadrato nell'ambito di una riforma complessiva degli assetti organizzativi della Regione il cui obiettivo fondamentale sia un recupero di efficienza della macchina amministrativa siciliana che muove dalla disciplina della dirigenza e passa attraverso una riorganizzazione e migliore distribuzione delle competenze degli Assessorati e dei Dipartimenti regionali.

Sul versante dell'organizzazione del personale, l'Amministrazione è rimasta ancorata all'ormai superato concetto di dotazione organica e di spesa storica e deve individuare una strategia complessiva fondata sull'accurata verifica dei fabbisogni, analisi che per la prima volta è stata realizzata, facendo intravedere la volontà di intraprendere un percorso che possa condurre a scelte oculate nella fase di avvio del turn-over, in modo da conseguire un'effettiva razionalizzazione delle competenze del personale e della spesa a ciò dedicata.

Altre criticità vanno evidenziate sul versante del personale del comparto non dirigenziale, tenuto conto anche dei massicci pensionamenti che hanno interessato quasi esclusivamente il personale inquadrato nelle categorie C e D.

Anche in tale ambito occorre avviare una riconsiderazione dei profili professionali, onde mirare ad una rispondenza degli stessi alle mutate esigenze di un'amministrazione

moderna, che tenda alla digitalizzazione dei procedimenti ed a migliorare l'efficienza e l'efficacia al servizio dei cittadini utenti: occorre quindi perseguire un indifferibile processo di riqualificazione e di riclassificazione del personale del comparto, oltre che valutare con attenzione il reale fabbisogno di personale, mirando ad una più funzionale distribuzione delle risorse umane coerente con una pianificazione pluriennale delle attività e della performance ed una revisione della dinamica retributiva volta a garantire meritocrazia e produttività.

10. LA SPESA PENSIONISTICA E PREVIDENZIALE

SOMMARIO 1. Considerazioni preliminari 2. Analisi modifiche quadro normativo e criticità gestionali. 3. Andamento spesa pensionistica e previdenziale e principali indicatori contenuti nel rendiconto regionale 4. Impieghi della dotazione finanziaria del Fondo Pensioni e sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo.

10.1 Considerazioni preliminari

Il sistema pensionistico e previdenziale regionale non ha subito significative modifiche nel corso dell'esercizio 2018, essendo rimasto sostanzialmente immutato l'impianto giuridico complessivo ed avendo continuato a registrare gli effetti delle disposizioni recate dalla legge regionale 7 maggio 2015 n. 9, che hanno introdotto fattispecie specifiche di prepensionamento, nell'ottica di favorire l'esodo del personale verso la quiescenza e di ridurre gli organici regionali.

Per quanto la vigente legislazione regionale sia quindi tendenzialmente allineata alla normativa statale in ordine ai requisiti di pensionabilità, la prefata legge regionale ha tuttavia previsto alcune deroghe, che contemplan forme di prepensionamento con presupposti soggettivi, oggettivi e temporali ben definiti in un regime transitorio che cesserà nel 2020, che si riverberano sulla spesa di quiescenza nel breve e medio periodo.

Sul piano organizzativo, si premette che la Regione, ai sensi dell'art. 15 della legge regionale 14 maggio 2009 n. 6 ha opportunamente istituito il "*Fondo per il trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita del personale regionale*", denominato più semplicemente Fondo Pensioni Sicilia, che ha assunto la titolarità e la gestione di tutti i rapporti attivi e passivi in materia di trattamenti di pensione e buonuscita, con una articolazione distinta in due gestioni autonome.

La prima (c.d. gestione "*contratto 1*") ha come suoi destinatari i dipendenti, che erano già in servizio o in quiescenza alla data di entrata in vigore della legge n. 21 del 1986 (art. 10, commi 2 e 3), per i quali si applicano le disposizioni della legge regionale n. 2 del 23 febbraio 1962; la seconda ("*contratto 2*") concerne il personale assunto in base a concorsi banditi in data successiva alla stessa legge regionale n. 21 del 1986 (art. 10, comma 1), per il quale si fa riferimento alle norme relative agli impiegati civili dello Stato.

La distinzione, oltre sul piano giuridico, si riflette sulla titolarità della spesa previdenziale, che, relativamente agli oneri della gestione del “*contratto 1*”, imperniata sul sistema finanziario a ripartizione, grava direttamente sul bilancio della Regione, che in quest’ambito assomma in sé in maniera atipica il duplice ruolo di datore di lavoro e di finanziatore della spesa previdenziale, attraverso il trasferimento da parte degli uffici regionali delle risorse iscritte sui propri capitoli afferenti la spesa pensionistica²⁵³ e previdenziale al Fondo Pensioni, che provvede all’erogazione dei trattamenti in favore dei pensionati. Si tratta di una gestione ad esaurimento nel lungo periodo, che tenderà gradatamente dapprima a ridimensionarsi fino al fisiologico completamento, ma che nel breve-medio periodo costituisce un onere rilevante per le casse regionali, le cui dimensioni e trend verranno analizzate in dettaglio nel prosieguo.

Gli oneri della gestione “*contratto 2*”, basata sul sistema finanziario a capitalizzazione, sono direttamente a carico del Fondo, al quale è stata assegnata una dotazione finanziaria iniziale di 885 milioni di euro, pari al montante contributivo stimato al 31 dicembre 2009 per il personale di cui al comma 1 dell’art. 10 della legge n. 21 del 1986, già in servizio alla data del 1° gennaio 2010. Al Fondo, inoltre, vengono trasferiti i contributi di quiescenza e i rendimenti degli impieghi dei montanti contributivi relativi ai dipendenti di cui al “*contratto 2*”, per il pagamento delle prestazioni pensionistiche in loro favore. La gestione è stata quindi concepita nell’ottica del mantenimento di una condizione di equilibrio dinamico, assicurata dalla capacità della contribuzione cumulata e rivalutata di garantire la copertura delle prestazioni pensionistiche presenti e future, puntando anche su un adeguato e remunerativo impiego delle risorse accantonate e non destinate nel breve-medio periodo al pagamento dei trattamenti di quiescenza.

Sul bilancio regionale, invece, gravano i costi per il funzionamento degli organi del Fondo. Per il personale, l’Ente previdenziale non sostiene alcun costo, in quanto si avvale esclusivamente di dipendenti regionali di ruolo collocati in posizione di distacco, con onere a carico dell’Amministrazione regionale. Le somme, necessarie per le spese relative alle due gestioni, sono inserite in maniera distinta nel bilancio preventivo del Fondo.

²⁵³ Si tratta dei capitoli 108005, 108007, 108008, 108009 e 108010.

A seguito di interventi normativi successivi, al Fondo è stata altresì attribuita anche la gestione del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani²⁵⁴ e dei Consorzi ASI in liquidazione²⁵⁵, i cui oneri sono parimenti sostenuti a valere del bilancio regionale in entrambi i casi mediante appositi trasferimenti.

10.2 Analisi modifiche quadro normativo e criticità gestionali

Delineato in via preliminare il quadro di contesto sulle cui direttrici si muove la disciplina pensionistica regionale, pare utile passare in esame le modifiche normative intervenute nel corso del 2018 e del 2019, che hanno inciso sulle attività del Fondo Pensioni o che comunque possono generare effetti sui precari equilibri del sistema pensionistico.

In primo luogo, l'art. 22 della L.R. n. 8/2018 è intervenuto a modificare l'art. 52, comma 8 della richiamata L.R. n. 9/2015, introducendo una modifica della tempistica di erogazione del trattamento di fine servizio, da corrispondersi con le modalità ed i tempi previsti dall'art.1, commi 484 e 485 della legge n. 147/2013 a decorrere dalla data di entrata in vigore della L.R. n. 9/2015. Questa disposizione ha subito l'impugnativa da parte del Consiglio dei Ministri nella seduta del 9 luglio 2018, in conseguenza della quale opportunamente il legislatore regionale ha ritenuto di abrogarla con l'art. 1 della L.R. n. 16/2018, non creando quindi disomogeneità rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale in materia, che trova quindi sincrona applicazione.

In seno alla medesima L.R. n. 8/2018 l'art. 45 ha previsto la corresponsione, a carico del Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione (EAS), costituito ai sensi dell'art. 67 della L.R. n. 9/2015, di un trattamento integrativo al personale in quiescenza dell'EAS. Il relativo trattamento pensionistico complessivo, sostitutivo ed integrativo non può essere superiore a quello dei dipendenti regionali equiparati ed in possesso di una medesima anzianità contributiva. Tale beneficio è stato escluso nei confronti del personale con qualifica dirigenziale e per i

²⁵⁴ Con l'art. 67 della legge regionale n. 9 del 2015, il Fondo Pensioni Sicilia ha assunto le competenze connesse ai trattamenti di pensione sostitutivi in favore del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani.

²⁵⁵ Con l'art. 2 della legge regionale n. 16 del 2017, sono state attribuite al Fondo le competenze relative ai trattamenti di pensione sostitutivi in favore del personale in quiescenza dei Consorzi ASI in liquidazione.

superstiti degli aventi diritto. La norma è stata parimenti impugnata da parte del Consiglio dei Ministri, in quanto introdurrebbe nuovi benefici pensionistici, non sarebbe rispettosa delle misure di contenimento della spesa in materia di personale e del principio di coordinamento della finanza pubblica, con asserita violazione degli artt. 117, comma 3 e 81, comma 3, Cost.

Il giudizio di legittimità costituzionale è ancora pendente e con ordinanza istruttoria allegata alla sentenza n. 197/2019 la Corte costituzionale ha richiesto alla Regione di precisare con analitica chiarezza *“le fonti normative del finanziamento del fondo e dell'imputazione al fondo stesso degli oneri pensionistici; i criteri di quantificazione della spesa, precisando gli oneri derivanti direttamente da sentenza passata in giudicato, quelli derivanti dall'estensione dei giudicati ai soggetti in analoghe condizioni, quelli eventualmente inerenti a soggetti le cui istanze giurisdizionali siano state rigettate; la posta di bilancio di imputazione degli oneri e gli specifici mezzi di copertura, entrambi debitamente attestati dalla Ragioneria”*.

Con deliberazione n. 123/2015/PAR, *in subiecta materia*, la Sezione di Controllo aveva già manifestato, in assenza di una disposizione specifica, il proprio avviso negativo sulla possibilità di corresponsione di oneri continuativi di natura pensionistica, che non gravino su enti previdenziali o fondi di quiescenza destinati ad alimentarsi con la gestione del carico contributivo, e che l'istituto della pensione integrativa, disciplinato da fonti normative statali, necessita della precisa indicazione di fonti di finanziamento stabili, non rinvenibili nel caso di specie, che assicurino la sostenibilità finanziaria dell'intervento senza compromettere gli equilibri di bilancio futuri.

Nelle more della ormai prossima decisione del Giudice delle Leggi, durante l'istruttoria si è verificato che nel corso dell'esercizio 2018, a seguito del trasferimento da parte della Regione dell'importo di euro 2.209.536,09 (nel bilancio della Regione, tale spesa è contabilizzata al capitolo 108170, che prevede un impegno pari a 2.664.883,80 euro ed un pagamento pari a 2.209.536,04) relativamente ai trattamenti sostitutivi ed integrativi del personale EAS, il Fondo Pensioni ha proceduto al pagamento della somma di euro 841.650,83, mentre il residuo passivo determinatosi al 31/12/2018, è stato liquidato nel gennaio 2019, una volta completata l'acquisizione dei dati e della documentazione necessaria.

A livello statale, la legge 30 dicembre 2018 n. 145 contempla alcune disposizioni in materia pensionistica, introducendo la riduzione dei trattamenti di quiescenza di importo

annuo superiore ad euro 100.000,00, nell'ottica di individuare misura di contenimento della spesa pubblica. La disciplina introdotta è stata ritenuta direttamente applicabile anche ai trattamenti pensionistici erogati dal Fondo Pensioni, che ha dato così esecuzione alle modalità operative diramate dall'INPS con la circolare n. 62 del 7 maggio 2019 e con il messaggio n. 1926 del 20 maggio 2019. Tale interpretazione si colloca nell'ottica di omogeneità della disciplina pensionistica, che il legislatore regionale ha ormai abbracciato e risponde al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, più volte rimarcati dalla stessa Corte Costituzionale.

Infine, va menzionata l'intervenuta modifica apportata mediante l'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2019 sulle previsioni dell'art. 7 della L.R. n. 8/2017, relativa alla *"costituzione del patrimonio immobiliare del Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana"*. La disposizione in parola è stata oggetto di ampia disamina in occasione del precedente referto in sede di giudizio di parifica per le refluenze finanziarie che ne possono discendere sugli equilibri del Fondo Pensioni.

Il primo profilo di particolare criticità è rappresentato dal rinvio della corresponsione del limite di impegno quindicennale di euro 59 mln. annui, in cui è articolata la dotazione finanziaria di euro 885 mln. assegnata al Fondo a titolo di montante contributivo, erogazione che, relativamente al biennio 2019-2020, risulta differita agli anni 2025 e 2026 nell'ipotesi di mancata realizzazione dei trasferimenti di cui al comma 1 del citato art. 7 della L.R. n. 1/2019 e che va letta in correlazione alle previsioni del comma 2: peraltro, secondo quanto emerso in audizione dalle dichiarazioni del direttore del Fondo l'ultimo pagamento della quota annua ha avuto luogo nell'esercizio 2015, con significativi effetti negativi sul bilancio e sulle valutazioni operate in ordine alla sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo. Il differire con reiterati interventi legislativi l'erogazione degli importi annuali del montante contributivo, che dovrebbero costituire la dotazione finanziaria iniziale del Fondo, stimata per il recupero del mancato accantonamento dei contributi versati dai dipendenti rientranti nella gestione diretta del Fondo, oltre che generare incertezza sui tempi dell'effettiva disponibilità di tali somme, determina effetti penalizzanti sugli equilibri di sistema, sottraendo quote rilevanti all'attività di valorizzazione finanziaria, che costituisce uno dei capisaldi per la sostenibilità nel lungo periodo dell'impianto previdenziale archetipato dal legislatore regionale.

La riformulazione dell'art. 7, comma 1 della L.R. n. 8/2017 così recita: “...al fine di costituire il fondo immobiliare del Fondo pensioni dei dipendenti della Regione siciliana, la Regione trasferisce in proprietà complessi immobiliari che all'entrata in vigore della presente legge sono in uso ad uffici regionali o dagli stessi utilizzabili, da individuare e valutare da parte degli organi competenti all'atto del trasferimento, d'intesa con il Fondo pensioni, fino al valore di 118 milioni di euro, in ragione di un valore equivalente a 59 milioni di euro annui per il biennio 2019 – 2020. Il trasferimento è definito entro il 31 dicembre di ciascun anno. Alla Regione siciliana è fatto obbligo, prima di procedere a contratti di locazione presso soggetti privati, a stipulare contratti di locazione novennali rinnovabili con il Fondo pensioni per gli immobili oggetto del presente articolo. Al Fondo pensioni è attribuita annualmente una cifra corrispondente all'uno per cento del valore degli immobili di cui al presente articolo, valutati alla data di entrata in vigore della presente legge, da destinare esclusivamente alle attività di manutenzione e di adeguamento alle norme vigenti. La Regione assicura annualmente il ripristino finanziario della differenza tra il valore iniziale del conferimento dei complessi immobiliari e la loro valutazione al 30 settembre di ogni anno, con legge di stabilità dell'anno successivo”.

Al comma 3, si autorizza il Fondo Pensioni all'acquisto entro il 30 giugno 2019 del cento per cento delle quote del Fondo ex art. 9 della legge regionale n. 17 del 2004; al comma 4, si precisa che, “per effetto del comma 3, è accertata in entrata del bilancio della Regione siciliana per l'anno 2017, quale corrispettivo della cessione, la somma di 22.750 migliaia di euro, pari al trentacinque per cento del capitale netto del FIPRS” e nelle more della definizione di tale cessione, la predetta somma, da iscriversi in apposito fondo, è portata in riduzione delle assegnazioni finanziarie in favore dei Comuni, previste dall'art. 6 della L.R. n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni.

La riscrittura dell'impianto normativo non supera le osservazioni già mosse da questa Corte in occasione della originaria formulazione, atteso che continua ad essere negletta l'autonomia decisionale del Fondo Pensioni Sicilia, in contrasto con la sua natura di Ente previdenziale, i cui organi dovrebbero poter ponderatamente valutare in autonomia se, in che misura e con quali procedure estimative realizzare gli investimenti immobiliari previsti nelle mentovate disposizioni.

Si rammenta peraltro che, in forza del comma 6 dell'art. 15 della L.R. n. 6/2009, gli immobili conferiti al Fondo devono essere valutati da un'Agenzia indipendente pubblica. La valutazione dovrebbe essere operata, ai sensi del comma 2 dell'art. 15 del D.P. Reg. n. 14

del 23 dicembre 2009, avendo come base *“l’indicazione, oltre che del valore patrimoniale intrinseco, anche del grado di redditività e di liquidabilità”*.

La norma in esame, invece, si limita a prevedere che all’individuazione ed alla valutazione degli immobili provvedano gli *“organi competenti all’atto del trasferimento”*; non sono quindi esplicitati i requisiti di competenza e di professionalità di coloro che saranno concretamente chiamati ad effettuare le valutazioni, sia specifici criteri predeterminati di riferimento, sulla cui base effettuare serie e attendibili valutazioni patrimoniali, con il rischio concreto che le predette quotazioni siano sovrastimate e che non tengano conto delle previsioni negative del mercato immobiliare, con un conseguente deprezzamento dei beni incamerati.

Va posta altresì attenzione che nel trasferimento in proprietà degli immobili non può prescindere da una cernita che individui cespiti immobiliari, caratterizzati dai presupposti indefettibili di redditività e liquidabilità.

Continua inoltre a permanere un’alea completa sulla quantificazione reale del valore delle quote del Fondo FIPRS e viene già predeterminata la quota da iscrivere in entrata sul bilancio regionale quale corrispettivo della cessione delle quote e quantificata in 22.750 migliaia di euro, pari al trentacinque per cento del capitale netto del FIPRS.

In sede istruttoria sono state acquisite alcune note del Fondo Pensioni indirizzate al Dipartimento regionale delle Finanze e del Credito, al Dipartimento regionale Bilancio e Tesoro ed a Prelios SGR spa, volte ad avviare l’istruttoria preliminare per dare attuazione alle riportate previsioni normative, ma non risulta che tali procedure abbiano condotto ancora all’acquisizione di cespiti immobiliari.

In sede di audizione è infine emerso che il Fondo Prelios presenta una forte esposizione debitoria nei confronti del sistema bancario, in ragione di debiti rinegoziati la cui copertura è garantita dai canoni di locazione percipiendi sino al 2025: a prescindere quindi dal superamento del termine fissato al comma 3 (30 giugno 2019) per procedere all’acquisto ed alle ulteriori osservazioni sin qui esposte, tale forte elemento di criticità rende assai problematica l’attuazione dell’operazione di acquisto in parola.

Pare utile ancora rammentare che la Sezione giurisdizione d’appello per la Regione Siciliana con ordinanza n. 42/A/2018 ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 2, della L.R. n. 13 del 2014 e dell’art. 1, comma 3 della L.R. n. 28 del 2016, per contrasto con gli artt. 3, 36, 38 e 53

della Costituzione. Il Collegio giudicante ha ritenuto che il gettito del prelievo imposto sulle pensioni d'ammontare superiore ad euro 160.000,00 annui *“non resta affatto nell'ambito del circuito previdenziale, in vista del perseguimento di finalità solidaristiche e/o perequative interne a tale sistema”*, assumendo quindi natura sostanzialmente tributaria, con onere a carico di una ristretta cerchia di pensionati regionali. Inoltre, ritiene il giudice a quo, il prelievo in esame è venuto *“a frustrare, in assenza di specifiche ed eccezionali esigenze, anche l'affidamento sulla sicurezza giuridica, che il pensionato interessato aveva legittimamente maturato in ordine alla stabilità del proprio trattamento di quiescenza”*, e l'ulteriore proroga per un ulteriore triennio, operata mediante l'art. 1, comma 3 della L.R. n. 28/2016, ha comportato un'estensione temporale, per cui tale prelievo appare difficilmente configurabile come una misura eccezionale, adottata *“a tantum”* per sopperire specifiche e comprovate esigenze straordinarie e contingenti, come invece reputato necessario dalla Corte Costituzionale.

Per quanto attiene agli aspetti organizzativi e gestionali del Fondo Pensioni non è stato ancora ricostituito il Consiglio di amministrazione, permanendo l'Ente in gestione commissariale. Con decreto presidenziale n. 138 del 23 marzo 2018 è stato nominato il nuovo Direttore con incarico quadriennale ed è stato nominato finalmente, giusto decreto presidenziale n. 264 del 3 maggio 2019 il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV), scaduto dal 2015.

L'Ente previdenziale ha evidenziato una serie di criticità, che ne rallentano l'azione amministrativa e ne limitano l'efficienza operativa.

In primo luogo, sussiste una insufficiente dotazione organica, peraltro con personale di età media avanzata, come d'altro canto accade anche negli altri rami dell'Amministrazione regionale.

A fronte di una pianta organica stabilita provvisoriamente dal decreto presidenziale n. 14/2009 in 110 unità di personale in distacco, al 31 dicembre 2018 risultano in distacco 6 unità con qualifica dirigenziale e 66 unità del comparto, con carenza di profili professionali nel settore amministrativo-contabile, tecnico-informatico e nella specifica materia pensionistica, ed un ulteriore decremento si verificherà nel breve periodo in ragione dei pensionamenti già programmati negli esercizi 2019 e 2020, senza che siano prefigurabili innesti di nuove forze lavorative in distacco.

Per fronteggiare parzialmente tale significativa carenza, è stato sottoscritto in data 18 dicembre 2018 un contratto con la SAS per la fornitura di servizi di supporto tecnico-

amministrativo, ma per limiti di budget il personale messo a disposizione svolge soltanto 12,5 ore settimanali di assistenza tecnica e rafforzamento amministrativo. Inoltre, sulla scorta di una convenzione datata 23 gennaio 2019 è stato disposto il distacco per un anno di 5 unità di personale appartenente al ruolo unico ad esaurimento istituito presso l'ESA.

Sarebbe inoltre auspicabile una rielaborazione in forma semplificata delle procedure di interazione tra Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale ed il Fondo Pensioni, che può snellire i procedimenti ed evitare duplicazioni di adempimenti.

In secondo luogo, è presente un livello di infrastrutturazione informatica inadeguato e solo nel settembre 2018 è stato varato il nuovo applicativo Urbi per la gestione del bilancio e della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, la cui operatività ha consentito di riavviare una complessa fase di ricostruzione della contabilità dell'ente a far data dal 2015.

Sotto questo specifico profilo, come rilevato anche dal Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale e come riportato anche nella precedente relazione alla parifica del rendiconto 2017, emerge una grave situazione contabile determinata da rilevanti ritardi nell'approvazione dei principali adempimenti e documenti contabili, tanto da far valutare l'avvio di un'attività ispettiva da parte dell'Amministrazione regionale.

Dalle più recenti risultanze emerse in fase istruttoria si è verificato che è in corso un'attività di graduale recupero dei ritardi maturati che ha condotto nel corso del 2019 all'adozione dei seguenti provvedimenti:

- DD n.750 del 12 marzo 2019 di riaccertamento ordinario dei residui relativi all'esercizio 2015;
- Bilancio di previsione per l'anno 2019 ed il triennio 2019-2021, adottato dal Commissario straordinario con delibera n. 27 del 13 giugno 2019, approvato dapprima dal CIV e successivamente dall'Assessore regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica con atto prot. n. 80562 del 12 luglio 2019;
- Rendiconto relativo all'esercizio 2015, adottato dal Commissario straordinario con delibera n. 38 del 25 settembre 2019, approvato dal CIV con delibera n. 7 del 27 settembre 2019;
- Conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra la Regione e gli enti sottoposti a tutela e controllo per gli esercizi finanziari 2015 e 2016;

- DD n. 2204 del 1° agosto 2019 di riaccertamento ordinario dei residui relativi all'anno 2016;
- DD n. 2380 del 10 settembre 2019 di riallineamento delle scritture contabili con quelle del tesoriere relative all'esercizio 2016 per la regolarizzazione dei provvisori d'uscita non contabilizzati ed inseriti nelle scritture contabili.

Prendendo atto del percorso intrapreso, si rassegna tuttavia la necessità di una celere approvazione dei rendiconti ancora non definiti, per riallineare celermente le attività contabili con il fisiologico ciclo del bilancio, indispensabile per realizzare un'adeguata programmazione delle attività finanziarie e gestionali ed una corretta gestione delle risorse, oltre che a consentire l'elaborazione del bilancio consolidato regionale.

Si è ancora accertato che sono insorte divergenze interpretative tra il Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale e il Fondo Pensioni in ordine al trattamento economico da corrispondere al Direttore dell'Ente previdenziale, sia in relazione alla configurazione giuridica dell'incarico dallo stesso ricoperto, sia in ordine all'applicazione delle disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 13 della L.R. n.13/2014, come modificato dall'art. 14 della L.R. n. 8/2016.

Per quanto attiene al primo aspetto, esaminato il quadro normativo di riferimento (DP Reg. 23/12/2009 n. 14 art. 11, comma 3) e l'organizzazione del Fondo Pensioni, articolato al suo interno in aree, servizi e unità operative, analogamente ad una struttura di massima dimensione quale un dipartimento regionale, al dirigente regionale incaricato di svolgere l'incarico di Direttore, va applicato il trattamento economico fondamentale previsto dall'art. 61, comma 2 del vigente CCRL dell'Area della dirigenza della Regione siciliana e degli Enti di cui all'art. 1 della L.R. n. 10/2000 per i dirigenti preposti ai dipartimenti regionali o ad analoghe strutture di massima dimensione.

Tuttavia, non può non tenersi conto del limite introdotto, in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, dal richiamato art. 14 della L.R. n. 8/2016, che così recita: *“Il trattamento economico complessivo dei dipendenti, anche con qualifica dirigenziale, e dei titolari di contratti di lavoro degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, delle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, che svolgono l'attività esclusivamente con affidamenti diretti della stessa Regione, nonché degli enti che, a qualunque titolo, ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio della Regione, non può essere superiore a 100.000 euro lordi”*.

La lettera della previsione normativa non lascia dubbi sulla sua applicabilità anche al Fondo Pensioni, avente natura giuridica di Ente pubblico non economico, in forza di quanto disposto dall'art. 15, comma 2 della L.R. n. 6/2009, né prevede esclusioni per il personale regionale che assuma tali incarichi, in quanto non incide sulle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro, ma impone un tetto massimo alla corresponsione degli emolumenti complessivamente spettanti a chi in concreto operi all'interno degli enti o delle società ivi declinate: in tal senso quindi compete all'Amministrazione vigilante verificare il rispetto del limite di erogabilità introdotto dalla mentovata L.R. n. 8/2016.

10.3 Andamento spesa pensionistica e previdenziale e principali indicatori contenuti nel rendiconto regionale

Occorre ora analizzare sulla base dei dati dei rendiconti generali l'andamento della spesa pensionistica e previdenziale nel corso dell'esercizio 2018, oltre che in valore assoluto, anche in termini comparativi con gli esercizi precedenti, nonché quello delle entrate contributive che determinano l'equilibrio del sistema complessivo.

Nel corso degli anni è stato registrato un andamento costante dei costi sopportati dall'Amministrazione regionale per il pagamento degli emolumenti previdenziali (pensioni e assegni vitalizi) in favore dei dipendenti assunti prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 1986 (gestione "contratto 1"), per i quali il trattamento di quiescenza è disciplinato dalla legge regionale n. 2 del 1962, con un incremento significativo dei pagamenti nel 2018 rispetto all'anno precedente (+ 7,12%).

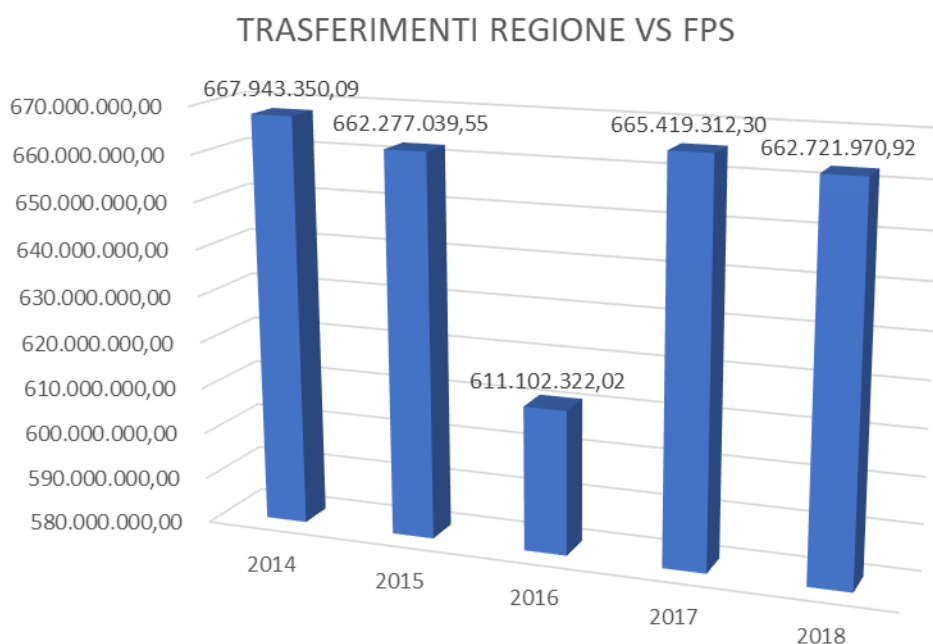
Per un quadro dell'andamento della tipologia di spesa in esame, nel periodo compreso tra il 2014 e il 2018, si rimanda alla successiva tabella 7.2.1, dove sono indicati in relazione a ciascun anno gli oneri sostenuti dall'Amministrazione regionale per il pagamento di pensioni e assegni vitalizi, indennità *una tantum* in luogo di pensione, assegni integrativi e indennità di buonuscita.

Tabella 10.1 Trasferimenti regionali al FPS 2014-2018

TRASFERIMENTI REGIONE VS FPS - IMPEGNI/PAGAMENTI												
capitolo		2014	2015	2016	2017	2017	2018		var % 2018 vs 2017		var % 2018 vs 2014	
		IMPEGNI/PAGAMENTI	IMPEGNI/PAGAMENTI	IMPEGNI	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI
108007	PENSIONI, ASSEGNI, SUSSIDI ED ASSEGNAZIONI VITALIZIE DIVERSE, DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA(SPESE OBBLIGATORIE)	582.700.000,00	577.700.000,00	507.574.793,00	542.937.331,14	527.460.000,00	565.000.000,00	565.000.000,00	4,06	7,12	-3,04	-3,04
108008	INDENNITA' UNA TANTUM IN LUOGO DI PENSIONE DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA. (SPESE OBBLIGATORIE)	101.864,14	0,00	27.773,47	223.929,78	113.042,63	188.455,94	188.455,94	-15,84	66,71	85,01	85,01
108005	INDENNITA' INTEGRATIVA DI QUIESCENZA SPETTANTE AL PERSONALE DELLE SOPPRESSE AZIENDE AUTONOME DI SOGGIORNO E TURISMO E DELLE SOPPRESSE AZIENDE AUTONOME PROVINCIALI PER L'INCREMENTO TURISTICO DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA (SPESE OBBLIGATORIE).	3.100.000,00	2.950.000,00	2.860.000,00	2.765.000,00	2.765.000,00	2.578.000,00	2.578.000,00	-6,76	-6,76	-16,84	-16,84
108009	INDENNITA' DI BUONUSCITA DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA (SPESE OBBLIGATORIE)	14.418.948,11	14.400.000,00	13.000.000,00	15.500.000,00	15.500.000,00	16.500.000,00	15.000.000,00	6,45	-3,23	14,43	4,03
108010	ASSEGNO INTEGRATIVO DI QUIESCENZA AL PERSONALE STATALE GIA' IN POSIZIONE DI COMANDO PRESSO LA REGIONE COLLOCATO IN PENSIONE NEL PERIODO GENNAIO 1984 - DICEMBRE 1985, DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA. (SPESE OBBLIGATORIE).	660.000,00	630.000,00	528.000,00	465.000,00	465.000,00	420.000,00	420.000,00	-9,68	-9,68	-36,36	-36,36
111202	CONTRIBUTI DI QUIESCENZA E PREVIDENZA A CARICO DEL PERSONALE REGIONALE DI CUI AL SECONDO E TERZO COMMA DELL'ARTICOLO 10 DELLA L.R. 21/1986 DA TRASFERIRE AL FONDO PENSIONI SICILIA IN CONTO PENSIONI	0,00	0,00	27.775.153,66	24.002.753,63	23.516.915,13	21.318.918,44	19.726.826,16	-11,18	-16,12		
108171	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE RELATIVI AL PERSONALE REGIONALE DI CUI AL SECONDO E TERZO COMMA DELL'ARTICOLO 10 DELLA L.R. 21/1986 DA TRASFERIRE AL FONDO PENSIONI SICILIA IN CONTO PENSIONI. (SPESE OBBLIGATORIE)		0,00	57.772.430,27	52.854.816,62	51.555.377,40	46.502.116,98	46.045.162,97	-12,02	-10,69		
108170	SOMME PER IL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO SOSTITUTIVO E INTEGRATIVO AGLI EX DIPENDENTI DELL'EAS IN LIQUIDAZIONE DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA		400.000,00	274.000,00	268.000,00	268.000,00	2.664.883,80	2.209.536,04	894,36	724,45		
342014	SOMME PER IL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO SOSTITUTIVO AGLI EX DIPENDENTI DEI CONSORZI ASI IN LIQUIDAZIONE DA EROGARE TRAMITE IL "FONDO SPECIALE TRANSITORIO AD ESAURIMENTO DEL PERSONALE IN QUIESCENZA DEI CONSORZI ASI IN LIQUIDAZIONE" COSTITUITO PRESSO IL FONDO PENSIONI SICILIA AI SENSI DEL 1° COMMA DELL'ART.2 DELLA L.R.16/2017				375.716,15	375.716,15	316.472,13	316.472,13	-15,77	-15,77		
108508	SPESE PER LITI, ARBITRAGGI, RISARCIMENTI ED ACCESSORI, NONCHE' PER L'ASSISTENZA LEGALE AI DIPENDENTI ED AI PUBBLICI AMMINISTRATORI. (SPESE OBBLIGATORIE)	738.329,19	633.863,69	323.913,68	806.410,62	786.985,67	2.629.531,83	2.293.506,11	226,08	191,43	256,15	210,63
108167	SOMME PER ANTICIPAZIONI IN CONTO BUONUSCITA DA EROGARE TRAMITE IL FONDO PENSIONI SICILIA	6.000.000,00	6.000.000,00	0,00	5.000.000,00	5.000.000,00	3.749.485,07	3.749.485,07	-25,01	-25,01	-37,51	-37,51
109305	CONTRIBUTO ANNUO AL "FONDO PER IL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA E DELL'INDENNITA' DI BUONUSCITA DEL PERSONALE REGIONALE" PER LE SPESE DI FUNZIONAMENTO E DI ORGANIZZAZIONE COMPRESSE LE SOMME DOVUTE PER ONERI SOCIALI ED I.R.A.P	400.000,00	0,00	250.000,00	83.300,00	83.300,00	291.700,00	291.700,00	250,18	250,18	-27,08	-27,08
108160	SOMME DA TRASFERIRE AL FONDO DI QUIESCENZA PER IL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO E DELL'INDENNITA' MENSA.	824.208,65	563.175,86	716.257,94	537.054,36	537.054,36	562.406,73	562.406,73	4,72	4,72	-31,76	-31,76
511603	SOMME OCCORRENTI PER L'ISTITUZIONE DEL FONDO DESTINATO AL PAGAMENTO DEL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA E DELL'INDENNITA' DI BUONUSCITA DEL PERSONALE REGIONALE	59.000.000,00	59.000.000,00	0,00	19.600.000,00	19.600.000,00	0,00	0,00	-100,00	-100,00	-100,00	-100,00
TOTALE		667.943.350,09	662.277.039,55	611.102.322,02	665.419.312,30	648.026.391,34	662.721.970,92	658.381.551,15	-0,41	1,60	-0,78	-1,43

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal FPS, nota prot. n. 28018 del 28 agosto 2019, valori in euro

Figura 1



Dalla precedente tabella e dal correlato grafico Figura 1 si evince che la spesa per trasferimenti complessiva necessaria ad assicurare il pagamento di pensioni e assegni vitalizi e indennità di buonuscita, ha fatto registrare modeste diminuzioni di spesa nell'ultimo esercizio rispetto al 2017, pari circa al 3%, ma occorre tenere conto che nel 2018 la Regione non ha erogato le somme occorrenti per l'istituzione del fondo destinato al pagamento del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita per la ricostituzione del montante contributivo del personale di cui al "contratto 2", a valere del capitolo 511603. Le dimensioni di tale spesa costituiscono un grave *vulnus* per il bilancio regionale, frutto della scelta improvvida da parte del legislatore regionale con la L.R. n. 73 del 1979 di non procedere più ai doverosi accantonamenti previdenziali in un fondo autonomo, facendo ricorso agli stanziamenti di bilancio per il pagamento degli emolumenti pensionistici ed utilizzando le entrate contributive al pari di entrate destinate a spesa corrente. L'istituzione del Fondo Pensioni ha quindi costituito, seppur con ritardo, una svolta positiva, che tuttavia sconta la pesante eredità di decenni di mancati accantonamenti contributivi, in assenza dei quali le pensioni assorbono oggi una quota significativa delle risorse del bilancio regionale.

Una notazione ulteriore scaturisce dalla disamina dell'andamento del cap. 108508 relativo alle spese per liti, che registra nel 2018 un trend di crescita esponenziale con un

ammontare di pagamenti pari ad euro 2.293.506,11 con un incremento del 191% rispetto al 2017, verosimilmente legato a dinamiche contabili, ma che testimonia inequivocabilmente l'incidenza del contenzioso in materia pensionistica, sia sotto il profilo della spesa che sotto quello gestionale legato alla diuturna difesa dell'Amministrazione nei giudizi pensionistici.

Si riporta conseguentemente, alla stregua dei dati acquisiti in istruttoria, la tabella 7.2.2, che raffigura l'evoluzione della spesa pensionistica sostenuta dal Fondo Pensioni Sicilia, prendendo a riferimento l'esercizio 2018 e stimando quella attesa per gli esercizi 2019, 2020 e 2021. Dal confronto delle sotto riportate tabelle emerge uno scostamento tra quanto trasferito dall'Amministrazione regionale e quanto effettivamente liquidato dal FPS che verosimilmente è determinato da un non perfetto allineamento temporale tra le operazioni contabili delle due Amministrazioni.

Tabella 10.2 Evoluzione spesa pensionistica stimata dal Fondo Pensioni Sicilia 2018-2021

SPESA PENSIONISTICA 2018	
PERSONALE REGIONALE CONTRATTO 1	625.726.481,62
PERSONALE EX AZIENDE DI SOGGIORNO E TURISMO E EX APIT	2.556.503,76
ASSEGNI INTEGRATIVI DI QUIESCENZA AL PERSONALE STATALE IN COMANDO PRESSO LA REGIONE	420.637,88
PERSONALE IN QUIESCENZA DELL'ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI IN REGIME DI TRATTAMENTO SOSTITUTIVO E INTEGRATIVO	841.605,83
TRATTAMENTO PENSIONISTICO SOSTITUTIVO AGLI EX DIPENDENTI CONSORZI ASI IN LIQUIDAZIONE	316.472,12
RIDETERMINAZIONI DEI TRATTAMENTI DI PENSIONE DIRETTA, INDIRETTA E DI REVERSIBILITÀ IL CUI ONERE RESTA A CARICO DELLA REGIONE SICILIANA.	2.515.215,78
TOTALE SPESA A CARICO DELLA REGIONE (DATI DI CONSUNTIVO)	632.376.916,99
STIMA PENSIONISTICA 2019	
MAGGIORE SPESA PER NUOVE PENSIONI	16.347.500,00
MINORE SPESA PER PENSIONI CESSATE	10.000.000,00
TOTALE SPESA PENSIONISTICA 2019	638.724.416,99
STIMA PENSIONISTICA 2020	
MAGGIORE SPESA PER NUOVE PENSIONI	24.689.600,00
MINORE SPESA PER PENSIONI CESSATE	10.000.000,00
TOTALE SPESA PENSIONISTICA 2020	653.414.016,99
STIMA PENSIONISTICA 2021	
MAGGIORE SPESA PER NUOVE PENSIONI	3.194.100,00
MINORE SPESA PER PENSIONI CESSATE	10.000.000,00
TOTALE SPESA PENSIONISTICA 2021	646.608.116,99

Fonte: dati dal Fondo Pensioni Sicilia, prot. n. 17540 del 27 maggio 2019, valori in euro

Per comprendere appieno le dinamiche evolutive del settore, occorre prendere in esame, anche la spesa sostenuta direttamente dal Fondo per il personale in quiescenza inquadrato nel “contratto 2” e riportata nella tabella seguente, che risulta aver avuto un incremento significativo in pochi anni, passando da euro 9.820.822 (nel 2014), ad euro 11.292.144 (nel 2015), euro 16.709.884 (nel 2016) ed euro 22.826.254 (nel 2017) sino a raggiungere nel 2018 l’importo di euro 26.584.878: è di tutta evidenza che questa spesa sia costantemente destinata a crescere nel breve-medio periodo, tanto che da 795 unità nel 2017 si è raggiunto il numero di 945 pensionati nel 2018, ma la sua copertura è assicurata dagli accantonamenti contributivi che si è ripreso ad operare, oltre dalla ricostituzione del montante contributivo, i cui accantonamenti annuali occorre ripristinare celermente.

Complessivamente, al 31/12/2018 il numero di pensionati amministrati a vario titolo dal Fondo Pensioni, risulta pari a 18.078 unità, con una crescita rispetto all’esercizio precedente di oltre 500 nuovi pensionati, in buona parte determinata dall’applicazione del disposto dell’art. 52 della L.R. n. 9/2015, cui vanno aggiunte le pensioni di reversibilità.

Nelle tabelle successive si riportano analiticamente i dati suesposti, dando anche contezza dell’ammontare del trattamento pensionistico medio percepito distinto per categorie (direttori, dirigenti, impiegati, etc.) nel quinquennio 2014-2018, nonché del turnover previdenziale.

Tabella 10.3 Spesa sostenuta dal Fondo Pensioni Sicilia 2014-2018 – “contratto 1”

TABELLA 8 SPESA PENSIONISTICA “CONTRATTO 1” - IMPEGNI/PAGAMENTI									
GESTIONE CONTRATTO 1	2014	2015	2016	2017	2017	2018		Δ % 2018_2017	
	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI
Trattamenti di pensione diretta, indiretta e di reversibilità il cui onere resta a carico della Regione Siciliana - cap. 214101.	573.711.815,05	570.516.724,80	606.678.291,32	627.279.114,11	627.640.865,22	625.826.192,73	625.726.481,62	-0,23	-0,31
Indennità una tantum il cui onere resta a carico della Regione Siciliana - cap.214102.	36.026,58	27.073,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Indennità integrativa di quiescenza spettante al personale delle sopresse Aziende Autonome di Soggiorno e Turismo e le sopresse Aziende Autonome Provinciali per l’incremento Turistico - cap. 214103.	3.061.390,27	2.990.896,22	2.869.707,07	2.746.044,27	2.746.044,27	2.556.503,76	2.556.503,76	-6,90	-6,90
Assegni integrativi di quiescenza al personale statale già in posizione di comando presso la Regione e collocato in pensione nel periodo Gennaio 1984 - Dicembre 1985 - cap. 214104	690.785,96	592.784,99	543.981,97	463.590,03	463.590,02	420.637,88	420.637,88	-9,27	-9,27
Rideterminazioni dei trattamenti di pensione diretta, indiretta e di reversibilità il cui onere resta a carico della Regione Siciliana cap. 214108.	5.459.333,42	10.101.698,21	0,00	6.800.000,00	5.801.551,01	3.000.000,00	2.515.215,78	-55,88	-56,65
Trattamento pensionistico sostitutivo agli ex dipendenti EAS - cap. 214105.			269.878,61	268.860,08	268.860,08	2.209.536,04	841.605,83	721,82	213,03
Trattamento pensionistico sostitutivo agli ex dipendenti Consorzi ASI in liquidazione - cap.214109.				375.716,15	375.716,15	316.472,12	316.472,12	-15,77	-15,77
TOTALI GESTIONE “CONTRATTO 1”	582.959.351,28	584.229.177,99	610.361.858,97	637.933.324,64	637.296.626,75	634.329.342,53	632.376.916,99	-0,56	-0,77

Fonte: dati trasmessi dal FPS nota prot. n. 16075 del 15 maggio 2019, valori in euro

Tabella 10.4 Spesa pensionistica sostenuta dal Fondo Pensioni Sicilia 2014-2018 - "Contratto 2"

SPESA PENSIONISTICA - IMPEGNI / PAGAMENTI "CONTRATTO 2"						
GESTIONE CONTRATTO 2	2014	2015	2016	2017	2018	Δ % 2018_2017
TRATTAMENTI DI PENSIONE DIRETTA, INDIRECTA E DI REVERSIBILITÀ IN FAVORE DEL PERSONALE REGIONALE DESTINATARIO DELLE DISPOSIZIONI DI CUI AL COMMA 1 DELL'ART.10 DELLA LEGGE REGIONALE 9 MAGGIO 1986, N.21 (C.D. CONTRATTO 2) CAP. 214201	9.820.326,99	11.292.144,63	16.709.884,41	22.826.254,71	26.584.878,51	16,47

Fonte: dati trasmessi dal Fondo Pensioni Sicilia, prot. n.16075 del 15 maggio 2019, valori in euro

Tabella 10.5 Evoluzione Trattamento pensionistico medio 2014-2018²⁵⁶

AMMONTARE DEL TRATTAMENTO PENSIONISTICO MEDIO, GENERALE E PER CATEGORIE, PERCEPITO NEGLI ANNI 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE			
RIEPILOGO PENSIONATI AL 31 DICEMBRE 2014			
QUALIFICA	NUMERO	IMPORTO MENSILE	MEDIA MENSILE
DIRETTORI	193	1.337.291,21	6.928,97
DIRIGENTI	2.513	10.620.440,60	4.226,20
IMPIEGATI	12.948	32.384.242,80	2.501,10
RIEPILOGO PENSIONATI AL 31 DICEMBRE 2015			
QUALIFICA	NUMERO	IMPORTO MENSILE	MEDIA MENSILE
DIRETTORI	185	1.271.184,95	6.871,27
DIRIGENTI	2.492	10.716.223,00	4.300,25
IMPIEGATI	12.908	32.494.341,04	2.517,38
Personale Ex EAS	8	20.485,70	2.560,71
RIEPILOGO PENSIONATI AL 31 DICEMBRE 2016			
QUALIFICA	NUMERO	IMPORTO MENSILE	MEDIA MENSILE
DIRETTORI	183	1.135.342,98	6.204,06
DIRIGENTI	2.612	11.064.562,60	4.236,05
IMPIEGATI	13.599	34.704.648,00	2.552,00
PERSONALE Ex EAS	8	20.485,70	2.560,71
RIEPILOGO PENSIONATI AL 31 DICEMBRE 2017			
QUALIFICA	NUMERO	IMPORTO MENSILE	MEDIA MENSILE
DIRETTORI	181	1.265.153,80	6.989,80
DIRIGENTI	2.614	11.394.269,16	4.358,94
IMPIEGATI	13.926	35.817.950,52	2.572,02
PERSONALE Ex EAS	8	20.681,54	2.585,19
PERSONALE ASI	11	28.901,24	2.627,38
PERSONALE CONTRATTO 2	795(*)	1.775.865,74	2.208,63
RIEPILOGO PENSIONATI AL 31 DICEMBRE 2018 (Trattamento pensionistico a carico dell'Amministrazione regionale)			
QUALIFICA	NUMERO	IMPORTO MENSILE	MEDIA MENSILE
DIRETTORI	190	1.232.193,70	6.485,23
DIRIGENTI	2.663	11.653.740,71	4.376,17
IMPIEGATI	14.008	35.570.654,48	2.539,31
TOALE	16.861	48.456.588,89	13.400,71
PERSONALE Ex EAS* (sostitutive e integrative)	8	21.716,46	2.714,55
PERSONALE Ex EAS* (integrative)	255	139.822,93	548,32
PERSONALE ASI	9	24.344,00	2.704,89
TOTALE COMPLESSIVO	17.133	48.642.472,28	19.368,47
RIEPILOGO PENSIONATI AL 31 DICEMBRE 2018 (Trattamento pensionistico a carico del Fondo Pensioni Sicilia)			
QUALIFICA	NUMERO	IMPORTO MENSILE	MEDIA MENSILE
DIRETTORI	1	9.204,00	9.204,00
DIRIGENTI	260	927.464,20	3.567,17
IMPIEGATI	684	1.116.821,52	1.632,78
TOTALE	945	2.053.489,72	14.403,95

Fonte: dati trasmessi dal FPS nota prot. n.17540 del 27 maggio 2019, valori in euro

²⁵⁶ Al 31/12/2014 i pensionati del c.d. contratto 2 risultano essere n.419 di cui 1 Dirigente Generale, 64 Dirigenti e 354 Impiegati.

Al 31/12/2015 i pensionati del c.d. contratto 2 risultano essere n.473 di cui 1 Dirigente Generale, n. 80 Dirigenti e n. 392 Impiegati. Con L.r. n.9 del 7/5/2015 art.67 è stato istituito il "Fondo speciale transitorio ad esaurimento del personale in quiescenza dell'Ente acquedotti siciliani in liquidazione" per il pagamento del trattamento pensionistico sostitutivo degli ex dipendenti dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione.

Al 31/12/2016 i pensionati del c.d. Contratto 2 risultano essere n.625 di cui 1 Dirigente Generale, n.144 Dirigenti e n.480 Impiegati.

Al 31/12/2017 (*) Contratto 2 costo a carico del Fondo Pensioni Sicilia art.15 della L.r. 6/2009.

*Personale EAS: sino al 30/09/2018 sono state liquidate le pensioni sostitutive per n. 8 dipendenti, dal 01/10/2018 ai sensi dell'art. 45 della legge regionale n. 8 dell' 8/05/2018 sono state caricate le pensioni integrative per n. 263 ex dipendenti EAS.

Figura 2

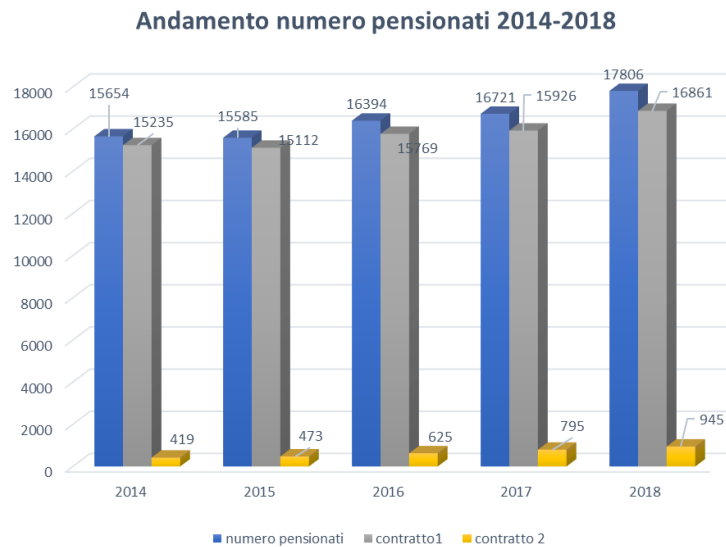


Tabella 10.6 Turnover dei beneficiari trattamento previdenziale

	direttori		dirigenti		impiegati		reversibilità		totale	
	deceduti	nuove pensioni	deceduti	nuove pensioni	deceduti	nuove pensioni	deceduti	nuove pensioni	deceduti	nuove pensioni
2014	11	1	78	16	425	110	0	231	514	358
2015	2	0	49	53	300	301	201	193	552	547
2016	13	3	78	125	275	762	192	177	558	1.067
2017	13	6	101	95	281	752	194	250	589	1.103
2018	5	7	78	149	331	560	230	208	644	924

Fonte: dati trasmessi dal FPS nota prot. n.17540 del 27 maggio 2019, valori in euro

Gli ultimi due grafici danno invece plastica evidenza della differenza profonda tra il numero dei pensionati afferenti al “contratto 1” (i cui oneri dunque gravano direttamente sul bilancio regionale) rispetto a quelli ricompresi nel regime giuridico del “contratto 2”.

L’esame comparativo mette a fuoco come i primi siano ancora in rilevante crescita numerica, anche per effetto delle disposizioni legislative più volte richiamate, con la conseguenza che nel breve-medio periodo l’onere della spesa pensionistica sul bilancio regionale continuerà ad assorbire considerevoli risorse.

Anche la seconda categoria è in crescita, seppur più lenta, e costituisce un *minus* rispetto alla pleora di personale collocato in quiescenza sulla scorta della previgente disciplina pensionistica maggiormente favorevole.

Per quanto poi attiene all'indennità di buonuscita, l'esercizio 2018 registra una crescita significativa della spesa annua del 13,48% rispetto all'anno precedente, attestandosi ad euro 15.457.682,27, nonostante la dilazione dei pagamenti normativamente fissata, dato che risulta coerente con l'incremento dei collocamenti in quiescenza più volte evidenziato, ma nel contempo si incrementa anche l'ammontare annuo erogato a titolo di anticipazione di buonuscita.

Sotto tale ultimo aspetto, torna a sottolinearsi l'irragionevolezza del ricorso sistematico all'istituto dell'anticipazione della buonuscita, sia perché generalmente non applicabile alle altre amministrazioni pubbliche, sia in quanto destinato ad incidere sull'equilibrio dei conti regionali, notoriamente connotati da persistenti tensioni di cassa: la questione appare di particolare rilievo, in quanto i relativi pagamenti vengono imputati ad un capitolo di spese obbligatorie²⁵⁷. Sotto questo profilo, sarebbe opportuno scorporare le spese per la buonuscita da quelle per le anticipazioni, introducendo così un tetto massimo all'esercizio della facoltà di disporre la concessione e consentendola in casi del tutto eccezionali. Invece nel 2017 si era già segnalato un lieve incremento della spesa (pari ad € 1.984.357,49), ulteriormente accresciutasi nel 2018. Anche relativamente all'importo della spesa per l'anticipazione buonuscita si osserva uno scostamento tra il trasferimento dell'Amministrazione regionale (capitolo 108167 per un importo di 3.749.485,07 euro) e la spesa contabilizzata nel bilancio del FPS (pari a 3.797.242,59 euro).

Le tabelle successive 7.2.7 e 7.2.8 mettono in luce analiticamente i dati sinteticamente esposti.

²⁵⁷ Cap. 108167.

Tabella 10.7 Andamento della spesa per "liquidazione buonuscita" 2014-2018

LIQUIDAZIONE BUONUSCITA							
ESERCIZIO	2014	2015	2016	2017	2018	var. % 2018 vs 2017	var. % 2018 vs 2014
NUMERO BENEFICIARI	156	428	280	298	340	14,09	117,95
SPESA ANNUA	9.034.315,70	24.238.842,70	13.418.454,89	13.621.241,87	15.457.682,27	13,48	71,10
IMPORTO MEDIO	57.912,28	56.632,81	47.923,05	45.708,86	45.463,77	-0,54	-21,50

Fonte: dati trasmessi dal FPS nota prot. n. 16075 del 15 maggio 2019, valori in euro

Tabella 10.8 Andamento della spesa per "Anticipazioni buonuscita" 2014-2018

ANTICIPAZIONE BUONUSCITA						
ESERCIZIO	2014	2015	2016	2017	2018	VAR % 2018 VS 2017
NUMERO BENEFICIARI	100	315	48	170	167	-1,76
SPESA ANNUA	2.998.049,12	8.127.266,08	1.473.806,26	1.984.357,49	3.797.242,59	91,36
IMPORTO MEDIO	29.980,49	25.800,84	30.704,29	11.672,69	22.737,98	94,80

Fonte: dati trasmessi dal FPS nota prot. n. 16075 del 15 maggio 2019, valori in euro

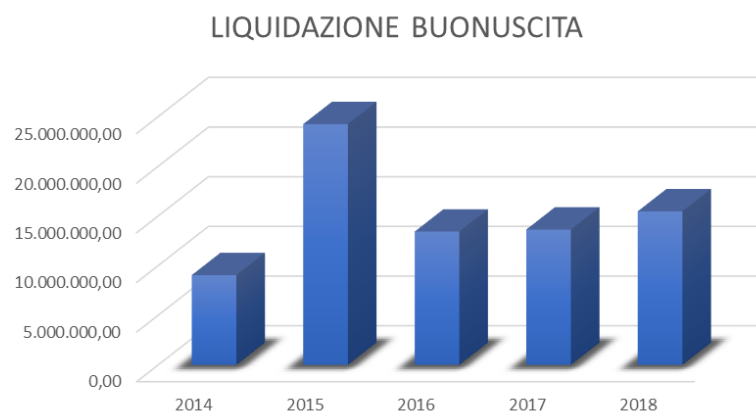
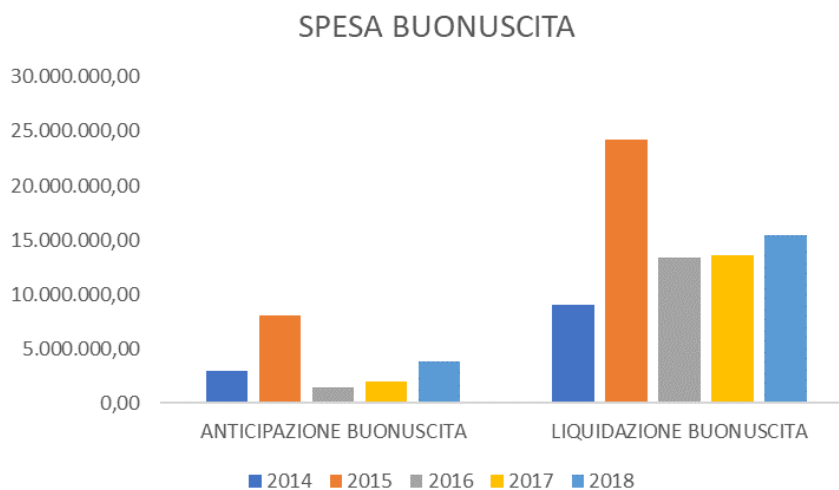
Figura 3

Figura 4



Figura 5



Le liquidazioni dell'indennità di buonuscita, distinte per categoria (direttori, dirigenti e impiegati) sono di seguito rappresentate in dettaglio relativamente al periodo 2014-2018, con indicazione della spesa media unitaria sostenuta e delle unità di personale destinatarie

Tabella 10.9 Liquidazione buonuscita per qualifica 2014-2018

LIQUIDAZIONE BUONUSCITA ANNO 2014			
QUALIFICA	NUMERO	LORDO	MEDIA
DIRETTORI	2	120.000,00	60.000,00
DIRIGENTI	31	1.926.434,55	62.143,05
IMPIEGATI	123	6.987.880,92	56.812,04
TOTALE	156	9.034.315,70	57.912,28
LIQUIDAZIONE BUONUSCITA ANNO 2015			
QUALIFICA	NUMERO	LORDO	MEDIA
DIRETTORI	4	737.768,47	184.442,10
DIRIGENTI	127	8.461.667,31	66.627,30
IMPIEGATI	297	15.039.406,92	50.637,73
TOTALE	428	24.238.842,70	56.632,81
LIQUIDAZIONE BUONUSCITA ANNO 2016			
QUALIFICA	NUMERO	LORDO	MEDIA
DIRETTORI	3	498.759,08	166.253,03
DIRIGENTI	54	3.629.974,71	67.221,75
IMPIEGATI	223	9.289.721,10	41.657,94
TOTALE	280	13.418.454,89	47.923,05
LIQUIDAZIONE BUONUSCITA ANNO 2017			
QUALIFICA	NUMERO	LORDO	MEDIA
DIRETTORI	1	50.000,00	50.000,00
DIRIGENTI	105	5.671.616,20	54.015,39
IMPIEGATI	192	7.899.625,67	41.143,88
TOTALE	298	13.621.241,87	45.708,86
LIQUIDAZIONE BUONUSCITA ANNO 2018			
QUALIFICA	NUMERO	LORDO	MEDIA
DIRETTORI	2	100.000,00	50.000,00
DIRIGENTI	65	2.857.682,00	43.964,33
IMPIEGATI	273	12.500.000,00	45.787,54
TOTALE	340	15.457.682,27	45.463,77

Fonte: dati trasmessi dal FPS nota prot. n. 16075 del 15 maggio 2019, valori in euro

Da ultimo, per completare il quadro di riferimento, occorre far cenno alla dinamica delle entrate contributive, che costituisce il dato di riferimento per valutare le fonti di finanziamento continuativo del sistema nel suo complesso.

Nel periodo in esame (2014/2018), come si evince dalla tabella seguente, l'ammontare delle entrate sul cap. 3402 del bilancio regionale relative alla gestione *contratto 1* corrispondente nel 2018 ad euro 21.318.918,44 continua a registrare una flessione consistente, pari al 50,38% rispetto all'esercizio 2014, con un significativo calo del 13,03 per cento a confronto dell'anno precedente. Analogamente, relativamente agli oneri contributivi a carico dell'Amministrazione, quale datore di lavoro, in entrata, la quota relativa al "*contratto 1*", è riversata sul capitolo 3629, che nel 2018 presenta un importo accertato pari a euro 19.164.084,23, sensibilmente inferiore rispetto a quanto accertato nell'esercizio

precedente (euro 29.482.984,37): per la gestione “*contratto 2*”, le somme sono invece versate direttamente al Fondo.

I dati presi in considerazione confermano dunque la diminuzione delle entrate in una dinamica agevolmente ipotizzabile alla luce del quadro normativo vigente.

Le entrate acquisite a qualsiasi titolo dall’Amministrazione regionale nella qualità di ente previdenziale, desumibili dal rendiconto²⁵⁸, che si attestano complessivamente a euro 47.495.784,92, tendono a ridursi perché riguardano prevalentemente una categoria di dipendenti, segnatamente quelli inquadrati nel *contratto 1*, che rappresenta una popolazione statistica chiusa, ovverosia che non ammette nuovi ingressi ma solo uscite e che, pertanto, costituisce una gestione ad esaurimento destinata ad estinguersi.

Diminuendo progressivamente il bacino dei lavoratori attivi, anche la pertinente contribuzione annua è destinata a ridursi gradualmente nel corso degli anni.

Diverso andamento mostrano le entrate contributive acquisite direttamente dal Fondo, concernenti il personale inquadrato nel *contratto 2*, che nel medio periodo sono destinate a diventare l’unica fonte di finanziamento del sistema previdenziale.

Il nuovo sistema previdenziale è entrato a regime solo da pochi anni.

Monitorando il quinquennio 2014/2018 si rileva che nel 2014 la contribuzione ordinaria incamerata dal Fondo è stata pari ad euro 108.140.449,02; negli anni successivi si è registrato un decremento altalenante, che diventa più significativo proprio nell’esercizio 2018, che riporta la riduzione più consistente, essendo stata incamerata la somma di euro 101.610.566,25, con un calo sensibile che va correlato all’incremento di pensionamenti del personale regionale di cui all’art. 10, comma 1 della L.R. n. 1/1986, senza dar luogo sostanzialmente a nuovi ingressi di forza lavoro.

Gli andamenti sin qui esposti descrivono analiticamente i dati in costante flessione delle entrate contributive, che vengono dettagliatamente esplicitati nelle successive tabelle, dovendo far riflettere sotto il profilo dell’equilibrio del sistema pensionistico sulle conseguenze che il blocco prolungato del turn-over può determinare in termini di autofinanziamento e di sostenibilità del settore previdenziale nel lungo periodo.

²⁵⁸ Si tratta dei capitoli 3402, 3403, 3404, 3405, 3629 e 3802.

Tabella 10.10 – Entrate contributive Rendiconto regionale periodo 2014-2018

ENTRATE CONTRIBUTIVE PERIODO 2014-2018								
CAPITOLO	DESCRIZIONE	2014	2015	2016	2017	2018	variazione % 2018 vs 2017	variazione % 2018 vs 2014
3402	CONTRIBUTI DI QUIESCENZA A CARICO DEL PERSONALE REGIONALE. (EX CAP.3301)	42.961.860,40	41.723.758,26	27.834.946,80	24.512.554,84	21.318.918,44	-13,03	-50,38
3403	CONTRIBUTI DOVUTI DALL'INPS O DA ALTRI ENTI PREVIDENZIALI, PER LA RICONGIUNZIONE PRESSO LA REGIONE, AI FINI PENSIONISTICI E DI BUONUSCITA, DI PERIODI ASSICURATIVI. (EX CAP.3302)	4.450.875,05	4.868.859,59	16.200.405,26	21.715.527,62	5.032.740,27	-76,82	13,07
3404	CONTRIBUTI DOVUTI DAL PERSONALE REGIONALE PER LA RICONGIUNZIONE PRESSO LA REGIONE AI FINI PENSIONISTICI. (EX CAP.3303)	1.605.557,68	1.405.035,72	1.596.423,72	1.376.963,30	1.309.144,20	-4,93	-18,46
3405	CONTRIBUTI ORDINARI DI QUIESCENZA, PREVIDENZA E PER TFR SUGLI EMOLUMENTI DI QUALSIASI NATURA CORRISPOSTI AL PERSONALE REGIONALE DA ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. (EX CAP.3304)	667.364,36	406.360,04	428.715,14	536.152,45	670.897,73	25,13	0,53
3629	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE	122.906.556,19	119.190.271,68	34.149.987,24	29.910.370,40	19.164.084,28	-35,93	-84,41
3802	RIMBORSO DELLE QUOTE DOVUTE DAGLI ENTI COMPETENTI PER PENSIONI E PER INDENNITA' DI BUONUSCITA, IN RELAZIONE AL SERVIZIO PRESTATO NELLE AMMINISTRAZIONI DI PROVENIENZA DAL PERSONALE TRANSITATO ALLA REGIONE	168.406,25	1.545,04	130.680,89	328,24	0,00	-100,00	-100,00
	TOTALE	172.760.619,93	167.595.830,33	80.341.159,05	78.051.896,85	47.495.784,92	-39,15	-72,51

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti dati trasmessi Assessorato regionale della Autonomie locali e della Funzione pubblica – Servizio vigilanza sul Fondo di quiescenza prot. n. 91874 del 9 agosto 2019, valori in euro

Tabella 10.11 – Entrate contributive Fondo Pensioni Sicilia periodo 2014-2018

ENTRATE CONTRIBUTIVE					
DESCRIZIONE	GESTIONE COMPETENZA ENTRATE				
	2014	2015	2016	2017	2018
CONTRIBUTI AI FINI PENSIONISTICI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE E DEI DIPENDENTI REGIONALI CUI SI APPLICANO LE DISPOSIZIONI DI CUI AL COMMA 1 DELL'ART.10 DELLA LEGGE REGIONALE 9 MAGGIO 1986, N.21 (C.D. CONTRATTO 2)	106.351.803,31	102.361.942,05	103.610.180,23	103.234.199,35	99.736.003,72
CONTRIBUTI AI FINI PENSIONISTICI A CARICO DELLE 'AMMINISTRAZIONI UTILIZZATRICI DEI DIPENDENTI REGIONALI CUI SI APPLICANO LE DISPOSIZIONI DI CUI AL COMMA 1 DELL'ART.10 DELLA LEGGE REGIONALE 9 MAGGIO 1986, N.21 (C.D. CONTRATTO 2) POSTI IN POSIZIONE DI ASSEGNAZIONE TEMPORANEA O DISTACCO.	899.327,82	655.336,75	947.028,09	1.382.439,08	1.047.067,43
CONTRIBUTI DI RISCATTO AI FINI PENSIONISTICI A CARICO DEL PERSONALE REGIONALE CUI SI APPLICANO LE DISPOSIZIONI DI CUI AL COMMA 1 DELL'ART.10 DELLA LEGGE REGIONALE 9 MAGGIO 1986, N.21 (C.D. CONTRATTO 2)	354.858,40	335.826,41	424.245,98	323.790,37	468.402,75
CONTRIBUTI PER LA RICONGIUNZIONE AI FINI PENSIONISTICI DOVUTI DA ISTITUTI PREVIDENZIALI E DAL PERSONALE REGIONALE CUI SI APPLICANO LE DISPOSIZIONI DI CUI AL COMMA 1 DELL'ART.10 DELLA LEGGE REGIONALE 9 MAGGIO 1986, N. 21 (C.D. CONTRATTO 2)	534.459,49	396.057,88	374.824,54	165.437,74	359.092,35
TOTALE	108.140.449,02	103.749.163,09	105.356.278,84	105.105.866,54	101.610.566,25

Fonte: dati trasmessi dal FPS nota prot. n. 16075 del 15 maggio 2019, valori in euro

10.4 Impieghi della dotazione finanziaria del Fondo Pensioni e sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo

Una volta completata la descrizione delle risultanze contabili più significative desumibili dall'esame del rendiconto regionale e dei dati di bilancio forniti dal Fondo Pensioni, occorre dedicare un *focus* alla gestione degli impieghi delle risorse eccedenti gli utilizzi delle disponibilità necessarie al pagamento delle prestazioni pensionistiche riferibili al "contratto 2" che, in considerazione del numero ancora circoscritto di personale in quiescenza rientrante in tale categoria, presenta un considerevole saldo positivo annuo tra entrate e uscite, cui deve aggiungersi il rateo annuale di euro 59 mln., volto a ricostituire il montante contributivo precedente maturato e che, come già rappresentato, negli ultimi esercizi finanziari non è stato corrisposto in virtù di espressi differimenti legislativi.

In linea generale, le decisioni di investimento vengono adottate dal Consiglio di Amministrazione, sulla scorta delle linee strategiche e di indirizzo fissate dal piano pluriennale di investimento e disinvestimento, il più recente approvato dal CIV in data 10 luglio 2019.

Senza fare qui riferimento agli investimenti immobiliari, di cui si è ampiamente riferito nella parte dedicata alle novità normative per gli aspetti critici, sul piano degli investimenti mobiliari va ricordata preliminarmente la gestione di tipo creditizio, introdotta dall'art. 11, comma 60, della L.R. n. 26 del 2012 e dall'art. 7 della L.R. n. 8 del 2016, che non può superare il 20% annuo delle disponibilità finanziarie delle gestioni.

Tale forma creditizia, ispirata al modello gestionale utilizzato dall'ex INPDAP, si ispira al principio di contemperare l'obiettivo istituzionale di valorizzare l'eccedenza di contribuzione degli iscritti, con la finalità corporativistica di valenza sociale di erogare in favore dei dipendenti in servizio e quiescenza prestiti a tassi inferiori di quelli di mercato, nello spirito di fornire un sostegno ai lavoratori e, in subordine, di realizzare un investimento fruttifero adeguatamente garantito.

Nel corso del 2018 con le delibere n. 33 e n. 47 sono stati approvati gli avvisi pubblici, con cui sono stati fissati i termini per la presentazione delle istanze di prestiti agevolati, al fine di dare la massima pubblicità e di quantificare preventivamente l'ammontare delle somme da destinare a tale finalità.

Al 31 dicembre 2018 il Fondo Pensioni ha comunicato di aver concesso prestiti pari a complessivi 46.814.407,72 euro, a fronte dei quali risultano già rimborsate quote capitali per

complessivi 15.550.793,46 euro con un residuo capitale da recuperare, in base agli attuali singoli piani di ammortamento, pari a 31.263.614,26 euro.

Il tasso di rendimento conseguito risulta essere mediamente dell'1,35% netto, prendendo a riferimento un prestito di euro 40.000,00, con rimborso a 10 anni, con un rendimento che si innalza leggermente nell'ipotesi di una minore durata dei tempi di rimborso del prestito.

Si riporta di seguito la tabella riepilogativa che riporta l'ammontare annuale dei prestiti erogati a decorrere dall'esercizio 2013, primo anno di applicazione dell'istituto, non mancando di rilevare che negli ultimi due esercizi le somme impiegate si sono sensibilmente ridotte, specialmente nell'anno 2018, dove sono stati erogati prestiti per appena 2.869.050 euro.

Tabella 10.12 - Gestione prestiti 2013-2018

PROSPETTO DI RIEPILOGO – GESTIONE PRESTITI			
ANNI	PRESTITI EROGATI	QUOTE CAPITALE RIMBORSATE	INTERESSI MATURATI
2013	9.791.450,00	377.844,71	141.546,58
2014	10.504.070,00	1.469.579,82	523.399,97
2015	8.457.437,72	2.459.066,70	763.587,30
2016	8.457.300,00	2.815.327,70	880.333,11
2017	6.630.600,00	4.121.826,36	1.130.585,32
2018	2.973.550,00	4.307.148,16	1.180.420,50
TOTALE	46.814.407,72	15.550.793,45	4.619.872,78

Fonte: dati trasmessi dal FPS nota prot. n. 25753 del 29 luglio 2019, valori in euro

Passando poi all'esame degli altri investimenti mobiliari, occorre fare riferimento alle previsioni dell'art. 15, comma 3 del DP. Reg. 23 dicembre 2009 n. 14, a mente del quale le disponibilità finanziarie delle gestioni eccedenti le normali necessità sono investite in operazioni comunque a capitale garantito.

Nell'ottica di una diversificazione degli investimenti ed al fine di poter conseguire rendimenti più elevati di quello offerti dai titoli di Stato, si è provveduto mediante procedura ad evidenza pubblica ad individuare un gestore esterno, mentre non è andata a buon fine la procedura per l'individuazione di un secondo gestore. L'aggiudicatario è stato sottoposto al vincolo contrattuale della durata di sei anni, di recente scaduto (27 marzo 2019), nel corso dei quali garantire un rendimento minimo del 2% annuo.

Alla fine della positiva gestione i versamenti complessivi sono risultati pari a 652 mln. di euro, mentre il capitale maturato, al lordo della ritenuta fiscale e del bollo, ammonta a 717.960.523 euro, avendo centrato l'obiettivo del conseguimento del rendimento minimo contrattualmente garantito, in un mercato dai tassi di interessi sempre più bassi e con margini di rendimento assai contenuti soprattutto nell'asset degli impieghi a capitale garantito, non potendo certamente ipotizzarsi una gestione degli impieghi in ambito previdenziale che punti ad investimenti che prescindano da caratteristiche di prudenzialità.

Inoltre, l'Ente ha proceduto all'acquisto di titoli di Stato, commissionando le operazioni di investimento gratuitamente all'Istituto Cassiere, che detiene il relativo portafoglio ed orienta l'acquisto alle migliori condizioni di mercato in relazione alla quotazione dei titoli documentata dai listini aggiornati.

Con delibera n. 45 del 18 ottobre 2018 è stato autorizzato l'acquisto per l'importo di 60 mln. di euro di Buoni poliennali del Tesoro, mentre non è stata perfezionata la procedura negoziale autorizzata con delibera n. 46 del 22 ottobre 2018, per l'acquisto di un titolo obbligazionario alienato da IRFIS spa, per l'assenza del requisito del *rating* del titolo, che non può essere inferiore a quello dello Stato italiano. Di seguito si riporta una tabella riepilogativa degli impieghi posti in essere dal Fondo Pensioni.

Tabella 10. 13 - Investimenti

INVESTIMENTI		
	TITOLI DI STATO ITALIANI	GESTIONE FONDI MOBILIARI (GESTORE ESTERNO)
IMPORTO ACQUISTO /VALORE NOMINALE	388.100.000,00	652.000.000,00
VALORE AL 31/12/2018	393.824.807,08	713.422.574,00
VALORE A SCADENZA (27 MARZO 2019)		717.960.523,00

Fonte: dati trasmessi dal FPS nota prot. n.17540 del 27 maggio 2019, valori in euro

Dall'analisi del Piano Pluriennale di investimento e disinvestimento esitato dal CIV in data 10 luglio 2019, a seguito del rimborso delle quote valorizzate dal gestore esterno, la situazione patrimoniale a fine giugno 2019 risulta così articolata:

- Investimento diretto in titoli di Stato italiani per circa 412 mln. di euro;
- Liquidità per 846,7 mln. di euro.

Conseguentemente, una volta varato il documento programmatico, è necessario che vengano individuate celermente le forme di impiego cui destinare l'ingente liquidità disponibile, che peraltro nel breve/medio periodo andrà ad incrementarsi, che non può restare inutilizzata, onde non depauperare in termini di valore reale il capitale contributivo sin qui accantonato e valorizzarlo per rendere concreta la prospettiva di automantenimento del sistema.

D'altro canto, la gestione di investimenti di siffatta natura e dimensioni non può che essere affidata, con le prescritte procedure, ad uno o più gestori professionali, che curino in maniera qualificata gli impieghi e seguano in modo qualificato l'andamento dei mercati, non potendo continuare ad essere affidata ad iniziative e scelte estemporanee.

Questi profili si correlano direttamente al tema dell'orizzonte temporale di lungo periodo e della sostenibilità delle prestazioni pensionistiche in relazione anche alla popolazione statistica dei soggetti contribuenti ed alle modalità di valorizzazione del patrimonio disponibile, atteso che come sottolineato anche dalla Corte costituzionale, le somme rivenienti dalla contribuzione vanno destinate esclusivamente alla tenuta del sistema previdenziale²⁵⁹ e, dunque, non devono essere mai utilizzate, né direttamente né indirettamente, per sopperire a deficienze di cassa o a spesa corrente.

In termini di sostenibilità va anche valutato l'impatto applicativo generato dalla disciplina transitoria di cui al citato art. 52 della legge n. 9 del 2015, posto che i collocamenti anticipati in quiescenza incideranno ulteriormente sull'ammontare delle entrate contributive. Secondo i calcoli effettuati dal Fondo Pensioni, le minori entrate stimate per contributi previdenziali, che subiscono delle variazioni rispetto a quanto comunicato in occasione del precedente referto, sono valutati pari ad euro 3.302.439,36 (rispetto ad una precedente stima di euro 3.147.606,00) per il 2016, euro 6.773.626,20 (a confronto di 6.380.913,00 euro stimati lo scorso anno) per il 2017, ad euro 9.575.801,40 (a fronte di 8.483.376,00 euro) per il 2018, ad euro 11.530.146,54 (a fronte di 10.777.602,00 euro) per il 2019 e ad euro 16.024.800 (a fronte di 14.694.438,00 euro) per il 2020, con una perdita stimata, relativa al periodo 2016 - 2020, di complessivi euro 47.206.813,50 (rispetto ai 43.483.935,00 comunicati lo scorso anno).

Oltre alle minori entrate per contributi previdenziali le modifiche normative introdotte dall'art. 52 comportano anche un maggior onere finanziario che per i dirigenti ammonta nel

²⁵⁹ Corte Costituzionale, sentenze n. 116 del 2013 e n. 173 del 2016.

2018 a 2.729.820 euro e per il comparto 2.027.130 euro, per un totale nell'esercizio di riferimento pari a 4.756.950 euro. Il maggiore onere finanziario stimato per il periodo 2016-2020 ammonta a 26.969.240 euro (distinto in 18.198.800 euro per il personale dirigente e 8.770.440 euro per il comparto).

Sulla base delle valutazioni fornite dal Fondo Pensioni il maggior costo per i trattamenti pensionistici discendenti dall'applicazione dell'art. 52 della legge regionale n. 9 del 2015, decorrenti dal 1° gennaio 2017, calcolato stimando le maggiori spese e, per altro verso, le minori entrate connesse alla cessazione del versamento dei contributi previdenziali è quantificato in 12.593.465,20 euro nel 2017 (171 pensioni), 14.322.751,40 nel 2018 (158 pensioni), in 14.785.395,54 euro, euro nel 2019, 23.544.636,00 euro per il 2020 e 3.194.100,00 nel 2021. La tabella di seguito riportata sintetizza l'impatto negativo complessivamente stimato.

Tabella 10.14 Impatto sul Fondo Pensioni Sicilia delle modifiche normative introdotte dall'art. 52 legge regionale n. 9 del 2015

STIME NUOVE PENSIONI						
	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALE
DIRIGENTI	68	92	60	57	123	400
COMPARTO	122	79	98	32	93	424
TOTALE	190	171	158	89	216	824
MAGGIORE ONERE FINANZIARIO						
	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALE
DIRIGENTI (PENSIONE MEDIO STIMATO IN 45.497 EURO ANNUI)	3.093.796	4.185.724	2.729.820	2.593.329	5.596.131	18.198.800
COMPARTO (PENSIONE MEDIA STIMATA IN 20.685 EURO ANNUI)*	2.523.570	1.634.115	2.027.130	661.920	1.923.705	8.770.440
TOTALE MAGGIORI SPESE (A)	5.617.366	5.819.839	4.756.950	3.255.249	7.519.836	26.969.240
MINORI ENTRATE PER CONTRIBUTI PREVIDENZIALI						
	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALE
IMPORTO CALCOLATO SULLE RETRIBUZIONI MEDIE - EFFETTO CUMULATO NEGLI ANNI (B)	3.302.439,36	6.773.626,20	9.575.801,40	11.530.146,54	16.024.800,00	47.206.813,50
TOTALE (A+B)	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALE
	8.919.805,36	12.593.465,20	14.332.751,40	14.785.395,54	23.544.636,00	74.176.053,50

Fonte: Dati forniti dal Fondo Pensioni Sicilia, nota prot. n. 22634 del 3 luglio 2019, valori in euro.

Pare quindi necessario che vadano aggiornate le proiezioni basate sul bilancio tecnico attuariale al 31 dicembre 2013, predisposto nel marzo del 2016 per meglio valutare la sostenibilità del sistema previdenziale alla luce delle novità normative intervenute, che rischiano di rendere più critico l'equilibrio di lungo periodo, già di difficile realizzazione alla luce delle situazioni problematiche descritte, non trascurando di valutare gli effetti del permanere del blocco del turn-over, che quindi preclude l'innesto di nuovi soggetti che possano determinare un incremento delle entrate contributive.

11. L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA

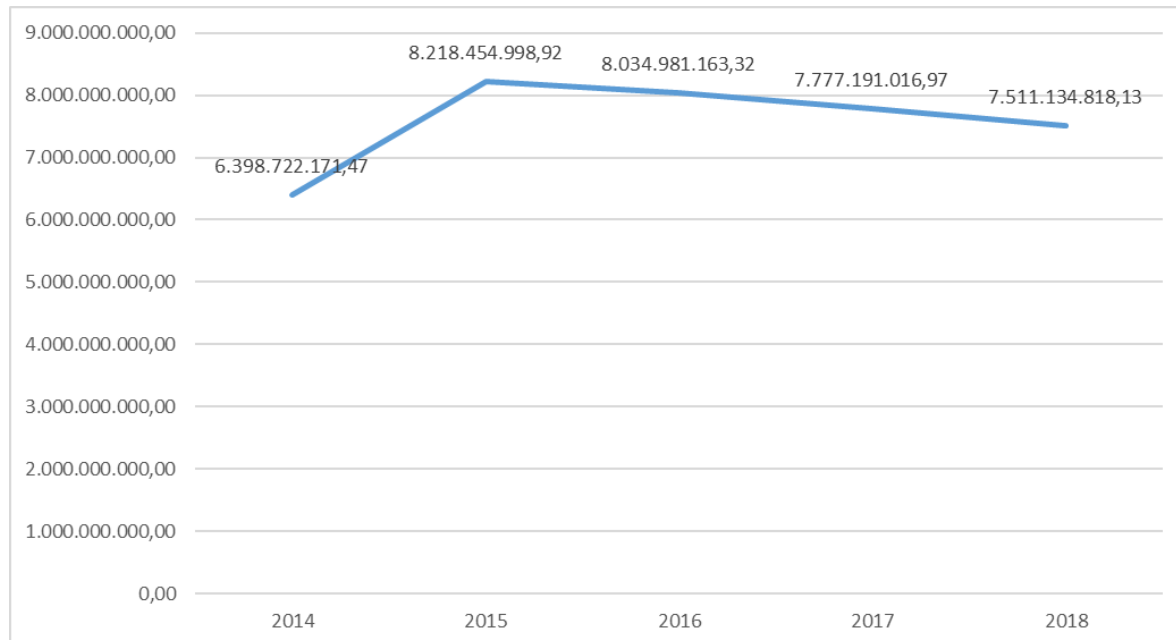
SOMMARIO 11.1 *Il debito di finanziamento della Regione siciliana - 11.2 Le anticipazioni di liquidità - 11.3 L'evoluzione e la struttura del debito al netto delle anticipazioni di liquidità - 11.4 Le anticipazioni di cassa - 11.5 La ristrutturazione del debito e i contratti "derivati" - 11.6 L'osservanza del limite d'indebitamento - 11.7 Il rating della Regione siciliana e le refluenze sui contratti "derivati".*

11.1 Il debito di finanziamento della Regione siciliana

Per il terzo 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 266 milioni di euro.

L'indebitamento al 31 dicembre 2018 - 7.511 milioni di euro - segna una diminuzione rispetto all'esercizio precedente del 3,42%, mentre in raffronto al 2014 si mantiene più alto del 17,38 per cento.

Grafico 11.1 - Evoluzione del debito di finanziamento della Regione siciliana 2014-2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Nel corso del 2018 non sono state effettuate operazioni di indebitamento, ancorché inizialmente previste dalla legge regionale n. 8, dell'8 maggio 2018. In particolare, l'art. 27,

comma 6, prevedeva lo slittamento temporale al 2018 dell'autorizzazione di spesa per l'acquisizione di un immobile di proprietà della società "Terme di Acireale S.p.A. in liquidazione" (operazione non attivata per carenza di presupposti tecnici), mentre l'art. 36 della medesima legge aveva autorizzato il ricorso all'indebitamento per l'acquisto di beni immobili dell'Istituto regionale del Vino e dell'Olio (operazione che ha poi trovato copertura finanziaria, ex legge regionale n. 24 del 16 dicembre 2018, mediante l'utilizzo di risorse proprie regionali).

La tabella di seguito esposta illustra le componenti del debito di finanziamento²⁶⁰.

Tabella 11.1- Debiti di finanziamento della Regione siciliana 2014-2018

QUADRO RIASSUNTIVO INDEBITAMENTO					
TIPOLOGIA	2014	2015	2016	2017	2018
Mutui a carico Regione	5.300.074.410,47	5.406.654.682,53	5.333.727.334,36	5.158.894.806,19	4.976.900.421,18
Mutui a carico Stato	207.679.055,00	169.582.213,00	134.615.953,00	128.085.126,25	121.306.278,82
Anticipazioni D.L. n. 35	890.968.706,00	2.642.218.103,39	2.566.637.875,96	2.490.211.084,53	2.412.928.118,13
Totale	6.398.722.171,47	8.218.454.998,92	8.034.981.163,32	7.777.191.016,97	7.511.134.818,13

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Il 66,3% del debito regionale è rappresentato da mutui a carico della Regione, mentre le anticipazioni di liquidità corrispondono al 32,1% e la quota dei prestiti a carico dello Stato, in costante diminuzione, è ormai soltanto l'1,6% del valore complessivo.

L'andamento del servizio del debito nel triennio 2015-2017 risente delle operazioni di rinegoziazione effettuate nell'anno 2015 che hanno comportato, tra l'altro, come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, il differimento del pagamento sia delle quote capitale che di quelle per interessi di competenza di tali esercizi.

A partire dal 2018 è ripreso il regolare pagamento delle scadenze semestrali come previsto dai relativi piani di ammortamento rimodulati. In tale esercizio la Regione ha sostenuto un esborso complessivo di 500 milioni di euro, di cui 234 riferibili alla sola quota interessi.

Rispetto all'anno precedente alle già menzionate rinegoziazioni, ovvero il 2014, nell'esercizio in esame si registra una contrazione della spesa per il servizio del debito di oltre 25 milioni di euro (- 4,8%), interamente riconducibile alla riduzione della spesa per interessi passivi (-11,8%), mentre le quote capitale segnano un leggero incremento (+2,3%).

²⁶⁰ Il totale 2018 non corrisponde (per soli 7 centesimi) con il dato riportato al conto del patrimonio alla voce Mutui e finanziamenti, appendice n. 5 - pag. 97 che riporta un dato pari ad € 7.511.134.818,04.

Tabella 11.2 - Servizio del debito di finanziamento della Regione siciliana²⁶¹, anni 2014-2019 - dati in euro

REGIONE						
	2014	2015	2016	2017	2018	Preventivo 2019
QUOTA CAPITALE	€ 216.950.756,93	€ 190.427.727,94	€ 137.927.348,17	€ 177.832.528,17	€ 181.994.385,09	€ 135.188.502,85
QUOTA INTERESSI	€ 254.528.643,04	€ 133.998.674,42	€ 207.049.219,02	€ 310.906.228,34	€ 201.342.591,63	€ 141.708.760,50
RATA DI AMMORTAMENTO	€ 471.479.399,97	€ 324.426.402,36	€ 344.976.567,19	€ 488.738.756,51	€ 383.336.976,72	€ 276.897.263,35
ANTICIPAZIONI LIQUIDITA' di cui al d.l. n. 35/2013						
	2014	2015	2016	2017	2018	Preventivo 2019
QUOTA CAPITALE		€ 24.750.603,02	€ 75.580.227,43	€ 76.426.791,43	€ 77.282.966,40	€ 78.148.863,04
QUOTA INTERESSI		€ 9.974.486,46	€ 24.178.204,22	€ 28.778.282,83	€ 27.922.107,87	€ 27.056.211,23
RATA DI AMMORTAMENTO		€ 34.725.089,48	€ 99.758.431,65	€ 105.205.074,26	€ 105.205.074,27	€ 105.205.074,27
STATO						
	2014	2015	2016	2017	2018	Preventivo 2019
QUOTA CAPITALE	€ 43.186.327,34	€ 38.096.841,83	€ 34.966.260,24	€ 6.530.826,87	€ 6.778.847,41	€ 7.036.289,87
QUOTA INTERESSI	€ 10.738.249,99	€ 3.407.747,49	€ 6.524.408,27	€ 10.076.753,96	€ 4.759.929,11	€ 4.502.486,65
RATA DI AMMORTAMENTO	€ 53.924.577,33	€ 41.504.589,32	€ 41.490.668,51	€ 16.607.580,83	€ 11.538.776,52	€ 11.538.776,52
QUADRO RIASSUNTIVO SERVIZIO DEL DEBITO DI FINANZIAMENTO						
	2014	2015	2016	2017	2018	Preventivo 2019
QUOTA CAPITALE	€ 260.137.084,27	€ 253.275.172,79	€ 248.473.835,84	€ 260.790.146,47	€ 266.056.198,90	€ 220.373.655,76
QUOTA INTERESSI	€ 265.266.893,03	€ 147.380.908,37	€ 237.751.831,51	€ 349.761.265,13	€ 234.024.628,61	€ 173.267.458,38
RATA DI AMMORTAMENTO	€ 525.403.977,30	€ 400.656.081,16	€ 486.225.667,35	€ 610.551.411,60	€ 500.080.827,51	€ 393.641.114,14

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia.

²⁶¹ I dati 2014-2018 rappresentano impegni a consuntivo, mentre quelli 2019 previsioni di bilancio.

Occorre segnalare che nel corso del 2018 sono state effettuate con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ulteriori operazioni di rinegoziazione di prestiti in essere con lo stesso istituto, in virtù di quanto disposto dall'art. 1, comma 867, della legge n. 205/2017.

Al riguardo l'Amministrazione regionale riferisce che l'Assessore regionale per l'Economia, al fine di realizzare prioritariamente la dismissione dei contratti derivati in essere, con nota prot. n. 46991 del 21 settembre 2018, ha chiesto al Ministero dell'Economia e delle Finanze il proprio avviso in ordine alla fattibilità normativa dell'operazione finanziaria di rinegoziazione dei prestiti in essere con C.DD.PP. S.p.a.. Con nota prot. n. DT 89399 del 25 ottobre 2018 il Ministero ha riscontrato tale richiesta non rilevando elementi ostativi al compimento dell'operazione, richiamando tuttavia il disposto dell'art. 62, comma 3 bis, del decreto legge n. 112 del 2008 e successive mm.ii che consente *“le estinzioni anticipate totali dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati”*. Con lettera circolare prot. n. 2122305/18, del 16 novembre 2018, C.DD.PP. S.p.a. ha manifestato la propria disponibilità alla rinegoziazione di alcuni prestiti concessi, individuati sulla base di criteri omogenei di selezione del portafoglio, offrendo alla Regione siciliana l'opportunità di rimodulare la propria posizione debitoria al fine di liberare risorse negli anni 2019 e 2020 *“che dovranno essere destinate all'estinzione dei derivati in essere, ovvero, in via residuale, o in assenza di esposizione in derivati alla realizzazione di investimenti”*.

A tal fine, l'Amministrazione regionale ha proposto una modifica al comma 2 bis dell'art. 3 della legge regionale n. 9/2013, approvata dall'ARS con la legge regionale n. 24 del 16 dicembre 2018 – art. 3, comma 1. Tale norma recita: *“Gli eventuali risparmi di spesa derivanti dalla rimodulazione dei profili di ammortamento dei mutui e prestiti contratti dalla Regione sono destinati alla riduzione del debito e/o a spese di investimento nonché alla dismissione dei contratti derivati, fatto salvo quanto già disposto in materia da vigenti norme nazionali”*. L'autorizzazione legislativa, pur valida in astratto per altro genere di operazioni finanziarie, risulta chiaramente esorbitante, nel caso di specie, rispetto ai ben più stringenti limiti posti dal MEF e soprattutto dalla C.DD.PP. S.p.a. sulla destinazione delle risorse derivanti dalla proposta rinegoziazione.

Resta infatti fermo l'obbligo, da parte della Regione, di destinare le risorse liberate negli anni 2019 e 2020 all'estinzione dei derivati in essere, dovendo intendersi che tali risorse non potranno essere spese per altre finalità e dovranno essere comunque accantonate in apposito

fondo, per un valore pari al *mark to market*, fino alla completa estinzione di tali contratti. Soltanto la parte residuale potrà eventualmente essere destinata ad investimenti.

L'operazione di rinegoziazione dei mutui si è effettivamente perfezionata con C.DD.PP. S.p.a. in data 18 dicembre 2018 in relazione a nove posizioni di seguito elencate:

Tabella 11.3 - Elenco dei prestiti ammessi alla rinegoziazione con rappresentazione impatto finanziario nel triennio 2019-2021 - dati in euro

Prestiti ammessi alla rinegoziazione					
N. Posizione	Deb. residuo al 01/01/2019	Scadenza ante	Tassi fissi ante	Scadenza post	Tassi fissi post
4547107/02	€ 589.983.274,27	€ 52.778,00	€ 0,05	€ 54.423,00	€ 0,05
4547518/03	€ 146.077.460,84	€ 52.778,00	€ 0,04	€ 54.423,00	€ 0,04
4553599/02	€ 613.272.987,47	€ 52.778,00	€ 0,06	€ 54.423,00	€ 0,06
4554360/03	€ 272.513.732,22	€ 52.778,00	€ 0,06	€ 54.423,00	€ 0,06
4557448/02	€ 217.190.104,60	€ 52.962,00	€ 0,04	€ 54.423,00	€ 0,04
4557449/02	€ 140.137.351,62	€ 52.962,00	€ 0,04	€ 54.423,00	€ 0,04
4558269/01	€ 127.796.610,16	€ 52.962,00	€ 0,03	€ 54.423,00	€ 0,03
4558609/00	€ 130.254.237,28	€ 53.143,00	€ 0,03	€ 54.423,00	€ 0,03
4559158/00	€ 60.593.220,32	€ 53.508,00	€ 0,03	€ 54.423,00	€ 0,03

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

La predetta operazione non ha avuto alcuna refluenza sull'esercizio 2018, ma di essa è stato quantificato un impatto per il biennio 2019 - 2020, in termini di minori spese, pari complessivamente a € 142.957.192,62, di cui € 106.091.473,47 per il 2019 e la restante quota di € 36.865.719,15 nel 2020.

Tenuto conto della somma già accantonata nel risultato di amministrazione per far fronte al rischio collegato ad un eventuale recesso dai derivati in essere - € 20.500.542,78 - si giungerebbe ad una somma complessivamente disponibile per l'estinzione di tali contratti pari ad € 163.457.735,40.

Tabella 11.4 – Impatto finanziario nel triennio della rinegoziazione

Quadro riassuntivo operazioni SWAP						
Denominazione operazione	Tipologia strumento	Controparte	Data Stipula	Scadenza	Nozionale nominale	Nozionale swappato
Investimenti 2001	Mutuo	NOMURA	26/06/2006	31/12/2021	516.456.899	419.689.170
Investimenti 2002	Mutuo	Merril Lynch International Dac bank	26/06/2006	31/12/2022	413.166.000	238.271.291
Investimenti 2002	Mutuo	BNL	26/06/2006	31/12/2022	413.166.000	116.132.856
Investimenti 2003	Mutuo	Deutsche Bank	28/06/2006	31/12/2023	413.166.000	146.617.808
Investimenti 2003	Mutuo	UniCredit	26/06/2006	31/12/2023	413.166.000	115.365.565

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.5 – Piano di ammortamento ANTE rinegoziazione

ANTE RINEGOZIAZIONE 2018			
SCADENZA	CAPITALE	INTERESSE	RATA
2019	€ 51.095.869,74	€ 110.100.251,93	€ 161.196.121,67
2020	€ 53.069.568,25	€ 107.781.609,34	€ 160.851.177,59
2021	€ 55.147.154,92	€ 105.359.078,61	€ 160.506.233,53
2022	€ 57.334.310,83	€ 102.826.978,63	€ 160.161.289,46
2023	€ 59.637.038,22	€ 100.179.307,18	€ 159.816.345,40
2024	€ 62.061.679,38	€ 97.409.721,95	€ 159.471.401,33
2025	€ 64.614.936,25	€ 94.511.521,02	€ 159.126.457,27
2026	€ 67.303.891,56	€ 91.477.621,64	€ 158.781.513,20
2027	€ 70.136.030,93	€ 88.300.538,20	€ 158.436.569,13
2028	€ 73.119.266,50	€ 84.972.358,55	€ 158.091.625,05
2029	€ 76.261.961,86	€ 81.484.719,12	€ 157.746.680,98
2030	€ 79.572.958,47	€ 77.828.778,45	€ 157.401.736,92
2031	€ 83.061.603,72	€ 73.995.189,12	€ 157.056.792,84
2032	€ 86.737.780,67	€ 69.974.068,11	€ 156.711.848,78
2033	€ 90.611.939,45	€ 65.754.965,26	€ 156.366.904,71
2034	€ 94.695.130,67	€ 61.326.829,98	€ 156.021.960,65
2035	€ 98.999.040,88	€ 56.677.975,71	€ 155.677.016,59
2036	€ 103.536.029,97	€ 51.796.042,54	€ 155.332.072,51
2037	€ 108.319.170,96	€ 46.667.957,48	€ 154.987.128,44
2038	€ 113.362.292,24	€ 41.279.892,14	€ 154.642.184,38
2039	€ 118.680.022,04	€ 35.617.218,27	€ 154.297.240,31
2040	€ 124.287.836,19	€ 29.664.460,05	€ 153.952.296,24
2041	€ 130.202.107,92	€ 23.405.244,24	€ 153.607.352,16
2042	€ 136.440.161,53	€ 16.822.246,57	€ 153.262.408,10
2043	€ 143.020.328,72	€ 9.897.135,31	€ 152.917.464,03
2044	€ 90.748.155,39	€ 2.610.509,92	€ 93.358.665,31
2045	€ 4.661.016,88	€ 117.537,69	€ 4.778.554,57
2046	€ 1.101.694,64	€ 16.685,17	€ 1.118.379,81
2047	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
2048	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
TOTALE	€ 2.297.818.978,78	€ 1.727.856.442,18	€ 4.025.675.420,96

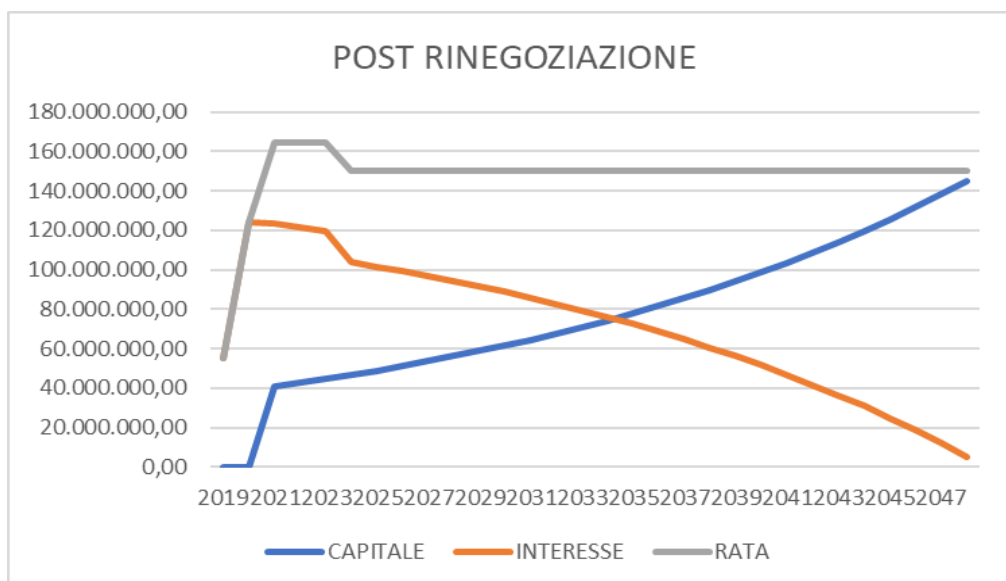
Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.6 – Piano di ammortamento POST rinegoziazione

POST RINEGOZIAZIONE 2018			
SCADENZA	CAPITALE	INTERESSE	RATA
2019	€ 0,00	€ 55.104.648,20	€ 55.104.648,20
2020	€ 0,00	€ 123.985.458,44	€ 123.985.458,44
2021	€ 40.722.497,78	€ 123.520.494,88	€ 164.242.992,66
2022	€ 42.627.742,94	€ 121.615.249,72	€ 164.242.992,66
2023	€ 44.626.673,75	€ 119.616.318,91	€ 164.242.992,66
2024	€ 46.724.109,76	€ 103.742.720,86	€ 150.466.830,62
2025	€ 48.925.128,22	€ 101.541.702,40	€ 150.466.830,62
2026	€ 51.235.078,28	€ 99.231.752,34	€ 150.466.830,62
2027	€ 53.659.596,26	€ 96.807.234,36	€ 150.466.830,62
2028	€ 56.204.621,24	€ 94.262.209,38	€ 150.466.830,62
2029	€ 58.876.412,10	€ 91.590.418,52	€ 150.466.830,62
2030	€ 61.681.565,09	€ 88.785.265,53	€ 150.466.830,62
2031	€ 64.627.032,74	€ 85.839.797,88	€ 150.466.830,62
2032	€ 67.720.143,46	€ 82.746.687,16	€ 150.466.830,62
2033	€ 70.968.622,74	€ 79.498.207,88	€ 150.466.830,62
2034	€ 74.380.615,11	€ 76.086.215,51	€ 150.466.830,62
2035	€ 77.964.707,71	€ 72.502.122,91	€ 150.466.830,62
2036	€ 81.729.954,89	€ 68.736.875,73	€ 150.466.830,62
2037	€ 85.685.904,52	€ 64.780.926,10	€ 150.466.830,62
2038	€ 89.842.625,38	€ 60.624.205,24	€ 150.466.830,62
2039	€ 94.210.736,79	€ 56.256.093,83	€ 150.466.830,62
2040	€ 98.801.439,30	€ 51.665.391,32	€ 150.466.830,62
2041	€ 103.626.547,44	€ 46.840.283,18	€ 150.466.830,62
2042	€ 108.698.524,19	€ 41.768.306,43	€ 150.466.830,62
2043	€ 114.030.517,89	€ 36.436.312,73	€ 150.466.830,62
2044	€ 119.636.400,46	€ 30.830.430,16	€ 150.466.830,62
2045	€ 125.530.808,67	€ 24.936.021,95	€ 150.466.830,62
2046	€ 131.729.187,20	€ 18.737.643,42	€ 150.466.830,62
2047	€ 138.247.834,53	€ 12.218.996,09	€ 150.466.830,62
2048	€ 145.103.950,34	€ 5.362.880,28	€ 150.466.830,62
TOTALE	€ 2.297.818.978,78	€ 2.135.670.871,34	€ 4.433.489.850,12

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Grafico 11.2 - Piano di ammortamento post rinegoziazione



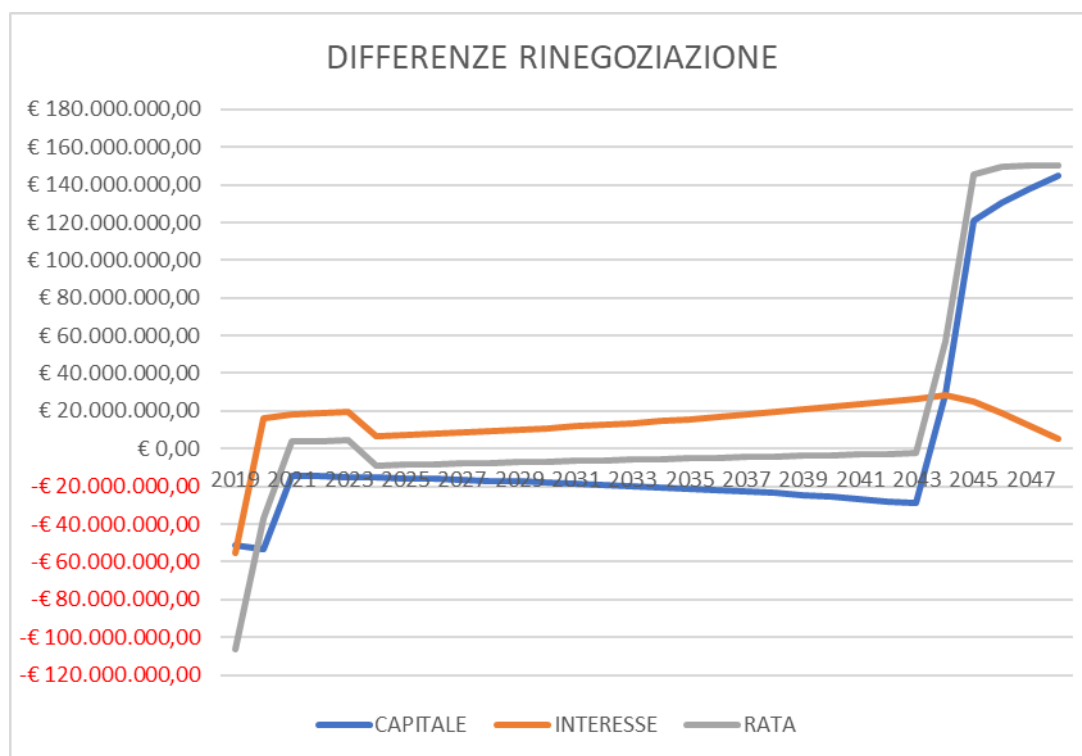
Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.7 – Differenze ANTE e POST ristrutturazione

DIFFERENZE RINEGOZIAZIONE 2018			
SCADENZA	CAPITALE	INTERESSE	RATA
2019	-51.095.869,74 €	-54.995.603,73 €	-106.091.473,47 €
2020	-53.069.568,25 €	16.203.849,10 €	-36.865.719,15 €
2021	-14.424.657,14 €	18.161.416,27 €	3.736.759,13 €
2022	-14.706.567,89 €	18.788.271,09 €	4.081.703,20 €
2023	-15.010.364,47 €	19.437.011,73 €	4.426.647,26 €
2024	-15.337.569,62 €	6.332.998,91 €	-9.004.570,71 €
2025	-15.689.808,03 €	7.030.181,38 €	-8.659.626,65 €
2026	-16.068.813,28 €	7.754.130,70 €	-8.314.682,58 €
2027	-16.476.434,67 €	8.506.696,16 €	-7.969.738,51 €
2028	-16.914.645,26 €	9.289.850,83 €	-7.624.794,43 €
2029	-17.385.549,76 €	10.105.699,40 €	-7.279.850,36 €
2030	-17.891.393,38 €	10.956.487,08 €	-6.934.906,30 €
2031	-18.434.570,98 €	11.844.608,76 €	-6.589.962,22 €
2032	-19.017.637,21 €	12.772.619,05 €	-6.245.018,16 €
2033	-19.643.316,71 €	13.743.242,62 €	-5.900.074,09 €
2034	-20.314.515,56 €	14.759.385,53 €	-5.555.130,03 €
2035	-21.034.333,17 €	15.824.147,20 €	-5.210.185,97 €
2036	-21.806.075,08 €	16.940.833,19 €	-4.865.241,89 €
2037	-22.633.266,44 €	18.112.968,62 €	-4.520.297,82 €
2038	-23.519.666,86 €	19.344.313,10 €	-4.175.353,76 €
2039	-24.469.285,25 €	20.638.875,56 €	-3.830.409,69 €
2040	-25.486.396,89 €	22.000.931,27 €	-3.485.465,62 €
2041	-26.575.560,48 €	23.435.038,94 €	-3.140.521,54 €
2042	-27.741.637,34 €	24.946.059,86 €	-2.795.577,48 €
2043	-28.989.810,83 €	26.539.177,42 €	-2.450.633,41 €
2044	€ 28.888.245,07	€ 28.219.920,24	€ 57.108.165,31
2045	€ 120.869.791,79	€ 24.818.484,26	€ 145.688.276,05
2046	€ 130.627.492,56	€ 18.720.958,25	€ 149.348.450,81
2047	€ 138.247.834,53	€ 12.218.996,09	€ 150.466.830,62
2048	€ 145.103.950,34	€ 5.362.880,28	€ 150.466.830,62
TOTALE	€ 0,00	€ 407.814.429,16	€ 407.814.429,16

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

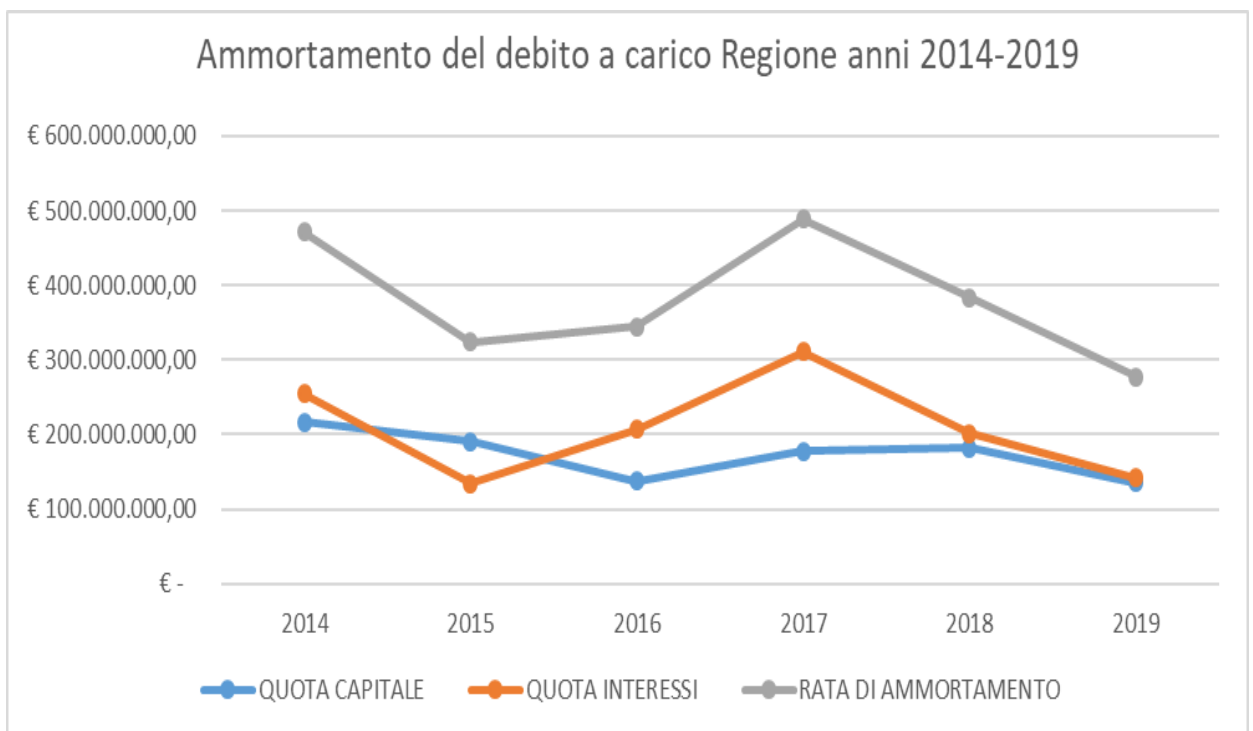
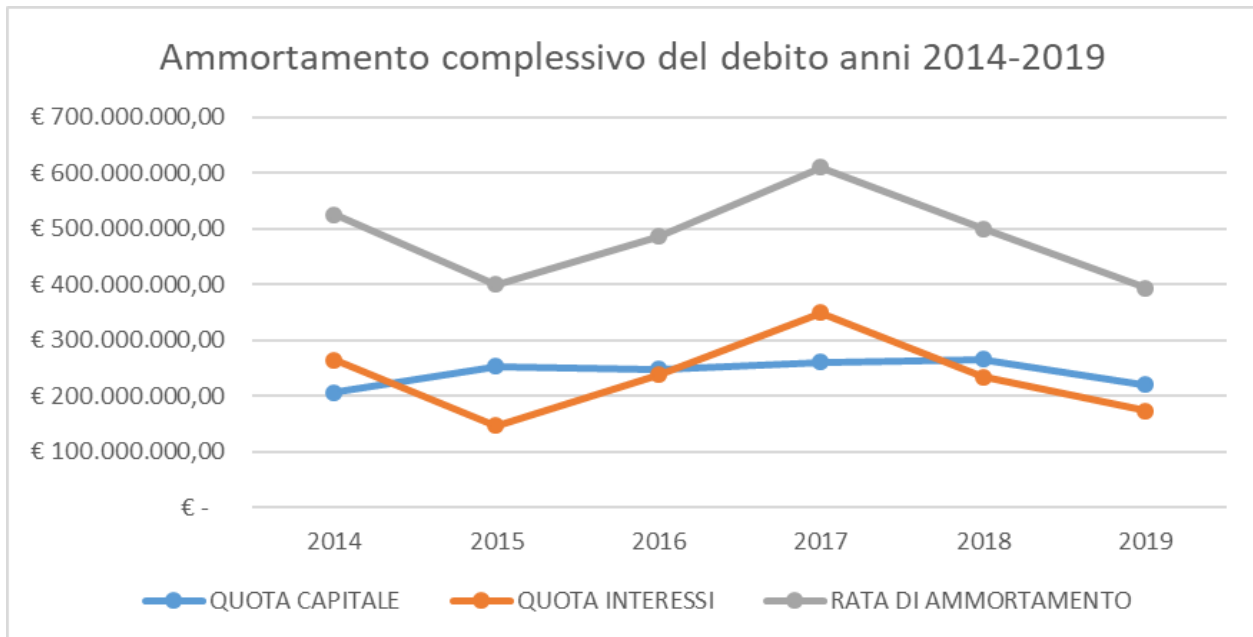
Grafico 11.3 - Differenze ANTE e POST ristrutturazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

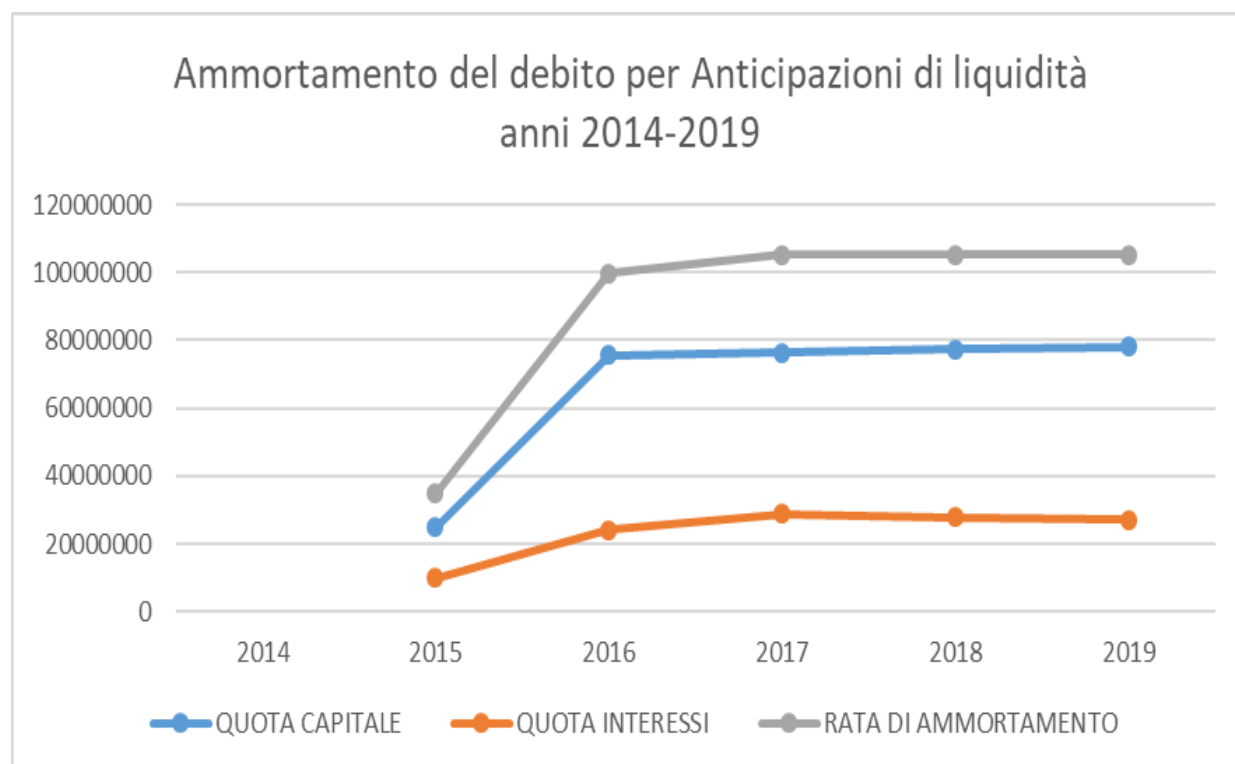
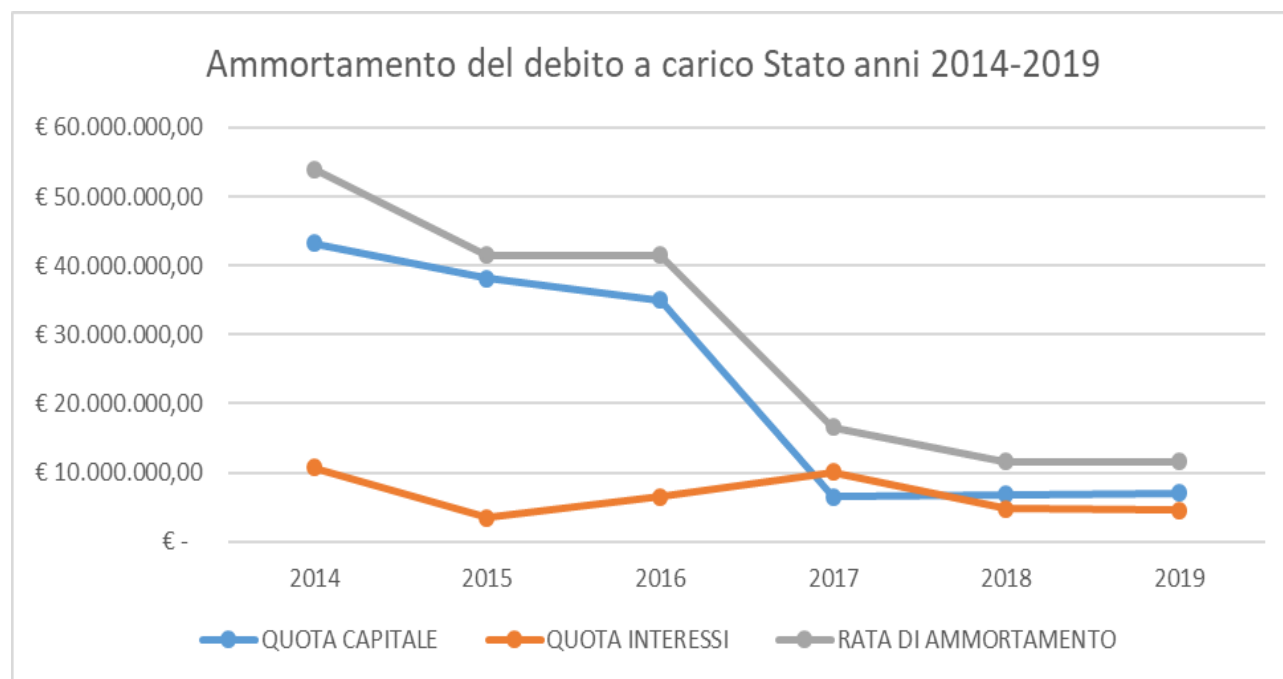
Va rimarcato tuttavia che l'operazione di rinegoziazione posta in essere con Cassa Depositi e prestiti S.p.A. non solo comporta maggiori oneri finanziari complessivi nel trentennio, a valori correnti, pari a euro 407.814.429,16, difficilmente giustificabili, ma stante l'allungamento dei prestiti, implica un acollo alle generazioni future di oltre 650 milioni di euro.

Grafici 11.4 - 11.5 Servizio del debito di finanziamento complessivo e a carico della Regione siciliana anni 2014-2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Grafici 11.6 - 11.7 Servizio del debito di finanziamento a carico Stato e per Anticipazioni di liquidità anni 2014-2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

11.2 Le anticipazioni di liquidità

Tra il 2014 e il 2015 la Regione siciliana ha fatto ricorso ad anticipazioni di liquidità ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto legge n. 35 del 2013 per complessivi euro 2.666.968.706 il cui debito residuo risulta pari, a chiusura dell'esercizio 2018, a euro 2.412.928.118,12 (tabella 11.8).

Le predette operazioni hanno comportato l'assunzione di considerevoli oneri di ammortamento a carico bilancio della Regione che nell'esercizio 2018, come per l'anno 2017, hanno inciso per 105,2 milioni di euro (cfr. tab. 11.2).

Tabella 11.8 - Anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2015 - Debito residuo

	IMPORTO NOMINALE	2015	2016	2017	2018
		DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO
Contratto stipulato in data 27.06.2014 ex art. 3 D.L. 35/2013 - Debiti sanitari	€ 606.097.000,00	€ 589.590.443,03	€ 572.860.057,15	€ 555.902.807,24	€ 538.715.617,02
Contratto stipulato in data 28.11.2014 ex art. 2 D.L. 35/2013 - Debiti non sanitari	€ 284.871.706,41	€ 276.627.660,36	€ 268.304.801,23	€ 259.902.375,57	€ 251.419.622,72
Contratto stipulato in data 04.06.2015 ex art. 3 D.L. 35/2013 e art. 34 D.L. 66/2014 - Debiti sanitari	€ 1.776.000.000,00	€ 1.776.000.000,00	€ 1.725.473.017,58	€ 1.674.405.901,72	€ 1.622.792.878,38
TOTALE	€ 2.666.968.706,41	€ 2.642.218.103,39	€ 2.566.637.875,96	€ 2.490.211.084,53	€ 2.412.928.118,12

Fonte: Regione siciliana - Assessorato regionale dell'economia

11.3 L'evoluzione e la struttura del debito al netto dell'anticipazione di liquidità

Il debito residuo della Regione siciliana, al netto dell'anticipazione di liquidità, è pari, al 31 dicembre 2018, a 5.098 milioni di euro.

Lo stock del debito complessivo si attesta su un livello lievemente inferiore (- 3,57%) a quello del 2017, in cui era pari a 5.287 milioni di euro.

Con riferimento alla struttura del debito, 4.977 milioni di euro riguardano mutui interamente a proprio carico (per una quota pari al 97,62%), mentre la restante parte, 121 milioni di euro (quota pari al 2,38%) è il residuo di due mutui a tasso fisso, formalmente a carico della Regione, contratti nel 2007 e nel 2008 con Cassa depositi e prestiti S.p.A., ma derivanti dall'attualizzazione dei limiti poliennali d'impegno stanziati dallo Stato a titolo di contributo ex art. 38 dello Statuto regionale.

Le posizioni in ammortamento interamente a carico della Regione in relazione ai diversi creditori, sono così distribuite: mutui con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per 2.568 milioni di euro (51,6 %), con la Banca europea degli investimenti per 254 milioni di euro (5,12%) e infine con il Ministero dell'economia e delle finanze, pari a 2.154 milioni di euro (43,29 %).

Il debito interamente a carico della Regione risulta, al netto delle anticipazioni di liquidità, per il 94,71 per cento a tasso fisso.

Tabella 11.9 - Residuo debito anni 2014-2018 - dati in euro

Mutui e prestiti obbligazionari a carica del Bilancio regionale							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO
INVESTIMENTI 2001	232.405.604,53	206.582.759,57	180.759.914,61	154.937.069,65	129.114.224,69	103.291.379,73	77.468.534,77
INVESTIMENTI 2002	206.583.000,00	185.924.700,00	165.266.400,00	144.608.100,00	123.949.800,00	103.291.500,00	82.633.200,00
INVESTIMENTI 2003	227.241.300,00	206.583.000,00	185.924.700,00	165.266.400,00	144.608.100,00	123.949.800,00	103.291.500,00
PRESTITO OBBLIGAZIONARIO (Pirandello) PAREGGIO BILANCIO 2000 15 ANNI	174.202.953,00	112.435.000,00	55.030.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MUTUO ACQUISTO IMMOBILE PER SEDE ISTITUZIONALE VIA MAGLIOCCO PALERMO 20 ANNI	6.026.867,95	5.654.260,85	5.268.384,64	4.868.766,80	4.454.917,95	4.026.331,32	3.582.482,07
MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	167.346.305,10	161.349.290,04	155.083.358,44	148.536.451,63	141.695.970,17	134.548.749,69	127.081.035,51
MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	168.143.070,21	162.066.139,15	155.746.179,22	149.173.471,22	142.337.907,18	135.228.975,01	127.835.742,17
MUTUO Piano di rientro del debito della Sanità 30 ANNI	2.452.563.277,43	2.400.168.940,37	2.345.228.762,47	2.299.955.339,31	2.253.087.838,88	2.204.570.133,78	2.154.344.120,30
MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI	648.813.559,32	625.220.338,98	613.423.728,81	613.423.728,81	613.423.728,81	601.969.853,06	589.983.274,27
MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI	160.855.932,20	155.211.864,40	152.389.830,50	152.389.830,50	152.389.830,50	149.297.096,96	146.077.460,84
MUTUO INVESTIMENTI 2011 30 ANNI	644.120.075,05	635.965.360,54	631.687.245,53	631.687.245,53	631.687.245,53	622.767.135,77	613.272.987,47
MUTUO INVESTIMENTI 2011 (EX PAR FAS € 303,366 MLN) 29,5 ANNI	296.333.828,00	286.288.613,50	281.266.006,25	281.266.006,25	281.266.006,25	277.017.571,54	272.513.732,22
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2013 28,5 ANNI			146.283.800,00	146.283.800,00	146.283.800,00	143.267.975,27	140.137.351,62
MUTUO INVESTIMENTI ANNO 2013 28,5 ANNI			226.716.100,00	226.716.100,00	226.716.100,00	222.042.062,12	217.190.104,60
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2014 29,5 ANNI				142.542.372,88	137.627.118,64	132.711.864,40	127.796.610,16
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2015 29,5 ANNI				145.000.000,00	140.084.745,76	135.169.491,52	130.254.237,28
MUTUO INVESTIMENTI EE.LL. ANNO 2016 29,5 ANNI					65.000.000,00	62.796.610,16	60.593.220,32
MUTUO ACQUISTO PISCINE MOLINELLI TERME DI SCIACCA						2.948.275,86	2.844.827,58
TOTALE SEZIONE I	5.384.635.772,79	5.143.450.267,40	5.300.074.410,47	5.406.654.682,58	5.333.727.334,36	5.158.894.806,19	4.976.900.421,18
Mutui e prestiti obbligazionari a carica del Bilancio regionale con rimborsi dello Stato							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO
RIPIANAMENTO DISAVANZO U.S.S.L. ANNO 1990	120.793.798,28	92.981.849,19	63.636.071,10	32.671.873,34		0,00	0,00
EMERGENZA DEL VULCANO ETNA	7.406.133,56	5.689.418,63	3.885.795,01	1.990.862,90		0,00	0,00
FINANZIAMENTO PISTE CICLABILI	1.129.127,61	867.399,90	592.422,23	303.523,88		0,00	0,00
FINANZIAMENTO SOSTITUZIONE MEZZI DI TRASPORTO	14.223.115,44	9.686.859,90	4.948.813,57	0,00		0,00	0,00
ATTUALIZZAZIONE LIMITE DI IMPEGNO EX ART. 38 DELLO STATUTO REGIONALE ANNO 2007	74.357.337,29	67.396.390,51	63.806.323,00	63.806.323,00	63.806.323,00	60.555.586,31	57.183.559,10
ATTUALIZZAZIONE LIMITE DI IMPEGNO EX ART. 38 DELLO STATUTO REGIONALE ANNO 2008	80.899.777,32	74.243.464,24	70.809.630,12	70.809.630,12	70.809.630,12	67.529.539,94	64.122.719,72
TOTALE SEZIONE II	298.809.289,50	250.865.382,37	207.679.055,03	169.582.213,24	134.615.953,12	128.085.126,25	121.306.278,82
TOTALE COMPLESSIVO	5.683.445.062,29	5.394.315.649,77	5.507.753.465,50	5.576.236.895,82	5.468.343.287,48	5.286.979.932,44	5.098.206.700,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.10 - Situazione al 31/12/2018 debito Regione siciliana - dati in euro

SITUAZIONE AL 31/12/2018 DEBITO REGIONE SICILIANA A CARICO REGIONE												
N	Anno contratto	Anno erogazione	TIPOLOGIA CAUSALE DURATA	SWAP CONTROPARTE	CONTROPARTE ORIGINARIA	SCADENZA	TASSO	PARAMETRO	IMPORTO NOMINALE	INTERESSI	CAPITALE	DEBITO RESIDUO
1	2001	2001	MUTUO INVESTIMENTI 2001 20 ANNI	SI	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2021	VARIABILE	EURIBOR 6 Mesi	516.456.899,09	0,00	25.822.844,96	77.468.534,77
2	2002	2002	MUTUO INVESTIMENTI 2002 20 ANNI	SI	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2022	VARIABILE	EURIBOR 6 Mesi + 0,106%	413.166.000,00	0,00	20.658.300,00	82.633.200,00
3	2003	2003	MUTUO INVESTIMENTI 2003 20 ANNI	SI	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2023	VARIABILE	EURIBOR 6 Mesi + 0,110%	413.166.000,00	0,00	20.658.300,00	103.291.500,00
4	2005	2005	MUTUO ACQUISTO IMMOBILE PER SEDE ISTITUZIONALE VIA MAGLIOCCO PALERMO 20 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2025	FISSO	3,530%	8.300.000,00	138.246,79	443.849,25	3.582.482,07
5	2006	2006	MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	NO	BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI	15/06/2031	FISSO	4,435%	200.000.000,00	5.885.346,72	7.467.714,21	127.081.035,48
6	2006	2006	MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	NO	BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI	15/12/2031	FISSO	3,96%	200.000.000,00	5.282.591,90	7.393.232,88	127.835.742,13
7	2008	2008	MUTUO Piano di rientro del debito della Sanità 30 ANNI Rinegoziato al 15/12/44	NO	Ministero dell'economia e delle finanze	15/12/2044	FISSO	3,5210%	2.640.805.129,75	77.622.914,41	50.226.013,49	2.154.344.120,29
8	2010	2010	MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI Rinegoziato al 30/06/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2044	FISSO	4,598%	696.000.000,00	27.542.353,97	11.986.578,79	589.983.274,27
9	2010	2011	MUTUO INVESTIMENTI 2010 30 ANNI Rinegoziato al 30/06/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI MULTISPOT	30/06/2044	FISSO	4,062%	166.500.000,00	6.032.081,36	3.219.636,12	146.077.460,84
10	2011	2011	MUTUO INVESTIMENTI 2011 30 ANNI Rinegoziato al 30/06/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2044	FISSO	6,335%	651.424.000,00	39.304.278,74	9.494.148,30	613.272.987,47
11	2011	2012	MUTUO INVESTIMENTI 2011 (EX PAR FAS € 303,366 MLN) 29,5 ANNI Rinegoziato al 30/06/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI MULTISPOT	30/06/2044	FISSO	5,924%	296.333.828,00	16.344.792,52	4.503.839,32	272.513.732,22
12	2013	2014	MUTUO INVESTIMENTI E.E.LL. ANNO 2013 28,5 ANNI Rinegoziato al 31/12/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI MULTISPOT	31/12/2044	FISSO	3,771%	146.283.800,00	5.373.397,03	3.130.623,65	140.137.351,62
13	2013	2014	MUTUO INVESTIMENTI ANNO 2013 28,5 ANNI Rinegoziato al 31/12/44	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI MULTISPOT	31/12/2044	FISSO	3,771%	226.716.100,00	8.327.891,54	4.851.957,52	217.190.104,60
14	2015	2015	MUTUO INVESTIMENTI E.E.LL. ANNO 2014 29,5 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2044	FISSO	2,884%	145.000.000,00	3.791.971,18	4.915.254,24	127.796.610,16
15	2015	2015	MUTUO INVESTIMENTI E.E.LL. ANNO 2015 29,5 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2045	FISSO	2,776%	145.000.000,00	3.718.193,22	4.915.254,24	130.254.237,28
16	2016	2016	MUTUO INVESTIMENTI E.E.LL. ANNO 2016 29,5 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2046	FISSO	3,029%	65.000.000,00	1.885.424,15	2.203.389,84	60.593.220,32
17	2016	2017	MUTUO ACQUISTO PISCINE MOLINELLI TERME DI SCIACCA	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2046	FISSO	0,000%	3.000.000,00	93.108,10	103.448,28	2.844.827,58
									6.933.151.756,84	201.342.591,63	181.994.385,09	4.976.900.421,10

Fonte: Regione siciliana - Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.11 - Debito della regione siciliana con rimborso totale a carico dello Stato al 31/12/2018

SITUAZIONE AL 31/12/2018 DEBITO REGIONE CON RIMBORSI A CARICO DELLO STATO											
	TIPOLOGIA	CAUSALE	CONTROPARTE	SCADENZA	TASSO	PARAMETRO	IMPORTO NOMINALE	INTERESSI	CAPITALE	RATA	DEBITO RESIDUO
1	MUTUO	Attualizzazione limite di impegno ex art. 38 dello statuto regionale anno 2007	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2031	FISSO	3,6970%	€ 110.578.549,15	€ 2.207.859,47	€ 3.372.027,19	€ 5.579.886,66	€ -
2	MUTUO	Attualizzazione limite di impegno ex art. 38 dello statuto regionale anno 2008	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2032	FISSO	3,8270%	€ 110.314.421,98	€ 2.552.069,64	€ 3.406.820,22	€ 5.958.889,86	€ -
	TOTALI							€ 4.759.929,11	€ 6.778.847,41	€ 11.538.776,52	€ -

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

La tabella n. 11.12 espone, per il quinquennio 2014/2018, l'importo dei mutui autorizzati per legge, quello dei finanziamenti effettivamente contratti, l'importo accertato in entrata, la parte riscossa e l'eventuale differenza attivata in esercizi successivi.

Tabella 11.12 - Mutui autorizzati con leggi regionali anni 2014-2018 - dati in euro

Anno	Autorizzato	Contratto	Accertato	Riscosso	Differenza
2014	1.035.968,70 - L.R. 5/2014 art. 2 e L.R. 21/2014 art. 78 co. 5 - D.L. n. 35/2013 artt. 2 e 3	890.968.706	890.968.706	890.968.706	145.000.000 (mutuo non più contratto e poi autorizzato nel 2015)
2015	2.066.000.000	2.066.000.000	2.066.000.000	2.066.000.000	
	D.L. 35/2013 art. 3				
2016	83.900.000	68.223.140	68.223.140	65.000.000	18.900.000 (di cui € 3.223.140 da riscuotere nel 2017 e € 15.676.860 rinviati al 2017)
	L.R. 20/2016 art. 2				
	L.R. 24/2016 art. 8 co. 8				
	L.R. 24/2016 art. 8 co. 9				
2017	43.011.244	27.334.384	27.334.384	3.000.000	27.334.383,51 da riscuotere nel 2018 e 15.676.860 non più contratto e poi autorizzato nel 2018
	L.R. 24/2016 art. 8 co. 9				
	L.R. 16/2017 art. 19 co. 2				
2018	18.676.860				18.676.860 (di cui 15.676,860 rinviati al 2019 ex L.R. 1/2019 art. 8 co. 14)
	L.R. 8/2018 art. 27 co. 6				
	L.R. 8/2018 art. 36				

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'Economia

La tabella 11.13 evidenzia la struttura dello stock di debito regionale sotto il profilo della vita residua.

**Tabella 11.13 - Classificazione del debito residuo a carico della regione al 31.12.2018
dati in euro**

Periodo	Debito con vita residua fino a 5 anni	Debito con vita residua fino 10 anni	Debito con vita residua fino 15 anni	Debito con vita residua fino 30 anni	Debito complessivo della Regione
2018	263.393.235	3.582.482	254.916.778	4.455.007.927	4.976.900.421

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

11.4 Le anticipazioni di cassa

Anche nell'anno 2018 la Regione non ha usufruito di anticipazioni concesse dall'istituto tesoriere Unicredit S.p.a..

11.5 La ristrutturazione del debito e i contratti "derivati"

I mutui stipulati dalla Regione tra il 2001 e il 2003 con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.a.²⁶² sono stati oggetto, nel corso del 2005, di sei contratti "derivati" (oggi cinque rimanenti dopo la chiusura del rapporto con Royal Bank of Scotland), poi ristrutturati nel 2006, che ne hanno modificato il tasso e il profilo di ammortamento.

L'intera operazione è stata esaminata da queste Sezioni riunite in sede di relazione al rendiconto 2016.

Tabella 11.14 - Gli swap della Regione siciliana - dati in euro

Quadro riassuntivo operazioni SWAP						
Denominazione operazione	Tipologia strumento	Controparte	Data Stipula	Scadenza	Nozionale nominale	Nozionale swappato
Investimenti 2001	Mutuo	NOMURA	26/06/2006	31/12/2021	516.456.899	419.689.170
Investimenti 2002	Mutuo	Merril Lynch International Dac bank	26/06/2006	31/12/2022	413.166.000	238.271.291
Investimenti 2002	Mutuo	BNL	26/06/2006	31/12/2022	413.166.000	116.132.856
Investimenti 2003	Mutuo	Deutsche Bank	28/06/2006	31/12/2023	413.166.000	146.617.808
Investimenti 2003	Mutuo	UniCredit	26/06/2006	31/12/2023	413.166.000	115.365.565

Fonte: Regione siciliana - Assessorato regionale dell'economia

²⁶² Si tratta di tre mutui ventennali dell'importo complessivo di 1.343 milioni di euro, a tasso variabile, con parametro Euribor e spread tra zero e 18 punti base.

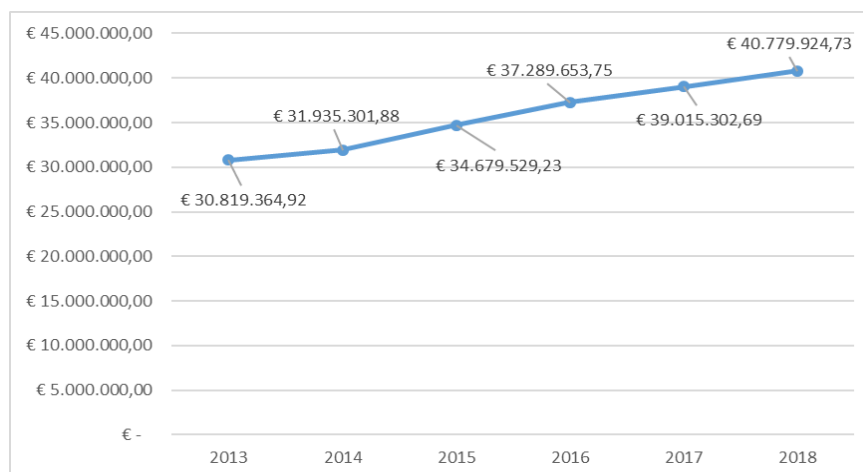
Nel corso del 2018 la Regione ha sostenuto, in esecuzione di tali contratti, un esborso aggiuntivo, rispetto ai mutui originari, di oltre 40 milioni di euro, di cui 25,7 attribuibili a maggiori oneri finanziari, mentre il *netting*²⁶³ del periodo 2013-2018 (capitale e interessi) è asceso a 214 milioni di euro.

Tabella 11.15 - Evoluzione del *netting* degli *swap* (capitale e interessi) anni 2013-2018

Evoluzione del <i>netting</i> degli <i>swap</i> (Differenziale flussi in entrata e uscita per capitale e interessi)	
Capitolo di spesa del bilancio regionale n. 214907	
Anno finanziario	Impegno di spesa e pagamento
2013	€ 30.819.364,92
2014	€ 31.935.301,88
2015	€ 34.679.529,23
2016	€ 37.289.653,75
2017	€ 39.015.302,69
2018	€ 40.779.924,73
Totale 2014-2018	€ 214.519.077,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Grafico 11.8 - Evoluzione del *netting* degli *swap* anni 2013 - 2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

²⁶³ Compensazione concordata di obbligazioni reciproche da parte di soggetti partecipanti a un sistema di liquidazione e regolamento.

In termini di soli maggiori interessi passivi nel periodo di vita di tali “derivati” (2005-2018), la Regione ha sostenuto, rispetto a quanto dovuto alla Cassa depositi e prestiti S.p.A., spese per 321 milioni di euro²⁶⁴.

Questi esborsi aggiuntivi per interessi²⁶⁵ si protrarranno, secondo un andamento crescente, quasi certamente fino a scadenza del debito (2021-2023).

La Regione mette in evidenza²⁶⁶ infatti che la sommatoria tra i differenziali dei derivati e gli interessi passivi attesi sul debito sottostante, in base ai tassi *forward*²⁶⁷ al 31 dicembre 2018, genereranno un costo finale sintetico del debito relativo alle operazioni di copertura dei tre mutui C.DD.P. S.p.A., rispettivamente pari al 6,69 per cento per l’operazione avente come sottostante il mutuo C.DD.P. S.p.A. con scadenza 2021 (mutuo + derivato), al 6,22 per cento per l’operazione avente come sottostante quello con scadenza 2022 (mutuo + derivati) e al 6,18 per cento per l’operazione avente come sottostante quello con scadenza 2023 (mutuo + derivati), tassi oggi estremamente alti e superiori di circa 600 punti base rispetto ai valori originari.

Tabella 11.16 - Tasso costo finale sintetico 2019²⁶⁸

OPERAZIONE	TFSCFS al 23/10/2018
Copertura mutuo Cdp 2021	6,69%
Copertura mutuo Cdp 2022	6,22%
Copertura mutuo Cdp 2023	6,18%

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell’economia

L’andamento dei tassi attesi genera oggi un *mark to market* dei derivati²⁶⁹ estremamente negativo, pari a € 171.488.252,86 sebbene sia diminuito rispetto all’esercizio precedente in cui si attestava a € -210.407.797,65 (tabella 11.17).

²⁶⁴ Cfr. tabella 11.18, limitatamente ai valori riferiti a CDP 2021, CDP 2022 e CDP 2023.

²⁶⁵ A cui si sommano quelli per la maggiore quota capitale.

²⁶⁶ Nota integrativa al Bilancio di Previsione della Regione per l’esercizio 2019/2021.

²⁶⁷ Tasso di interesse implicito nella struttura dei rendimenti per scadenza relativo a un futuro periodo di tempo.

²⁶⁸ Il Tasso Costo Finale Sintetico Presunto a Carico dell’Ente risulta determinato secondo la seguente formula: TFSCFS= [(Interessi su debito sottostante+/-Differenziali swap)*36000] / [(Nominale * 365)].

²⁶⁹ Valore di mercato.

Tabella 11.17 - Mark to market dei derivati

Operazione sottostante	Controparte SWAP	31/12/2017	30/06/2018	31/12/2018	31/03/2019
Mutuo CDP scadenza 2021	NOMURA	-70.813.210,00	-62.750.745,00	-54.419.778,00	-54.575.627,00
Mutuo CDP scadenza 2022	BNL	-24.834.115,11	-22.717.646,74	-20.485.301,18	-20.568.272,70
	Merril Lynch	-51.410.426,00	-46.773.814,00	-42.124.453,46	-42.285.837,88
	TOTALE 2022	-76.244.541,11	-69.491.460,74	-62.609.754,64	-62.854.110,58
Mutuo CDP scadenza 2023	Deutsche	-35.441.310,59	-33.022.773,10	-30.473.066,70	-30.716.068,51
	UniCredit	-27.908.735,95	-25.993.064,54	-23.985.653,52	-24.170.666,23
	TOTALE 2023	-63.350.046,54	-59.015.837,64	-54.458.720,22	-54.886.734,74
TOTALE COMPLESSIVO		-210.407.797,65	-191.258.043,38	-171.488.252,86	-172.316.472,32

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell’economia

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

Al riguardo va ribadito che la tutela della finanza pubblica imponga misure prudenziali ulteriori rispetto a quelle ordinariamente adottate dagli operatori privati.

La Corte Costituzionale ha ribadito, con la sentenza n. 70 del 2012, che le operazioni in derivati presentano ampi profili di aleatorietà, in grado di pregiudicare il complesso delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti per il raggiungimento di finalità di generale interesse per la collettività²⁷⁰.

Le peculiari caratteristiche di tali strumenti, pertanto, impongono, anche nelle contrattazioni in cui siano parte gli enti territoriali, specifiche e più mirate cautele, da adottarsi non soltanto nel momento dell’accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche nel corso della gestione e della rinegoziazione dei predetti contratti.

Occorre precisare che in sede di rendiconto 2016 la Regione ha introdotto un vincolo al risultato di amministrazione pari a euro 20.500.542,78, volto alla parziale copertura dei potenziali rischi connessi ai predetti contratti derivati. Su tale accantonamento, chiaramente insufficiente, riproposto nell’ambito del risultato di amministrazione per gli esercizi 2017-2018, si ritornerà a conclusione di questo capitolo.

²⁷⁰ In questo senso si era anche espressa con la sentenza n. 52 del 2010.

Tabella 11.18 - Differenziale interessi operazioni swap anni 2005/2010

Scambio di flussi per quote di interessi a seguito di operazioni swap 2005/2010			
2005			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	9.601.868	6.707.644	2.894.223
Cassa Depositi e Prestiti 2022	8.699.842	4.957.390	3.742.452
	9.245.269	6.707.644	2.537.625
Bond Archimede	5.510.303		5.510.303
	34.932.000		34.932.000
TOTALE anno 2005	67.989.282	18.372.678	49.616.603
2006			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	11.409.837	9.816.752	1.593.085
Cassa Depositi e Prestiti 2022	10.246.086	6.181.837	4.064.248
	10.956.193	9.816.752	1.139.440
Bond Archimede	40.903.500	21.826.925	19.076.575
	34.932.000	21.140.881	13.791.119
TOTALE anno 2006	108.447.615	68.783.148	39.664.467
2007			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	15.375.992	13.830.211	1.545.782
Cassa Depositi e Prestiti 2022	13.633.192	8.223.915	5.409.276
	14.605.501	13.830.211	775.290
Bond Archimede	40.903.500		40.903.500
	34.932.000		34.932.000
TOTALE anno 2007	119.450.185	35.884.337	83.565.848
2008			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	17.187.884	17.916.471	-728.587
Cassa Depositi e Prestiti 2022	15.215.295	9.199.864	6.015.431
	16.346.640	15.890.282	456.357
Bond Archimede	40.916.666	77.644.916	-36.728.250
	34.932.000	51.647.823	-16.715.823
TOTALE anno 2008	124.598.484	172.299.356	-47.700.872
2009			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	9.690.827	19.790.854	-10.100.027
Cassa Depositi e Prestiti 2022	8.786.979	10.368.913	-1.581.934
	9.516.134	17.875.258	-8.359.124
Bond Archimede	40.890.334	46.667.434	-5.777.100
	34.932.000	43.056.829	-8.124.829
TOTALE anno 2009	103.816.274	137.759.288	-33.943.014
2010			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	3.038.145	20.455.384	-17.417.238
Cassa Depositi e Prestiti 2022	3.037.663	13.998.397	-10.960.735
	3.259.458	17.201.742	-13.942.285
Bond Archimede	20.283.653	10.072.380	10.211.274
	34.932.000	38.081.473	-3.149.473
TOTALE anno 2010	64.550.919	99.809.376	-35.258.457

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.19 - Differenziale interessi operazioni swap anni 2011/2018

2011			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	3.205.741	19.740.820	-16.535.079
Cassa Depositi e Prestiti 2022	3.478.507	16.987.861	-13.509.354
	3.804.756	17.043.270	-13.238.514
Bond Pirandello	34.932.000	32.757.843	2.174.157
TOTALE anno 2011	45.421.004	86.529.795	-41.108.790
2012			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	3.451.052	18.914.398	-15.463.345
Cassa Depositi e Prestiti 2022	3.387.425	16.177.404	-12.789.979
	3.769.656	16.289.597	-12.519.942
Bond Pirandello	34.937.491	27.082.108	7.855.384
TOTALE anno 2012	45.545.624	78.463.507	-32.917.882
2013			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	756.076	17.817.446	-17.061.370
Cassa Depositi e Prestiti 2022	975.068	15.208.112	-14.233.044
	796.618	11.109.473	-10.312.855
Bond Pirandello (estinto il 05.04.2013)	0	0	0
TOTALE anno 2013	2.527.762	44.135.032	-41.607.270
2014			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	752.177	16.356.781	-15.604.604
Cassa Depositi e Prestiti 2022	945.004	14.169.211	-13.224.207
	781.230	10.432.242	-9.651.012
TOTALE anno 2014	2.478.411	40.958.234	-38.479.822
2015			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	213.992	14.772.898	-14.558.906
Cassa Depositi e Prestiti 2022	439.092	13.036.771	-12.597.679
	382.243	9.698.371	-9.316.128
TOTALE anno 2015	1.035.328	37.508.040	-36.472.713
2016			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	0	13.060.113	-13.060.113
Cassa Depositi e Prestiti 2022	103.151	11.796.110	-11.692.959
Cassa Depositi e Prestiti 2023	114.891	9.285.639	-9.170.748
TOTALE anno 2016	218.042	34.141.862	-33.923.820
2017			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ -	€ 11.169.801,34	-€ 11.169.801,34
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ -	€ 10.411.548,13	-€ 10.411.548,13
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ -	€ 8.364.122,07	-€ 8.364.122,07
TOTALE anno 2017	€ -	€ 29.945.471,54	-€ 29.945.471,54
2018			
Denominazione operazione	Regione riceve	Regione paga	Differenza
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ -	€ 9.225.690,16	-€ 9.225.690,16
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ -	€ 9.006.074,71	-€ 9.006.074,71
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ -	€ 7.448.013,46	-€ 7.448.013,46
TOTALE anno 2018	€ -	€ 25.679.778,33	-€ 25.679.778,33
TOTALE COMPLESSIVO 2005/2018	€ 686.078.931,31	€ 910.269.903,49	-€ 224.190.972,18

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia

11.6 L'osservanza del limite d'indebitamento

Ai sensi dell'art. 62, comma 6, del decreto legislativo n. 118/2011²⁷¹, il livello massimo di spesa annuale per quote di ammortamento relative al debito finanziario non può essere superiore al 20 per cento del totale delle entrate tributarie al netto dei tributi destinati al finanziamento della sanità.

Dal "Prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento della Regione siciliana per l'anno 2018 si evince il rispetto della sopra citata norma, atteso che, su un valore di euro 5.550.089.760,70, si determina un livello massimo di spesa per mutui/obbligazioni pari ad euro 1.110.017.952,14 (corrispondente al 20 %), da cui, detraendo l'ammontare delle rate di ammortamento per mutui/obbligazioni in essere per euro 500.080.827,51 e sommando i contributi erariali sulle sopra citate rate unitamente alle quote riguardanti i debiti espressamente esclusi dal limite di indebitamento, si perviene ad un ammontare disponibile per nuove rate pari a euro 715.142.198,89²⁷² (tabella 11.20).

²⁷¹ L' art. 62, comma 6, del decreto legislativo n. 118/2011 testualmente recita: " Le Regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della legge n. 183 del 2011. Nelle entrate di cui al periodo precedente, sono comprese le risorse del fondo di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle partecipazioni al gettito derivante dalle accise. Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.

²⁷² Tali valori non tengono conto del netting negativo dei contratti derivati.

Tabella 11.20 - Limite quantitativo all'indebitamento di cui all'art. 62, comma 6, del d. lgs. n. 118/2011

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME		
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (<i>esercizio finanziario 2018</i>), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011	Dati stanziamento bilancio <i>esercizio finanziario 2018</i>	Dati Rendiconto 2018
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	€ 12.556.013.891,04	€ 11.746.447.753,76
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	€ 6.355.483.418,38	€ 6.196.357.993,06
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)	€ 6.200.530.472,66	€ 5.550.089.760,70
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI		
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	€ 1.240.106.094,53	€ 1.110.017.952,14
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12 esercizio precedente	€ 501.677.320,54	€ 500.080.827,51
F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	€ 0,00	€ 0,00
G) Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	€ 0,00	€ 0,00
H) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	€ 0,00	€ 0,00
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	€ 0,00	€ 0,00
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	€ 105.205.074,26	€ 105.205.074,26
M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)	€ 843.633.848,25	€ 715.142.198,89
TOTALE DEBITO		
Debito contratto al 31/12 es. prec. (al netto di tre Anticipazioni di liquidità ex artt. 2 e 3 D.L. 35/2013)	€ 5.287.147.358,58	€ 5.286.979.932,44
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	€ 0,00	€ 0,00
Debito autorizzato dalla Legge in esame	€ 0,00	€ 0,00
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE	€ 5.287.147.358,58	€ 5.286.979.932,44
DEBITO POTENZIALE		
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti	€ 19.633.023,17	€ 19.633.023,17
di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento	€ 0,00	€ 0,00
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento	€ 19.633.023,17	€ 19.633.023,17

Fonte: Regione siciliana - Assessorato regionale dell'economia

Sotto il profilo sostanziale, va segnalato, a partire dal 2016, il lento ma costante declino del valore dell'indebitamento sia in termini assoluti che in termini relativi e sotto quest'ultimo profilo dati indicativi sono forniti dal rapporto tra debito e PIL regionale, nonché da quello tra debito e popolazione residente.

Tabella 11.21 - Incidenza del debito sul PIL nazionale e regionale anni 2014-2018 dati in milioni di euro

	2014	2015	2016	2017	2018
Stock Debito Regione (mln €)	6.839	8.183	8.035	7.777	7.511
P.I.L. Italia (mln €)	1.616.048	1.636.372	1.672.438	1.716.935	1.756.982
P.I.L. Sicilia (mln €)	82.785	87.397	87.687	88.324	88.558
% su P.I.L. Italia	0,42%	0,50%	0,48%	0,45%	0,43%
% su P.I.L. Sicilia	8,26%	9,36%	9,16%	8,81%	8,48%

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Tabella 11.22 - Debito regionale pro capite 2014-2018 - dati in euro

Debito regionale pro capite - Variazioni percentuali rispetto anno precedente					
	2014	2015	2016	2017	2018
Debito (mln) ¹	6.839	8.183	8.035	7.777	7.511
Abitanti ²	5.094.937	5.092.080	5.074.261	5.056.641	5.026.989
Debito regionale pro capite	1.342	1.607	1.583	1.538	1.494
Var. percentuale Debito pro-capite anno precedente	16,90%	19,73%	-1,47%	-2,87%	-2,85%

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana su dati Assessorato regionale dell'economia

Il dato della durata media del debito al 31 dicembre 2018 secondo quanto riferito dalla Regione è pari a 15 anni e 3 mesi comprese le anticipazioni di liquidità (apprezzabile, specie se confrontato con il dato del debito pubblico italiano che al 31 marzo 2018 si attestava a 6 anni e 11 mesi²⁷³), mentre la durata residua è pari a 25 anni e 9 mesi.

²⁷³ Fonte: MEF, Dipartimento del tesoro.

11.7 Il rating della Regione siciliana e le refluenze sui contratti “derivati”

Nel corso del 2018 il *rating* della Regione, limitatamente *all’outlook*, ha subito talune modificazioni.

Per *Fitch Ratings* l’*outlook* da stabile (2017) diventa negativo.

Il giudizio è stabile per il 2018 – ma era negativo nel 2017 - per *Moody’s* ed è al momento confermato nonostante un annuncio di revisione periodica (*Announcement of periodic review*) nel 2019.

L’*outlook* risulta positivo per il 2018 per *Standards & Poor’s*, ma la stessa Regione ha fatto pervenire l’aggiornamento del 7 luglio 2019 che mostra una revisione delle aspettative da positive a stabili.

Il merito di credito si colloca oggi in un’area che oscilla, in relazione alle singole valutazioni, tra il livello speculativo²⁷⁴ - *Moody’s* - e quello appena superiore²⁷⁵ - S&P e Fitch - con un giudizio per queste ultime agenzie rispettivamente di uno e due *notch*²⁷⁶ superiori al “*non investment grade*²⁷⁷”.

Tabella 11.23 - Il rating assegnato alla Regione siciliana anni 2014-2019

	Moody’s	Standard e Poor’s	Fitch Ratings
2014	Ba1	BBB	BBB
	(Outlook stabile)	(Outlook negativo)	(Outlook stabile)
2015	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)
2016	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)
2017	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook negativo)	(outlook positivo)	(Outlook stabile)
2018	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook stabile)	(outlook positivo)	(Outlook negativo)
2019	Ba1	BBB-	BBB
	(Outlook stabile)	(Outlook stabile)	(Outlook negativo)

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell’economia

Anche tra il 2018 e il 2019, i giudizi espressi dalle tre agenzie hanno preso a riferimento fattori economici e finanziari, valutando negativamente l’andamento dell’economia e le

²⁷⁴ Non-investment grade speculative.

²⁷⁵ Lower medium grade.

²⁷⁶ Unità di misura della scala di rating.

²⁷⁷ Area di non investimento o speculativa; classe di rating assegnata a titoli di qualità bassa.

refluenze che tale andamento ha sulle entrate regionali, specie in considerazione dell'elevata rigidità della spesa, e positivamente gli effetti sul bilancio regionale dell'accordo di chiusura del contenzioso Stato-Regione.

Fattori di rischio sono considerati la gestione di cassa, con i suoi flussi irregolari, il crescente servizio del debito e la spesa pensionistica, nonché la debolezza dell'economia e lo stretto legame con il *rating* della Repubblica italiana.

Il mantenimento del *rating* in area "*investment grade*²⁷⁸" rileva non solo ai fini dell'accesso al mercato finanziario, ma è anche condizione da rispettare nei contratti derivati in essere.

Come già evidenziato nelle relazioni precedenti, i contratti sottoscritti con tre delle cinque controparti swap - Nomura, BNL e Deutsche Bank - prevedono una clausola di risoluzione denominata "*Additional Termination Event*" che comprende la circostanza che la Regione subisca un "*credit downgrade*²⁷⁹" da parte di S&P o di Moody's tale da portare il *rating* rispettivamente sotto BBB o Baa2, ovvero, in altro caso, scenda sotto il livello "*investment grade*".

Tali eventi si sono già verificati e rispetto a essi due banche - BNL e Deutsche Bank²⁸⁰ - tra il 2012 e il 2013, si sono formalmente²⁸¹ riservate di comunicare la chiusura anticipata dei contratti; rischio, quest'ultimo, di non poco conto in considerazione del *mark to market* negativo pari a euro 51.284.341,21. A tal proposito occorre comunque precisare che anche nel corso del 2018 le controparti bancarie non hanno dato alcun seguito a tali riserve.

In relazione all'accantonamento a copertura del predetto rischio, la Regione, per l'esercizio 2018, conferma la costituzione di un vincolo sul risultato di amministrazione pari a euro 20.500.542,78, cifra largamente insufficiente a coprire i costi di un'eventuale chiusura dei contratti in essere con BNL e Deutsche Bank.

Al riguardo la Sezione ribadisce che le risorse liberate nel biennio 2019 - 2020 dalla citata rinegoziazione dei mutui definita a fine 2018, dovranno prioritariamente confluire in un separato Fondo destinato all'estinzione dei derivati e al quale si potrà eventualmente attingere anche in caso di risoluzione dei contratti stipulati con le predette due controparti²⁸².

²⁷⁸ Classe di *rating* assegnata a titoli di qualità medio alta.

²⁷⁹ Retrocessione del merito di credito.

²⁸⁰ Oltre a RBS che ha già risolto consensualmente il contratto per le medesime ragioni.

²⁸¹ Deutsche Bank con nota del 6 settembre 2012 e BNL con nota del 24 luglio 2013.

²⁸² La Sezione ritiene, viceversa, stante la sua genesi, che il Fondo rischio derivati già costituito debba intendersi destinato, esclusivamente, alla copertura del rischio dei due contratti per i quali le controparti hanno manifestato l'intenzione di avvalersi della clausola di risoluzione.

12. LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI: PROFILI PROGRAMMATICI, FINANZIARI, GESTIONALI E DI CONTROLLO DEI PROGRAMMI OPERATIVI

SOMMARIO 12.1 *Considerazioni introduttive*. 12.2 *La Politica di coesione 2014-2020*. 12.3 *Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020*. 12.4 *Il Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2020*. 12.5 *Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020*. 12.6 *Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (FEAMP) 2014-2020*. 12.7 *L'attività di audit*. 12.8 *Alcune annotazione conclusive di natura contabile*.

12.1 Considerazioni introduttive

Il Nel triennio di programmazione economico-finanziaria 2018-2020²⁸³ si consolida la visione strategica imperniata sull'accelerazione dell'utilizzo delle risorse derivanti dal bilancio dell'Unione europea per l'attuazione della Politica di coesione socio-economica e di quelle aggiuntive a carattere nazionale, nella piena consapevolezza che, nel quadro di un bilancio regionale reso asfittico dall'elevata incidenza della spesa di natura obbligatoria e dal fardello del ripiano del disavanzo pregresso, i principali fattori di sviluppo e crescita dell'economica regionale non possano prescindere dal sapiente, razionale e tempestivo impiego dei mezzi finanziari di provenienza esogena per la pianificazione degli investimenti necessari al tessuto produttivo, al mercato del lavoro e al sistema delle infrastrutture.

Come segnalato nella relazione di accompagnamento al precedente giudizio di parificazione²⁸⁴, nel corso del terzo anno dall'inizio della programmazione 2014-2020, la Sicilia palesava ancora un preoccupante ritardo nello stato di avanzamento finanziario della spendita dei Fondi strutturali e di Investimento (di seguito fondi SIE), con elevato rischio di disimpegno automatico delle risorse per l'eventuale mancato raggiungimento dei *target* intermedi richiesti dalla normativa a garanzia dell'efficienza della spesa e della reale efficacia dei Programmi²⁸⁵.

Tra le regioni meno sviluppate dell'Unione europea, la Sicilia, pur connotandosi quale luogo geografico di maggiore elezione per la destinazione delle risorse finanziarie comunitarie

²⁸³ Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2018-2020, approvato con delibera della Giunta regionale n. 77 del 13 febbraio 2018.

²⁸⁴ § 9 della *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 2017*, approvata con decisione n. 4/2018/SSRR/PARI del 20 luglio 2018.

²⁸⁵ Per alcune valutazioni sul ritardo della Sicilia rispetto ai traguardi della Strategia Europa 2020, cfr. Agenzia per la Coesione Territoriale, *Analisi socio-economica del territorio italiano e delle risorse per le politiche di coesione, Schede regionali-Sicilia*, n. 3 febbraio 2019, pubblicato in www.agenziacoesione.gov.it/conti-pubblici-territoriali.

ancorate agli obiettivi primari di crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa, nella metà del 2018 si assestava su livelli di spesa inappaganti nel confronto con le altre regioni italiane²⁸⁶.

Quale principale fattore ostativo al ritardo accumulato nel periodo deve annoverarsi, in particolare, la strutturale debolezza dell'apparato organizzativo, specialmente sotto il profilo dell'inadeguatezza delle competenze professionali interne rispetto all'attuazione dei complessi processi decisionali, richiedenti, nella maggior parte dei casi, conoscenze altamente specialistiche.

Sulla base della consapevolezza maturata attraverso l'esperienza dei pregressi periodi di programmazione, la Commissione europea ha, conseguentemente, considerato indispensabile l'adozione di uno specifico strumento teso al rafforzamento della capacità amministrativa, quale pre-condizione per l'avvio dell'attuale fase della politica di coesione.

Al momento della conclusione dell'Accordo di Partenariato²⁸⁷, pertanto, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, d'intesa con la Commissione, ha delineato le principali direttive sul contenuto necessario del c.d. Piano di Rafforzamento Amministrativo, al quale tutte le altre amministrazioni sono tenute ad attenersi nella stesura dei propri atti generali di pianificazione²⁸⁸.

Attualmente all'interno dell'Amministrazione regionale, il potenziamento dell'efficienza organizzativa, professionale e gestionale attraversa la sua seconda fase di implementazione con il PRA-II²⁸⁹.

In considerazione del consistente arretramento sull'attuazione finanziaria dei Programmi in corso, l'esercizio 2018 ha costituito il momento nevralgico per un'inversione di tendenza, con una concertazione di energie che ha coinvolto trasversalmente l'intera amministrazione regionale.

²⁸⁶ Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2018 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, approvata con deliberazione n. 1 del 9 gennaio 2019. Alla data del 31 dicembre 2017, in Sicilia si registravano impegni per l'1,31% e pagamenti per lo 0,15% sull'ammontare delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020, contro la media più elevata delle regioni italiane meno sviluppate, pari, rispettivamente, all'11,82% e al 4,64%. Quanto al Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2020, gli impegni si assestavano sul 6,41% e i pagamenti sul 3,21%, rispetto alla media delle regioni italiane meno sviluppate, pari, rispettivamente, al 10,02% e al 6,27%.

²⁸⁷ L'Accordo di Partenariato 2014-2020 tra l'Italia e la Commissione europea è stato adottato il 29 ottobre 2014 e successivamente modificato l'8 febbraio 2018, a seguito dell'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale.

²⁸⁸ Il PRA si presenta come un documento di pianificazione in cui si definiscono azioni specifiche di semplificazione e di adeguamento tecnico-amministrativo, regolatorio e organizzativo per conseguire obiettivi di miglioramento nella gestione dei Programmi Operativi e, in generale, nei procedimenti amministrativi relativi alle politiche di sviluppo.

²⁸⁹ In Sicilia, il PRA ha seguito un percorso di definizione particolarmente laborioso e, dopo numerose interlocuzioni con la Commissione Europea e con il valutatore indipendente, è stato approvato definitivamente con la delibera di Giunta regionale n. 333 del 18 ottobre 2016. La seconda fase ha preso avvio con la successiva deliberazione n. 384 del 19 ottobre 2018, parzialmente rettificata e integrata dalla deliberazione n. 525 del 18 dicembre 2018.

12.2 La Politica di coesione 2014-2020

La Politica di coesione socio-economica dell'Unione europea, imperniata sullo spirito solidaristico promanante dalle fonti primarie del diritto comunitario, si proietta verso l'orizzonte della crescita equilibrata, sostenibile e armoniosa degli Stati membri e della progressiva riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee (art. 174 TFUE), per mezzo dell'assegnazione di risorse finanziarie derivanti dal bilancio dell'Unione europea (artt. 175-178 TFUE), ordinariamente distribuite su una Programmazione di durata settennale, a integrazione di quelle nazionali²⁹⁰.

Il periodo di Programmazione 2014-2020 rinviene una disciplina generale e unitaria all'interno del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante le disposizioni comuni ai Fondi strutturali e di Investimento (SIE), e precisamente: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo di Coesione (FC), Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

Singoli regolamenti declinano disposizioni a carattere particolare in relazione alla specificità di ciascun Fondo.

La nuova Politica di coesione 2014-2020, attraverso i fondi SIE, volge lo sguardo verso due macro-obiettivi. In particolare:

1) l'obiettivo "*Investimenti per la crescita e l'occupazione*" è teso ad abbracciare l'intero territorio dell'Unione, sebbene con gradi di intensità dell'assistenza finanziaria calibrati sugli indicatori economici che connotano le diverse aree geografiche, differenziando le regioni meno sviluppate (con Pil pro-capite medio inferiore al 75% della media UE) da quelle più sviluppate (il cui Pil pro-capite medio supera il 90% della media UE) o in regime di transizione (con Pil pro-capite medio compreso tra il 75% e il 90% della media UE);

2) l'obiettivo "*Cooperazione Territoriale Europea*" interviene in specifiche zone frontaliere, dislocate lungo i confini interni ed esterni dell'UE o in ambito transnazionale.

Nella necessità che la gestione delle risorse finanziarie sia improntata a reali criteri di tempestività, incisività ed efficienza, l'attuale ciclo di programmazione ha determinato un

²⁹⁰ In base al principio dell'addizionalità, le risorse comunitarie sono aggiuntive alle normali fonti di finanziamento delle diverse politiche economiche condotte da ogni Stato membro. I contributi erogati attraverso i Fondi, dunque, non sostituiscono la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno Stato membro nelle regioni interessate. L'Italia ha istituito specifici Fondi nazionali destinati a concorrere all'attuazione delle Politiche di coesione (delibera del CIPE n. 10/2015), come il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e le risorse nazionali del Fondo di Rotazione per i Programmi complementari di Azione e Coesione (PAC).

insieme di regole che costituiscono gli architravi del sistema di spesa (si tratta delle cosiddette *condizionalità*).

Con l'adozione del principio di condizionalità, il trasferimento allo Stato membro della gestione delle risorse messe a disposizione dal bilancio comunitario è subordinato, anteriormente all'avvio della programmazione, alla sussistenza di taluni fattori normativi e strumentali in grado di consentire ai Fondi SIE di esplicare il massimo beneficio.

La gestione dei Fondi SIE, pertanto, è concessa allo Stato membro qualora esso garantisca particolari requisiti iniziali nell'assetto normativo, amministrativo e organizzativo (*condizionalità ex ante*)²⁹¹. Questi ultimi possono presentare carattere generale, così da essere intesi quali fattori di contesto atti a concorrere al complessivo processo di attuazione dei Programmi, oppure essere afferenti a uno specifico ambito tematico di investimento²⁹².

Lo Stato membro, inoltre, deve palesare la propria capacità gestionale anche nel corso della realizzazione della spesa, comprovando il raggiungimento di precisi risultati predeterminati sin dall'origine dell'avvio del Programma (*condizionalità ex post*)²⁹³, ivi incluso il soddisfacimento di parametri a carattere finanziario e macroeconomico (*condizionalità macroeconomiche*).

In tal modo, attraverso i SIE è imposto allo Stato membro un adeguamento delle politiche nazionali alla rinnovata governance economica europea disciplinata dal nuovo Patto di stabilità e crescita, stabilendo un legame più stretto tra politica di coesione e governance economica dell'Unione²⁹⁴.

Particolarmente rilevante è l'innovazione determinata dall'introduzione del sistema delle *condizionalità ex post*, attraverso il quale è riconosciuta allo Stato membro l'erogazione di un'ulteriore provvista finanziaria (c.d. riserva di efficacia o di performance), pari al 6% dell'ammontare della dotazione dei Fondi SIE, da riallocare sui Programmi e gli Assi prioritari che abbiano pienamente raggiunto i propri obiettivi intermedi.

Per tale scopo, in relazione a ciascun Programma operativo, è individuato il "*quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione*" con i corrispondenti target intermedi e finali²⁹⁵.

²⁹¹ Art. 19 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

²⁹² Tra gli altri, rientrano nella prima categoria: la presenza di una normativa antidiscriminazione risultante da un'effettiva ed efficace attuazione delle direttive comunitarie in materia; l'esistenza di atti normativi e di organizzazione che garantiscano la parità di genere, nonché i diritti delle persone disabili; la piena applicazione della normativa europea in materia di contratti pubblici e di aiuti di Stato; la presenza di una legislazione ambientale adeguata; la sussistenza di indicatori utili alla valutazione dell'impatto degli investimenti.

²⁹³ Artt. 20, 21 e 22 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

²⁹⁴ Art. 23 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

²⁹⁵ Allegato II del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

La Commissione, in un momento intermedio della programmazione²⁹⁶, in cooperazione con ogni Stato membro, verifica il conseguimento dei target intermedi esaminando le informazioni e le valutazioni fornite nelle *Relazione annuale di attuazione*. All'esito di tale ricognizione, la Commissione approva una decisione finalizzata all'assegnazione della predetta riserva di efficacia, oppure, al verificarsi di gravi ritardi o inadempienze, alla sospensione, in tutto o in parte, dei pagamenti intermedi²⁹⁷.

Per la realizzazione dei diversi Programmi Operativi Regionali (POR) della Sicilia, il ciclo di programmazione 2014-2020 destina le seguenti risorse così suddivise in relazione ai distinti fondi SIE:

- 4,27 miliardi di euro per il PO del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) (con un tasso di cofinanziamento europeo inizialmente del 75%, attualmente elevato all'80%);
- 820 milioni di euro per il PO del Fondo Sociale Europeo (FSE) (tasso di cofinanziamento europeo del 75%);
- 2,17 miliardi di euro per il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) del Fondo Europeo Agricolo Sviluppo Rurale (FEASR) (tasso di cofinanziamento europeo del 60,5%).

Altri 255 milioni di euro provengono dal Programma Operativo Nazionale (PON) Metro per le tre città metropolitane di Palermo, Catania e Messina.

Ad essi si aggiungono gli interventi finanziati nella regione con gli altri PON dei fondi strutturali UE, incluso il Fondo Europeo Ambiente Marittimo e Pesca (FEAMP).

Come già precedentemente evidenziato, la nuova politica di coesione 2014-2020, è rivolta ai due macro-obiettivi "*Investimenti per la crescita e l'occupazione*" e "*Cooperazione territoriale europea*", cui concorrono sinergicamente tutti i Fondi SIE, ulteriormente declinati nei seguenti 11 obiettivi tematici²⁹⁸, con relative condizionalità:

- Obiettivo Tematico 1 "*Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione*" (R&S)²⁹⁹;
- Obiettivo Tematico 2 "*Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché l'impiego e la qualità delle medesime*" (Agenda digitale)³⁰⁰;

²⁹⁶ Nell'anno 2019, in base all'art. 21 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

²⁹⁷ Art. 22 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

²⁹⁸ Art. 9 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

²⁹⁹ Condizionalità: (a) esistenza di una strategia di specializzazione intelligente nazionale o regionale in linea con il programma di riforma nazionale che eserciti un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione; (b) esistenza di un piano pluriennale per la programmazione di bilancio e la definizione delle priorità di investimento.

³⁰⁰ Condizionalità: (a) quadro politico strategico dedicato alla crescita digitale, per stimolare servizi privati e pubblici accessibili; (b) piani nazionali o regionali per reti NGN che tengano conto delle azioni regionali al fine di raggiungere gli obiettivi dell'UE di accesso a Internet ad alta velocità.

- Obiettivo Tematico 3 *“Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP)”*³⁰¹;
- Obiettivo Tematico 4 *“Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori”*³⁰²;
- Obiettivo Tematico 5 *“Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi”*³⁰³;
- Obiettivo Tematico 6 *“Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse”*³⁰⁴;
- Obiettivo Tematico 7 *“Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete”*³⁰⁵;
- Obiettivo Tematico 8 *“Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori”*³⁰⁶;
- Obiettivo Tematico 9 *“Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni discriminazione”*³⁰⁷;
- Obiettivo Tematico 10 *“Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente”*³⁰⁸;

³⁰¹ Condizionalità: realizzazione di azioni specifiche per sostenere la promozione dell'imprenditorialità tenendo conto dello Small Business Act (SBA).

³⁰² Condizionalità: (a) realizzazione di azioni volte a promuovere il miglioramento efficace in termini di costi dell'efficienza negli usi finali dell'energia e investimenti efficaci in termini di costi nell'efficienza energetica in sede di costruzione o di ristrutturazione degli edifici; (b) realizzazione di azioni volte a promuovere la cogenerazione di calore ed energia ad alto rendimento; (c) realizzazione di azioni volte a promuovere la produzione e la distribuzione di fonti di energia rinnovabili.

³⁰³ Condizionalità: esistenza di valutazioni nazionali o regionali dei rischi ai fini della gestione delle catastrofi, che tengono conto dell'adattamento al cambiamento climatico.

³⁰⁴ Condizionalità: (a) esistenza di una politica dei prezzi dell'acqua che preveda adeguati incentivi per gli utilizzatori a usare le risorse idriche in modo efficiente e un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua; (b) promozione di investimenti economicamente ed ecologicamente sostenibili nel settore dei rifiuti, in particolare, attraverso la definizione di piani di gestione dei rifiuti conformi alla direttiva 2008/98/CE.

³⁰⁵ Condizionalità: (a) esistenza di uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti conformemente all'assetto istituzionale degli Stati membri; (b) esistenza, nell'ambito di uno o più piani o quadri generali dei trasporti, di una sezione specifica dedicata allo sviluppo delle ferrovie conformemente all'assetto istituzionale degli Stati membri; (c) esistenza, all'interno uno o più piani o quadri generali dei trasporti, di una sezione specifica sulla navigazione interna e sul trasporto marittimo, sui porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali; (d) esistenza di piani generali per investimenti nell'ambito delle infrastrutture di sistemi intelligenti per l'energia e di misure normative, che contribuiscono a migliorare l'efficienza energetica e la sicurezza dell'approvvigionamento.

³⁰⁶ Condizionalità: (a) definizione e attuazione di politiche attive per il mercato del lavoro alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (b) esistenza di un quadro politico strategico per il sostegno alle nuove imprese; (c) modernizzazione e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (d) definizione di politiche per l'invecchiamento attivo alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (e) esistenza di politiche mirate a favorire l'anticipazione e la gestione efficace del cambiamento e della ristrutturazione; (f) esistenza di un quadro d'azione strategica per la promozione dell'occupazione giovanile, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani.

³⁰⁷ Condizionalità: (a) esistenza e attuazione di un quadro politico strategico nazionale per la riduzione della povertà ai fini dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro alla luce degli orientamenti in materia di occupazione; (b) esistenza di un quadro politico strategico nazionale per l'inclusione dei Rom; (c) esistenza di un quadro politico strategico nazionale o regionale per la sanità che garantisca la sostenibilità economica.

³⁰⁸ Condizionalità: (a) esistenza di un quadro politico strategico inteso a ridurre l'abbandono scolastico (ESL); (b) esistenza di un quadro politico strategico nazionale o regionale per aumentare il numero di studenti che conseguono un diploma di

- Obiettivo Tematico 11 *“Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente”*³⁰⁹.

La dotazione finanziaria del FESR è destinata al finanziamento delle azioni comprese in tutti gli 11 obiettivi sopra elencati, con particolare attenzione, tuttavia, per gli obiettivi tematici da 1 a 4, che, costituendo le principali priorità dello specifico Programma, intercettano le risorse più significative.

Quanto al FSE, costituiscono le principali priorità del Programma gli obiettivi da 8 a 11.

12.3 Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) 2014-2020

Il PO FESR Sicilia 2014/2020 è stato, inizialmente, adottato dalla Commissione europea con la decisione n. 5904(C) del 17 agosto 2015, cui ha fatto seguito la deliberazione della Giunta regionale n. 267 del 10 novembre 2015.

La sua più recente rivisitazione è l'esito della deliberazione della Giunta regionale n. 141 del 24 aprile 2019, a seguito dell'adozione da parte della Commissione europea della decisione n. 8989(C) del 18 dicembre 2018 che ha elevato alla misura dell'80% la quota del sostegno a carico del bilancio comunitario.

Si riproduce, di seguito, il piano finanziario attualmente in atto per l'intero periodo settennale, distinto per Asse prioritario³¹⁰ e corrispondente dotazione finanziaria principale e premialità di performance, per un totale di circa 4,27 miliardi di euro.

istruzione terziaria e per innalzare la qualità e l'efficienza dell'istruzione terziaria; (c) esistenza di un quadro politico strategico nazionale e/o regionale per l'apprendimento permanente; (d) esistenza di un quadro politico strategico nazionale o regionale per innalzare la qualità e l'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione professionale.

³⁰⁹ Condizionalità: esistenza di un quadro politico strategico inteso a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro, compresa una riforma dell'amministrazione pubblica.

³¹⁰ Gli Assi Prioritari in cui sono articolati i Programmi Operativi corrispondono, in linea generale, agli Obiettivi Tematici individuati dall'art. 9 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Tabella n. 12.1 – Dotazione finanziaria del PO FESR 2014-2020 distinta per Asse

ASSE	DOTAZIONE PRINCIPALE		RISERVA DI EFFICACIA (6%)		FINANZIAMENTO TOTALE
	SOSTEGNO DELL'UE (80%)	QUOTA NAZIONALE	SOSTEGNO DELL'UE (80%)	QUOTA NAZIONALE	
1	321.834.687,00	80.458.672,00	21.054.492,00	5.263.623,00	428.611.474,00
2	241.165.618,00	60.291.405,00	15.777.105,00	3.944.276,00	321.178.404,00
3	470.145.846,00	117.536.461,00	30.757.039,00	7.689.260,00	626.128.606,00
4	794.570.147,00	198.642.537,00	51.980.944,00	12.995.236,00	1.058.188.864,00
5	207.880.208,00	51.970.052,00	13.599.566,00	3.399.892,00	276.849.718,00
6	349.729.598,00	87.432.399,00	22.879.383,00	5.719.846,00	465.761.226,00
7	481.279.264,00	120.319.816,00	31.485.389,00	7.871.347,00	640.955.816,00
9	152.045.675,00	38.011.419,00	9.946.859,00	2.486.715,00	202.490.668,00
10	116.555.493,00	29.138.873,00	7.625.084,00	1.906.271,00	155.225.721,00
AT	78.118.621,00	19.529.655,00			97.648.276,00
TOTALE GENERALE					4.273.038.773,00

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti sull'allegato alla delibera Giunta regionale n. 141 del 24 aprile 2019

L'anno 2018 ha rappresentato il primo orizzonte temporale nel quale verificare il rispetto degli obiettivi di efficacia della spesa imposti dall'ordinamento comunitario, secondo la regola del c.d. "n+3"³¹¹.

Come esposto nella relazione allegata alla decisione di parificazione del Rendiconto generale per il 2017, al momento della chiusura del precedente esercizio finanziario l'attuazione del Programma si trovava in uno stato di allarmante ritardo, atteso che, nel mese di dicembre del 2017, la prima domanda di pagamento intermedio presentata alla Commissione europea era circoscritta all'esiguo importo di poco più di 6 milioni di euro³¹², con il paventato rischio di incorrere nel meccanismo del "disimpegno automatico" dei trasferimenti.

Per il PO FESR della Regione siciliana, l'operatività del meccanismo di verifica di efficacia della gestione della spesa avrebbe potuto determinare una sottrazione di risorse nella misura corrispondente alla differenza tra l'importo certificato alla data del 31 dicembre 2018 e l'obiettivo prefissato al momento dell'avvio della nuova programmazione, stabilito in circa

³¹¹ Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state richieste con le note istruttorie n. 17 del 29 aprile 2019, n. 21 del 29 aprile 2019 e n. 119 del 3 ottobre 2019 e acquisite con le conseguenti risposte n. 6728 del 17 maggio 2019 e n. 13190 del 10 ottobre 2019 del Dipartimento della Programmazione, nella qualità di Autorità di Gestione del PO FESR Sicilia, e n. 1489 del 17 maggio 2019 dell'Autorità di Certificazione.

³¹² In particolare, per il periodo contabile compreso tra il 1° luglio 2017 e il 30 giugno 2018, ai sensi dell'articolo 135 del Regolamento (UE) n. 1303 del 2013, l'Autorità di certificazione ha presentato una domanda di pagamento pari a € 6.380.137,78 per spese certificate sull'Asse 4, in relazione al Grande Progetto (GP) "Prolungamento della rete ferroviaria nella tratta metropolitana di Catania dalla Stazione Centrale all'Aeroporto - Tratta Stesicoro - Aeroporto (Lotto 1)".

719,6 milioni di euro, oltre alla definitiva perdita della *chance* di conseguire la premialità degli ulteriori 274 milioni di euro da riallocare sugli obiettivi tematici maggiormente performanti.

Tutti i Programmi, infatti, soggiacciono al principio per il quale sono disimpegnati gli importi connessi a un impegno sul bilancio comunitario laddove non coperti da un prefinanziamento o da una richiesta di pagamento entro un determinato intervallo temporale³¹³.

La Commissione, in particolare, procede al disimpegno della parte dell'importo che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma operativo, o per la quale non sia stata presentata una domanda conforme alle disposizioni³¹⁴.

L'esiguità della spesa certificata, a conclusione del 2017, ha trovato genesi in una molteplicità di fattori ostativi endogeni, principalmente imputabili a una debolezza dell'apparato organizzativo dell'amministrazione regionale.

Hanno costituito indubbiamente condizioni avverse: il riassetto degli uffici, l'incessante rotazione del personale dirigenziale (soprattutto in conseguenza dell'avvicendamento degli organi del potere esecutivo), la consistente fuoriuscita, per motivi di quiescenza, di risorse umane con professionalità consolidate nel settore di pertinenza non bilanciata da un adeguato ricambio generazionale, la concentrazione sulle medesime strutture organizzative dei molteplici incumbenti richiesti dalla contemporanea gestione di più Programmi sia comunitari sia nazionali (es. POC, FSC, PAC, Patto per il Sud), riferibili anche periodi precedenti (2000-2006 e 2007-2013).

Ulteriore impedimento di natura interna è ravvisabile nel nodo, ancora irrisolto, del mancato soddisfacimento della condizionalità *ex ante* correlata all'Obiettivo Tematico n. 6 (*tutela ambientale*), scaturente dalla mancata redazione di un *Piano regionale per la Gestione dei Rifiuti* coerente con la normativa comunitaria di settore (Direttiva n. 2008/98/CE), con conseguente determinazione della Commissione di non dare corso ai pagamenti relativi alle azioni 6.1.1, 6.1.2 e 6.1.3 (misure di prevenzione, raccolta differenziata, impianti di gestione rifiuti) per un valore complessivo di 108 milioni di euro.

³¹³ Art. 86 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

³¹⁴ Art. 136 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

La questione, ad ogni modo, palesa ragioni di allarme a prescindere dalle ripercussioni sui traguardi del Programma in corso, considerata la sua primaria importanza per le ricadute in termini di salvaguardia delle risorse ambientali e sulle condizioni di salute e benessere dei cittadini.

Sul versante delle circostanze esogene che hanno concorso alla claudicante partenza del Programma, occorre evidenziare il peso della *performance* finanziaria negativa di taluni Grandi Progetti (GP) su cui, inizialmente, si concentravano le principali aspettative per il raggiungimento delle prestazioni più significative in termini di spesa dei trasferimenti comunitari, atteso il ruolo centrale dell'obiettivo di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva all'interno della strategia dell'Unione³¹⁵.

Trattasi, in particolare, dei seguenti Grandi Progetti, la cui realizzazione ha subito considerevoli ritardi, rispetto agli iniziali cronoprogrammi, per inadempimenti da ascrivere all'esclusiva responsabilità degli operatori economici affidatari dei contratti di lavori pubblici:

- *“Chiusura dell’anello ferroviario di Palermo I tratta Giachery-Politeama”*;
- *“Tratta ferroviaria Ogliastrillo-Castelbuono”*;
- *“Interporto di Termini Imerese”*.

Per quest'ultimo progetto, è in corso di valutazione l'opportunità di disporre la disimputazione dal Programma.

In considerazione del consistente arretramento sull'attuazione finanziaria del Programma in corso, l'esercizio finanziario 2018, pertanto, ha costituito il momento nevralgico per un'inversione di tendenza, con una concertazione di energie che ha coinvolto trasversalmente l'intera amministrazione regionale, d'intesa con la Commissione europea e la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Ministero per il Sud.

Gli sforzi profusi hanno, così, segnato il positivo conseguimento del primo cruciale indicatore finanziario di efficacia della spesa richiesto dalla Commissione, raggiungendo il traguardo di 719 milioni di euro di certificazione della spesa alla data del 31 dicembre 2018, rappresentato dal seguente quadro sintetico.

³¹⁵ I Grandi Progetti trovano definizione nell'art. 100 del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Essi si sostanziano in operazioni comprendenti una serie di opere, attività o servizi, in sé intesi a realizzare un'azione indivisibile di precisa natura economica o tecnica, che ha finalità chiaramente identificate e per la quale il costo ammissibile complessivo superi 50 milioni di euro, e, nel caso di operazioni che contribuiscono all'obiettivo tematico n. 7 (sistemi di trasporto sostenibili e principali infrastrutture di rete), con costo ammissibile complessivo superiore a 75 milioni di euro.

Tabella n. 12.2 – Spesa certificata al 31.12.2018 del PO FESR 2014-2020 distinta per Asse

ASSE	DIPARTIMENTO	DOTAZIONE FINANZIARIA ASSE	IMPORTO PROCEDURE ATTIVATE	(di cui) RISORSE TERRITORIALIZZATE	CERTIFICAZIONE SPESA AL 31.12.2018
1	ATTIVITA' PRODUTTIVE	428.611.474,00	342.195.505,00	13.333.333,00	11.980.126,00
2	ARIT	321.178.404,00	247.413.402,00	34.579.847,00	75.067.589,00
3	ATTIVITA' PRODUTTIVE	529.889.090,00	509.058.998,00	48.454.691,00	4.984.382,00
	FINANZE	96.239.516,00	102.655.484,00	0,00	25.663.871,00
4	INFRASTRUTTURE	534.001.419,00	654.470.325,00	102.000.000,00	163.559.720,00
	ENERGIA	524.187.444,00	315.143.904,00	207.815.124,00	31.818.203,00
5	PROTEZIONE CIVILE	49.567.250,00	70.407.326,00	1.378.736,00	21.055.327,00
	AMBIENTE	227.282.468,00	178.613.367,00	45.103.290,00	10.353.808,00
6	ACQUA E RIFIUTI	259.429.004,00	141.535.624,00	0,00	44.876.565,00
	TURISMO	30.274.479,00	10.692.641,00	7.955.426,00	5.427.215,00
	AMBIENTE	105.634.646,00	104.581.665,00	0,00	0,00
	BENI CULTURALI	70.423.097,00	62.286.851,00	11.917.054,00	2.550.220,00
7	INFRASTRUTTURE	640.955.816,00	700.221.000,00	68.368.620,00	276.064.235,00
9	PIANIFICAZIONE STRAT.	11.640.064,00	4.175.226,00	8.240.842,00	0,00
	INFRASTRUTTURE	81.952.564,00	88.436.665,00	42.780.267,00	16.161.163,00
	ATTIVITA' PRODUTTIVE	4.048.414,00	0,00	0,00	0,00
	FAMIGLIA	104.849.626,00	57.480.327,00	38.312.224,00	5.238.035,00
10	ISTRUZIONE	155.225.724,00	147.225.724,00	8.000.000,00	22.211.692,00
AT	PROGRAMMAZIONE	97.648.276,00	63.328.651,00	0,00	2.038.335,00
TOTALE		4.273.038.775,00	3.799.922.685,00	638.239.454,00	719.050.486,00

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione del PO FESR 2014-2020

Nel corso dell'esercizio finanziario 2018, al fine di preservare il conseguimento dei target di efficacia della spesa, l'Autorità di Coordinamento dell'Autorità di Gestione (nella trattazione a seguire, semplicemente AcAdG), incardinata presso la Presidenza - Dipartimento regionale della Programmazione, ha individuato alcuni adeguamenti del Programma Operativo, attraverso un percorso condiviso con i Servizi della Commissione europea e con l'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Innanzitutto, è stata concordata la revisione delle misure percentuali di cofinanziamento del Programma, attraverso l'elevazione dal 75% all'80% del contributo posto a carico del bilancio comunitario, con contestuale riduzione del cofinanziamento nazionale dal 25% al 20%, avvalendosi della facoltà disciplinata dall'art. 120 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 per il quale il limite minimo del cofinanziamento pubblico nazionale dei Programmi operativi delle regioni meno sviluppate non deve collocarsi al di sotto del quinto.

La complessiva riduzione della dotazione finanziaria del Programma, pari a circa 285 milioni di euro³¹⁶, ha, conseguentemente, determinato la ricollocazione di maggiori risorse sul Programma Operativo Complementare (POC) 2014-2020, come da delibera del CIPE 25 ottobre 2018, n. 51, *Accordo di partenariato 2014 - 2020, cofinanziamento nazionale dei programmi europei e*

³¹⁶ Il valore esprime la differenza tra l'iniziale provvista del Programma per € 4.557.908.025 e l'attuale quadro finanziario, assestato al totale di € 4.273.038.773.

programmazione degli interventi complementari, preso atto del precedente impegno dello Stato di concorrere al finanziamento dei Programmi di azione e coesione regionali attraverso le maggiori risorse rese disponibili sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 1987³¹⁷.

La rivisitazione delle misure di partecipazione al sostegno finanziario ha consentito il ridimensionamento del target "n+3" alla minore soglia di 674 milioni di euro, con una riduzione pari a circa 45 milioni di euro rispetto ai livelli di *performance* definiti in fase di avvio del Programma (719 milioni di euro).

In secondo luogo, con decisione concordata con la Commissione europea nel corso dell'annuale sessione del Comitato di Sorveglianza, sono stati imputati al Programma due Grandi Progetti, ossia l'"Itinerario Agrigento-Caltanissetta- adeguamento a 4 corsie della SS 640" (in parte, ricadente sul PO FESR 2007-2013)³¹⁸ e il "Raddoppio ferroviario Palermo – Carini, tratta B Notarbartolo – La Malfa", consentendo, pertanto, di registrare una certificazione di spesa pari, rispettivamente, a circa 266 milioni di euro sull'Asse 7³¹⁹ e di 157 milioni di euro sull'Asse 4³²⁰.

Tale operazione si è mostrata cruciale, ove si consideri che la sola certificazione della spesa ascrivibile ai due GP è pari a circa il 59% del totale dell'obiettivo ottenuto alla data del 31 dicembre 2018.

Occorre, tuttavia, rilevare che la Commissione europea ha formulato alcune osservazioni critiche sul GP "Raddoppio ferroviario Palermo – Carini, tratta B Notarbartolo – La Malfa"³²¹ e, in considerazione della complessità delle interlocuzioni in corso, è stata valutata l'opportunità di ritirare il progetto dalla certificazione. Tale circostanza non ha, comunque, determinato effetti sul superamento del target intermedio.

³¹⁷ L'impegno è riconducibile alla delibera del CIPE 28 gennaio 2015, n. 10, *Definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei per il periodo di programmazione 2014-2020 e relativo monitoraggio. Programmazione degli interventi complementari di cui all'articolo 1, comma 242, della legge n. 147/2013 previsti nell'accordo di partenariato 2014-2020*.

³¹⁸ Con la decisione della Commissione europea n. 5819 C(2015) del 13 agosto 2015 è stato approvato il contributo finanziario del FESR 2007/2013 (Obiettivo operativo 1.1.2) per il Grande Progetto "Itinerario Agrigento – Caltanissetta: Adeguamento a 4 corsie della SS.640 – di Porto Empedocle secondo tratto fino al Km.74+300-Svincolo A19", codice CUP F91B09000070001, nella misura di € 162.579.926,06 sul totale dell'importo di € 990.032.434,69 (con differenza a carico delle risorse nazionali). Con successiva decisione n. 8144 C(2018) del 28 novembre 2018, l'intervento è stato posto a cavallo sul PO FESR 2014-2020 e la misura del contributo comunitario complessivo è stata elevata a € 465.623.691,21.

³¹⁹ Decreto di imputazione del Dipartimento regionale delle Infrastrutture - D.D.G. n. 3660 del 4 dicembre 2018.

³²⁰ Decreto di imputazione del Dipartimento regionale delle Infrastrutture - D.D.G. n. 2328 del 31 agosto 2018. La spesa complessiva del progetto imputata al Programma è pari a € 225.160.174,00.

³²¹ I rilievi sono stati mossi con la nota ARES del 18 dicembre 2018.

In terzo luogo, si è ritenuto di allargare la platea dei potenziali beneficiari per talune specifiche categorie di intervento, al fine di incrementare il livello delle richieste di sostegno e la conseguente accelerazione della consumazione delle risorse³²².

Infine, è stata vagliata la possibilità di concedere assistenza retrospettiva a operazioni già oggetto di spesa da parte di una diversa fonte finanziaria nazionale, nei limiti della compatibilità dei requisiti soggettivi e oggettivi e della possibile congruenza rispetto agli obiettivi stabiliti nelle fonti di rango sovraordinato.

I progetti selezionati nel corso del 2018 (c.d. “retrospettivi”) afferiscono a interventi nei seguenti ambiti: edilizia scolastica, edilizia residenziale pubblica, sicurezza del territorio e infrastrutture idriche e depurative.

Si osserva, tuttavia, che il ricorso all’assistenza retrospettiva per la certificazione della spesa potrebbe frustrare l’effetto virtuoso creato dall’immissione di ulteriore ricchezza nel circuito economico, non determinando l’attivazione di investimenti nuovi rispetto a quelli già in essere, ove non adeguatamente bilanciata da un’accelerazione della spesa per i c.d. progetti “nativi” e laddove non risponda alla mera esigenza di costituire una “riserva” per compensare eventuali rettifiche finanziarie individuali decise dalla Commissione in fase di chiusura del Programma (c.d. *overbooking* “in esubero”).

Si riporta uno specchio illustrativo dell’incidenza dell’assistenza retrospettiva per il conseguimento dell’efficacia del Programma, con l’avvertenza che all’interno dei “progetti nativi” l’Autorità di Gestione ricomprende anche la spesa relativa ai Grandi Progetti³²³.

³²² In particolare, per le azioni 1.3.2. (con inclusione anche di amministrazioni pubbliche), 5.1.1. (con inserimento del Commissario del Governo per il dissesto idrogeologico nella Regione siciliana) e 6.3.1. (per l’ampliamento alle Strutture commissariali governative per il Servizio Idrico Integrato). Cfr. allegati alla delibera di Giunta Regionale 12 ottobre 2018, n. 369.

³²³ Ai fini delle attività di controllo sulla spesa certificata, invece, la Commissione europea e l’Autorità di Audit hanno considerato una spesa certificata di € 604.108.577,30 per progetti c.d. “nativi” e € 108.561.771,82 per progetti c.d. “retrospettivi”. Si rimanda al paragrafo n. 12.7.

Tabella n. 12.3 – Spesa certificata e assistenza retrospettiva del PO FESR 2014-2020

ASSE	CERTIFICAZIONE SPESA AL 31.12.2018	QUOTA NATIVI	QUOTA RETROSPETTIVI
1	11.980.126,79	11.980.126,79	0,00
2	75.067.589,49	75.067.589,49	0,00
3	30.648.252,80	30.648.252,80	0,00
4	195.377.922,78	195.377.922,78	0,00
5	31.409.135,14	13.099.375,82	18.309.759,32
6	52.853.999,75	31.010.237,80	21.843.761,95
7	276.064.235,42	276.064.235,42	0,00
9	21.399.198,13	16.161.162,77	5.238.035,36
10	22.211.691,58	14.639.027,25	7.572.664,33
AT	2.038.335,02	2.038.335,02	0,00
TOTALE	719.050.486,90	666.086.265,94	52.964.220,96
INCIDENZA	100%	92,63%	7,37%

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Gestione del PO FESR 2014-2020

A seguire, è riepilogato lo stato dei pagamenti provenienti, rispettivamente, dall'Unione Europea e dallo Stato (Fondo di rotazione *ex lege* n. 183 del 1987), aggiornati al mese di maggio 2019.

Tabella n. 12.4 – Stato dei pagamenti del PO FESR 2014-2020

ANNO	PAGATO DA UE	PAGATO DA STATO
2014 - 1° ANTICIPO	0,00	0,00
2015 - 1° E 2° ANTICIPO	64.266.503,00	14.995.517,00
2016 - 3° ANTICIPO	96.399.755,00	22.493.276,00
2017 - 4° ANTICIPO	20.083.282,23	4.686.099,18
2017	4.306.593,01	1.004.871,70
2018	181.427.966,32 *	42.333.192,09 *
2018	226.245.809,67 *	29.009.594,18 *
2018	101.641.202,35 *	17.787.336,80 *
2018	3.807.670,88 *	666.342,42 *
	698.178.782,46	132.976.229,37
TOTALE PAGAMENTI UE + STATO	831.155.011,83	

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Certificazione del PO FESR 2014-2020. N.B. le somme contrassegnate con asterisco identificano pagamenti provenienti da Ue e Stato nel 2019

Successivamente all'inoltro delle richieste di pagamento, l'Autorità di certificazione ha trasmesso all'Autorità di Audit l'elenco delle operazioni per i procedimenti di controllo di II livello, i cui esiti sono illustrati nel paragrafo n. 12.7.

Se, sino al momento, è stato delineato il quadro relativo all'attuazione finanziaria del PO FESR 2014-2020, problematica, invece, si rileva l'analisi sul piano degli aspetti qualitativi della gestione del Programma, in assenza di chiari indicatori economici, sociali e ambientali volti alla valutazione dell'efficacia della spesa.

Come indicato in sede istruttoria dal Dipartimento della Programmazione, nella qualità di Autorità di Gestione, il basso livello della spesa realizzata non consente di poter apprezzare qualsivoglia impatto diretto degli effetti del Programma, se non a distanza di alcuni anni dalle scadenze previste per il completamento degli interventi, anche considerata l'impossibilità di ponderare separatamente, nell'immediato, gli esiti delle altre concorrenti politiche settoriali insistenti sul medesimo contesto di riferimento.

Ad ogni modo, nell'ambito dell'Asse 1 "*Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione*", con spesa certificata pari a circa 12 milioni di euro, si registra l'avviamento di due interventi in favore delle Strutture di Ricerca a rilevanza nazionale, quali: 1. i laboratori di produzione cellulare (GMP Facility) dell'Unità di Medicina Rigenerativa e Terapie Cellulari (cofinanziato per circa 8 milioni di euro), con beneficiario l'Istituto Mediterraneo per i Trapianti (ISMETT); 2. la realizzazione di un'infrastruttura di ricerca sul mare denominata IDMAR (finanziata per 20 milioni di euro), con beneficiario l'Istituto nazionale di Fisica Nucleare (INFN)³²⁴. Quest'ultima opera si propone come il più importante laboratorio multidisciplinare distribuito per la ricerca scientifica e tecnologica marina d'Europa, con poli principali nei siti di Portopalo, Catania, Milazzo, Palermo e Capo Granitola.

Per l'*Agenda digitale* dell'Asse 2, la cui responsabilità è affidata all'Autorità Regionale per l'Innovazione Tecnologica (ARIT), la spesa certificata di circa 75 milioni di euro ha riguardato, principalmente, la realizzazione delle infrastrutture per il miglioramento della copertura internet con fibra ottica del territorio regionale, i cui controlli tecnico-amministrativi hanno superato il positivo vaglio del Ministero per lo Sviluppo Economico.

Come segnalato nella *Relazione di attuazione annuale 2018*, il Grande Progetto "*Banda Ultralarga*" ha coinvolto circa 142 comuni dell'Isola, 1 milione e 250 mila unità immobiliari, per un totale di circa 2 milioni e 300 mila cittadini residenti, e circa 1160 edifici pubblici, tra cui scuole e ospedali, in zone in cui la banda larga era assente.

³²⁴ L'INFN è l'ente capofila del progetto denominato IDMAR, che coinvolge anche l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV) e il Centro Nazionale delle Ricerche - Istituto per l'Ambiente Marino Costiero (CNR-IAMC).

Si segnala l'importanza degli interventi attivati dal Dipartimento regionale delle Finanze e del Credito, nella qualità di responsabile di parte delle risorse dell'Asse 3, con obiettivo specifico la *“competitività dei sistemi produttivi con potenziamento delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito”* (Azione 3.6.1), consistenti nell'erogazione del credito a sostegno degli investimenti produttivi delle imprese e al rafforzamento dell'espansione dimensionale e della crescita della base patrimoniale. Sulla dotazione finanziaria di circa 102 milioni di euro, un quarto delle risorse, pari a 25 milioni di euro, è già stata certificata e destinata agli operatori del tessuto produttivo per progetti di sviluppo aziendale.

Con riferimento agli interventi attivati dal Dipartimento delle Attività Produttive a sostegno delle imprese sul medesimo Asse 3, a chiusura del 2018, sono, inoltre, pervenuti al controllo preventivo di legittimità della Sezione di controllo per la Regione siciliana – Ufficio II³²⁵, decreti di riconoscimento di contributi agli investimenti per circa 247 milioni di euro a favore di n. 836 operazioni.

La certificazione più rilevante, per poco più di 195 milioni di euro, ha investito la gestione del Dipartimento delle Infrastrutture sull'Asse 4 *“Energia sostenibile e qualità della vita”*, di cui 157 milioni di euro per il Grande Progetto *“Raddoppio ferroviario Palermo – Carini, tratta B Notarbartolo – La Malfa”*, e 6,4 milioni di euro per il Grande Progetto *“Prolungamento della rete ferroviaria nella tratta metropolitana di Catania dalla Stazione Centrale all'Aeroporto – Tratta Stesicoro – Aeroporto (Lotto 1)”*.

Sul medesimo Asse, inoltre, circa 32 milioni di euro sono stati certificati dal Dipartimento dell'Energia per le infrastrutture di rete intelligente destinate alla distribuzione dell'energia elettrica (c.d. *smart grids*).

Sull'Asse 5 *“Cambiamento climatico, prevenzione e Gestione dei rischi”*, è stato raggiunto il livello di certificazione di spesa di 31,5 milioni di euro, specialmente, per importanti interventi che hanno investito il settore della protezione civile (21 milioni di euro), tra cui meritano menzione il progetto per la Gestione delle Emergenze e Comunicazione in Sicilia (GECOS) e il recupero e l'allestimento degli edifici pubblici strategici destinati a centri funzionali e operativi. Il Dipartimento dell'Ambiente ha, invece, erogato contributi agli enti locali per misure di contrasto al dissesto idrogeologico, per una spesa certificata di 10,3 milioni di euro.

³²⁵ A norma dell'art. 2, comma 1, lett. a), punto n. 2, del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, *Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*, come modificato dal d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, è disciplinato il controllo preventivo di legittimità su *“su tutti gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”*.

L'Asse 6 "*Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse*" registra una spesa certificata di 53 milioni di euro, la cui parte più cospicua (45 milioni di euro nella gestione del Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti) concerne dodici interventi relativi al potenziamento delle infrastrutture idriche e delle reti fognarie e depurative in varie province siciliane, tra cui, specialmente, sull'isola di Vulcano (realizzazione di un dissalatore e lavori agli impianti fognari) e nel Comune di Acicastello (sistema fognario).

Il Dipartimento dei Beni Culturali ha segnalato la certificazione di 2,5 milioni di euro per un progetto in favore del Museo Civico di Arte Contemporanea di Gibellina³²⁶, mentre il Dipartimento del Turismo ha certificato complessivamente 5,5 milioni di euro per la promozione del settore turistico siciliano in eventi fieristici di richiamo internazionale e alla realizzazione degli itinerari turistici denominati i "*Treni storici del gusto*", eventi che tendono a valorizzare la conoscenza del territorio siciliano, specialmente attraverso esperienze di tipo gastronomico, con viaggi lenti su locomotive e carrozze storiche di proprietà della Fondazione delle Ferrovie dello Stato.

Come già esposto, la misura della certificazione della spesa di 276 milioni di euro, raggiunta sull'Asse 7 "*Sistemi di Trasporto Sostenibili*", è quasi interamente ascrivibile al Grande Progetto a cavallo per i lavori di completamento della Strada Statale n. 640 di collegamento tra Agrigento e Caltanissetta - Il tratto (265,6 milioni).

Sull'Asse 9 "*Inclusione sociale*", la certificazione della spesa di 21,4 milioni di euro coinvolge il Dipartimento della Famiglia per interventi infrastrutturali negli asili nido³²⁷ (5,2 milioni di euro) e il Dipartimento delle Infrastrutture per l'edilizia pubblica residenziale (16,2 milioni di euro).

Il Dipartimento dell'Istruzione e della Formazione ha certificato, invece, 22,2 milioni di euro sull'Asse 10 "*Istruzione e Formazione*" per la riqualificazione e la messa in sicurezza degli edifici pubblici scolastici³²⁸.

Nell'ambito dell'Asse 11, interamente ricadente nella gestione dal Dipartimento della Programmazione per l'*Assistenza Tecnica*, infine, la certificazione della spesa di 2 milioni di euro riguarda i servizi di programmazione, monitoraggio e controllo erogati nel 2018 da parte del Raggruppamento temporaneo di imprese (Deloitte, Cles, Consedin, IZI), aggiudicatario

³²⁶ L'intervento riguarda il restauro del "*Grande Cretto*", opera di *land art* di Alberto Burri realizzata, tra il 1984 e il 1989, nel luogo in cui sorgeva la città vecchia di Gibellina, completamente distrutta nel 1968 dal terremoto del Belice.

³²⁷ Si tratta di progetti inizialmente finanziati con risorse statali di cui alla delibera del CIPE n. 79 del 2012.

³²⁸ I progetti erano originariamente inclusi nel programma di finanziamento nazionale di cui alla delibera del CIPE n. 94 del 2012.

della Convenzione CONSIP - lotto n. 7 (Calabria e Sicilia), a seguito della procedura di evidenza pubblica di rilievo comunitario per *“l'erogazione di supporto specialistico e assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e di Certificazione istituite presso le amministrazioni titolari dei Programmi di sviluppo cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea per l'attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020”*.

In merito allo stato di attuazione del Programma, occorre dare menzione del recente incontro tenuto in data 18 giugno 2019 tra i membri che compongono il Comitato di Sorveglianza³²⁹. All'esito dei lavori, è emerso che, nella vigente versione del Programma, solo per l'Asse 10 sarebbe stato garantito il conseguimento dei target, e, dunque, della riserva di efficacia; tuttavia, laddove fosse accolta la proposta di revisione degli indicatori di *performance*, in corso di istruttoria presso la Commissione dell'UE, si permetterebbe di ottenere la premialità finanziaria anche per gli Assi 2, 5 e 7.

12.4 Il Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2020

Il PO FSE Sicilia 2014-2020 *“Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione”*, inizialmente approvato dalla Commissione europea con decisione n. 10088(C) del 17 dicembre 2014, nel corso del 2018 è stato oggetto di riprogrammazione con la decisione n. 7326(C) del 29 ottobre 2018, al fine di consentire una rimodulazione finanziaria tra i diversi Assi e la rideterminazione dei target del Performance Framework.

L'attuale dotazione finanziaria complessiva è pari a poco più di 820 milioni di euro (75% a carico dell'UE, 17,5% sul Fondo di rotazione nazionale e 7,5% sul bilancio della Regione siciliana)³³⁰ e abbraccia i seguenti obiettivi tematici/ Assi:

- Asse 1/O.T. 8 *“Occupazione”*;

³²⁹ L'art. 47 del Regolamento (UE) n. 1303 del 2013 stabilisce che, entro tre mesi dalla data di notifica allo Stato membro della Decisione della Commissione di adozione di un Programma Operativo, lo Stato membro, conformemente al suo quadro istituzionale, giuridico e finanziario, d'intesa con l'Autorità di gestione istituisce un Comitato per sorvegliare sull'attuazione del Programma Operativo. L'art. 49 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, nello specificare le funzioni svolte, prevede che il Comitato di Sorveglianza assuma, sinteticamente, le seguenti decisioni: un regolamento interno; le eventuali modifiche al Programma Operativo, la metodologia e i criteri usati per la selezione delle operazioni; le relazioni di attuazione annuali e finali; il piano di valutazione del Programma Operativo ed eventuali modifiche dello stesso; la strategia di comunicazione per il Programma Operativo ed eventuali modifiche della stessa. Con deliberazione n. 275 del 18 novembre 2015, la Giunta di Governo regionale ha istituito il Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo FESR Sicilia 2014-2020, la cui composizione coinvolge membri dell'amministrazione regionale, statale, comunitaria e delle associazioni rappresentative degli enti locali, del tessuto produttivo, del mondo lavoro e degli interessi dei consumatori.

³³⁰ La riprogrammazione finanziaria è stata oggetto della deliberazione di Giunta regionale n. 215 del 30 maggio 2018.

- Asse 2/O.T. 9 “Inclusione sociale e lotta alla povertà”;
- Asse 3/O.T. 10 “Istruzione e formazione”;
- Asse 4/O.T. 11 “Capacità istituzionale ed amministrativa”;
- Asse 5 “Assistenza Tecnica”.

Si riproduce, di seguito, la dotazione finanziaria dell'intero periodo di programmazione, al lordo della premialità di performance, distinto per Asse³³¹.

Tabella n. 12.5 – Dotazione finanziaria del PO FSE 2014-2020 distinta per Asse

ASSE	O.T.	DOTAZIONE PRINCIPALE	DIPARTIMENTI RESPONSABILI	QUOTA
1	8	164.019.286,00	DIP. LAVORO	
	8	155.333.984,00	DIP. FORMAZIONE	
TOT. ASSE 1		319.353.270,00		
2	9	164.019.286,00	DIP. FAMIGLIA	
3	10	271.116.158,00	DIP. FORMAZIONE	
4	11	32.803.857,00	DIP. FORMAZIONE	
5	AT	32.803.857,00	DIP. FORMAZIONE	
			615.072.321,00	UE (75%)
TOTALE GENERALE		820.096.428,00	143.516.874,90	STATO (17,5%)
			61.507.232,10	REGIONE (7,5%)

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Gestione

A seguire, è riepilogato lo stato della spesa certificata e dei pagamenti provenienti, rispettivamente, dall'Unione Europea e dallo Stato (Fondo di rotazione *ex* legge n. 183 del 1987), aggiornati al mese di maggio 2019.

Tabella n. 12.6 – Spesa certificata del PO FSE 2014-2020

ASSE	O.T.	DOTAZIONE PRINCIPALE	CERTIFICAZIONE 2017	CERTIFICAZIONE 2018	TOTALE CERTIFICAZIONE	TOTALE UE (75%)
1	8	319.353.270,00	618.731,50	53.226.595,39	53.845.326,89	40.383.995,17
2	9	164.019.286,00	0,00	11.434.665,18	11.434.665,18	8.575.998,89
3	10	271.116.158,00	8.521.427,46	38.118.649,48	46.640.076,94	34.980.057,70
4	11	32.803.857,00	2.279.652,26	2.248.140,37	4.527.792,63	3.395.844,47
5	AT	32.803.857,00	8.840.977,81	3.695.488,83	12.536.466,64	9.402.349,98
		820.096.428,00	25.829.369,03	108.723.539,25	128.984.328,28	96.738.246,20

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione

³³¹ Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state richieste con le note istruttorie n. 18 del 29 aprile 2019, n. 21 del 29 aprile 2019 e n. 120 del 3 ottobre 2019 e acquisite con le conseguenti risposte n. 52916 del 17 maggio 2019 e n. 109879 del 16 ottobre 2019 del Dipartimento dell'Istruzione e della Formazione Professionale, nella qualità di Autorità di Gestione del PO FSE Sicilia, e n. 1489 del 17 maggio 2019 dell'Autorità di Certificazione.

Secondo i dati acquisiti in istruttoria, sono state escluse dalla certificazione spese per € 157.664,07 in conseguenza di irregolarità riscontrate. La somma, pertanto, non è presente tra le domande di pagamento indicate nella superiore tabella.

Successivamente all'inoltro delle richieste di pagamento, l'Autorità di Certificazione ha trasmesso all'Autorità di Audit l'elenco delle operazioni per i procedimenti di controllo di II livello, per i cui esiti si rinvia al paragrafo 12.7.

Tabella n. 12.7 – Stato dei pagamenti del PO FSE 2014-2020

ANNO	PAGATO DA UE	PAGATO DA STATO
2014 - 1° ANTICIPO	5.781.679,82	1.349.059,00
2015 - 2° ANTICIPO	5.781.679,82	1.349.059,00
2016 - 3° ANTICIPO	5.781.679,82	1.349.059,00
2016 - 1° ANNUALE	11.563.359,64	2.698.117,00
2017 - 2° ANNUALE	3.613.549,89	843.161,64
2017	3.578.184,38	834.909,70
2017	3.856.639,66	3.233.215,94
2018	722.709,97	168.632,33
2018	4.835.536,76	1.128.291,91
2018	13.363.168,66	3.118.072,71
2018	14.321.791,97	3.341.751,46
2018	26.456.596,96	6.173.205,92
2018	3.240.681,96	756.159,12
	102.897.259,31	26.342.694,73
TOTALE PAGAMENTI UE + STATO	129.239.954,04	

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Certificazione
N.B. le somme contrassegnate con asterisco identificano pagamenti provenienti da Ue e Stato nel 2019

In riferimento alla verifica dell'efficacia della spesa, il cui obiettivo secondo la regola nell' $n+3$ era determinato in quasi 97 milioni di euro, anche per il presente Programma è stato ritenuto necessario adottare alcune misure di salvaguardia per scongiurare il paventato rischio di disimpegno automatico delle risorse finanziarie, atteso il basso livello di spesa certificata a conclusione del 2017 (poco meno di 26 milioni di euro).

Nel corso dell'anno 2018, in conseguenza dell'incontro annuale del Comitato di Sorveglianza³³², sono state, pertanto, concordate le opportune misure correttive per il soddisfacimento dei target finanziari.

A conclusione dell'esercizio, i risultati raggiunti sono principalmente da ascrivere all'individuazione di interventi originariamente ricadenti su altre fonti di finanziamento nazionale (c.d. "*progetti retrospettivi*"), ritenuti coerenti con gli obiettivi del FSE.

In particolare, sono stati imputati all'Asse 1 "*Occupazione*":

- i tirocini formativi in mobilità geografica, selezionati dal Programma Operativo Nazionale "*Iniziativa Occupazione Giovani*", c.d. "*Garanzia Giovani*" (20,5 milioni di euro)³³³;
- i percorsi di istruzione e formazione professionali del biennio 2014-2015, finanziati dal Programma Operativo Nazionale "*Iniziativa Occupazione Giovani*", c.d. "*Garanzia Giovani*" (8,7 milioni di euro)³³⁴;
- gli "*Incentivi occupazione sud*" del Programma Operativo Nazionale *Sistemi di Politiche Attive per l'occupazione* (31,5 milioni di euro)³³⁵.

All'Asse 2 "*Inclusione sociale e lotta alla povertà*" sono stati ricondotti gli interventi in favore di persone in condizioni di gravissima disabilità del *Fondo nazionale per la non autosufficienza - biennio 2014-2015* (23,8 milioni di euro)³³⁶.

Infine, l'erogazione delle borse di studio agli studenti universitari è transitata dai trasferimenti del Fondo Integrativo dello Stato dell'anno 2017 all'Asse 3 "*Istruzione e Formazione*" (20,5 milioni di euro)³³⁷.

Deve, tuttavia, osservarsi che il conseguimento della *performance* finanziaria con l'attivazione dell'assistenza retrospettiva tende a vanificare i benefici attesi dal Programma, in quanto strumento non idoneo all'incremento del complessivo livello di efficacia delle politiche pubbliche.

Il mero spostamento di progetti da una fonte di finanziamento non comunitaria al FSE ai fini della certificazione della spesa, infatti, non è in grado di generare opportunità nuove e

³³² L'incontro si è svolto il 24 maggio 2018.

³³³ Decreti di imputazione del Dipartimento regionale del Lavoro - D.D.G. n. 9713 del 14 settembre 2018, n. 10213 del 25 ottobre 2018 e n. 10735 del 30 novembre 2018.

³³⁴ Decreto di imputazione del Dipartimento regionale del Lavoro - D.D.G. n. 10222 del 25 ottobre 2018.

³³⁵ Decreto di imputazione del Dipartimento regionale del Lavoro - D.D.G. n. 10759 del 3 dicembre 2018.

³³⁶ Decreto di imputazione del Dipartimento regionale della Famiglia e delle Politiche sociali - D.D.G. n. 1491 del 19 luglio 2018.

³³⁷ Decreto di imputazione del Dipartimento regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale - D.D.G. n. 2776 del 22 giugno 2018.

diverse per una platea più ampia di destinatari all'interno dei settori di intervento, ove non adeguatamente bilanciato da un'accelerazione della spesa per i c.d. progetti "nativi" e laddove non risponda alla mera esigenza di costituire una "riserva" per compensare eventuali rettifiche finanziarie individuali decise dalla Commissione in fase di chiusura del Programma (c.d. *overbooking* "in esubero").

Ad ogni modo, in termini di realizzazione delle azioni programmate, gli Assi 1 e 3 hanno patito la stasi dovuta al contenzioso amministrativo generatosi, dal mese di gennaio 2017, in relazione all'Avviso 8/2016³³⁸, il quale destinava una spesa di 136 milioni di euro, da un lato, per percorsi di formazione in favore di persone inattive e disoccupati di lunga durata, dall'altro, per l'istruzione di base o professionale destinata ad adulti in condizioni di forte svantaggio sociale (rispettivamente 95 milioni per l'Asse 1 e 41 milioni per l'Asse 3).

Sempre con riferimento all'Asse 1, al fine della certificazione della spesa prevista per l'anno 2019, è stata operata l'imputazione al PO FSE delle iniziative ricadenti nel *Catalogo regionale dell'offerta formativa* per 66 milioni di euro circa, la cui dotazione finanziaria, per complessivi 125 milioni di euro, gravava sul Programma Operativo Complementare (P.O.C.) 2014-2020³³⁹. Nel corso del 2018, infatti, sono state svolte le procedure amministrative necessarie alla selezione dei progetti in conseguenza della pubblicazione dell'Avviso 2/2018.

Sul medesimo Asse, a chiusura del 2018, hanno preso avvio le misure volte ad ospitare in tirocinio formativo i giovani laureati siciliani all'interno dell'Amministrazione regionale, con una dotazione finanziaria di circa 2,7 milioni di euro (Avviso n. 26/2018).

Nell'ambito dell'Asse 1, devono annoverarsi anche le seguenti azioni intraprese dal Dipartimento regionale del Lavoro a sostegno delle politiche dell'occupazione, riguardanti il finanziamento:

- di n. 1676 contratti di ricollocazione³⁴⁰ per la spesa impegnata di 9,3 milioni di euro (Avviso n. 1/2017);

³³⁸ L'Avviso n. 8/2016 è stato approvato con decreto n. 2895 del 13 giugno 2016 del Dirigente Generale del Dipartimento regionale per l'Istruzione e la Formazione professionale.

³³⁹ Il POC 2014-2020 è stato approvato con delibera della Giunta regionale n. 107 del 6 marzo 2017.

³⁴⁰ Art. 63 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9. Il contratto di ricollocazione è uno strumento di politica attiva finalizzata all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro di un soggetto disoccupato o inoccupato. Ha l'obiettivo di affiancare il cittadino che perde il lavoro fornendogli un'assistenza intensiva nella ricerca di una nuova occupazione, tramite percorsi personalizzati di accompagnamento e reinserimento lavorativo, come programmi formativi e stage in azienda. L'operatore accreditato per i servizi specialistici assume l'obbligo, con la sottoscrizione del contratto, di accompagnare il soggetto interessato nella ricerca di una nuova occupazione e in un percorso di riqualificazione professionale. All'operatore accreditato è riconosciuto un voucher che può arrivare sino ad un importo massimo di € 8.000,00.

- di tirocini obbligatori per l'accesso alle professioni richiedenti l'iscrizione ad un Ordine professionale e non obbligatori con una dotazione finanziaria di 15 milioni di euro (Avviso n. 20/2018);
- di contributi all'occupazione per i disoccupati di lunga durata con una dotazione finanziaria di 15 milioni di euro (Avviso n. 21/2018);
- di tirocini extracurricolari con una dotazione finanziaria di 30 milioni di euro (Avviso n. 22/2018);
- della riqualificazione del personale in servizio presso i Centri regionali per l'impiego (C.P.I.), per mezzo della Convenzione sottoscritta con il FORMEZ, con risorse stanziare di 1,35 milioni di euro.

Relativamente all'Asse 2 "*Inclusione sociale e lotta alla povertà*", le cui operazioni rientrano nella responsabilità del Dipartimento della Famiglia e delle Politiche sociali, sono in corso di realizzazione le seguenti azioni:

- progetti per l'inserimento socio-lavorativo di soggetti in stato di restrizione della libertà personale presso case circondariali, allo scopo di favorirne l'inclusione sociale e l'inserimento lavorativo anche nel corso dell'esecuzione penale, con risorse impegnate pari a 18,8 milioni di euro (Avviso n. 10/2016);
- formazione per assistenti familiari, con risorse stanziare per 4,25 milioni di euro (Avviso n. 17/2017);
- formazione rivolta a beneficiari in condizioni di disabilità, con stanziamento di spesa pari a 8,4 milioni di euro (Avviso n. 18/2017);
- opportunità di occupazione per soggetti in condizioni di disabilità, con uno stanziamento per 22 milioni di euro (Avviso n. 19/2018).

Nell'ambito dell'Asse 3 "*Istruzione e Formazione*", sono state attivate le procedure di seguito indicate con i relativi valori finanziari:

- percorsi formativi di istruzione e formazione professionale, con spesa certificata pari a poco più di 11 milioni di euro (Avvisi n. 4/2015 e n. 7/2016);
- contributi per borse di studio di dottorato di ricerca, con certificazione complessiva di spesa per 3,9 milioni di euro (Avvisi n. 5/2016, n. 12/2017 e n. 24/2018);
- contributi per contratti di formazione specialistica nell'area medico-sanitaria, con certificazione complessiva di spesa per 3,9 milioni di euro (Avvisi n. 6/2016, n. 13/2017 e n. 23/2018);

- formazione presso Istituti Tecnici Superiori (ITS), con impegni di spesa per 3 milioni di euro per i bienni 2016-2017 e 2017-2018 (Avvisi n. 9/2016 e n. 14/2017) e di 3 milioni di euro per il biennio 2018-2019³⁴¹ (Avviso n. 25/2018);
- rafforzamento dell'occupazione nel settore della ricerca e dello sviluppo, con spesa certificata di 1,8 milioni di euro (Avviso n. 11/2017);
- formazione per liberi professionisti, con stanziamento di spesa di 3 milioni di euro (Avviso n. 16/2017).

Sull'Asse 4 "*Capacità istituzionale*", si indicano le operazioni a seguire:

- le convezioni con il Formez (ente *in house*) per il rafforzamento della capacità amministrativa (spesa certificata per 3,6 milioni di euro e ulteriore impegno di spesa per 11 milioni di euro);
- il Protocollo di Intesa tra la Regione siciliana, il Comando Legione Carabinieri Sicilia e il Consorzio Ente Autonomo Pergusa (con stanziamento di spesa di 300 migliaia di euro);
- l'implementazione del sistema regionale dell'apprendistato (spesa stanziata di 607 migliaia di euro) e del sistema di accreditamento degli enti di formazione (spesa stanziata per 1,9 milioni di euro);
- il contributo per l'attivazione di tirocini formativi presso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (Avviso n. 15/2017, con risorse stanziate per 100 migliaia di euro).

Quanto all'Asse 5 "*Assistenza tecnica*", si segnala lo svolgimento di n. 11 eventi di comunicazione per la diffusione della conoscenza del Programma in attuazione del Piano di comunicazione approvato dal Comitato di sorveglianza in data 10 giugno 2015 e successivamente modificato il 28 giugno 2017.

Sul medesimo Asse, inoltre, ricadono le spese di 5,2 milioni di euro per il rapporto contrattuale in corso con il raggruppamento temporaneo di imprese avente come mandatario PwC S.p.A., concernente i servizi di gestione, monitoraggio e controllo del FSE 2014-2020 e delle operazioni di chiusura del FSE 2007-2013, nonché il corrispettivo di 1,5 milioni di euro per il contratto relativo al servizio di supporto per l'espletamento dei controlli di I livello sulle operazioni di chiusura del PO FSE 2017-2013 e i controlli in loco per il PO FSE 2014-2020, stipulato con il raggruppamento temporaneo di imprese con mandatario Selene Audit S.r.l.

³⁴¹ Per l'offerta formativa ITS 2018-2019, è prevista l'erogazione di ulteriori € 460.330 da parte del MIUR.

Come già accennato, nel corso del 2018 sono stati rideterminati i valori finanziari e fisici intermedi del *performance framework*, secondo le previsioni dell'art. 5, paragrafo 6, del Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014.

In ragione della disciplina contenuta nell'art. 6 del medesimo testo normativo, gli obiettivi di performance sono considerati conseguiti nei casi a seguire:

- fino a n. 2 indicatori per Asse, se tutti gli indicatori hanno raggiunto almeno l'85% del valore del target intermedio (2018) e finale (2023);
- fino a n. 3 o più indicatori per Asse, se tutti gli indicatori, con la possibile eccezione di uno, hanno conseguito l'85% del valore del target intermedio (2018) e finale (2023). L'indicatore che non abbia raggiunto tale soglia, deve, tuttavia, assestarsi sul 75 % del target.

La tabella a seguire illustra lo stato di avanzamento degli indicatori intermedi e fisici con indicazione del target conseguito.

Tabella n. 12.8 – Target finanziari e fisici del PO FSE 2014-2020

ASSE	INDICATORE	TIPOLOGIA INDICATORE	TARGET INTERMEDIO (a)	REALIZZAZIONE AL 31.12.2018 (b)	PERCENTUALE %	TARGET RAGGIUNTO
					c=b/a	SI/NO
1	SPESA CERTIFICATA	FINANZIARIO	40.006.018,39	53.845.346,89	134,6%	SI
	DISOCCUPATI, COMPRESI QUELLI DI LUNGA DURATA	OUTPUT: UOMINI	1810	4453	246,0%	SI
		OUTPUT: DONNE	1577	4953	314,1%	
	PERSONE DI ETÀ INFERIORE AI 25 ANNI	OUTPUT: UOMINI	759	2274	299,6%	SI
		OUTPUT: DONNE	642	2573	400,8%	
PROGETTI DESTINATI A PA O A SERVIZI PUBBLICI NAZIONALI O LOCALI	OUTPUT (N.)	1	1	100,0%	SI	
2	SPESA CERTIFICATA	FINANZIARIO	14.523.079,23	11.088.568,70	75,8%	SI
	ALTRE PERSONE SVANTAGGIATE	OUTPUT: UOMINI	229	385	168,1%	SI
		OUTPUT: DONNE	44	73	165,9%	
	PROGETTI DESTINATI A PA O A SERVIZI PUBBLICI NAZIONALI O LOCALI	OUTPUT (N.)	5	54	1080,0%	SI
3	SPESA CERTIFICATA	FINANZIARIO	43.208.028,34	41.225.716,80	95,4%	SI
	DISOCCUPATI, COMPRESI QUELLI DI LUNGA DURATA	OUTPUT: UOMINI	1037	1562	150,6%	SI
		OUTPUT: DONNE	864	2408	278,7%	
	PERSONE INATTIVE	OUTPUT: UOMINI	2300	5197	226,0%	SI
		OUTPUT: DONNE	2400	9538	397,4%	
	LAVORATORI, COMPRESI AUTONOMI	OUTPUT: UOMINI	576	25	4,3%	NO
OUTPUT: DONNE		461	24	5,2%		
4	SPESA CERTIFICATA	FINANZIARIO	5.304.615,85	4.527.792,63	85,4%	SI
	LAVORATORI, COMPRESI AUTONOMI	OUTPUT: UOMINI	50	383,00	766,0%	SI
		OUTPUT: DONNE	40	205,00	512,5%	

Fonte: Autorità di Gestione del PO FSE 2014-2020

Come è dato osservare dai dati rappresentati in tabella, si evidenzia il mancato raggiungimento di un indicatore, all'interno dell'Asse 3 "Istruzione e Formazione", in relazione ai lavoratori (compresi quelli autonomi) raggiunti dalle specifiche politiche pubbliche.

In base alle previsioni del citato art. 6 del Regolamento di esecuzione, è considerata *grave carenza* il mancato raggiungimento di almeno il 65% del valore del target intermedio per almeno 2 indicatori ove l'Asse presenti oltre 2 indicatori di efficacia. Nel caso di specie, l'indicatore deficitario è presente in un Asse che include 4 indicatori, con la conseguenza che non possa essere integrata l'ipotesi prevista dalla norma.

L'AdG, ad ogni modo, ha avviato la riprogrammazione delle risorse finanziarie per la riallocazione della riserva di efficacia dell'Asse 3 a favore dell'Asse 1³⁴².

Sul piano dell'analisi qualitativa della spesa effettuata alla data del 31 dicembre 2018, occorre segnalare – tra quelle indicate più sopra – le seguenti operazioni, specialmente in termini di incidenza sociale e occupazionale:

- i tirocini extracurricolari rivolti ai giovani sull'Asse 1;
- gli aiuti all'occupazione realizzati con il c.d. *Incentivo Occupazione Sud* sull'Asse 1;
- i progetti di istruzione e formazione professionale sull'Asse 3 (Avvisi n. 4/2015 e n. 7/2016).

In particolare, l'attuazione dei tirocini, per la durata di sei o dodici mesi, destinata a soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni appartenenti alla categoria dei NEET³⁴³, ha coinvolto complessivamente n. 7.050 disoccupati, di cui n. 4016 con età inferiore ad anni 25.

Al fine di stimare le ricadute occupazionali dell'intervento, a distanza di 6 mesi dalla conclusione del progetto sono stati acquisiti elementi informativi a mezzo delle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro registrate sul Sistema informativo regionale.

L'analisi dei flussi ha condotto alle seguenti informazioni: 2.360 soggetti portanti a conclusione il tirocinio (pari al 33,47% del totale) sono stati interessati da una comunicazione di inizio di rapporto di lavoro e/o di trasformazione del contratto. Le assunzioni a tempo indeterminato hanno coinvolto 1.131 unità, ossia il 47,92% degli assunti e poco più del 16% del totale dei destinatari.

L'*Incentivo Occupazione Sud*, volto a favorire il miglioramento dei livelli occupazionali delle regioni in ritardo di sviluppo, il quale prevede l'erogazione di un incentivo alle imprese per

³⁴² Cfr. deliberazione di Giunta regionale 10 ottobre 2019, n. 362.

³⁴³ L'acronimo inglese di "*not (engaged) in education, employment or training*" indica persone non impegnate nello studio, né nel lavoro né nella formazione.

l'assunzione di soggetti in età compresa tra i 16 e i 24 anni o con età superiore ai 24 in stato di disoccupazione da oltre i sei mesi, ha coinvolto 15.387 persone, tutte con contratto di lavoro in atto.

Con riferimento ai percorsi formativi di istruzione e formazione professionale (Avvisi n. 4/2015 e n. 7/2016), gli interventi realizzati hanno consentito il contrasto dell'abbandono scolastico per n. 7521 studenti, con il conseguimento di un titolo professionale per n. 1905 giovani.

Nel complesso n. 4643 hanno positivamente concluso l'annualità di formazione³⁴⁴.

Anche in questa circostanza, è stato analizzato il flusso dei dati relativi al Sistema informativo regionale sullo stato dell'occupazione, riscontrando che sul numero di 1905 soggetti con il titolo di qualificazione, n. 962 risultano occupati (il 50,5% del totale)³⁴⁵.

Sebbene ancora in fase di attuazione, devono essere specialmente evidenziati alcuni risultati raggiunti con le risorse del Programma per il finanziamento di:

- n. 276 borse di dottorato di ricerca per tre anni;
- n. 177 contratti di specializzazione medica della durata media di 4 anni;
- n. 21 progetti di ricerca della durata di 18 mesi con il coinvolgimento di n. 196 giovani ricercatori;
- corsi di istruzione tecnica superiore per n. 276 allievi.

12.5 Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020

Il Programma di Sviluppo Rurale della Sicilia 2014-2020 (PSR Sicilia), inizialmente approvato dalla Commissione europea con Decisione (C) n. 8403 del 24 novembre 2015, in conseguenza di modifiche successive³⁴⁶ perviene all'attuale versione 5.0 con la Decisione (C) n. 8342 del 3 dicembre 2018³⁴⁷.

³⁴⁴ I formati nella seconda annualità sono stati n. 2738 (circa il 64% degli alunni iscritti), nella terza n. 1697 e nella quarta annualità n. 208.

³⁴⁵ In particolare, n. 729 lavorano con contratto a tempo determinato, n. 44 con contratto di apprendistato, n. 43 con contratto a tempo indeterminato e n. 146 con altre forme contrattuali flessibili.

³⁴⁶ Decisioni (C) n. 8969 del 20 dicembre 2016, n. 7946 del 27 novembre 2017 e n. 615 del 30 gennaio 2018.

³⁴⁷ Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state acquisite con la nota istruttoria n. 19 del 29 aprile 2019 e la conseguente risposta n. 23156 del 17 maggio 2019 del Dipartimento dell'Agricoltura, nella qualità di Autorità di Gestione del PSR Sicilia.

A seguito della rimodulazione del 2017, motivata dalla decurtazione del 3% per il c.d. *trasferimento di solidarietà* a favore dei PSR delle regioni ricadenti negli speciali interventi di emergenza per gli eventi calamitosi da sisma, l'attuale dotazione finanziaria è pari a 2,18 miliardi di euro, di cui 1,32 miliardi ricadenti nel Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e 863 milioni a carico dello Stato membro.

In particolare, la partecipazione dell'Unione europea al Programma tramite il FEASR è pari al 60,5%, mentre la rimanente quota nazionale del 39,5% riceve un cofinanziamento dello Stato per il 70% (ossia il 27,65% del PSR) e della Regione siciliana per il 30% (ossia l'11,85% del PSR). Quest'ultima quota grava sul capitolo di spesa n. 543910 del bilancio regionale.

L'ammontare delle risorse assegnate conferma, comunque, la Sicilia quale regione cui è destinata la maggiore dotazione finanziaria a livello nazionale.

Il ciclo di Programmazione 2014-2020 ha puntato principalmente sulle seguenti 6 *Priorità*:

- P1 *"Promuovere il trasferimento della conoscenza e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali"*;
- P2 *"Potenziare la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme, promuovere tecniche innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste"*;
- P3 *"Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere animale e la gestione dei rischi nel settore agricolo"*;
- P4 *"Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura"*;
- P5 *"Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale"*;
- P6 *"Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali"*.

Alle Priorità fanno capo 18 *focus di area*, che, declinando nel dettaglio gli obiettivi del PSR, rappresentano i pilastri su cui poggiano le scelte programmatiche dell'Amministrazione.

Abbandonata la rigida struttura articolata in Assi, permangono, ad ogni modo, le *Misure* quale unità fondamentale del Programma, articolata in un insieme di sotto-misure³⁴⁸.

Nell'attuale programmazione, l'integrazione, la coerenza e il coordinamento tra i vari fondi SIE, voluta dall'Unione e garantita dal Quadro Strategico Comune (QCS), coinvolge anche il FEASR. Nell'ambito delle politiche territoriali e di sviluppo locale, che assumono un ruolo centrale nella nuova programmazione 2014-2020, pertanto, il PSR Sicilia ha dato attuazione, ai sensi dell'articolo 32 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, allo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SSLTP o CLLD³⁴⁹), sostenuto dai fondi FEASR e FESR, coordinati mediante l'istituzione di un "*Comitato Tecnico Regionale per l'attuazione dell'intervento community-led*", cui partecipano, tra gli altri anche le due Autorità di Gestione del FEASR e del FESR.

In particolare, beneficiano di risorse finanziarie per circa 114 milioni di euro³⁵⁰ n. 22 Gruppi di Azione Locale (GAL) per l'attuazione del rispettivo Piano d'Azione Locale (PAL), attraverso le due seguenti modalità: a) "*a regia GAL*" ossia a gestione diretta, i cui progetti operativi sono approvati dall'AdG; b) "*a bando GAL*", con finanziamento di progetti presentati da parte di soggetti (pubblici e privati, singoli o associati) su bandi emanati dai GAL, dopo aver ricevuto un parere di coerenza da parte dell'AdG.

Inoltre, l'approccio integrato per lo sviluppo delle *aree interne* ha comportato la partecipazione della Sicilia all'attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), la quale rappresenta un'opzione strategica del PO FESR 2014-2020 per quelle zone caratterizzate da un elevato grado di marginalità, in ragione sia della difficoltà a garantire alcuni fondamentali servizi ai propri cittadini, sia delle elevate criticità di carattere territoriale (dissesto idrogeologico, perdita di superficie agricola utilizzata) e di carattere demografico (spopolamento, senilizzazione), in un contesto, al contempo, ricco di esclusive risorse naturali

³⁴⁸ Il Programma attuale prevede l'attivazione di 16 misure, articolate in 47 sottomisure e 20 operazioni, per un totale di 62 tipologie di intervento. Ciascuna sottomisura può essere allocata contemporaneamente in più focus di area relativa alla medesima priorità o tagliare trasversalmente più priorità.

³⁴⁹ Il *Community-Led Local Development* è uno degli strumenti di intervento a sostegno della progettazione integrata connesso all'Obiettivo Tematico 8 - "*Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori*" nonché, nell'ambito del Fondo FEAMP 2014-2020, alla Priorità 4 - "*Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale*". A norma dell'art. 32, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, lo sviluppo locale di tipo partecipativo è: a) concentrato su territori subregionali specifici; b) gestito da gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49% degli aventi diritto al voto; c) attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali (SSL); d) concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprende elementi innovativi nel contesto locale, attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione.

³⁵⁰ Le risorse finanziarie disponibili ricadono nell'ambito delle sottomisure 19.2 e 19.4.

e culturali che, opportunamente valorizzate, potrebbero innescare nuovi percorsi di crescita e di sviluppo³⁵¹.

Nella tabella a seguire è illustrata la dotazione finanziaria del Programma, suddivisa per Misura³⁵², con indicazione dell'avanzamento finanziario alla data del 31 dicembre 2018.

Tabella n. 12.9 - Dotazione finanziaria del PSR 2014-2020 distinta per Misura e avanzamento finanziario

MISURA	SOSTEGNO DELL'UE (60,50%)	QUOTA NAZIONALE (39,5%)	DOTAZIONE FINANZIARIA	SPESA REALIZZATA	AVANZAMENTO FINANZIARIO (%)
1	5.445.000,00	3.555.000,00	9.000.000,00	0,00	0,00
2	1.815.000,00	1.185.000,00	3.000.000,00	14.960,00	0,50
3	6.050.000,00	3.950.000,00	10.000.000,00	2.318.619,36	23,19
4	429.550.000,00	280.450.000,00	710.000.000,00	142.953.739,88	20,13
5	7.562.500,00	4.937.500,00	12.500.000,00	202.872,91	1,62
6	135.716.500,00	88.608.293,39	224.324.793,39	9.570.404,77	4,27
7	22.900.000,00	15.100.000,00	38.000.000,00	6.265.470,62	16,49
8	122.300.750,00	79.849.250,00	202.150.000,00	29.263.919,79	14,48
10	136.004.000,00	88.796.000,00	224.800.000,00	75.906.626,54	33,77
11	252.285.000,00	164.715.000,00	417.000.000,00	206.534.553,42	49,53
12	25.410.000,00	16.590.000,00	42.000.000,00	11.550.000,08	27,50
13	61.952.000,00	40.448.000,00	102.400.000,00	85.181.236,30	83,18
15	2.420.000,00	1.580.000,00	4.000.000,00	0,00	0,00
16	24.901.800,00	16.258.200,00	41.160.000,00	0,00	0,00
19	74.203.250,00	48.446.750,00	122.650.000,00	7.235.009,75	5,90
20	12.818.200,00	8.368.907,44	21.187.107,44	0,00	0,00
TOTALE	1.321.424.000,00	862.837.900,83	2.184.171.900,83	576.997.413,42	26,42

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Autorità di Gestione del PSR Sicilia

Sulla base del piano finanziario approvato, il primo target $n+3$ di spesa era fissato in poco più di 377 milioni di euro³⁵³ al 31 dicembre 2018, pienamente raggiunto già alla fine del mese di gennaio 2018.

³⁵¹ Le cinque aree selezionate aggregano, in particolare, Comuni definiti intermedi, periferici e ultraperiferici, sulla base della classificazione operata dal Comitato Tecnico Nazionale Aree Interne. Le Aree ed i relativi Comuni sono: 1. "Terre Sicane": Alessandria della Rocca, Bivona, Cianciana, San Biagio Platani, Santo Stefano di Quisquina, Burgio, Calamonaci, Cattolica Eraclea, Lucca Sicula, Montallegro, Ribera, Villafranca Sicula; 2. "Calatino": Caltagirone, Grammichele, Licodia Eubea, Mineo, Mirabella Imbaccari, San Cono, San Michele di Ganzaria, Vizzini; 3. "Nebrodi": Castel di Lucio, Mistretta, Motta d'Affermo, Pettineo, Reitano, Santo Stefano di Camastra, Tusa, Alcara li Fusi, Caronia, Castell'Umberto, Frazzanò, Galati Mamertino, Longi, Militello Rosmarino, Mirto, Naso, San Fratello, San Marco d'Alunzio, San Salvatore di Fitalia, Sant'Agata di Militello, Tortorici; 4. "Madonie": Castelbuono, Collesano, Gratteri, Isnello, Pollina, San Mauro Castelverde, Alimena, Blufi, Bompietro, Castellana Sicula, Gangi, Geraci Siculo, Petralia Soprana, Petralia Sottana, Polizzi Generosa, Aliminusa, Caccamo, Caltavuturo, Montemaggiore Belsito, Scillato, Sclafani Bagni; 5. "Simeto - Etna": Adrano, Biancavilla, Centuripe - area sperimentale di rilevanza nazionale.

³⁵² Si riporta la denominazione delle singole Misure: Misura 1 *Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione*, Misura 2 *Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole*; Misura 3 *Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*; Misura 4 *Investimenti in immobilizzazioni materiali*; Misura 5 *Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione*; Misura 6 *Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese*; Misura 7 *Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali*; Misura 8 *Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste*; Misura 10 *Pagamenti agro-climatici-ambientali*; Misura 11 *Agricoltura biologica*; Misura 12 *Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque*; Misura 13 *Indennità a favore delle zone soggette vincoli naturali o ad altri vincoli specifici*; Misura 15 *Servizi silvo-climatici-ambientali e salvaguardia della foresta*; Misura 16 *Cooperazione*; Misura 19 *Sostegno allo sviluppo locale LEADER*; Misura 20 *Assistenza tecnica*.

³⁵³ Più precisamente € 377.154.479,36.

Il raggiungimento della *performance* con largo anticipo rispetto al termine finale trova giustificazione, in parte, nella circostanza che il PSR, attraverso i Regolamenti di transizione, ha la possibilità di finanziare sulla programmazione 2014-2020 impegni assunti in base alla programmazione 2007-2013 per i progetti che non avrebbero potuto pervenire a conclusione entro il 31 dicembre 2015³⁵⁴.

Il sistema di gestione e di controllo messo in atto dall'AdG e dall'Organismo Pagatore (AGEA) garantisce la chiara identificazione delle operazioni in transizione, in modo da permettere il monitoraggio procedurale, fisico e finanziario delle stesse e la tracciabilità dei relativi flussi finanziari.

In seguito al monitoraggio delle iniziative progettuali che non potevano concludersi entro il 31 dicembre 2015, sono stati collocati in transizione progetti precedentemente selezionati con bandi pubblici, attraverso l'applicazione dei criteri di selezione ratificati dal Consiglio di Sorveglianza del PSR 2007-2013, assicurando così un adeguato livello qualitativo delle iniziative finanziate.

Si riportano i dati concernenti il conseguimento dei target intermedi di efficacia, in conseguenza degli indicatori finanziari (spesa certificata) e di risultato (indicatori)³⁵⁵ realizzati rispetto all'obiettivo determinato in fase di avvio del Programma.

³⁵⁴ Il Regolamento (UE) n. 335/2013 stabilisce che possono essere assunti impegni giuridici nei confronti del beneficiario dopo il 31 dicembre 2013 per quasi tutte le misure, ad eccezione di quelle non riproposte nel periodo di programmazione 2014-2020 o sottoposte a radicali cambiamenti. L'art. 1 del Regolamento (UE) n. 1310/2013 consente che gli Stati membri possano continuare ad assumere nuovi impegni nel 2014 nell'ambito delle misure degli Assi 1 e 2, con le vecchie regole e fino all'adozione dei loro nuovi programmi, utilizzando i fondi della dotazione 2014-2020, a condizione che la domanda di sostegno sia presentata prima dell'adozione del Programma. L'art. 16 del Regolamento delegato (UE) n. 807/2014 prevede che i pagamenti degli Assi 3 e 4 derivanti dal periodo di programmazione 2007-2013 possano essere finanziati con la dotazione finanziaria del periodo 2014-2020. Nel caso di esaurimento della dotazione finanziaria del 2007-2013, le operazioni nell'ambito di tali misure possono ricevere pagamenti con la nuova dotazione finanziaria senza cambiare le regole, a condizione che tale spesa sia prevista nel programma di sviluppo rurale 2014-2020, che si applichi il tasso di partecipazione FEASR alla corrispondente misura a norma del Regolamento (UE) n. 1305/2013 e che si garantisca che le pertinenti operazioni transitorie siano chiaramente identificate nei sistemi di gestione e di controllo.

³⁵⁵ Si elencano gli indicatori per ciascuna Priorità:

Priorità 2 - *Indicatore 2A*: Numero di aziende agricole che beneficiano di un sostegno del PSR per gli investimenti nella ristrutturazione o ammodernamento; *Indicatore 2B*: Aziende con piano di sviluppo aziendale/investimenti per giovani agricoltori.

Priorità 3 - *Indicatore 3A*: Numero di aziende agricole sovvenzionate che ricevono un sostegno per la partecipazione a regimi di qualità, mercati locali/filiere corte, nonché ad associazioni/organizzazioni di produttori; *Indicatore 3B*: Numero di aziende agricole che partecipano a regimi di gestione del rischio.

Priorità 4 - *Indicatore 4A*: Terreni agricoli oggetto di contratti di gestione che contribuiscono alla biodiversità; *Indicatore 4B*: Miglioramento della gestione; *Indicatore 4C*: Miglioramento della gestione del suolo e prevenzione dell'erosione.

Priorità 5 - *Indicatore 5A*: Terreni irrigui cui si applicano sistemi di irrigazione; *Indicatore 5D*: Terreni agricoli oggetti di contratti di gestione mirati a riduzione le emissioni di GHG e/o ammoniacca; *Indicatore 5E*: Terreni agricoli e forestali gestiti in maniera tale da promuovere il sequestro e la conservazione del carbonio.

Priorità 6 - *Indicatore 6B e 6C*: Numero di operazioni sovvenzionate per migliorare le infrastrutture e i servizi di base nelle zone rurali; *Indicatore 6B*: Popolazione coperta dai GAL.

A chiusura del 2018, la *performance* appare ampiamente soddisfacente in quanto larga parte dei valori di risultato si attesta su livelli superiori agli obiettivi prefissati.

Tabella n. 12.10 – Target intermedi per Priorità del PSR Sicilia realizzati nel 2018

P	INDICATORE	VALORE OBIETTIVO 2023	TARGET INTERMEDIO 2018 (%)	TARGET INTERMEDIO 2018 (€/valore assoluto)	TARGET INTERMEDIO 31.12.2018 (€)	TARGET INTERMEDIO 31.12.2018 (%)	LIVELLO TARGET INTERMEDIO 31.12.2018 (%)
2	SPESA PUBBLICA TOTALE	678.846.652,89	6,23	42.292.146,48	127.131.399,97	18,73	300,60
	2A + 2B	3424	10	342	2020	59	589,95
3	SPESA PUBBLICA TOTALE	214.485.000,00	8,20	17.587.770,00	20.093.016,40	9,37	114,24
	3A	838	12	101	86	10,26	85,52
	3B	52	5,80	3	0	0	0
4	SPESA PUBBLICA TOTALE	1.047.145.000,00	42,90	449.225.205,00	414.783.653,11	39,61	92,33
	4A + 4B + 4C	415.202,00	53,60	222.548,27	339.735,51	81,82	152,66
5	SPESA PUBBLICA TOTALE	7.265.000,00	35	2.542.750,00	438.609,40	6,04	17,25
	5A + 5D + 5E	2.250,00	54	1.215,00	1.766,24	78,50	145,37
6	SPESA PUBBLICA TOTALE	215.243.140,50	5,06	10.891.302,91	14.550.734,54	6,76	133,60
	6B + 6C	319	3	10	17	5,33	177,64
	6B	2.224.825,00	100	2.224.825,00	2.965.035,00	133,27	133,27

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Autorità di Gestione del PSR Sicilia

In merito allo stato di avanzamento pari a zero dell'indicatore 3B³⁵⁶, l'Autorità di Gestione riferisce della tardiva pubblicazione (21 dicembre 2018) dell'avviso per l'assegnazione delle risorse destinate al ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici, con l'introduzione di adeguate misure di prevenzione.

Circa il mancato raggiungimento dell'obiettivo di spesa programmato nel 2015 sulla Priorità 5, la medesima Autorità evidenzia l'inesattezza delle previsioni finanziarie concernenti l'operazione *Adozione di tecniche di agricoltura conservativa* (10.1f) la cui dotazione annuale è pari a 571 migliaia di euro. L'iniziale obiettivo annuale della spesa di 4 milioni di euro, più correttamente, avrebbe dovuto essere modulata sulle sette annualità del Programma. Nel caso di specie, inoltre, vertendosi in tema di lavori di idraulica, la complessità degli interventi sulle reti di bonifica a monte dell'asse fluviale ha reso necessario un ampio e lungo confronto tra diversi Enti pubblici.

Grava, altresì, sulla medesima Priorità 5 il mancato target di spesa di 2,3 milioni di euro della sottomisura 16.6 *Cooperazione di filiera per l'approvvigionamento sostenibile di biomasse* il cui avviso destinato ai beneficiari è stato rimandato al 2019.

³⁵⁶ Per la descrizione dell'indicatore, vedasi nota precedente.

12.6 Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (FEAMP) 2014-2020

Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca Mediterranea (FEAMP), istituito con Regolamento (UE) 15 maggio 2014, n. 508 e approvato dalla Commissione europea con la Decisione (C) n. 8452 del 25 novembre 2015, rappresenta lo strumento finanziario dell'Unione europea dedicato ai settori della pesca e dell'acquacoltura per il periodo di programmazione 2014-2020³⁵⁷.

Il Programma presenta una struttura basata su sei *Priorità* - cui si aggiunge una misura dedicata all'Assistenza Tecnica - che richiamano gli Obiettivi Tematici dell'Accordo di Partenariato e che fanno riferimento a specifiche sezioni (c.d. Capi) del Regolamento (UE) n. 508/2014.

In particolare:

- *Priorità 1: Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze*³⁵⁸;
- *Priorità 2: Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze*³⁵⁹;
- *Priorità 3: Promuovere l'attuazione della Politica Comune della Pesca (PCP)*³⁶⁰;
- *Priorità 4: Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale*³⁶¹;
- *Priorità 5: Favorire la commercializzazione e la trasformazione*³⁶²;
- *Priorità 6: Favorire l'attuazione della politica marittima integrata*³⁶³.
- Assistenza Tecnica³⁶⁴.

³⁵⁷ Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state richieste con le note istruttorie n. 20 del 29 aprile 2019 e n. 21 del 29 aprile 2019 e acquisite con le conseguenti risposte n. 6749 del 17 maggio 2019 del Dipartimento regionale della Pesca mediterranea, nella qualità di Organismo Intermedio del PO FEAMP Sicilia, e n. 1489 del 17 maggio 2019 dell'Autorità di Certificazione.

³⁵⁸ Obiettivi Tematici 3, 4, 6 e 8 - Capo I del Regolamento (UE) n. 508/2014.

³⁵⁹ Obiettivi Tematici 3, 4, 6 e 8 - Capo II del Regolamento (UE) n. 508/2014.

³⁶⁰ Obiettivo Tematico 6 - Capo VI del Regolamento (UE) n. 508/2014 (di competenza dell'Autorità di Gestione).

³⁶¹ Obiettivo Tematico 8 - Capo III del Regolamento (UE) n. 508/2014.

³⁶² Obiettivo Tematico 3 - Capo IV del Regolamento (UE) n. 508/2014.

³⁶³ Obiettivo Tematico 6 - Capo VIII del Regolamento (UE) n. 508/2014 (di competenza dell'Autorità di Gestione).

³⁶⁴ Art. 78 del Regolamento (UE) n. 508/2014.

Le *Priorità* si suddividono, a loro volta, in singole *Misure* il cui nomenclatore è direttamente collegato ad uno specifico articolo, paragrafo e lettera del Regolamento (UE) n. 508/2014.

È prevista una complementarità e un coordinamento del FEAMP con gli altri Fondi SIE e con altri pertinenti strumenti di finanziamento dell'Unione e nazionali, attesa la complessiva concorrenza di tutti i fondi al perseguimento della Strategia di Europa 2020³⁶⁵. Il PO FEAMP contribuisce, pertanto, agli obiettivi Tematici di seguito indicati:

- nell'ambito dell'O.T. n. 3, le misure attuative si concentrano sugli investimenti volti ad accrescere la competitività e la redditività delle imprese ittiche, incentivando la diversificazione, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, l'avviamento dei giovani pescatori, la salute e la sicurezza degli operatori, gli interventi per incrementare il valore aggiunto e la qualità delle attività e delle produzioni;

- l'O.T. n. 4 è perseguito favorendo l'efficienza energetica dei pescherecci, mediante l'ammodernamento, la sostituzione dei motori principali o ausiliari, l'acquisizione di attrezzature di bordo e da pesca. Per l'acquacoltura è previsto il finanziamento di interventi per l'efficienza energetica e la conversione delle imprese acquicole verso fonti rinnovabili di energia;

- in riferimento all'O.T. n. 6, il programma si prefigge le seguenti finalità: limitare le catture indesiderate degli organismi pescati accidentalmente insieme alle specie bersaglio, specialmente attraverso l'adeguamento delle attrezzature di bordo; promuovere l'innovazione connessa alla conservazione delle risorse biologiche, alla protezione e al ripristino della biodiversità acquatica e degli ecosistemi; incentivare l'adeguamento della pesca alla protezione delle specie, la conversione all'acquacoltura biologica, la riduzione dell'impatto dell'acquacoltura sull'utilizzo e la qualità delle acque;

- nell'ambito dell'O.T. n. 8 il programma mira a promuovere un'occupazione sostenibile e la mobilità dei lavoratori nelle comunità costiere e interne dipendenti dalla pesca e dall'acquacoltura, favorendo la crescita economica, l'inclusione sociale, la creazione di posti di lavoro e la diversificazione delle attività nell'ambito della pesca e in altri settori dell'economia marittima.

³⁶⁵ In base all'art. 27 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, ciascun Programma definisce il contributo al perseguimento della Strategia Europa 2020, dando evidenza del sostegno offerto agli Obiettivi Tematici (OT) ex art. 9 del medesimo Regolamento.

In riferimento agli interventi in sinergia con il Programma Operativo FESR, il FEAMP contempla misure di supporto agli investimenti infrastrutturali e a quelli materiali e immateriali delle imprese operanti nel settore pesca.

Per quanto riguarda il Programma Operativo FSE, la complementarità del FEAMP è focalizzata sugli aspetti connessi alla formazione permanente del capitale umano impiegato nel settore, alle misure di stimolo all'occupazione ed all'imprenditorialità dei giovani (in particolare dei NEET), nonché alle azioni di inclusione sociale in favore delle comunità dipendenti dalle attività di pesca.

In merito alla complementarità con il PSR, finanziato dal FEASR, le correlazioni più evidenti riguardano la valorizzazione delle risorse naturali e culturali in un'ottica di promozione turistica in chiave sostenibile e lo sviluppo locale del territorio, nella considerazione che l'integrazione terra-mare rappresenta un valore aggiunto comune.

La *governance* del Programma si muove in linea con il precedente periodo di programmazione del FEP 2007-2013. In particolare, la Direzione Generale per la Pesca Marittima e dell'Acquacoltura del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali e del Turismo agisce nella qualità di Autorità di Gestione del Fondo, mentre le Regioni e le Province Autonome sono individuate quali Organismi Intermedi, con precisa delega in merito all'attuazione delle *Misure*.

Nell'ambito del Programma, inoltre, l'Autorità di Certificazione dei Programmi cofinanziati dall'Unione europea della Regione siciliana opera nella qualità di Organismo Intermedio dell'Autorità di Certificazione nazionale (AGEA).

Il sostegno finanziario dell'Unione, pari a 537,2 milioni di euro, è integrato da risorse nazionali (di natura statale e regionale), per un complessivo ammontare di 978,1 milioni di euro, di cui 118,2 milioni di euro costituiscono la quota assegnata alla Regione siciliana (il 12,09% del fondo nazionale).

Le risorse sono così ripartite:

- il 50% della spesa è sostenuta dall'Unione europea, il 35% dallo Stato e il 15% dalla Regione;
- con riferimento all'Assistenza Tecnica, il 54,95% della spesa è carico dell'Unione europea, il 31,53% dello Stato e il 13,52% della Regione.

La cospicua dotazione di parte del fondo nazionale destinata alla Sicilia - la più grande isola del Mar Mediterraneo - rispecchia l'importanza del settore della pesca per l'economia

regionale, per il patrimonio delle conoscenze collegate al mare e per le tradizioni culturali secolari caratterizzanti i diversi territori costieri.

Su circa 1.500 km di coste si snodano quasi 100 approdi di diversa dimensione e funzionalità. La flotta peschereccia consta di circa 2.775 imbarcazioni, pari al 22,6% del totale nazionale, di cui il 70% per la pesca artigianale. Il settore conta circa 8000 occupati e produce annualmente un fatturato di circa 300 milioni di euro dalla vendita del prodotto pescato e 500 milioni di euro dalla trasformazione della risorsa ittica.

Negli ultimi anni, il comparto produttivo della pesca è stato colpito da fattori di crisi economica collegati al depauperamento delle risorse ittiche naturali e alla stringente regolamentazione comunitaria per la salvaguardia della fauna marina, con la conseguenza che, in coerenza con le strategie delineate dall'Unione europea, l'attuale programmazione si prefigge di destinare una parte rilevante delle risorse agli investimenti per incentivare l'acquacoltura (o acquicoltura), ossia tipologie di allevamento degli organismi acquatici in ambienti - di acqua dolce o salata - confinati e controllati dall'uomo.

Il Programma, altresì, punta al sostegno e alla crescita degli investimenti nel settore con uno sguardo attento al profilo della sostenibilità ambientale, dell'efficienza energetica, della mitigazione climatica e della salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino.

Si riproducono di seguito le misure attivate, con lo stato dell'avanzamento finanziario del Programma alla data del 31 dicembre 2018.

Tabella n. 12.11 - Misure in corso di realizzazione e avanzamento finanziario del FEAMP 2014-2020

PRIORITA'	MISURA	DESCRIZIONE MISURA	DOTAZIONE FINANZIARIA PRIORITA'	VALORE BANDI/PROGETTI IN CORSO	IMPORTO IMPEGNATO AL 31.12.2018	PAGAMENTI AL 31.12.2018
1. Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze	art. 26	1. 26 Innovazione nella pesca	38.502.648,51	1.234.240,00	1.084.240,00	411.284,22
	art. 29	1.29 Promozione del capitale umano, creazione posti lavoro		179.959,04	0,00	0,00
	art. 30	1.30 Diversificazione e nuove forme di reddito		1.913.540,71	1.077.540,71	48.115,63
	art. 31	1.31 Sostegno avviamento giovani pescatori		804.963,28	73.000,00	0,00
	art. 32	1.32 Salute e sicurezza		2.466.546,32	879.075,70	102.976,99
	art. 38	1.38 Limitazione impatto pesca		2.513.200,00	0,00	0,00
	art. 40	1.40 Protezione biodiversità ed ecosistemi		2.802.303,00	45.000,00	0,00
	art. 41	1.41 Efficienza energetica e mitigazione climatica		3.036.759,26	1.136.925,26	260.669,90
	art. 42	1.42 Valore aggiunto, qualità dei prodotti		2.466.546,00	0,00	0,00
	art. 43	1.42 Porti, luoghi di sbarco, ripari di pesca		11.759.645,32	10.021.362,82	3.548.762,36
Totale P1			38.502.648,51	29.177.702,93	14.317.144,49	4.371.809,10
2 - Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze	art. 47	2.47 Innovazione in acquacoltura	38.292.845,30	301.822,20	301.822,20	120.000,00
	art. 48	2.48 Investimenti produttivi acquacoltura		17.747.383,28	7.871.727,73	4.016.605,07
	art. 49	2.49 Servizi di gestione, di sostituzione e di consulenza per le imprese acquicole		3.633,60	3.633,60	3.633,60
	art. 50	2.50 Promozione capitale umano e del collegamento in rete		56.812,94	56.812,94	56.812,94
	art. 51	2.51 Aumento potenziale siti acquacoltura		0,00	0,00	0,00
	art. 52	2.52 Nuovi operatori acquacoltura		50.000,00	50.000,00	0,00
	art. 53	2.53 Conversione ai sistemi di ecogestione e audit e all'acquacoltura biologica		628.300,00	0,00	0,00
	art. 56	2.56 Salute e benessere degli animali		822.182,11	0,00	0,00
Totale P2			38.292.845,30	19.610.134,13	8.283.996,47	4.197.051,61
4 - Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale attraverso la promozione della crescita economica e dell'inclusione sociale, la creazione di posti di lavoro	art. 62 e 63	4.62 Sostegno preparatorio - 4.63 Strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo	17.055.449,30	16.616.730,00	9.617.397,05	3.140.020,42
	Totale P4			17.055.449,30	16.616.730,00	9.617.397,05
5 - Favorire la commercializzazione e la trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura - Assistenza tecnica	art. 68	5.68 Misure a favore della commercializzazione	2.502.734,00	1.606.390,84	2.029.281,80	604.942,68
	art. 78	Assistenza tecnica	5.428.232,71	4.495.297,57		
	art. 69	5.69 Trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura	16.443.642,18	16.401.579,61	8.186.317,27	3.966.463,41
Totale P5 + A.T.			24.374.608,89	18.007.970,45	10.215.599,07	4.571.406,09
TOTALE			118.225.552,00	83.412.537,51	42.434.137,08	16.280.287,22

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale della Pesca Mediterranea

Per quanto concerne il raggiungimento del target intermedio ("n+3"), l'obiettivo finanziario assegnato alla Regione siciliana era pari a 19,1 milioni di euro circa alla data del 31 dicembre 2018.

Entro la chiusura dell'esercizio finanziario sono state presentate dichiarazioni di spesa per un importo complessivo di circa 7,9 milioni di euro, cui hanno fatto seguito ulteriori dichiarazioni nel corso dei primi mesi del 2019 per ulteriori 2,1 milioni di euro.

Queste ultime corrispondono alle spese effettivamente sostenute dai beneficiari entro il 31 dicembre 2018 (non potendo essere oggetto di dichiarazione le spese per mere anticipazioni

erogate), certificate dalla competente Autorità anteriormente all'inoltro alla Commissione dell'Unione europea del Rapporto Annuale di Attuazione (RAA).

Il totale delle spese certificate, dunque, per un valore di quasi 10 milioni di euro, non soddisfa la performance di efficacia stabilita per la Regione siciliana, tuttavia, il cumulo della spesa a livello nazionale (sostenuta dall'AdG e dagli altri Organismi intermedi) sul PO FEAMP 2014-2020 ha centrato l'obiettivo finanziario intermedio, scongiurando il rischio di disimpegno automatico delle risorse assegnate.

Tabella n. 12.12 – Spesa certificata al 31.12.2018 del PO FEAMP 2014-2020

PRIORITA'	DOTAZIONE PRINCIPALE	CERTIFICAZIONE AL 31.12.2018	CERTIFICAZIONE NEL 2019 (CHIUSURA CONTABILITA' 2018)	TOTALE CERTIFICAZIONE	TOTALE UE (50%)
1	38.502.648,51	73.000,00	255.572,96	328.572,96	164.286,48
2	38.292.845,30	4.161.835,59	0,00	4.161.835,59	2.080.917,80
4	17.055.449,30	30.000,00	1.203.342,44	1.233.342,44	616.671,22
5	18.946.376,18	3.009.073,76	592.232,33	3.601.306,09	1.800.653,04
A.T.	5.428.232,71	613.332,81	22.985,30	636.318,11	318.159,06
	118.225.552,00	7.887.242,16	2.074.133,03	9.961.375,19	4.980.687,60

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Autorità di Certificazione

12.7 L'attività di audit

La funzione di audit, svolta attraverso un'Autorità pubblica e indipendente di controllo (AdA)³⁶⁶, designata dallo Stato membro ai sensi dell'art. 123, paragrafo 4, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, si sostanzia, da un lato, in un'attività referente sul complessivo funzionamento del sistema di gestione e controllo dei Programmi, verificandone, in particolare, l'affidabilità, l'efficienza e l'efficacia, dall'altro, nell'individuazione della spesa irregolare richiesta dall'Autorità di certificazione con le domande di pagamento presentate periodicamente alla Commissione europea.

In Sicilia è posta alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, godendo di autonomia organizzativa e funzionale.

Conformemente all'art. 127 del citato Regolamento, realizza periodicamente i seguenti compiti:

³⁶⁶ Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state richieste con le note istruttorie n. 22 del 29 aprile 2019 e n. 121 del 3 ottobre 2019 e acquisite con le conseguenti risposte n. 2353 del 17 maggio 2019 e n. 4683 del 8 ottobre 2019 dell'Autorità di Audit.

- verifica l'assetto organizzativo delle Autorità di Gestione (AdG) e di Certificazione (AdC); le procedure di programmazione, attuazione, rendicontazione e certificazione della spesa; il sistema contabile; gli strumenti e le modalità dei controlli di primo livello; le misure adottate per assicurare l'adeguata informazione e pubblicità; il rispetto delle politiche trasversali in materia di ambiente, contratti pubblici, aiuti di stato e pari opportunità;
- svolge verifiche annuali *in loco* sulla regolarità delle spese oggetto delle domande di pagamento, attraverso un validato metodo di campionamento statistico di tipo casuale sul numero complessivo delle operazioni certificate nel corso dell'anno. In presenza di specifici fattori di rischio individuati e/o per ulteriori evenienze, sottopone a controllo un campione supplementare di attività;
- presenta alla Commissione, entro il 15 febbraio di ciascun anno, una relazione annuale di controllo (RAC) per ciascun Programma operativo sui principali risultati dell'attività di audit;
- esegue un controllo degli importi delle spese dichiarate affinché trovino corrispondenza nella documentazione giustificativa, conservata presso tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nelle operazioni.

Nel corso del 2018, entro il termine periodico richiesto dalla normativa sovranazionale (15 febbraio), sono state presentate alla Commissione le relazioni annuali di controllo del PO FESR e del PO FSE relativamente al periodo 1 luglio 2016 - 30 giugno 2017, durante il quale l'Autorità ha concentrato la sua attività unicamente sulla valutazione del "Sistema di gestione e controllo".

Quanto alla verifica delle operazioni, il relativo parere di audit è stato reso sotto forma di *disclaimer* (dichiarazione di non responsabilità) in assenza di certificazione della spesa.

Nel mese di dicembre 2018, l'Autorità ha presentato una relazione di controllo concernente le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del PO FESR adottati dall'AdG (Dipartimento della Programmazione), dall'AdC e da due Dipartimenti regionali, nella qualità di Centri di responsabilità (in particolare, Dipartimento delle Attività Produttive e Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti), nonché le azioni correttive proposte e attuate (*follow-up*), ai sensi dell'art. 127, paragrafo 5, lett. b), del Regolamento (UE) n. 1303/2013, riscontrando il permanere delle seguenti criticità: 1) carenze sul piano organizzativo per l'insoddisfacente dotazione organica del personale destinato allo svolgimento delle attività relative al Programma; 2) mancato soddisfacimento della condizionalità *ex ante* correlata all'obiettivo

tematico n. 6 (*tutela ambientale*), scaturente dal ritardo nella redazione di un *Piano regionale per la Gestione dei Rifiuti* coerente con la normativa comunitaria di settore (Direttiva n. 2008/98/CE), con conseguente impossibilità di certificazione della spesa sull’Azione 6.1.3.

A chiusura dell’anno 2018, un’analogo relazione di audit ha interessato anche il PO FSE, e, in particolare, il controllo sull’AdG (Dipartimento dell’Istruzione e della Formazione professionale), sull’AdC e sul Dipartimento della Famiglia e delle Politiche sociali, nella qualità di Centro di responsabilità, pervenendo al medesimo riscontro di criticità sul piano delle carenze organizzative inerenti all’impiego delle risorse umane.

Con riferimento al periodo contabile 1 luglio 2017 – 30 giugno 2018 del FESR 2014-2020, l’Autorità di Audit ha sottoposto a verifica l’unica operazione³⁶⁷ determinante una certificazione di spesa sul Programma per € 6.380.137,78, riscontrandone la regolarità.

Il 28 febbraio 2019 è stato effettuato il campionamento di I fase sul totale delle operazioni (n. 185) certificate a dicembre 2018 sul PO FESR 2014-2020 (per € 712.670.349,12) e relative al periodo contabile 1 luglio 2018 – 30 giugno 2019, secondo il *metodo casuale semplice con stratificazione*.

Considerate le caratteristiche della popolazione e, specialmente, la rilevanza dei progetti c.d. *retrospettivi* per i potenziali rischi di maggiore errore, è stato stabilito di suddividere la popolazione in due strati:

- Strato 1 “*Progetti Nativi*” comprendente n. 94 operazioni per un valore complessivo di € 604.108.577,30 (*book value*);
- Strato 2 “*Progetti Retrospettivi*” comprendente n. 91 operazioni per un valore complessivo di € 108.561.771,82 (*book value*).

Sono state campionate n. 45 operazioni totali, costituenti il 55,8% del *book value* della popolazione di riferimento, di cui n. 23 progetti “*nativi*”, per un importo complessivo di € 379.738.835,08, e n. 22 progetti “*retrospettivi*” per € 18.185.831,32.

Per quanto concerne i principali esiti delle attività di controllo sul PO FESR, si rileva quanto segue.

Riguardo al GP “*Itinerario Agrigento-Caltanissetta - adeguamento a 4 corsie della SS 640*” (Asse 7), con spesa certificata pari a € 265.613.205,27, l’AdA non ha riscontrato irregolarità sull’importo incluso nella richiesta di pagamento, manifestando, tuttavia, alcune

³⁶⁷ Si tratta del progetto relativo ai lavori di prolungamento della rete ferroviaria nella tratta metropolitana di Catania dalla Stazione Centrale all’Aeroporto, a partire da Piazza Stesicoro (I lotto).

preoccupazioni sulla circostanza che i lavori possano trovare conclusione entro la chiusura del Programma in conseguenza dell'interruzione unilaterale delle prestazioni contrattuali da parte del Contraente generale Empledocle 2 S.c.p.A. che, versando in difficoltà economiche, ha avanzato richiesta di concordato preventivo in continuità al competente Tribunale di Ravenna.

L'operazione è attualmente sottoposta alle verifiche della Commissione europea i cui risultati finali non sono ancora noti.

L'Ada ha ritenuto di dovere sospendere le proprie conclusioni sull'esito dei controlli in considerazione della decisione della Commissione europea di interrompere il pagamento intermedio della domanda presentata in data 22 maggio 2019³⁶⁸ dall'AdC, specialmente per talune osservazioni in ordine all'interpretazione dell'art. 65, paragrafo 6 del Regolamento (UE) n. 1303/2013³⁶⁹.

Il potenziale impatto finanziario, pari al 100% della spesa certificata, concerne i seguenti progetti retrospettivi:

- *“Ristrutturazione edificio I.A.C.P. nel quartiere Empedocle – intervento di recupero edilizio di n. 16 alloggi”*, con beneficiario il Comune di Gibellina (TP), per spesa certificata di € 1.918.284,29 (Asse 9);
- *“Demolizione e ricostruzione di un complesso residenziale popolare sito nella via Mazara e riqualificazione urbana del contesto”*, con beneficiario il Comune di Marsala (TP), per spesa certificata di € 3.807.658,79 (Asse 9);
- *“Recupero di un ambito del centro storico denominato Colle del Castello”*, con beneficiario il Comune di Vizzini (CT), per spesa certificata di € 3.807.658,79 (Asse 9);
- *“Lavori di manutenzione straordinaria nella Scuola Media Verga – Istituto Comprensivo Capuana”*, con beneficiario il Comune di Barcellona Pozzo di Gotto (ME), per spesa certificata di € 897.222,26 (Asse 10);
- *“Lavori di completamento della scuola elementare alla Frazione di Olivarella – 2° stralcio”*, con beneficiario il Comune di San Filippo del Mela (ME), per spesa certificata di € 691.044,50 (Asse 10);

³⁶⁸ La decisione è stata comunicata con nota ARES n. 4498841 del 12 luglio 2019.

³⁶⁹ L'art. 65, paragrafo 6, del Regolamento (UE) n. 1303/2013 dispone quanto segue ai fini dell'ammissibilità della spesa: *“Non sono selezionati per il sostegno dei fondi SIE le operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del programma sia presentata dal beneficiario all'autorità di gestione, a prescindere dal fatto che tutti i relativi pagamenti siano stati effettuati dal beneficiario”*. La Commissione europea considera che un'operazione sia stata materialmente portata a termine ove, al momento dell'ammissione a finanziamento, sia presente il certificato di ultimazione dei lavori, non ritenendo rilevante la mancata emissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione dei lavori.

- *“Lavori di manutenzione straordinaria, adeguamento impiantistico ed efficientamento energetico della palestra del Plesso di S. Nicolò”*, con beneficiario il Comune di Ucria (ME), per spesa certificata di € 285.951,87 (Asse 10);
- *“Intervento di completamento dell’edificio scolastico di via A. Gramsci”*, con beneficiario il Comune di Campofiorito (PA), per spesa certificata di € 525.772,78 (Asse 10);
- *“Ristrutturazione, adeguamento degli impianti ed efficientamento energetico dell’edificio scolastico destinato a scuola dell’infanzia di Giammoro”*, con beneficiario il Comune di Pace del Mela (ME), per spesa certificata di € 553.559,22 (Asse 10).

Per quanto concerne le altre operazioni campionate, è stata rilevata l’irregolarità della spesa per l’importo complessivo di € 2.959.407,13.

La Commissione europea, all’esito della missione di audit terminata il 15 maggio 2019, ha reso noto il rapporto provvisorio sul funzionamento del sistema di gestione e controllo del PO FESR Sicilia, esprimendo un giudizio negativo e concludendo per una interruzione dei pagamenti richiesti³⁷⁰.

L’AdA evidenzia che 10 delle 17 osservazioni formulate dalla Commissione, sebbene ricondotte a significative carenze del sistema di gestione e controllo, si concentrano, invero, su taluni aspetti interpretativi della normativa comunitaria.

In conseguenza del coinvolgimento di interessi di rilievo nazionale e dell’impatto finanziario della posizione restrittiva assunta dalla Commissione, è stato ritenuto necessario il coinvolgimento dell’Agenzia della Coesione Territoriale e dell’Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea (IGRUE), in attesa di ricevere il rapporto provvisorio in lingua nazionale per l’inizio del decorso dei termini per le eventuali controdeduzioni.

Quanto al PO FSE 2014-2020, sulla spesa certificata nelle domande di pagamento presentate alla Commissione nei mesi di dicembre 2017 (€ 25.829.369,03) e di giugno 2018 (€ 7.163.774,46), sono stati effettuati due diversi campionamenti.

In particolare, sono state selezionate, rispettivamente, n. 32 operazioni per € 9.151.926,80 (I Fase) e n. 10 per € 1.344.136,52 (II Fase). Il totale delle spese ritenute irregolari è stato pari a € 8.514,40 per la I Fase e di € 3.386,40 per la II Fase.

L’irregolarità complessiva ammonta, pertanto, a € 11.900,80, con tasso di errore totale (TET) del 2,30% sul totale della spesa certificata di € 32.993.143,49 sul PO FSE 2014-2020.

³⁷⁰ Si tratta della nota ARES n. 5420936 del 27 agosto 2019.

Il 28 febbraio 2019 si è proceduto al campionamento di I fase sulle operazioni (n. 5.102) certificate a dicembre 2018 (per € 85.010.725,23), relative al periodo contabile 1° luglio 2018 – 30 giugno 2019, secondo il *metodo casuale semplice con stratificazione*.

Considerate le caratteristiche della popolazione, e, specialmente, la presenza di una operazione di valore elevato, è stata adottata la seguente stratificazione del campione:

- Strato 1 comprendente n. 5.101 operazioni per un valore complessivo di € 53.555.725,84 (*book value*);
- Strato 2 “*High value*” comprendente n. 1 operazione del valore di € 31.454.999,39 (*book value*).

Sono state, dunque, campionate n. 43 operazioni per lo Strato 1, per un importo totale di € 673.123,07, e l’unico progetto dell’importo di € 31.454.999,39 sullo Strato *High value*, costituenti il 37,8% del *book value* della popolazione di riferimento, con un riscontro di spesa irregolare per complessivi € 17.041,58.

12.8 Alcune annotazioni conclusive di natura contabile

In calce al presente paragrafo, si riproducono distinti prospetti relativi allo stato delle entrate e delle spese dei quattro Programmi oggetto della precedente analisi, alla luce dei dati del Rendiconto generale della Regione siciliana per l’esercizio finanziario 2018³⁷¹.

Occorre evidenziare che le risorse finanziarie provenienti dal bilancio dell’Unione europea e dallo Stato (Fondo di rotazione *ex lege* n. 183 del 1987) trovano disciplina nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria delineato dall’allegato n. 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, paragrafi n. 3.6, lett. c), e n. 3.12.

In particolare, per i “*trasferimenti a rendicontazione*” è richiesta una correlazione tra accertamenti e impegni delle risorse vincolate nell’esercizio di competenza, in quanto per i contributi erogati annualmente a favore di un’amministrazione sulla base della rendicontazione delle spese sostenute, l’ente beneficiario accerta l’entrata a seguito della formale deliberazione dell’ente erogante con imputazione agli esercizi in cui l’ente beneficiario stesso prevede di impegnare la spesa cui il trasferimento è destinato (sulla base del crono

³⁷¹ Le informazioni riportate nel presente paragrafo sono state richieste con le note istruttorie n. 23 del 29 aprile 2019, n. 109 del 13 settembre 2019 e n. 147 del 14 ottobre 2019, acquisite con le conseguenti risposte n. 25601 del 17 maggio 2019, n. 51925 del 3 ottobre 2019 e n. 55923 del 21 ottobre 2019 del Dipartimento regionale Bilancio e Tesoro – Ragioneria Generale della Regione.

programma). Il diritto alla riscossione del contributo (esigibilità), infatti, sorge solo a seguito della realizzazione della spesa, con riferimento alla quale la rendicontazione è resa.

L'eventuale erogazione di acconti è accertata nell'esercizio in cui avviene la riscossione.

In base al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria delineato dall'allegato n. 4/2, paragrafo n. 9.1, inoltre, per i "trasferimenti a rendicontazione" non dovrebbe - in linea di massima - costituirsi il fondo pluriennale vincolato, poiché, in ossequio al principio della competenza finanziaria potenziata, ove l'esigibilità determini la necessità della reimputazione della spesa ad un diverso esercizio dovrà essere operata la contestuale reimputazione dell'entrata.

Occorre segnalare che, in adempimento alle osservazioni mosse dalla Sezione regionale di controllo con la delibera n. 152/2018/GEST del 13 luglio 2018, *Verifica del Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2017*, la Regione siciliana ha progressivamente iniziato a conformarsi ai suddetti principi contabili applicati, procedendo alla cancellazione dei residui attivi e alla reimputazione delle corrispondenti entrate, al fine della esatta correlazione tra accertamenti e impegni dei contributi a rendicontazione³⁷².

Circa i profili contabili del PSR Sicilia 2014-2020, si evidenzia che i pagamenti pervengono ai beneficiari attraverso l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) nella qualità di Organismo Pagatore, con la conseguenza che non sono previsti trasferimenti finanziari diretti dall'Unione europea e dallo Stato verso il bilancio regionale, ad eccezione delle risorse per l'*Assistenza tecnica* (Misura 20).

Detratto l'importo della compartecipazione regionale al PSR (11,85%) sul capitolo di spesa n. 543910, i capitoli della tabella n. 12.18 individuano l'ammontare complessivo delle spese destinate all'*Assistenza tecnica*. In proposito, si rileva la corrispondenza tra queste ultime e il totale delle entrate registrate sui capitoli 7009 e 7497 (tabella n. 12.17), quali trasferimenti da AGEA alla Regione siciliana per la Misura 20, in linea con i citati principi contabili concernenti i *contributi a rendicontazione*.

In base ai dati del Rendiconto generale, con riferimento all'insieme dei capitoli di spesa relativi al PO FESR 2014-2020, risultano impegni di competenza per complessivi € 177.719.380,86 (tabella n. 12.13), a fronte di accertamenti definitivi di competenza pari a € 21.518.255,68 sui capitoli di entrata n. 5019-5020- 7000-7001 (tabella n. 12.14). A chiusura

³⁷² In proposito, devono essere richiamate le indicazioni della Ragioneria Generale diramate ai diversi Dipartimenti regionali con la circolare n. 7 del 21 marzo 2019, in occasione del riaccertamento ordinario dei residui.

dell'e.f. 2018, è stato costituito il FPV per l'importo di € 80.944.195,83, a copertura degli impegni relativi ai successivi esercizi finanziari.

Riguardo al PO FSE 2014-2010, gli accertamenti di competenza, pari a € 62.502.905,47 sui capitoli 3356-3357-5014-5015 (tabella n. 12.15), sebbene superiori – e, dunque, non coincidenti agli impegni dell'esercizio per € 24.966.188,17 (tabella n. 12.16) – trovano, ad ogni modo, esatta corrispondenza nelle entrate riscosse.

Quanto al PO FEAMP 2014-2020, risultano impegni di competenza per complessivi € 18.925.072,44 (tabella n. 12.19), a fronte di accertamenti definitivi di competenza pari a € 7.354.022,87 sui capitoli di entrata n. 7021-7022-7026-7027 (tabella n. 12.20). A fine esercizio, il FPV è pari a € 3.508.685,9, a copertura degli impegni relativi ai successivi esercizi finanziari.

Nell'esercizio 2018, le spese relative al cofinanziamento regionale hanno trovato copertura nel capitolo n. 613950, finanziato da entrate indistinte, sul quale è stato operato uno stanziamento iniziale di € 34.970.447,70³⁷³. Quest'ultimo capitolo di spesa è rappresentato nell'*Elenco analitico delle risorse vincolate rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione* tra i vincoli formalmente attribuiti dall'ente.

Si rileva, tuttavia, che, in base al principio contabile applicato concernente la programmazione, paragrafo 9.11.4, e al principio contabile applicato della contabilità finanziaria, paragrafo 9.2, la natura vincolata dei trasferimenti provenienti dall'Unione europea si estende alle risorse destinate al cofinanziamento nazionale (da intendersi, dunque, quale cofinanziamento statale e regionale), cosicché tali risorse devono essere considerate come vincolate da trasferimenti ancorché derivanti da entrate proprie dell'ente.

Considerata sia la mancanza di corrispondenza tra entrate e spese di competenza per i capitoli relativi al PO FESR 2014-2020 (tabelle n. 12.13 e n. 12.14) e al PO FEAMP 2014-2020 (tabelle n. 12.19 e n. 12.20), sia la costituzione del FPV nell'esercizio, in fase istruttoria sono stati richiesti alcuni elementi di chiarimento.

Il Dipartimento regionale Bilancio e Tesoro – Ragioneria Generale della Regione ha, quindi, predisposto distinti prospetti riassuntivi delle grandezze finanziarie concernenti le entrate e le spese del PO FESR 2014-2020 e del PO FEAMP 2014-2020, sin dal primo anno di avvio dei Programmi (2015), e un prospetto della composizione del FPV aggiornato alla chiusura dell'esercizio 2018, includendo anche le risorse a titolo di cofinanziamento regionale.

³⁷³ Come già riportato nel presente capitolo, la misura del cofinanziamento regionale è il 6% per il PO FESR (il 7,5% sino al 2018), il 10% per il PO FSE e il 15% per il PO FEAMP (il 13,52% limitatamente alle spese per l'Assistenza tecnica di quest'ultimo Programma).

In merito alla costituzione del FPV, deve osservarsi che, sin dall'avvio dei distinti Programmi, sono state rimosse risorse finanziarie a titolo di prefinanziamento e di acconto in assenza di correlata spesa, con la conseguenza di non potere sempre procedere alla contestuale reimputazione degli accertamenti in corrispondenza delle spese programmate. In proposito, ha precisato il Dipartimento che *“in sede di riaccertamento ordinario dei residui si è operato il confronto tra il totale delle somme registrate tra le spese e quelle registrate in entrata, tenuto in debito conto le somme rimosse a titolo di prefinanziamento, per tendere al pareggio tra le stesse”*, in attuazione dei principi contabili sui fondi a rendicontazione, e che, con riguardo alla costituzione del FPV nell'esercizio, *“si evince che la quasi totalità delle somme indicate, sono state accantonate con il riaccertamento ordinario dei residui e corrispondono alla quota di cofinanziamento regionale degli impegni reimputati agli esercizi 2019 e seguenti per la quale non si poteva provvedere alla reimputazione contestuale di accertamenti in entrata...sono state accantonate delle somme in corrispondenza di impegni il cui cronoprogramma di spesa si sviluppa su più esercizi, assunti su variazioni di bilancio con applicazione dell'avanzo di amministrazione nel primo esercizio finanziario”*.

Con riferimento alla costituzione del FPV sui capitoli relativi al PO FESR, è stato, altresì, precisato che *“una ulteriore somma è stata accantonata a fronte di prenotazioni di impegno da mantenere, ai sensi del paragrafo 5.4 dell'allegato 4/2 al D. Lgs n. 118/2011 e ss.mm.ii, per spese riferite a procedure di affidamento attivate ai sensi dell'articolo 53, comma 2, del citato D. Lgs n. 163/2006, come sostituito dal D. Lgs n. 50/2016. Infine, sono state accantonate delle somme in corrispondenza di impegni il cui cronoprogramma di spesa si sviluppa su più esercizi, assunti su variazioni di bilancio con applicazione dell'avanzo di amministrazione nel primo esercizio finanziario. Infatti, al 31.12.2017 le assegnazioni del P.O. FESR 2014/2020 presentavano un avanzo di amministrazione derivante dalle somme rimosse a titolo di prefinanziamento non ancora interamente impegnate”*.

Sulla base dei dati forniti con riguardo al PO FESR, per il periodo 2015-2018 l'ammontare delle entrate accertate è pari a € 373.561.035,00 (di cui € 233.189.773,74 rimosse), mentre il totale delle spese è di € 367.261.648,49. Il saldo positivo di € 6.299.386,50 tra le entrate e le correlate spese vincolate al 31 dicembre 2018 trova corrispondenza nell'avanzo indicato nell'*Elenco analitico delle risorse vincolate rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione - vincoli da trasferimenti*. Anche l'ammontare del FPV per € 80.944.195,83 è correttamente rappresentato nel suddetto *Elenco analitico* ed è pari alla somma dei valori del FPV di ciascun capitolo di spesa (tabella n. 12.14).

In riscontro alle medesime risultanze istruttorie, con riguardo al PO FEAMP, per il periodo 2015-2018 si evidenziano entrate accertate per € 35.686.838,27 (di cui € 3.357.525,09

riscosse) e spese totali per € 35.686.838,27. Il saldo pari a zero tra entrate e spese vincolate al 31 dicembre 2018 trova corrispondenza nell'avanzo indicato nel suddetto *Elenco analitico*. L'importo del FPV per € 3.508.685,90 è correttamente rappresentato nel suddetto *Elenco* ed è pari alla somma dei valori del FPV di ciascun capitolo di spesa (tabella n. 12.20).

Quanto al PO FSE 2014-2020, per il periodo 2015-2018 si evidenziano entrate accertate per € 202.399.810,41 (di cui € 102.613.310,00 riscosse) e spese totali per € 160.437.706,34. Il saldo pari a € 41.962.104,07 tra entrate e spese vincolate al 31 dicembre 2018 trova corrispondenza nell'avanzo indicato nel suddetto *Elenco analitico*. L'importo di € 8.872.987,94 è correttamente rappresentato nel suddetto *Elenco* ed è pari alla somma dei valori del FPV di ciascun capitolo di spesa (tabella n. 12.16).

Infine, occorre rilevare che nelle tabelle in calce al paragrafo non trovano rappresentazione le spese per i progetti ricadenti nell'assistenza retrospettiva, imputati ai diversi Programmi comunitari in corso di realizzazione e per i quali era originariamente prevista una diversa fonte di finanziamento parimenti vincolata (trattasi, principalmente, di trasferimenti nazionali, quali, ad esempio, il Piano di Azione e Coesione-PAC).

Il meccanismo della rendicontazione su un Programma comunitario di spese le cui transazioni contabili avvengono su capitoli ascrivibili a vincoli da trasferimenti diversi crea un disallineamento tra capitoli di entrata e capitoli di spesa che non rende chiaramente intellegibile l'esposizione dei *vincoli da trasferimenti* all'interno dell'*Elenco analitico delle risorse vincolate rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione*, che, invece, imporrebbe una precisa correlazione tra lo specifico capitolo di entrata vincolata e il corrispondente capitolo di spesa vincolata, come richiesto dai citati principi contabili applicati.

Nell'esercizio delle funzioni di controllo preventivo di legittimità, l'Ufficio II della Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana ha mosso alcune osservazioni, rilevando la necessità che, in conseguenza della definitiva imputazione di un progetto ad un Programma comunitario (e, dunque, nei casi in cui l'imputazione non avvenga solo ai fini dell'"*overbooking*"), si proceda ad alcune operazioni di allineamento contabile.

Più specificamente, in ciascun provvedimento di imputazione di un progetto retrospettivo ad un Programma comunitario dovrebbe essere data indicazione del numero di impegno assunto sull'originario capitolo di spesa vincolato, operando, contestualmente, da un lato, la riduzione del precedente impegno e, dall'altro, l'assunzione di un nuovo impegno di spesa sul pertinente capitolo di spesa del Programma di destinazione, per la parte dell'obbligazione

passiva la cui esigibilità trova scadenza nell'esercizio in corso o in un esercizio successivo, in ragione del principio della competenza finanziaria potenziata.

Quanto ai pagamenti già corrisposti per obbligazioni giuridiche passive scadute, dovrebbe, inoltre, essere ricostituita la provvista finanziaria dell'originario capitolo di entrata attraverso l'emissione di un apposito mandato diretto speciale (c.d. verde)³⁷⁴ a valere sul capitolo di spesa del Programma comunitario.

Dovrebbe, infine, procedersi alla corrispondente cancellazione degli accertamenti e/o dei residui attivi sull'originario capitolo di entrata.

In riferimento al PO FESR 2014-2020, le osservazioni dell'Ufficio di controllo sono state recepite all'interno del decreto n. 505 del 26 settembre 2019 del Dipartimento della Programmazione, recante approvazione della *"Integrazione/modifica della Pista di controllo per la procedura di selezione e successiva eventuale imputazione di progetti coerenti con gli obiettivi e finalità del P.O., originariamente finanziati con risorse diverse dai fondi strutturali e di investimento europei (Progetti retrospettivi)"*.

Tabella n. 12.13 – Gestione delle entrate del PO FESR 2014-2020 e.f. 2018

CAPITOLO	PREVISIONI CP 2018	RS 2018	ACCERTAMENTI DEFINITIVI	PREVISIONE CASSA	MINORI ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI	RESIDUI RIACCERTARE	RS MANTENUTI	ENTRATE REIMPUTATE	RS ELIMINATI
5019 ASSEGNAZIONI UE FESR 14-20	332.962.031,75	0,00	6.074.309,81	364.462.031,75	-326.887.721,94	4.306.593,01	761.803.863,45	1.767.716,80	116.126.695,13	643.909.451,52
7000 ASSEGNAZIONI CORRENTI UE FESR 14-20	35.829.272,45	3.919.116,78	12.493.191,06	40.760.888,43	-23.336.081,39	4.016.656,45	37.989.656,00	12.395.651,39	4.798.316,55	20.795.688,06
TOTALE UE 2018	368.791.304,20	3.919.116,78	18.567.500,87	405.222.920,18	-350.223.803,33	8.323.249,46	799.793.519,45	14.163.368,19	120.925.011,68	664.705.139,58
5020 ASSEGNAZIONI STATO FESR 14-20	77.691.140,74	0,00	1.004.871,70	85.041.140,74	-76.686.269,04	1.004.871,70	182.752.740,61	0,00	20.322.171,65	162.430.568,96
7001 ASSEGNAZIONI CORRENTI STATO FESR 14-20	8.360.163,58	914.460,58	1.945.883,11	9.510.919,16	-6.414.280,47	937.219,84	8.864.253,06	1.923.123,85	839.705,40	6.101.423,81
TOTALE STATO 2018	86.051.304,32	914.460,58	2.950.754,81	94.552.059,90	-83.100.549,51	1.942.091,54	191.616.993,67	1.923.123,85	21.161.877,05	168.531.992,77
TOTALE UE + STATO 2018	454.842.608,52	4.833.577,36	21.518.255,68	499.774.980,08	-433.324.352,84	10.265.341,00	991.410.513,12	16.086.492,04	142.086.888,73	833.237.132,35

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio – Ragioneria Generale

³⁷⁴ Il mandato diretto speciale trova disciplina nell'art. 408 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

Tabella n. 12.14 - Gestione delle spese del PO FESR 2014-2020 e.f. 2018

ASSE	DIPARTIMENTO	CAPITOLO	PREVISIONI CP	IMPEGNI CP	PAG. (CP+RS)	FPV	RS (CP+RP)	ECONOMIE CP
1	ATT. PRODUTTIVE	742032	105.248,22	105.248,22	0,00	0,00	105.248,22	0,00
		742872	10.500.000,00	7.661.767,95	977.154,79	68.520,00	6.684.613,16	2.769.712,05
		742873	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10.000.000,00
		742874	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10.000.000,00
		742876	14.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14.000.000,00
		742877	40.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	40.000.000,00
		742878	20.000.000,00	11.280.540,00	11.280.540,00	0,00	0,00	8.719.460,00
		742885	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
TOTALE ASSE 1			104.605.248,22	19.047.556,17	12.257.694,79	68.520,00	6.789.861,38	85.489.172,05
2	UCSIR	612028	88.505.573,50	8.045.961,30	8.045.961,30	4.827.576,73	0,00	75.632.035,47
		612030	4.364.266,62	1.769.774,08	1.517.167,72	377.530,67	252.606,36	2.216.961,87
		613956	1.995.095,28	8.176,62	8.176,62	210.605,91	0,00	1.776.312,75
TOTALE ASSE 2			90.500.668,78	9.823.912,00	9.571.305,64	5.415.713,31	252.606,36	79.625.310,09
3	ATT. PRODUTTIVE	342542	7.374.178,46	4.493.284,99	4.493.284,99	3.344,26	0,00	2.877.549,21
		342543	2.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.000.000,00
	DIP. FINANZE	620501	25.663.871,00	25.663.871,00	25.663.871,00	0,00	0,00	0,00
	ATT. PRODUTTIVE	742875	78.784.140,07	36.561.882,48	4.271.485,20	1.399.427,31	32.290.397,28	40.822.830,28
		742879	75.000.000,00	22.612.440,65	1.187.387,94	375.433,67	21.425.052,71	52.012.125,68
		742884	6.056.862,00	0,00	0,00	224.384,05	0,00	5.832.477,95
TOTALE ASSE 3			194.879.051,53	89.331.479,12	35.616.029,13	2.002.589,29	53.715.449,99	103.544.983,12
4	DIP. ENERGIA	652410	4.546.850,36	0,00	0,00	119.262,21	0,00	4.427.588,15
		652411	270.968,52	0,00	0,00	0,00	0,00	270.968,52
		652412	62.000,30	0,00	0,00	0,00	0,00	62.000,30
		652803	32.581.837,45	31.818.202,59	31.818.202,59	0,00	0,00	763.634,86
	DIP. INFRASTRUTTURE	672470	42.000.000,00	0,00	0,00	34.973.500,00	0,00	7.026.500,00
		672476	4.324.900,00	0,00	0,00	259.494,00	0,00	4.065.406,00
		TOTALE ASSE 4			83.786.556,63	31.818.202,59	31.818.202,59	35.352.256,21
5	DIP. PROT. CIVILE	116541	5.060.000,00	0,00	31.327,77	0,00	10.472,23	5.060.000,00
		116542	7.415.000,00	572,18	75.134,84	0,00	125.437,34	7.414.427,82
		516079	2.392.890,98	750.000,00	0,00	45.000,00	750.000,00	1.597.890,98
		516081	8.521.263,45	8.287.463,22	8.302.912,81	0,00	0,00	233.800,23
	DIP. AMBIENTE	842440	52.413.539,40	0,00	0,00	0,00	0,00	52.413.539,40
TOTALE ASSE 5			75.802.693,83	9.038.035,40	8.409.375,42	45.000,00	885.909,57	66.719.658,43
6	DIP. BENI CULTURALI	376603	0,00	0,00	3.573,60	0,00	44.004,13	0,00
		376604	150.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	150.000,00
		377348	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.000.000,00
		776096	1.153.496,68	2.879,20	0,00	42.672,92	2.879,20	1.107.944,56
	DIP. ACQUA E RIFIUTI	642455	5.000.000,00	0,00	0,00	5.000.000,00	0	0
		642073	0,00	0,00	199.366,42	0,00	0,00	0,00
		642449	104.168,09	0,00	96.106,12	6.250,08	0,00	97.918,01
	DIP. AMBIENTE	842441	22.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	22.000.000,00
		842442	21.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21.000.000,00
		442554	200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	200.000,00
	DIP. TURISMO	472535	6.555.000,00	5.896.117,41	4.711.241,95	0,00	1.184.875,46	658.882,59
TOTALE ASSE 6			57.162.664,77	5.898.996,61	5.010.288,09	5.048.923,00	1.231.758,79	46.214.745,16
7	DIP. INFRASTRUTTURE	672467	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		672812	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE ASSE 7			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	DIP. FAMIGLIA	582419	242.802,84	798,34	798,34	0,00	0,00	242.004,50
		582421	6.464.389,19	5.930.258,49	286.285,62	0,00	5.643.972,87	534.130,70
		583310	3.008.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.008.000,00
	DIP. INFRASTRUTTURE	672160	41.957.652,65	1.813.286,96	1.813.286,96	32.435.268,76	0,00	7.709.096,93
	DIP. PIAN. STRATEGICA	812418	3.000.000,00	19.898,99	0,00	152.181,32	19.898,99	2.827.919,69
TOTALE ASSE 9			54.672.844,68	7.764.242,78	2.100.370,92	32.587.450,08	5.663.871,86	14.321.151,82
10	DIP. ISTRUZIONE	373359	4.374.085,72	0,00	0,00	262.445,15	0,00	4.111.640,57
		772423	1.177.305,44	0,00	0,00	37.826,46	0,00	1.139.478,98
TOTALE ASSE 10			5.551.391,16	0,00	0,00	300.271,61	0,00	5.251.119,55
11	DIP. PROGRAMMAZIONE	112542	4.748.963,91	17.980,65	16.403,65	6.215,12	1.577,00	4.724.768,14
		112554	7.997.935,70	4.798.658,61	1.754.423,95	38.214,75	3.044.234,66	3.161.062,34
	AUT. CERTIFICAZIONE	129821	800.000,00	0,00	0,00	47.992,38	0,00	752.007,62
	ALTRI CAPITOLI		643.160,52	180.316,93	124.426,26	31.050,08	57.502,29	431.793,51
TOTALE ASSE 11			14.190.060,13	4.996.956,19	1.895.253,86	123.472,33	3.103.313,95	9.069.631,61
TOTALE PO FESR 2014-2010			681.151.179,73	177.719.380,86	106.678.520,44	80.944.195,83	71.642.771,90	426.851.869,66

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio - Ragioneria Generale

Tabella n. 12.15 – Gestione delle entrate del PO FSE 2014-2020 e.f. 2018

CAPITOLO	PREVISIONI CP 2018	RS 2018	PREVISIONE CASSA	ACCERTAMENTI DEFINITIVI	MINORI ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI	RESIDUI RIACCERTARE	RS MANTENUTI	ENTRATE REIMPUTATE	RS ELIMINATI
5014 ASSEGNAZIONI UE FSE 14-20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3356 ASSEGNAZIONI CORRENTI UE FSE 14-20	99.441.098,59	0,00	44.184.723,86	50.678.031,41	-48.763.067,18	50.678.031,41	158.627.144,99	0,00	27.792.655,84	130.834.489,15
TOTALE UE 2018	99.441.098,59	0,00	44.184.723,86	50.678.031,41	-48.763.067,18	50.678.031,41	158.627.144,99	0,00	27.792.655,84	130.834.489,15
5015 ASSEGNAZIONI STATO FSE 14-20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3357 ASSEGNAZIONI CORRENTI STATO FSE 14-20	23.202.923,00	0,00	10.309.768,90	11.824.874,06	-11.378.048,94	11.824.874,06	16.223.884,75	0,00	6.484.953,03	9.738.931,72
TOTALE UE 2018	23.202.923,00	0,00	10.309.768,90	11.824.874,06	-11.378.048,94	11.824.874,06	16.223.884,75	0,00	6.484.953,03	9.738.931,72
TOTALE UE + STATO 2018	122.644.021,59	0,00	54.494.492,76	62.502.905,47	-60.141.116,12	62.502.905,47	174.851.029,74	0,00	34.277.608,87	140.573.420,87

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio – Ragioneria Generale

Tabella n. 12.16 – Gestione delle spese del PO FSE 2014-2020 e.f. 2018

O.T.	DIPARTIMENTO	CAPITOLO	PREVISIONI CP	IMPEGNI CP	PAG. (CP+RS)	FPV	RS (CP+RP)	ECONOMIE CP
8	DIP. LAVORO	312548	945.000,00	810.000,00	405.000,00	135.000,00	810.000,00	0,00
		314135	5.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.000.000,00
		314138	20.000.000,00	396.320,00	0,00	0,00	396.320,00	19.603.680,00
	DIP. FORMAZIONE	373736	19.019.447,20	0,00	0,00	0,00	0,00	19.019.447,20
	TOTALE O.T. 8		44.964.447,20	1.206.320,00	405.000,00	135.000,00	1.206.320,00	43.623.127,20
9	DIP. FAMIGLIA	183806	20.646.233,00	0,00	0,00	704.344,39	0,00	19.941.888,61
		183809	2.125.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.125.000,00
	TOTALE O.T. 9		22.771.233,00	0,00	0,00	704.344,39	0,00	22.066.888,61
10	DIP. FORMAZIONE	372548	24.210.642,77	7.083.618,31	7.083.618,31	841.879,38	0,00	16.285.145,08
		372553	3.183.270,81	996.000,28	786.287,98	107.008,58	209.712,30	2.080.261,95
		372554	5.396.937,01	1.269.570,36	1.269.570,36	309.542,18	0,00	3.817.824,47
		373733	20.995.922,87	8.204.627,32	8.204.627,32	3.503.216,83	0,00	9.288.078,72
		373737	8.580.552,80	0,00	0,00	0,00	0,00	8.580.552,80
TOTALE O.T. 10		62.367.326,26	17.553.816,27	17.344.103,97	4.761.646,97	209.712,30	40.051.863,02	
11	DIP. FORMAZIONE	372544	4.809.092,16	2.195.556,34	1.717.220,97	90.996,28	478.335,37	2.522.539,54
		373738	70.311,22	38.400,00	38.400,00	1.740,00	0,00	30.171,22
	TOTALE O.T. 11		4.879.403,38	2.233.956,34	1.755.620,97	92.736,28	478.335,37	2.552.710,76
A.T.	DIP. FORMAZIONE	372545	135.800,00	93.434,87	57.810,87	2.607,03	35.624,00	39.758,10
		372026	442.143,29	0,00	0,00	33.160,75	0,00	408.982,54
		372027	106.998,68	0,00	0,00	8.024,90	0,00	98.973,78
		372519	8.471.171,78	3.878.660,69	3.672.036,97	3.125.430,08	206.623,72	1.467.081,01
	ALTRI CAPITOLI		133.834,06	0,00	0,00	10.037,54	0,00	123.796,52
TOTALE A.T.		9.289.947,81	3.972.095,56	3.729.847,84	3.179.260,30	242.247,72	2.138.591,95	
TOTALE SPESE FSE 2014-2020			144.272.357,65	24.966.188,17	23.234.572,78	8.872.987,94	2.136.615,39	110.433.181,54

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti su dati Dipartimento regionale del Bilancio – Ragioneria Generale

Tabella n. 12.17 - Gestione delle entrate del PSR 2014-2020 e.f. 2018

CAPITOLO	PREVISIONI CP 2018	RS 1.1.2018	PREVISIONE CASSA	ACCERTAMENTI DEFINITIVI	MINORI ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI	RESIDUI RIACCERTARE	RS MANTENUTI	ENTRATE REIMPUTATE	RS ELIMINATI
7008 ASSEGNAZIONI UE PSR 14-20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7009 SOMME RIMBORSI DA AGEA MISURA 20 ASSISTENZA TECNICA	3.633.145,73	73.985,27	3.707.131,00	501.097,65	3.132.048,08	0,00	575.082,92	575.082,92	0,00	0,00
7497 SOMME RIMBORSI DA AGEA MISURA 20 ASSISTENZA TECNICA	361.652,00	138.348,00	500.000,00	17.494,80	344.157,20	0,00	155.842,80	155.842,80	0,00	0,00
TOTALE 2018	3.994.797,73	212.333,27	4.207.131,00	518.592,45	3.476.205,28	0,00	730.925,72	730.925,72	0,00	0,00

Fonte:

Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio - Ragioneria Generale

Tabella n. 12.18 - Gestione delle spese del PSR 2014-2020 e.f. 2018

CAPITOLO	PREVISIONI CP	IMPEGNI CP	PAG. (CP+RS)	FPV	RS (CP+RP)	ECONOMIE CP
142018	269.200,00	254.579,29	0,00	0,00	254.579,29	14.620,71
142020	96.800,00	91.542,63	0,00	0,00	91.542,63	5.257,37
142536	2.217.131,00	10.067,40	0,00	0,00	10.067,40	2.207.063,60
142555	760.906,73	62.191,85	39.507,91	0,00	28.792,13	698.714,88
142556	67.499,20	280,54	32.500,80	16.250,40	280,54	50.968,26
142557	147.608,80	50.282,54	50.282,54	0,00	0,00	97.326,26
142576	40.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	40.000,00
143005	34.000,00	32.153,40	0,00	0,00	32.153,40	1.846,60
542073	200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	200.000,00
542074	161.652,00	17.494,80	40.307,05	0,00	12.200,00	144.157,20
TOTALE ASSISTENZA TECNICA	3.994.797,73	518.592,45	162.598,30	16.250,40	429.615,39	3.459.954,88
543910	15.500.000,00	15.500.000,00	15.000.000,00	0,00	500.000,00	0,00
TOTALE PSR 2014-2020	19.494.797,73	16.018.592,45	15.162.598,30	16.250,40	929.615,39	3.459.954,88

Fonte:

Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio - Ragioneria Generale

Tabella n. 12.19 – Gestione delle entrate del FEAMP 2014-2020 e.f. 2018

CAPITOLO	PREVISIONI CP 2018	RS 2018	PREVISIONE CASSA	ACCERTAMENTI DEFINITIVI	RISCOSSIONI	MINORI ACCERTAMENTI	RESIDUI RIACCERTARE	RS MANTENUTI	ENTRATE REIMPUTATE	RS ELIMINATI
7021 ASSEGNAZIONI UE FEAMP 14-20	2.061.071,73	194.434,50	605.729,23	983.857,70	0,00	1.077.214,03	2.255.506,23	1.048.885,97	216.876,88	989.743,38
7027 ASSEGNAZIONI UE FEAMP 14-20	14.914.383,36	8.681.124,68	8.681.124,68	3.412.703,75	0,00	11.501.679,61	23.595.508,04	6.887.128,51	11.501.679,61	5.206.699,92
TOTALE UE 2018	16.975.455,09	8.875.559,18	9.286.853,91	4.396.561,45	0,00	12.578.893,64	25.851.014,27	7.936.014,48	11.718.556,49	6.196.443,30
7022 ASSEGNAZIONI STATO FEAMP 14-20	1.322.126,92	86.064,60	325.887,72	568.568,80	0,00	753.558,12	1.408.191,52	607.578,65	135.719,31	664.893,56
7026 ASSEGNAZIONI STATO FEAMP 14-20	10.440.068,35	6.076.787,28	6.076.787,28	2.388.892,62	0,00	8.051.175,73	16.516.855,63	4.530.301,82	8.051.175,73	3.935.378,08
TOTALE UE 2018	11.762.195,27	6.162.851,88	6.402.675,00	2.957.461,42	0,00	8.804.733,85	17.925.047,15	5.137.880,47	8.186.895,04	4.600.271,64
TOTALE UE + STATO 2018	28.737.650,36	15.038.411,06	15.689.528,91	7.354.022,87	0,00	21.383.627,49	43.776.061,42	13.073.894,95	19.905.451,53	10.796.714,94

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio - Ragioneria Generale

Tabella n. 12.20 – Gestione delle spese del FEAMP 2014-2020 e.f. 2018

CAPITOLO	PREVISIONI CP	IMPEGNI CP	PAG. (CP+RS)	FPV	RS (CP+RP)	ECONOMIE CP
346012	228.391,24	160.859,36	160.528,86	7.273,73	662,60	60.258,15
346013	64.580,72	39.175,17	39.095,19	1.695,66	160,35	23.709,89
346526	1.922.274,14	1.319.447,47	409.791,15	21.859,08	949.643,09	580.967,59
346532	1.156.275,50	6.275,50	4.973,66	0,00	6.275,50	1.150.000,00
346533	304.332,32	52.823,49	52.823,49	0,00	0,00	251.508,83
347003	24.094,79	14.190,96	14.134,64	548,25	84,55	9.355,58
347304	250.000,00	0,00	0,00	26.805,27	0,00	223.194,73
472551 (DIP. TURISMO)	10.978,40	0,00	0,00	0,00	0,00	10.978,40
746404	9.588.020,00	3.844.252,34	3.470.938,73	839.816,01	373.313,61	4.903.951,65
746407	600.000,00	60.000,00	80.000,00	16.023,33	30.000,00	523.976,67
746408	287.880,00	140.152,00	95.152,00	22.099,20	45.000,00	125.628,80
746829	41.901.836,90	13.287.896,15	12.017.776,90	2.572.565,37	1.270.119,25	26.041.375,38
TOTALE PSR 2014-2020	56.338.664,01	18.925.072,44	16.345.214,62	3.508.685,90	2.675.258,95	33.904.905,67

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento regionale del Bilancio - Ragioneria Generale.

13. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI DELLA REGIONE SICILIANA NEL 2018

SOMMARIO 1. Il ciclo e la valutazione della performance – 2. Il controllo di gestione – 3. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile – 4. Il controllo nei confronti delle società partecipate e degli enti strumentali e vigilati. Premessa – 4.1. Il controllo nei confronti delle società partecipate. – 4.2. Il controllo nei confronti di enti ed organismi vigilati – 5. La prevenzione della corruzione e la trasparenza nell'organizzazione dell'Amministrazione regionale - Conclusioni.

13.1 Il ciclo e la valutazione della performance

Da oltre cinque anni - nell'ambito della relazione per il giudizio di parificazione del rendiconto regionale e dell'attività di indagine della Sezione di controllo - la Corte si occupa del sistema dei controlli della Regione, che -come è noto- è indispensabile per accertare la regolarità e l'efficacia dell'amministrazione e per attivare meccanismi di autocorrezione.

La persistenza di numerose criticità e il ritardo nell'avvio del ciclo di performance costituiscono il *leitmotiv* del periodo considerato e sono stati confermati nella stessa relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli nel 2018, redatta ai sensi dell'art. 1, comma 6, del decreto legge n. 174 del 2012, ove, nondimeno, si è evidenziato che l'avvio della nuova legislatura alla fine del 2017, la complessiva rivisitazione dei documenti programmatici -sin dal Documento di economia e finanza regionale- e la durata del procedimento di approvazione della legge di bilancio regionale hanno inciso sensibilmente sui tempi di adozione dei documenti fondamentali del Ciclo della performance relativo all'anno 2018.

La pianificazione del sistema dei controlli nel 2018 è stata dunque influenzata negativamente dalle seguenti anomalie del 2017, irrisolte in misura prevalente nel 2018 e non ancora superate nel 2019: 1)- l'assenza di un sistema organizzativo strutturato e consolidato destinato alla gestione del ciclo di *performance*; 2)- la scelta organizzativa effettuata con il decreto del Presidente della Regione n. 52 del 21 giugno 2012, che ha frammentato tra una pluralità di Uffici l'attività propedeutica alla redazione dei documenti programmatici, mentre sarebbe stata opportuna la previsione di una struttura stabile e specializzata; c)- la mancata adozione, per tutto il 2018, del nuovo "Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale" (cd. SMVP), la cui introduzione era già prevista dall'articolo 7 del citato decreto presidenziale n. 52 del 2012; d)- la mancanza di un sistema informativo idoneo alla gestione del ciclo della performance di una organizzazione complessa.

La Corte, nonostante le suesposte premesse, non può non manifestare apprezzamento per la costante e diligente attività svolta dall'Organismo Indipendente di Valutazione della Regione Siciliana (di seguito OIV)³⁷⁵, preposto allo svolgimento delle funzioni assegnate con il Regolamento attuativo delle disposizioni contenute nell'art. 11 della legge regionale 5 aprile 2011, n. 5. Va infatti sottolineato che l'Organismo ha fornito pieno e completo riscontro alle richieste istruttorie di questa Corte e ha ripetutamente sollecitato la Regione al corretto funzionamento del ciclo della *performance*. In tale cornice assume particolare rilevanza la Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, che è stata elaborata dall'OIV, ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett.a), del decreto legislativo n. 150 del 2009 e dell'art 11, comma 4, lett. f), e del Decreto del Presidente della Regione n. 52 del 2012.

In merito alla disciplina generale del ciclo della performance nella Regione Siciliana, va rammentato che l'art. 11, comma 4, della legge regionale 5 aprile 2011, n. 5, ha recepito il sistema di programmazione e controllo delineato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150; il regolamento di attuazione è stato approvato con il decreto del Presidente della Regione n. 52 del 2012. Nel dettaglio, secondo tale decreto, il ciclo della performance deve essere coerente con la programmazione finanziaria e di bilancio e deve svilupparsi nelle seguenti fasi: a)- la programmazione; b)- il monitoraggio e il controllo in corso di esercizio con possibili interventi correttivi; c)- la misurazione e la valutazione della performance (organizzativa ed individuale) mediante l'utilizzo dei sistemi premianti secondo criteri che valorizzino il merito; d) la rendicontazione dei risultati.

Il medesimo provvedimento, inoltre, si sofferma sugli strumenti di programmazione; in particolare, sono previsti: a) il programma pluriennale dell'intera legislatura, con eventuali aggiornamenti annuali, redatto dal Presidente della Regione con lo scopo di indicare i contenuti fondamentali dell'attività di Governo e le principali politiche dell'Amministrazione; b) la direttiva annuale recante l'individuazione degli indirizzi strategici di carattere generale, adottata dal Presidente della Regione entro il mese di settembre dell'anno precedente; c) il piano triennale della performance, aggiornato annualmente e articolato sui seguenti livelli: 1. obiettivi intersettoriali di raccordo tra le politiche intraprese dai diversi Assessorati; 2. obiettivi settoriali riguardanti le politiche di ogni singolo Assessorato; 3. obiettivi operativi, che

³⁷⁵ L'OIV è stato costituito ai sensi del Decreto del Presidente della Regione n. 570/gab del 8/8/2016.

descrivono il modo in cui ciascun Dipartimento concorre al perseguimento dei corrispondenti obiettivi strategici dell'Assessorato.

Nel quadro di tale disegno la Relazione sulla Performance costituisce l'ultima fase del ciclo di gestione della performance; il comma 3 dell'articolo 5 del decreto n. 52 del 2012 prevede, in particolare, che la "Relazione sulla Performance" evidenzia a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti. La validazione della Relazione da parte dell'OIV, prevista dall'art. 14, comma 4, lettera c), del D.Lgs. 150/2009, a sua volta, è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito ai sensi del Titolo III del citato decreto legislativo e dell'art. 11, comma 1, lett. d), del decreto presidenziale n. 52 del 2012.

Fratanto è stato avviato il procedimento di revisione del decreto presidenziale n. 52 del 2012, al fine di recepire le modifiche apportate al decreto legislativo n. 150 del 2009 dal decreto legislativo n. 74 del 2017; lo schema elaborato adegua alle nuove disposizioni diversi aspetti del ciclo della performance, incluse le competenze dell'O.I.V. e incide, sia pure parzialmente, sull'assetto organizzativo regionale. Il procedimento di adozione del regolamento si è concluso con il decreto del Presidente della Regione del 5 settembre 2019, n. 16, a seguito del parere favorevole reso dal Consiglio di Giustizia Amministrativa e dell'approvazione del testo con delibera della Giunta regionale n. 295 del giorno 8 agosto 2019. Le nuove disposizioni troveranno applicazione solo dal prossimo esercizio finanziario.

1.- Poiché è necessaria una visione complessiva dell'evoluzione del sistema dei controlli, occorre nondimeno accennare alla situazione del 2017, atteso che buona parte delle criticità di quell'anno si sono riversate negativamente sul 2018. Invero, il "Piano Triennale della Performance 2017-2019", che, peraltro, è stato il primo della Regione siciliana, è stato adottato alla fine del mese di giugno del 2017 con decreto del Presidente della Regione n. 562 del 27 giugno 2017. La Relazione sulla performance 2017, approvata dalla Giunta Regionale di Governo il 21.9.2018 con Deliberazione n. 345, è stata trasmessa all'OIV, che l'ha validata il 17 ottobre 2018. La relazione e la sua validazione sono dunque successive al giudizio di parificazione sull'esercizio 2017, sicché appare opportuno trattarne nel presente capitolo, venendo a rilievo profili, che hanno sensibilmente inciso sul sistema nel 2018.

In sede di validazione l'OIV ha osservato che : a)- non sono stati rispettati i termini previsti dalla normativa di riferimento (anche alla luce delle modifiche introdotte nel decreto legislativo n. 150 del 2009 dal decreto legislativo n. 74 del 2017 nel decreto legislativo n. 150 del 2009); b)- il Ciclo della performance si è svolto in maniera parziale e lacunosa; c)- il controllo di gestione è rimasto carente a causa dell'assenza di contabilità analitica; d)- è mancato un adeguato strumento informatico relativo al coordinamento dei sistemi di controllo interno e al monitoraggio dell'attuazione delle misure anticorruzione. Per evitare il perpetuarsi dei ritardi del ciclo della performance, l'OIV ha ripetutamente invitato l'Amministrazione regionale alla tempestiva adozione del piano, atteso che il Piano della Performance deve essere adottato entro il 31 gennaio di ogni anno, una volta emanata la Direttiva annuale di indirizzo per la formulazione delle direttive generali degli assessori per l'attività amministrativa (vds. art. 4 del decreto presidenziale n. 52 del 2012).

Trattandosi della prima relazione, dato che il piano di performance per il 2017 è stato il primo adottato dalla Regione siciliana, l'OIV ha elaborato un accurato processo di validazione attraverso le seguenti fasi:

a)- Fase 1: verifica della struttura e dei contenuti della Relazione, così come previsto dal paragrafo n. 1 della Delibera CiVIT n. 6/2012; valutazione di ogni Sezione e Paragrafo con riferimento al profilo della conformità alle disposizioni contenute nel D.Lgs 150/2009 e alle indicazioni della Delibera CIVIT n. 5/2012. Nel contempo sono state verificate: a)- l'attendibilità dei dati e degli elementi di informazione contenuti nella Relazione attraverso la comparazione con quelli riportati in altri documenti redatti dall'OIV; b)-la comprensibilità, tenendo conto della potenziale divulgazione del documento verso un'ampia platea di destinatari (*stakeholders*);

b)- Fase 2: formulazione del giudizio di sintesi, in termini di "validata" o "non validata", sulla base delle risultanze riferite alla precedente fase. Il giudizio è stato espresso su ogni singola sezione e paragrafo, utilizzando l'approccio metodologico indicato dalle Linee guida adottate con Delibera CiVIT n. 6 del 2012 per la validazione da parte degli OIV della relazione sulla performance.

Non essendo normativamente previste soluzioni intermedie, il giudizio finale espresso sulla relazione è attribuito a seguito di una valutazione complessiva riferita al contenuto delle Sezioni e Paragrafi nei quali è articolata la Relazione medesima.

L'OIV ha poi evidenziato che il Ciclo della *performance* 2017 ha risentito negativamente della mancanza di un organico Sistema di Misurazione della Valutazione; ha accertato il disallineamento tra i tempi ed i contenuti delle diverse fasi del Ciclo della *performance* e, in particolare, tra la pianificazione strategico-operativa e la programmazione economico-finanziaria. La tardiva adozione del Piano triennale della *performance*, a sua volta, ha comportato uno slittamento delle scadenze programmate per il monitoraggio e ha ridotto in tal modo le possibilità di porre in essere eventuali interventi correttivi in corso di esercizio.

E' stato pure osservato che nella Relazione sulla *performance* del 2017 non vengono riportate le valutazioni sull'efficacia dell'attuazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (P.T.P.C.T.) in termini di miglioramento del livello di trasparenza dell'amministrazione.

L'OIV, nondimeno, ha constatato che la Relazione risulta comunque aver conseguito la propria finalità di strumento informativo capace di illustrare con chiarezza le attività condotte e i risultati dall'Amministrazione nel corso dell'anno 2017, anche se contiene, relativamente ad alcune sezioni, informazioni di carattere essenziale non pienamente sviluppate.

L'OIV ha messo in risalto la necessità di un'ulteriore evoluzione soprattutto in merito: a)- alla completezza delle informazioni utili per gli *stakeholders*; b)- al rilevamento delle criticità registrate nel Ciclo di gestione della *performance*, al fine di adottare le relative iniziative correttive; c)- al rispetto delle scadenze temporali previste per la redazione dei documenti che contraddistinguono l'intero ciclo. E' emersa soprattutto l'esigenza di un sistema di contabilità analitica che contribuisca al miglioramento delle analisi economiche al fine di perseguire il costante miglioramento delle politiche gestionali.

Tutto ciò si ritrova anche nella Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per l'anno 2017, atteso che, ai sensi dell'art 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs. n. 150/2009 l'OIV "*monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso*". L'OIV in tale sede ha lamentato la mancata adozione di un nuovo ed organico Sistema di valutazione della *performance* individuale ed organizzativa, tanto che la Regione ha continuato ad utilizzare nel 2017 e nel 2018 i criteri di valutazione della dirigenza regionale fissati nell'ormai lontano 2007.

2.- Per quanto attiene al 2018, saranno descritti il ciclo della *performance*, i contenuti dei principali documenti programmatici, le valutazioni espresse dall'Organismo indipendente di valutazione.

Il ciclo di programmazione dell'anno 2018 è iniziato con l'emanazione della direttiva presidenziale n. 4272/GAB del 29 marzo 2018 recante "*Indirizzi per la programmazione strategica e per la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2018*".

La direttiva si rivolge agli Assessori regionali che, attraverso un processo di pianificazione e con la partecipazione propositiva dei dirigenti delle strutture di massima dimensione dell'Amministrazione regionale, hanno dovuto programmare e tradurre in azioni gli obiettivi operativi da perseguire nel rispettivo ambito di competenza, coerentemente con il Programma di Governo e con le connesse disponibilità finanziarie. La direttiva pone in evidenza come pre-requisito essenziale una decisa azione di contrasto ad ogni forma di illegalità. Al fine di assicurare l'unità di indirizzo politico e amministrativo, sono declinati gli obiettivi strategici nel rispetto dell'allocazione delle risorse finanziarie definite nello schema del Bilancio di previsione della Regione Siciliana per il triennio 2018/2020.

La direttiva presidenziale pone in risalto proprio l'esigenza del controllo strategico mediante l'allineamento dell'azione dell'amministrazione regionale alla strategia di governo e il monitoraggio periodico dello stato di avanzamento in rapporto agli obiettivi prefissati. Essa precisa che, soltanto nel caso di comprovati ed oggettivi impedimenti al raggiungimento dell'obiettivo da parte del Dirigente generale, lo stesso potrà eccezionalmente essere rideterminato dal Presidente della Regione in una logica di condivisione e di *accountability*.

Nella direttiva viene stabilito che continua a trovare applicazione, anche per il 2018, il sistema di valutazione esplicitato nei criteri contenuti: a)- nel documento adottato il 2 novembre 2007 (nota n. 78/spcs) dall'Assessore alla Presidenza della Regione Siciliana, pubblicato sulla G.U.R.S n. 54 del 16/11/2007, recante i "*Criteri generali per la valutazione della dirigenza regionale*"; b)- nella nota n. 90/spcs del 30 novembre 2007, concernente i dirigenti generali e quelli di prima fascia; c)- nella direttiva del Presidente della Regione del 19/12/2007, pubblicata sulla G.U.R.S n. 3 del 18/01/2008; tali criteri valgono anche per la valutazione dei Dirigenti titolari di centri di responsabilità amministrativa³⁷⁶. Il sistema di valutazione per il

³⁷⁶ Tali note sono poi confluite nella disposizione della Presidenza, pubblicata nella GURS n. 54 del 16 novembre 2007, e nella direttiva presidenziale 19 dicembre 2007, pubblicata nella GURS n. 3 del 18 gennaio 2008. Quest'ultima si riferisce alla valutazione dei comportamenti organizzativi dei dirigenti titolari di centri di responsabilità amministrativa (cioè dirigenti

2018, quindi, in continuità con gli anni precedenti, si riferisce a due macro aree: *performance* (intesa come raffronto con gli obiettivi assegnati; livello della prestazione e della capacità tecnica del dirigente) e *“comportamento organizzativo”* (inteso come capacità di analisi e di programmazione, relazione e coordinamento, gestione del programma di azione).

La Corte deve purtroppo constatare che, malgrado i moniti delle Sezioni Riunite nelle relazioni in occasione dei giudizi di parificazione degli esercizi precedenti, anche nel 2018 la Regione siciliana ha utilizzato criteri di valutazione ormai vetusti e non coerenti con i principi e i metodi fissati dal decreto legislativo n. 150 del 2009.

Costituiscono parte integrante della direttiva (e sono alla medesima allegati) le schede "A" (quadro riassuntivo degli obiettivi assegnati e condivisi per l'anno 2018 ad ogni Dirigente apicale) e le relative schede "B" (che specificano -per ciascun obiettivo operativo- modalità attuative, tempi, indicatori di misurazione e risultati attesi) per i dirigenti preposti ai Centri di responsabilità amministrativa. Le strutture avrebbero dovuto avvalersi dell'interconnessione delle informazioni e dei dati disponibili, inclusi quelli concernenti il controllo di gestione, in quanto strumentali alla misurazione degli obiettivi. La piattaforma GE.KO. è individuata come ausilio per la rendicontazione dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi prefissati.

La direttiva presidenziale ha previsto che ciascun Assessore regionale avrebbe emanato la *“Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2018”* entro la fine del mese di aprile del 2018. La direttiva assessoriale, oltre agli allegati obbligatori (cioè un quadro di correlazione e schede analitiche per i dirigenti), avrebbe dovuto avere i seguenti contenuti: destinatari, finalità, monitoraggio, priorità politiche, obiettivi strategici e correlati obiettivi operativi apicali. Gli Assessori, di concerto con i dirigenti generali, avrebbero pertanto dovuto tradurre le priorità strategiche in obiettivi e piani di azione, per pervenire a risultati tangibili e misurabili³⁷⁷.

generali, dirigenti di prima fascia e dirigenti responsabili degli uffici di diretta collaborazione) in analogia a quelli predisposti per la dirigenza regionale, con la sola modifica alle schede C1, C2, C3 che sono allegate e che si riferiscono rispettivamente ad *“analisi e programmazione”* (C1), *“gestione e realizzazione”* (C2), *“relazione e coordinamento”* (C3). Ogni scheda indica quattro livelli di rendimento conseguibili (eccellente = 1), buono (= 0,7), sufficiente (= 0,5), insufficiente (=0,2) e per ciascuno di questi fornisce una breve descrizione -soprattutto con aggettivi e con esempi- delle capacità dimostrate dal singolo dirigente.

³⁷⁷ Gli indicatori devono essere cinque di natura quantitativa e due di natura qualitativa; per ogni indicatore vanno precisati l'oggetto della misurazione, il riferimento a efficienza o efficacia nonché alcuni obiettivi e la loro tipologia.

La medesima direttiva precisa che particolare cura deve essere rivolta ad assicurare la correlazione tra il ciclo della *performance* e la programmazione finanziaria in funzione della trasparenza amministrativa e della rendicontabilità.

In merito all'adozione delle direttive assessoriali, come si evince dalle seguenti tabelle, va osservato che quasi tutte sono state emanate entro il mese di maggio 2018. Vi sono state tuttavia dieci rimodulazioni, qualcuna persino nel mese di novembre 2018. Nel complesso, rispetto agli anni precedenti, si nota un netto miglioramento della tempistica dell'emanazione delle direttive.

Tabella n. 1 Direttive assessoriali nel 2018

DIRETTIVE ASSESSORIALI	
Autorità	Estremi direttiva generale
Presidente della Regione	Prot. n. 6073 del 9 giugno 2018
Assessore delle Attività produttive	D.A. n.1 del 4 giugno 2018
Assessore dei Beni culturali e dell'identità siciliana	D.A. n. 16 del 6 giugno 2018
Assessorato dell'Energia e dei servizi pubblica utilità	D.A n. 4 dell'11 maggio 2018
Assessorato della Famiglia delle politiche sociali e del lavoro	D.A. n. 58 dell'11 maggio 2018
Assessorato delle Autonomie locali e della Funzione pubblica	D.A. n. 58048 del 22 maggio 2018
Assessorato delle Infrastrutture e della mobilità	D.A. n. 12 del 16 maggio 2018
Assessorato dell'Istruzione e della Formazione professionale	D.A. n. 1244 del 23 aprile 2018
Assessorato dell'Agricoltura, dello sviluppo rurale e della Pesca	D.A. n. 36 del 9 maggio 2018
Assessorato dell'Economia	D.A. n. 8 del 3 maggio 2018
Assessorato della Salute	D.A. n. 1014 del 6 giugno 2018
Assessorato del Territorio e dell'Ambiente	D.A. n. 172 del 21 maggio 2018
Assessorato del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo	D.A. n. 4 del 9 maggio 2018

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

Tabella n. 2 Rimodulazione delle direttive assessoriali nel 2018

RIMODULAZIONE DIRETTIVE	
Autorità	Estremi del provvedimento
Presidente della Regione	Prot. n. 16946 del 28 novembre 2018
Assessore delle Attività produttive	D.A. n. 2 del 13 novembre 2018
Assessore dei Beni culturali e dell'identità siciliana	D. A. 34 del 12 ottobre 2018
Assessorato delle Autonomie locali e della Funzione pubblica	Prot. n. 102728 del 20 settembre Prot. n. 32624 del 20 marzo 2019
Assessorato dell'Istruzione e della Formazione professionale	D. A. 2102 del 27 giugno 2018
Assessorato dell'Agricoltura, dello sviluppo rurale e della Pesca	Prot. n. 26130 del 13 giugno 2018 Prot. n. 26899 del 4 settembre 2018
Assessorato della Salute	D.A. n. 1926 del 24 ottobre 2018 D.A. n. 2456 del 12 dicembre 2018

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

Il percorso di declinazione annuale degli obiettivi, avviato con la "Direttiva annuale di indirizzo per la programmazione si è pertanto potuto pienamente definire con l'emanazione delle direttive del Presidente e degli Assessori, che hanno individuato complessivamente centonovanta obiettivi operativi; tale dato è indicativo della difficoltà di ricondurre ad unitarietà un processo di pianificazione articolato su una pluralità di settori anche a causa della complessità della macchina amministrativa regionale, articolata in dodici Assessorati oltre la Presidenza e in ventisette Dipartimenti, oltre gli Uffici speciali e gli Uffici alle dirette dipendenze del Presidente.

3.- Con riferimento al triennio 2018 - 2020 soltanto nel mese di maggio del 2018 sono state avviate le attività finalizzate alla definizione del Piano della performance, che, dopo essere stato elaborato con grande ritardo, è stato trasmesso all'OIV, in data 25 ottobre 2018, ed è stato poi adottato con decreto del Presidente della Regione n. 628 del 29.11.2018, previo parere reso dal medesimo OIV (con nota prot. 997 del 16/11/2018). L'adozione del piano risulta tardiva anche in raffronto ai tempi del Documento di economia e finanza regionale 2018/2020, che è stato approvato con delibera della Giunta regionale n. 77 del 13/02/2018 e approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana nella seduta n. 31 del 28 marzo 2018 con O.d.G. n.14. La

Corte non può non sottolineare che un tale ritardo finisce per privare in modo significativo il documento della sua valenza di piano di performance, che, da un punto di vista generale, deve fungere da strumento di programmazione oltre che da punto di partenza per la definizione dell'intero ciclo e da riferimento per un corretto procedimento valutativo intermedio e finale.

Dopo avere verificato la sussistenza dei requisiti minimi di qualità, comprensibilità e attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, previsti dall'art. 10, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2009, l'OIV ha espresso parere positivo, nonostante le criticità emerse già nel 2017, fra le quali, innanzitutto, il notevole ritardo nell'adozione del piano della performance, che, infatti, in quanto tardivo, pur agganciandosi alla programmazione fissata dalla direttiva presidenziale di indirizzo e da quelle assessoriali, risulta depotenziato della sua reale efficacia.

L'OIV ha constatato il tentativo del Piano di dare riscontro alle osservazioni formulate dal medesimo Organismo nel parere sul Piano per il 2017, sicché, accanto agli obiettivi annuali declinati -per i dirigenti preposti alle strutture di massima dimensione o agli uffici equiparati- nelle singole direttive assessoriali, che fanno parte del Piano, sono stati fissati alcuni obiettivi specifici triennali di carattere trasversale (ossia relativi a più Dipartimenti), ritenuti utili - per il numero delle strutture coinvolte o per gli indicatori prescelti - per dare ai cittadini una rappresentazione della *performance* dell'Amministrazione nel suo complesso. Vi sono anche obiettivi operativi, che sono stati raggruppati in base al loro collegamento alle Missioni e ai Programmi in cui è articolato il bilancio regionale.

Nel piano viene poi dato risalto al cosiddetto "albero della *performance*", che rappresenta in maniera logico sistematica il legame tra mandato istituzionale, missioni, obiettivi strategici e obiettivi operativi, fornendo una dimostrazione del modo in cui gli obiettivi di vario livello e diversa natura debbano contribuire insieme, all'interno di un disegno strategico complessivo, alla realizzazione del mandato istituzionale.

Nella costruzione del Piano 2018/2020 la Regione ha dunque deciso di mantenere l'elencazione di tutti gli obiettivi assegnati dalle direttive del Presidente e degli Assessori, ordinandoli per missioni e programmi; si è poi aggiunta una sezione nella quale i singoli obiettivi operativi sono ordinati per priorità politica e obiettivo strategico. Il Piano ha cercato di enucleare un numero ristretto di obiettivi "specifici" pluriennali che possono assicurare maggiore comprensibilità del documento anche per i soggetti esterni (cd. *stakeholders*) in conseguenza degli indicatori di realizzazione finanziaria o del numero di strutture regionali

coinvolte o dei settori di intervento. L'OIV ha nondimeno rilevato che tali "obiettivi specifici" dovevano essere più significativi, in modo tale che a ciascuno di essi fosse attribuito un peso in funzione della loro rilevanza; inoltre, essi non risultano rappresentati nell'Albero della *Performance*. Solo nel settore dei rifiuti sono stati individuati indicatori di impatto, i cui valori, come è tipico degli indicatori di tal natura, sono caratterizzati da una forte interdipendenza con fattori esogeni all'azione dell'amministrazione regionale. Tutto ciò costituisce soltanto l'inizio necessario di una complessiva rivisitazione del sistema degli indicatori.

Nel relativo parere l'OIV ha apprezzato l'affinamento apportato rispetto al piano precedente, atteso che quello per il 2018 ha assunto una prospettiva triennale e rappresenta - attraverso apposite tabelle e grafici- le diverse correlazioni tra pianificazione strategica e programmazione operativa. L'OIV ha poi rilevato che, in generale, il Piano triennale della *Performance* deve corrispondere alla sua funzione di documento unitario di pianificazione e programmazione nel rispetto dei termini previsti dalla legge, in modo da non inficiare la correttezza del ciclo valutativo; ha dunque auspicato che nel successivo aggiornamento del documento fossero maggiormente specificate le risorse finanziarie e umane impiegate (e ciò anche con il supporto di un adeguato sistema di controllo direzionale e di gestione) e che fossero esplicitate le modalità di coinvolgimento dei portatori di interesse interni ed esterni (cd. stakeholders); ha evidenziato che sarebbe stato opportuno -ai fini della misurazione della performance dell'Ente- pesare l'apporto dei vari obiettivi in funzione della loro specifica importanza relativa. L'OIV ha poi raccomandato una migliore e più accurata formulazione degli obiettivi operativi, evitando di farli coincidere con attività istituzionali o ambiti di intervento troppo generici.

Le carenze riscontrate dall'OIV, ad avviso di questa Corte, possono effettivamente ostacolare una corretta misurazione della *performance* individuale della dirigenza apicale da parte dell'OIV, sussistendo le seguenti anomalie, segnalate dal medesimo Organismo: a)- la presenza di obiettivi e azioni non coerenti fra loro nel senso che l'obiettivo prevede che si realizzi un'attività e l'azione ne individua un'altra; b)- l'incoerenza fra testo dell'azione, indicatori e valori obiettivo, atteso che, ad esempio, l'azione prevede la "predisposizione di un disegno di legge", l'indicatore prevede una percentuale, il valore obiettivo indica la dizione "relazione"; c)- la mancanza di chiarezza o il contenuto generico nella programmazione dell'obiettivo, dell'azione o dell'indicatore; d)- obiettivi o azioni non direttamente raggiungibili dal dirigente generale, se non tramite intervento di soggetti terzi, interni od esterni

all'Amministrazione; per esempio, azioni attuabili soltanto con l'indispensabile sostegno dell'organo politico di riferimento: e)- mancanza di chiarezza sugli obiettivi di spesa e sulla documentazione da presentare in sede di rendicontazione; f)- obiettivi o azioni contenenti date di scadenza precedenti il piano e perfino la direttiva presidenziale.

In merito agli indicatori di misurazione, l'OIV ha osservato che spesso gli stessi risultano imprecisi e non idonei, mentre in altri casi la modalità di misurazione appare incerta. L'OIV ha precisato che è fondamentale che gli indicatori siano definiti in una logica di efficacia sociale (*outcome*) e non solo di efficacia gestionale (*output*) secondo le dettagliate indicazioni presenti nelle Linee Guida emesse dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale affinamento si rende ancor più necessario anche al fine di ridurre possibilmente il ricorso ad indicatori di tipo binario (si/no) e di consentire di valutare lo stato di attuazione degli obiettivi in maniera il più possibile oggettiva.

In considerazione del suo impianto ancora sperimentale, il Piano ha aggiunto che -ai fini della misurazione della performance complessiva- si deve continuare a tener conto -sino all'adozione del nuovo sistema di misurazione- anche del grado di realizzazione di tutte le azioni programmate nell'ambito degli obiettivi operativi assegnati a ciascun centro di responsabilità amministrativa.

L'OIV ha pure valutato positivamente l'affinamento apportato nell'algoritmo complessivo individuato, sempre in via sperimentale, per la misurazione del grado di realizzazione della performance organizzativa. L'algoritmo è dato dalla sommatoria della media aritmetica delle percentuali di raggiungimento di ciascuno degli obiettivi strategici (a loro volta misurati attraverso la percentuale di realizzazione dei relativi obiettivi operativi) e della media aritmetica delle percentuali di realizzazione di ognuno degli obiettivi specifici triennali.

Nel complesso l'OIV ha rimarcato che l'assenza di un adeguato e completo Sistema di misurazione e valutazione della performance coerente con il Ciclo di gestione della stessa rappresenta una forte criticità con ripercussioni negative anche sul Ciclo della performance per il 2019.

In tema di monitoraggio, l'OIV ha osservato che il Piano rinvia genericamente alle direttive assessoriali in merito all'individuazione sia delle modalità sia della tempistica delle rendicontazioni periodiche. Le direttive, tuttavia, non risultano tra loro coerenti e in taluni casi non contengono alcun riferimento all'argomento; tale disomogeneità, ad avviso dell'OIV, influisce in maniera non positiva sullo svolgimento del correlato processo di misurazione.

Nulla è poi specificato in merito alle modalità di monitoraggio neppure in relazione agli obiettivi specifici triennali.

Va aggiunto che, poiché l'attività di monitoraggio comporta un costante riscontro della coerenza e della sostenibilità delle azioni e degli interventi, occorre migliorare il processo di acquisizione e di elaborazione delle informazioni, potenziando la frequenza del monitoraggio (intermedio e finale) e definendo in modo più strutturato il processo di raccolta dei dati. A tal proposito, è emerso che nel 2018 nell'Amministrazione hanno operato una pluralità di applicativi, la cui condivisione ed interazione rimane ancora limitata. Sarebbe auspicabile pervenire all'integrazione delle informazioni utili ai fini della progressiva definizione di appropriati indicatori della performance organizzativa. Va quindi incentivata la frequenza del monitoraggio (strategico e operativo) nel corso dell'anno e va definito in modo strutturale il processo di raccolta dei dati tramite il raccordo con il controllo di gestione.

L'OIV ha inoltre evidenziato che, per realizzare un'effettiva sinergia tra il Piano e quello triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (cd. PTPCT), la Regione avrebbe dovuto programmare adeguatamente gli obiettivi da assegnare ai dirigenti apicali in funzione di una efficace misurazione e valutazione dei medesimi. Gli obiettivi operativi per l'anno 2018 si limitano, invece, ad un generico riferimento al complessivo assolvimento degli obblighi derivanti dall'attuazione del PTPCT.

L'OIV ha dunque auspicato che nella programmazione 2019 - 2021 si prosegua nel processo di integrazione del Ciclo della performance con la programmazione economico/finanziaria dell'Ente, utilizzando uno specifico sistema informativo; è necessaria poi una puntuale descrizione delle modalità di espletamento del coinvolgimento dei portatori di interesse (*stakeholders*). La Corte ritiene di potere concordare con le valutazioni espresse dall'OIV, che manifestano le criticità palesi del ciclo della *performance* della Regione Siciliana.

Occorre rilevare che, anche a seguito dei solleciti provenienti dall'OIV, il Presidente della Regione ha predisposto la Relazione annuale della performance dell'anno 2018; la presenza di tale documento consente di ritenere concluso il ciclo. Per la valutazione della performance del 2018, dunque, va tenuto conto della validazione da parte dell'OIV della summenzionata Relazione, approvata dalla Giunta Regionale di Governo in data 18 luglio 2019 con Deliberazione n. 269 e adottata con D.P.Reg. n. 559/Gab del 22 luglio 2019. La validazione - come è noto- rappresenta -ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. d), del Decreto presidenziale n. 52 del 2012- il presupposto necessario per l'erogazione di premialità ai sensi del Titolo III del

decreto legislativo n. 150 del 2009 e dell'art. 11 del decreto del Presidente della Regione n. 52 del 2012.

La metodologia adottata dall'OIV per la procedura di validazione della Relazione sulla Performance per l'anno 2018 si è basata su una dettagliata istruttoria finalizzata alla verifica del rispetto dei criteri di sintesi, di chiarezza e immediata comprensione.

L'OIV ha ribadito che non è stata rispettata la tempistica prevista dalla normativa per l'adozione degli atti che contraddistinguono il Ciclo di gestione della Performance. Ciò è avvenuto con particolare riguardo al Piano della Performance 2018-2020 adottato nel mese di novembre 2018 anziché entro il mese di gennaio dello stesso anno, diversamente da quanto previsto dal comma 1, lett. a) dell'art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009; la stessa relazione, a sua volta, è stata approvata nel mese di luglio 2019 anziché entro il 30 giugno (come previsto dal comma 1, lett. b) dell'art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009).

L'attività di validazione è stata svolta in modo da rendere individuabili le motivazioni alla base della decisione finale e da consentire all'Amministrazione della Regione Siciliana di ricercare future soluzioni volte a superare le criticità.

Il Piano, invero, deve affiancare con coerenza logica e cronologica il sistema delle direttive sin qui utilizzato e deve permettere all'Amministrazione una programmazione unitaria, complessiva e organica già all'inizio dell'anno di riferimento in linea con la *ratio* sottesa alla normativa vigente.

L'OIV ha rilevato che la relazione riflette la struttura del Piano della Performance 2018-2020 comprendente centonovantasette obiettivi operativi individuali apicali (Allegato A), così come individuati con le Direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione nonché otto obiettivi specifici triennali; la Relazione dunque illustra a consuntivo i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi specifici triennali e agli obiettivi annuali programmati. Sette obiettivi operativi individuali (pari al 3,5% del totale) sono però privi del commento descrittivo del risultato raggiunto.

L'OIV ha constatato la mancanza di organicità e unitarietà dell'attività di programmazione (anche sotto il profilo strutturale) con specifico riguardo all'individuazione di obiettivi, di indicatori e di pesi. Il medesimo Organismo ha soprattutto lamentato la mancanza di un nuovo Sistema di valutazione della performance, sicché non è stato possibile effettuare la verifica della coerenza delle valutazioni degli obiettivi di *performance* organizzativa riportate dall'Amministrazione nella Relazione. Nel Piano della Performance 2018-2020

l'Amministrazione, nelle more della piena applicazione del nuovo SMVP, ha tuttavia predisposto un sistema sperimentale basato sulla media delle percentuali di raggiungimento di ciascuno degli obiettivi strategici e di quelli specifici; il valore misurato dall'Amministrazione è risultato pari a 90,24%.

L'OIV si è pure occupato della verifica del corretto utilizzo del metodo di calcolo previsto per gli indicatori e ha osservato che non sempre gli indicatori di misurazione sono apparsi idonei per misurare il risultato raggiunto in termini di *outcome* e di *output*, non risultando definite le modalità e gli strumenti di misurazione. Si è registrata un'incoerenza degli stessi con i contenuti dell'azione e con i valori obiettivo; inoltre, sono emersi contenuti generici nella programmazione dell'obiettivo, dell'azione e dell'indicatore. In merito agli obiettivi specifici triennali va rilevata l'individuazione di indicatori, pur se non sono state fissate le fonti di misurazione degli stessi e pur se non è stata determinata, per ogni singola azione, una precisa situazione iniziale a cui fare si deve fare riferimento ai fini della misurazione.

In ordine all'affidabilità dei dati utilizzati per la compilazione della Relazione, va considerato che, in generale, dovrebbero preferirsi fonti esterne certificate o fonti interne non auto-dichiarate, prima fra tutte il controllo di gestione. L'OIV ha osservato che i dati utilizzati per la compilazione della Relazione sono riferibili, nella quasi totalità dei casi, a sole fonti interne e non anche a fonti esterne certificate (comunque presenti nell'articolata descrizione del contesto esterno), l'impiego delle quali consentirebbe l'incremento del livello complessivo di affidabilità.

È pertanto necessaria l'adozione di un sistema informativo dedicato alla gestione della performance, unitamente all'utilizzo -sulla scorta dei dati rilevati all'interno ed all'esterno dell'Amministrazione- di appropriati indicatori. Un sistema informativo strutturato e integrato anche con la contabilità analitica permetterebbe altresì di superare i limiti della piattaforma GEKO, che al momento non è realmente inquadrabile quale controllo di gestione.

In merito agli eventuali scostamenti riscontrati tra risultati programmati e risultati effettivamente conseguiti, l'OIV ha rilevato che per tutti gli obiettivi viene esplicitato il grado di realizzazione, da cui si può dedurre un eventuale scostamento rispetto ai programmi. Per quanto attiene agli obiettivi operativi individuali apicali, per i quali è stato dichiarato uno scostamento, solo per due di essi si è data esaustiva spiegazione delle cause che lo hanno determinato.

Per quanto attiene alla conformità della Relazione alle disposizioni normative vigenti e alle Linee Guida fissate dal Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'OIV ha precisato che la Relazione non presenta rilevanti criticità di natura formale. Nel complesso sono state rispettate le disposizioni normative vigenti e le Linee Guida del Dipartimento della Funzione pubblica. L'OIV ha tuttavia rilevato che nelle schede di rendicontazione dei singoli obiettivi annuali non sono state indicate le fonti utilizzate per la misurazione, che del resto non erano specificate nel Piano. Inoltre, non viene trattato il tema relativo ai sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini. E' stato poi constatato il perdurante disallineamento tra i tempi delle diverse fasi del Ciclo della performance, anche dal punto di vista dell'integrazione con il Ciclo della programmazione strategica e di bilancio

L'OIV ha conclusivamente sottolineato che l'elevato grado di raggiungimento dei risultati programmati è la diretta conseguenza nella mancanza di obiettivi davvero innovativi.

Il ciclo della *performance* della Regione Siciliana ha quindi bisogno di miglioramenti in conformità alle proposte formulate dall'OIV e condivise dalla Corte. In particolare, è necessario che la Regione provveda a: 1)- rafforzare le verifiche tecniche e metodologiche da attuare in sede di predisposizione degli obiettivi di performance, in funzione di una loro chiara formulazione che ne metta in luce la rilevanza, individuando nel contempo pertinenti indicatori coerenti con i risultati attesi; 2)- attivare gradualmente un sistema informatico, alimentato direttamente dal sistema del controllo di gestione mediante l'introduzione della contabilità analitica, indispensabile supporto per l'individuazione di un adeguato insieme di indicatori di misurazione della performance organizzativa in termini di efficienza ed efficacia, stato delle risorse e di impatto; 3)- attivare dei presidi informatici a supporto della misurazione che riguardino l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza; 4)- definire il sistema di monitoraggio in modo tale da garantire una risposta unitaria nei tempi e nelle modalità, oltre che completa nei contenuti; 5)- impegnarsi, a tutti i livelli, nel rafforzare la sensibilità agli aspetti di rendicontazione della performance dell'Ente (cd. *accountability*) e individuare modalità di acquisizione del grado di soddisfazione degli utenti.

Va sottolineato che una grave lacuna del ciclo della *performance* per il 2018 è stata costituita dalla mancanza di un accurato sistema di misurazione, che, in generale, deve rappresentare in modo integrato: a)- fasi, tempi, modalità e soggetti del processo di misurazione e valutazione

della *performance*; b)- le procedure relative all'applicazione del sistema; c)- le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo e con i documenti di programmazione.

La Corte osserva che, al di là dell'incidenza negativa sul controllo di gestione, l'assenza di contabilità analitica ed economica ha comportato inevitabilmente anche per il 2018 la mancanza di un'effettiva programmazione di breve e medio periodo, con indicazione del *budget* assegnato ai vari centri di spesa in relazione agli obiettivi intermedi e finali. La mancata previsione di *budget*, a sua volta, ha vanificato la possibilità di individuare e applicare -per la valutazione delle prestazioni- indicatori univoci e quantitativi. Ad oggi, infatti, non è possibile quantificare in termini di miglioramento economico il "valore aggiunto" che deriverebbe dalla realizzazione degli obiettivi assegnati.

In definitiva, la Regione è stata priva di un adeguato raccordo tra: le modalità di assegnazione delle risorse e di analisi del loro utilizzo da parte dei dirigenti, il nuovo sistema di contabilità previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e il ciclo della *performance*.

4- In questa sede, infine, è opportuno accennare al ciclo della performance nel 2019. Le attività di programmazione dell'Amministrazione regionale hanno preso avvio con l'emanazione della "Direttiva annuale di indirizzo per la programmazione strategica e la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione" del 10 aprile 2019, cui hanno fatto seguito le successive Direttive assessoriali per l'azione amministrativa e la gestione, adottate nei successivi quattro mesi, l'ultima delle quali è datata 29 luglio 2019. La direttiva presidenziale contiene alcune innovazioni finalizzate a rendere più efficace il controllo strategico, poiché, valorizzando gli aspetti di documento strategico, vi è stato l'inserimento di un sistema di indicatori, che, pur essendo condizionati anche da fattori esterni all'azione dell'Amministrazione regionale, possono svolgere un'efficace funzione informativa.

La direttiva declina in obiettivi operativi gli obiettivi strategici definiti, nell'ambito degli indirizzi programmatici prioritari, tenuto conto dell'allocazione delle risorse finanziarie indicata dalla legge regionale 22 febbraio 2019, n. 2 "Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2019-2021" e delle risorse assegnate con i programmi nazionali ed europei. A ciascun obiettivo operativo sono dunque associate le azioni che ne dovrebbero garantire il raggiungimento, le risorse (finanziarie, umane e strumentali) a disposizione di ciascuna struttura e alcuni indicatori di risultato utili per le successive fasi di monitoraggio, misurazione e valutazione. La direttiva, unitamente agli analoghi documenti adottati dal

vertice politico degli altri rami dell'Amministrazione regionale, concorre alla elaborazione del Piano della *performance*. È stata preceduta da una fase di negoziazione, durante la quale i dirigenti generali hanno condiviso gli obiettivi operativi anche in relazione alle risorse umane, finanziarie e strumentali a loro assegnate.

Coerentemente con le indicazioni contenute nel “Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale”, le azioni individuate per l'attuazione di ciascun obiettivo operativo presentano scadenze *in itinere* rispetto a quella dell'obiettivo di riferimento. La Direttiva stabilisce che l'individuazione di più azioni con scadenze intermedie dovrà trovare applicazione, per le stesse finalità, anche in sede di assegnazione degli obiettivi operativi (da parte dei dirigenti dei centri di responsabilità amministrativa di massima dimensione) ai dirigenti delle strutture intermedie e delle relative articolazioni dei centri di responsabilità amministrativa. Viene poi valorizzato il monitoraggio, precisandosi che lo stesso deve avvenire costantemente nel corso dell'anno in raccordo con i Dipartimenti. Il nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance fissa la seguente tempistica per i dirigenti preposti ai centri di responsabilità amministrativa (Dipartimenti regionali o Uffici equiparati), che devono trasmettere all'OIV appositi report quadrimestrali nei termini di seguito indicati: 1° quadrimestre entro il 31 maggio di ciascun anno; 2° quadrimestre entro il 30 settembre di ciascun anno; 3° quadrimestre entro il 31 gennaio dell'anno n+1”. La direttiva dispone che analoghe modalità di monitoraggio devono essere adottate per la verifica della sua attuazione.

La direttiva evidenzia l'importanza degli obiettivi connessi all'attuazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (cd. PTPCT), a partire dalla revisione della mappatura delle aree a maggiore rischio di corruzione, nonché quelli connessi al rispetto dei termini amministrativi; tali obiettivi sono assegnati a tutte le strutture dell'Amministrazione regionale.

Costituiscono parte integrante della direttiva le allegate schede che, per ciascun dirigente preposto ai Centri di responsabilità amministrativa, riportano gli obiettivi operativi assegnati per l'anno 2019 e che, per ciascuno di tali obiettivi operativi, fissano le modalità attuative (azioni, tempi, indicatori e target – schede di programmazione. In attuazione della direttiva presidenziale sono state emanate tutte le direttive generali degli Assessori e sono stati predisposti alcuni report di monitoraggio al 31 maggio 2019 da parte dei dirigenti responsabili dei Dipartimenti regionali e/o uffici equiparati alla Presidenza della Regione.

L'OIV ha posto in risalto l'esigenza di ottimizzare i tempi di definizione delle direttive per l'azione amministrativa e di curare il correlato controllo della completa declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi efficacemente formulati.

Per quanto attiene al Piano della *Performance* per il triennio 2019 – 2021, va sottolineato che è stato adottato soltanto con decreto presidenziale n. 583/GAB del 7 ottobre 2019, previo parere reso dall'OIV, che ha ricevuto lo schema nell'agosto di quest'anno. L'OIV ancora una volta ha ribadito la necessità del rispetto della tempistica normativamente prevista secondo la quale il documento in argomento deve essere predisposto entro il 31 gennaio dell'anno di riferimento, al fine di assicurare un coerente svolgimento di tutte le successive fasi del Ciclo di gestione della performance.

Entrando nel merito del documento, ad avviso dell'OIV, il Piano per il 2019 risulta predisposto secondo le indicazioni contenute nelle Linee Guida per il Piano della Performance n. 1/2017 elaborate dall'Ufficio Valutazione della Performance del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'OIV ha aggiunto che occorre un rafforzamento dell'attività di programmazione dell'Amministrazione con specifico riguardo all'individuazione di obiettivi "sfidanti", non riconducibili all'ordinaria attività, chiaramente espressi sia nei contenuti che negli indicatori e nei pesi contestualmente a un'efficace attività di monitoraggio volta alla individuazione di eventuali interventi correttivi.

L'OIV ha preso atto del fatto che, ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa, sono stati individuati cinquantuno "obiettivi specifici triennali" - dotati di indicatore, di riferimento di partenza (cd. *baseline*) e di obiettivi selezionati tra quelli operativi assegnati a ogni struttura dipartimentale o equiparata. Tali obiettivi sono riferiti alla misurazione della performance organizzativa dipartimentale, le cui risultanze avranno influenze sulla valutazione della performance individuale.

Come per il 2018, l'Amministrazione ha confermato la scelta di inserire nel Piano la totalità degli obiettivi operativi individuati nelle direttive generali per l'azione amministrativa. Risulta necessario sottolineare che il ragguardevole numero degli stessi, pari a duecentotrenta (cioè il 17% in più rispetto al Piano dell'anno precedente), può non rendere agevole l'attività di monitoraggio e misurazione, peraltro ancora gravata dalla carenza di infrastrutture informatiche adeguate.

Quanto alla correlazione tra obiettivi strategici e obiettivi operativi assegnati ai dirigenti apicali, l'OIV ha segnalato che per sei obiettivi strategici non è stato declinato alcun obiettivo operativo³⁷⁸.

In merito alla correlazione fra il Piano della Performance ed il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza 2019-2021, l'OIV ha constatato che detta correlazione è stata assicurata attraverso la declinazione in tutte le Direttive assessoriali dell'obiettivo strategico "A4 *Sviluppare la cultura della trasparenza e della legalità in coerenza al PTPCT*".

5.- Una grave carenza del sistema dei controlli e del ciclo della performance è stata rappresentata dall'assenza di un adeguato sistema di misurazione e valutazione della performance (cd. SMVP). Dopo ripetuti solleciti e vari pareri su ipotesi di nuovo sistema, nel dicembre del 2018, l'OIV ha ricevuto un ultimo schema di SMVP ai fini dell'emissione del previsto parere. Con nota prot. n. 1116/oiv del 20 dicembre 2018 l'OIV ha emesso parere favorevole, subordinandolo al previo recepimento delle "Prescrizioni" in esso contenute e invitando, altresì, l'Amministrazione a intraprendere quanto prima le attività volte all'aggiornamento annuale del SMVP alla luce delle ulteriori "Raccomandazioni" esposte nel medesimo parere. Dopo ulteriori integrazioni, conseguenti al confronto con le organizzazioni sindacali, il nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance è stato adottato con il Decreto del Presidente della Regione n. 517/gab del 20 marzo 2019. La Corte deve tuttavia rilevare che il Governo regionale non ha recepito tutte le prescrizioni formulate dall'OIV finalizzate al superamento di talune disarmonie e anomalie; in particolare, va chiarito in modo più netto che ciascun dipendente del comparto deve concorrere al raggiungimento degli obiettivi del dirigente della struttura di appartenenza.

La Corte rileva che, così come osservato dall'OIV, il Sistema in questione in parte riproduce i criteri generali per la valutazione della dirigenza del 2007, poiché riguarda prevalentemente le tipologie dei "Comportamenti organizzativi" e i pesi della "performance individuale" e dedica una minore attenzione alla performance organizzativa. La valutazione del Comportamento Organizzativo si basa su sette "parametri di tipo on - off", che potranno essere scelti (per un minimo di quattro su sette) già in fase di programmazione, adattandoli alle varie

³⁷⁸ Si tratta dei seguenti: E1 - E3 su "Rilancio del settore agricolo"; H2 - H3 su "Politiche sociali e sostegno alle famiglie"; N2-N4 su "Sviluppo Economico".

situazioni organizzative. L'OIV ha sottolineato che si sarebbero dovute illustrare più ampiamente le fasi e le modalità della programmazione e della connessa valutazione, poiché, come si evince dal paragrafo 4.2.1. della delibera CIVIT n. 1 del 2012, la metodologia con la quale vengono individuati obiettivi, indicatori e *target* è un elemento fondamentale e imprescindibile del Sistema.

Per quanto riguarda la ripartizione del punteggio disponibile, il documento stabilisce che, per la macro-area della "performance operativa", la somma massima dei pesi deve essere pari a 55 (di cui 35 per "raggiungimento obiettivi operativi" e 20 per "attuazione degli obiettivi istituzionali di maggiore rilievo"), mentre per quella del "comportamento organizzativo" il totale è pari a 45. L'OIV ha osservato che il peso degli obiettivi istituzionali di maggior rilievo è stato notevolmente incrementato, passando dal 25 per cento al 36 per cento del totale della performance operativa, comportando un correlativo "declassamento" del peso degli obiettivi operativi, sul raggiungimento dei quali si dovrebbe, invece, fondare l'erogazione di una premialità.

L'OIV ha poi notato che il peso significativo -sia in termini assoluti, che relativi- assegnato al "comportamento organizzativo" non è stato adeguatamente bilanciato con il principio dell'oggettività della misurazione dei risultati, benché la Delibera CIVIT n. 1/2012 nel paragrafo 4.2.2. A) disponga che: *"I modelli di misurazione della performance individuale pongono il problema della corretta gestione del grado di soggettività che caratterizza intrinsecamente la valutazione dei comportamenti/competenze"*. Il nuovo Sistema prevede che la rilevazione in questione si basi sul giudizio espresso direttamente dal responsabile della valutazione sulla base di schede, che sono compilate dal valutato e che contengono descrittori qualitativi e generici; non risultano dunque fonti esterne quale metodologia di riscontro dei dati forniti dal valutato.

Occorre pertanto che -in occasione della futura ed obbligatoria attività di aggiornamento del Sistema, già dall'anno 2019- l'Amministrazione tenga conto delle raccomandazioni formulate dall'OIV nel suo parere. Invero, i contenuti del sistema, con particolare riferimento al par. 7 *"Correlazione fra Performance individuale e organizzativa e refluenza di quest'ultima sulla premialità"*, come pure quelli inerenti le fasi della programmazione e monitoraggio, devono essere strutturati all'interno di un idoneo applicativo informativo. Allo stato l'Amministrazione Regionale ha in dotazione soltanto l'applicativo GEKO che non presenta le

caratteristiche necessarie per l'accurata correlazione tra gestione finanziaria, gestione economica e performance.

Al fine di un corretto funzionamento del SMVP, va poi chiarita la sequenza delle varie fasi, scandendo i seguenti passaggi: "Programmazione di Governo" - "Direttiva presidenziale di indirizzo per l'anno successivo" (entro il 30 settembre) - "Direttiva e piano assessoriale per l'anno successivo" (entro il 31 dicembre) - "Piano triennale della performance per l'anno" (entro il 31 gennaio). Pur essendo infatti esplicitato il legame tra gli obiettivi generali e quelli operativi, non appare utilizzato in maniera univoca il termine di "obiettivi generali"; vi è poi bisogno di una più precisa declinazione della dimensione temporale. In merito all'emanazione della Direttiva di indirizzo del Presidente e all'avvio della fase negoziale fra gli Organi di indirizzo politico e i dirigenti apicali, è opportuno che la Struttura tecnica permanente di supporto all'OIV interagisca e coadiuvi i medesimi, con particolare riguardo agli aspetti tecnico-metodologici (indicatori, pesi, scadenze, ...etc) ai fini della predisposizione degli obiettivi operativi apicali. Ciò risulta indispensabile per la verifica della coerenza fra gli obiettivi operativi da inserire nel Piano della Performance e la pianificazione strategica. Vanno poi approfonditi e chiariti i contenuti della misurazione e della valutazione della performance.

Per la misurazione della performance organizzativa dell'Amministrazione si rende altresì necessario il ricorso ad indicatori significativi -come quelli di impatto- oltre quelli di efficienza operativa³⁷⁹. Infine, ad ulteriore garanzia del principio della differenziazione delle valutazioni, è opportuno individuare un meccanismo aritmetico che consenta di ridurre proporzionalmente il punteggio totale relativo ai comportamenti organizzativi nei casi di insufficiente completamento di un'azione nell'ambito della valutazione della *Performance* operativa.

13.2 Il controllo di gestione

Il controllo di gestione mira a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare -anche mediante tempestivi interventi di correzione- il rapporto tra costi e risultati. Esso costituisce un pilastro dell'intero sistema dei controlli, atteso che nel vigente quadro costituzionale, imperniato sull'equilibrio di bilancio e sul buon

³⁷⁹ Vds. par. 4.2 Linee Guida per il SMVP n. 2 del dicembre 2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

andamento, la legittimità non può solo tradursi in termini di legalità formale ma deve assumere connotazioni sostanziali.

Tanto premesso, la Corte deve rilevare che nel corso del 2018 tale tipologia di controllo, malgrado i progressi compiuti nell'utilizzo dell'applicativo GE.KO., è risultata inadeguata a causa della mancanza della rilevazione analitica dei costi; ciò preclude la possibilità di effettuare le indispensabili valutazioni di efficienza ed economicità. Innanzitutto, infatti, in sede di programmazione, devono individuarsi le risorse necessarie per la realizzazione degli obiettivi con contestuale pianificazione economico-finanziaria; ciò, a sua volta, esige la predisposizione di un *budget* inteso come documento contabile che deve prevedere le risorse in relazione ai costi, che saranno sostenuti dai vari centri di responsabilità nel periodo di riferimento; in sede di misurazione e *reporting*, infine, i risultati devono essere valutati per programmi e per centri di responsabilità.

La carenza del controllo di gestione, a sua volta, si riverbera negativamente sul ciclo della *performance*, che, infatti, richiede preliminarmente una verifica di coerenza fra risorse e obiettivi nonché un successivo confronto fra risultati realizzati e mezzi impiegati. Va da sé che, in assenza di rilevazioni per centri di costo e di contabilità analitica, lo stesso controllo sulla *performance* finisce per essere piuttosto lacunoso.

Benché risultino miglioramenti tecnici della piattaforma informatica GE.Ko, va comunque ribadito che tale applicativo è privo di collegamenti con i sistemi contabili della Regione, che ancora nel 2018 non si è dotata di contabilità analitica; ciò appare grave, tenuto conto dello stretto rapporto che dovrebbe intercorrere tra controllo strategico e controllo di gestione.

Va dunque sottolineato che, allo stato attuale, il sistema di contabilità e quello del controllo di gestione non permettono un'interazione automatica tra di loro. Rimane quindi priva di effettiva possibilità di riscontro quella parte del Piano triennale della Performance, che definisce, per ogni centro di costo, le risorse finanziarie complessive articolate per missioni. E' quindi meramente formale il fatto che il cd. "albero della *performance*", al fine di assicurare la richiesta coerenza del "Ciclo di gestione della *performance*" con quello di programmazione finanziaria e di bilancio, riporti l'indicazione di Missioni e Programmi secondo la classificazione dei bilanci pubblici, prevista dalla vigente normativa sull'armonizzazione.

Nella Relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli per il 2018 viene precisato che il piano di gestione suddivide le risorse tra i centri di responsabilità, attuando un collegamento tra valutazione delle prestazioni dirigenziali e raggiungimento degli obiettivi

operativi. Le risorse umane e strumentali sono assegnate a ciascuna struttura intermedia dal rispettivo Dirigente generale sulla base delle competenze, del piano di gestione (piano di lavoro) e dei connessi obiettivi operativi, derivanti dagli obiettivi apicali fissati con le direttive generali per l'azione amministrativa emanate annualmente dal Presidente e dagli Assessori. Secondo la medesima relazione, il controllo di gestione accerta l'andamento del piano e delle connesse prestazioni dirigenziali, fornendo gli elementi essenziali alla successiva fase della valutazione, che è operata dal Dirigente generale con l'ausilio di specifiche unità per dirigenti; l'OIV provvede alla verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati con direttive presidenziali e assessoriali ai dirigenti apicali e alla conseguente proposta di valutazione delle relative prestazioni.

L'Amministrazione regionale ha poi aggiunto che il sistema informativo GEKO rende possibile il monitoraggio in tempo reale dell'attuazione di tutte le attività programmate e consente ai Dirigenti generali di avere contezza degli eventuali scostamenti tra le attività programmate e quelle concretamente realizzate. I Dipartimenti e gli Uffici equiparati hanno prodotto *report* (quadrimestrali o semestrali o annuali), che sono disponibili *on-line* in tempo reale, man mano che alle scadenze previste, che variano per Dipartimento, vengono aggiornate le rendicontazioni da parte dei dirigenti. Con cadenza periodica, i *report* dei dirigenti generali vengono inviati al Presidente o all'Assessore. Le relazioni finali vengono redatte e inserite su GEKO³⁸⁰ entro il primo trimestre dell'anno successivo a quello di riferimento.

La Regione ha aggiunto che le risultanze del controllo di gestione, insieme ad altre valutazioni tecnico-amministrative, concorrono alla quantificazione delle proposte degli stanziamenti di spesa in preparazione della bozza di bilancio di previsione da sottoporre alla successiva approvazione da parte dell'Assemblea Regionale Siciliana.

Ciò premesso, la Corte osserva che, al di là dei profili formali sopra descritti e riportati nella Relazione del Presidente della Regione, l'inadeguatezza del controllo di gestione è implicitamente confermata dalla stessa Regione che ha riferito che l'organismo di valutazione non si è espresso sulle prestazioni dirigenziali in base al raggiungimento degli obiettivi del controllo di gestione ma soltanto in base alla qualità dei comportamenti professionali. Per

³⁸⁰ Sul sistema GE.KO. risultano accreditati circa 2.100 utenti suddivisi principalmente nei seguenti ruoli: 1. ROLE_MANAGER (dirigenti di strutture intermedie); 2. ROLE_CONTROLLER (dirigenti generali/responsabili controlli di gestione); 3.ROLE_OIV (segreteria tecnica dell'Organismo Indipendente di Valutazione); 4.ROLE_GAB (uffici di gabinetto dei singoli assessori); 5. ROLE_SUPERGAB (ufficio di gabinetto del Presidente). Gli utenti con autorizzazione al ruolo di MANAGER risultano pari a 1.926 unità. Il profilo di MANAGER permette di selezionare 7 voci di menu tra cui le più importanti sono: a) programmazione; b) rendicontazione; c) valutazione. Ognuna di queste voci si articola in sotto-voci parametrate per anno ed incarico dirigenziale.

quanto riguarda i dirigenti valutati dall'OIV (dirigenti apicali), la loro distribuzione in ciascuna fascia di merito è la seguente: 81,58% fascia eccellente; 2,63 % fascia ottimo; 15,89 % fascia insufficiente. Per quanto riguarda la valutazione sui dirigenti preposti a strutture intermedie e unità operative, effettuata dai dirigenti generali, a luglio 2019 risultava conclusa la valutazione, relativa al 2018, di 896 dirigenti (circa il 70%), così distribuiti in ciascuna fascia di merito: 847 (94,53%) fascia eccellente; 38 (4,25%) fascia ottimo; 9 (1%) fascia buono; 2 (0,22%) fascia più che sufficiente.

La Regione ha precisato che le possibili misure correttive per il controllo di gestione sono state individuate nelle seguenti: assegnazione di ulteriore personale; adozione di misure di semplificazione e di snellimento dei procedimenti; rimodulazione degli obiettivi. In qualche caso il controllo di gestione ha consentito di evidenziare al Dirigente Generale l'opportunità di aggiustamenti o integrazioni al piano di lavoro con la conseguente rimodulazione di obiettivi, scadenze e punteggi.

La Corte deve tuttavia constatare che la mancanza di contabilità analitica comporta la sostanziale assenza del controllo di gestione, che, malgrado le informazioni trasmesse dalla Regione e i tentativi di un embrionale sistema di monitoraggio contenuto nel Piano della *performance*, si è tradotto nella formale redazione di *report* e nella valutazione di comportamenti professionali in assenza di indicatori connessi ai costi. E' dunque impossibile effettuare quella verifica della gestione amministrativa in termini di efficacia, efficienza ed economicità, che poi è l'elemento centrale del controllo di gestione.

13.3 Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

Il 2018 è stato il primo anno in cui il controllo di regolarità amministrativa e contabile è stata disciplinato per l'intera durata dall'esercizio dalla legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, che ha modificato in modo significativo tale tipo di controllo, recependo in maniera dinamica e parziale il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, recante la "*Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e di valutazione della spesa*". Il comma 1 dell'art. 6 di tale legge, infatti, stabilisce che, in relazione al summenzionato decreto legislativo n. 123 del 2011, ferme restando le prerogative della Corte dei conti, in Sicilia si applicano, in quanto compatibili con l'organizzazione e con la legislazione regionale, gli

articoli 2 e 3 nonché le disposizioni del Capo I “Controllo preventivo” del Titolo II e gli articoli 20 e 21, relativi ai collegi dei revisori degli enti ed organismi pubblici. Rispetto agli esercizi precedenti, va segnalato positivamente il fatto che la relazione sui risultati di tale controllo svolto nel 2018 è stata elaborata nei primi mesi del 2019, mentre prima ciò accadeva con un certo ritardo.

È opportuno rammentare che il controllo di regolarità amministrativa e contabile si svolge in via preventiva o successiva rispetto al momento in cui l’atto di spesa spiega i suoi effetti. I controlli preventivi, di cui al Capo I del Titolo II del decreto legislativo n. 123 del 2011, sono espletati dalle Ragionerie centrali sugli atti dai quali derivano effetti finanziari sul bilancio e su quelli elencati dal comma 2 dell’art. 5 del decreto, anche se da essi non discendono effetti finanziari sul bilancio. Il controllo in questione consiste nella verifica della conformità tra l’atto di spesa sottoposto al controllo contabile e la normativa sostanziale che lo regola³⁸¹; la Ragioneria centrale deve apporre il visto di regolarità entro 30 giorni (o 60 giorni limitatamente ai provvedimenti di cui al comma 2 dell’art. 5 del decreto); gli atti di pagamento emessi a titolo di corrispettivo delle transazioni commerciali devono pervenire almeno 15 giorni prima del pagamento alla Ragioneria centrale, che deve darvi corso entro 15 giorni. Si rammenta, altresì, che con circolare n. 3 del 12 gennaio 2018 l’Assessore dell’Economia ha disposto che l’Amministrazione regionale debba conformarsi alle circolari n. 25 del 7 settembre 2011 e n. 8 del 10 febbraio 2017 del Ministero dell’economia e delle finanze.

È auspicabile che sia potenziata l’attività ispettiva, che è diretta a ricondurre ad economicità e regolarità amministrativo-contabile le gestioni pubbliche; essa deve verificare il regolare svolgimento dei servizi e suggerire le misure dalle quali possano derivare miglioramenti dei saldi delle gestioni finanziarie pubbliche e della qualità della spesa. Tale rigore, peraltro, sarebbe coerente con il comma 3 dell’art. 6 della legge regionale n.16 del 2017

³⁸¹ Gli atti che producono effetti sul bilancio sono in generale quelli che determinano la registrazione di una transazione contabile: provvedimenti di impegno e di liquidazione della spesa e titoli di spesa, atti di accertamento di entrata e reversali d’incasso. La circolare del MEF n. 25 del 2011, applicabile anche nella Regione siciliana, ha chiarito che, qualora da un atto o provvedimento derivino effetti finanziari in un momento successivo, lo stesso sarà oggetto di verifica da parte dell’organo di controllo unitamente al provvedimento di impegno o al titolo di spesa, del quale costituisce il presupposto giuridico. Il comma 2 dell’art. 6 del Decreto prevede i casi in cui il provvedimento non possa in alcun caso essere registrato dalla Ragioneria centrale né acquisire efficacia: a) gli atti pervengono oltre il termine perentorio di ricevibilità del 31 dicembre dell’esercizio finanziario; b) la spesa eccede lo stanziamento del capitolo di bilancio; c) l’imputazione della spesa è errata rispetto al capitolo di bilancio o all’esercizio finanziario, o alla competenza piuttosto che ai residui; d) sono violate le disposizioni che prevedono specifici limiti a talune categorie di spesa; e) non si rinviene la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio ai sensi dell’art. 40 bis del D.Lgs. n. 165/2001; e-bis) i relativi provvedimenti di impegno non risultano conformi a quanto stabilito dall’articolo 34, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Rispetto alla precedente normativa (comma 1 dell’art. 11 del D.P.R. n. 367/1994), la Riforma ha previsto ulteriori ipotesi di controllo “bloccante”: si tratta, in particolare, di quelle di cui alle lett. a), d), e) ed e-bis).

che ha previsto la decadenza per gli organi amministrativi che non approvano tempestivamente bilanci e rendiconti.

La Ragioneria generale -anche nel corso del 2018- ha effettuato rilevazioni ed elaborazioni sulla base del lavoro svolto dalle Ragionerie centrali, che hanno espletato i controlli in questione sugli atti di spesa ai sensi dell'art. 62 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10; esse, infatti, provvedono alla tenuta delle scritture contabili, nonché al riscontro e alla registrazione degli atti emanati dalle singole amministrazioni.

L'esito dei controlli è stato riassunto nella seguente tabella inserita nella Relazione del Presidente sui controlli nel 2018, ove è stato precisato che nessun atto oggetto di rilievo da parte delle Ragionerie centrali, nell'anno 2018, ha poi ricevuto attuazione.

Tabella n. 3 Esito controlli di regolarità amministrativo contabile

DESCRIZIONE	PROVVEDIMENTI	RILIEVI	%
Impegno	22.365	3.715	16,61
Impegno Con Mandato Contemporaneo	1.071	130	12,14
Impegno Con Mandato Verde Contemporaneo	223	32	14,35
Impegno Con Ordine Di Accredito Contemporaneo	171	35	20,47
Impegno Di Perenzione	2	1	50,00
Mandato	72.869	3.469	4,76
Mandato Verde	11.216	489	4,36
Modifica Di Impegno	3.020	363	12,02
Ordine Di Accredito	3.848	111	2,88
Prenotazione Entrata	550	49	8,91
Riduzione Ordine Di Accredito	31	2	6,45
Variatione di bilancio per perenzione	1	0	0,00
Visto Semplice	31.582	2.820	8,93
Totale	146.949	11.216	7,63

Fonte: Relazione del Presidente della Regione sul funzionamento del sistema dei controlli interni (art. 1, comma 6, del decreto legge n. 174 del 2012)

Sono state poi fornite specifiche informazioni relative alle principali tipologie di atti sottoposte a controllo preventivo.

Per la spesa delegata il campione, stabilito con decreto assessoriale, viene individuato sulla base delle segnalazioni (appositamente richieste dalla Ragioneria generale) formulate dagli stessi Uffici deputati ai controlli sulla spesa delegata (cioè Dipartimenti regionali titolari della spesa e corrispondenti Ragionerie centrali) con specifico riferimento alle ipotesi in cui il peso dei capitoli indicati dai predetti Uffici, in termini di spesa delegata complessivamente gestita, superi la soglia ritenuta significativa. Nei vari anni tale livello di significatività, relativo al

rapporto tra la spesa per i capitoli campionati e il totale, è stato sempre non inferiore al 20%; per la spesa delegata gestita nel 2018, la percentuale è stata del 25%.

Per quanto riguarda gli ordini di accreditamento, nei casi in cui sui capitoli individuati dal Decreto assessoriale risultino emessi ordini di accreditamento in numero superiore a dieci, le Ragionerie centrali operano un campionamento, selezionando gli ordini di accreditamento in modo tale da effettuare il controllo su almeno il 40% dei rendiconti, comunque numericamente non inferiore a dieci.

I controlli sui rimborsi per le spese sostenute per missioni, ai sensi dell'art. 92 della legge 16 aprile 2003, n. 4, sono avvenuti a campione e sono stati espletati da ciascuna Ragioneria centrale sulla base dei criteri stabiliti con la circolare del Ragioniere generale n. 2 del 14 gennaio 2005, secondo cui, in ogni caso, il campione prescelto deve coprire almeno il 25 per cento sia dei titoli di spesa emessi sia dell'importo complessivamente liquidato.

I rilievi più frequentemente formulati dalle Ragionerie centrali sono i seguenti:

a)- per gli impegni: insufficiente disponibilità del capitolo, importo da impegnare errato, mancata pubblicazione degli atti di spesa, indicazione di capitolo non pertinente, errato calcolo dell'IVA, erronea applicazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011;

b)- per le liquidazioni: importi errati; mancata indicazione del decreto di impegno; DURC scaduto; documentazione incompleta;

c)- per i mandati: importo errato; erronea indicazione dei codici CUP o CIG; dati errati; mancanza di documenti attestanti la titolarità del credito;

d)- per gli ordini di accreditamento: errata imputazione dell'impegno; errata indicazione dell'esercizio finanziario.

Anche nel 2018 sono rimaste, sia pure con una certa attenuazione, le principali criticità rilevate nell'esercizio precedente: il numero ridotto di unità di personale delle Ragionerie centrali, la presenza di sistemi informatici non rispondenti alle esigenze delle Ragionerie, il cospicuo numero dei debiti fuori bilancio, la difficoltà dell'accertamento delle entrate, la difficoltà di controllo della spesa delegata. Va segnalata la mancanza di collegamento con il controllo di gestione e con la valutazione della performance.

Infine, così come nelle relazioni degli anni precedenti, va ribadito che tra i controlli di regolarità si iscrivono pure le attività del Collegio dei revisori dei conti, che neppure nel 2018 è stato istituito nella Regione siciliana. Al riguardo, si osserva che l'art. 14, comma 2, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ha previsto

nelle Regioni l'istituzione di un collegio dei revisori dei conti, quale “*organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione*”, che deve operare in raccordo con le sezioni della Corte dei conti. La norma sopra citata³⁸², relativa al collegio dei revisori, invero, ha la finalità di introdurre per le amministrazioni regionali un sistema di controllo analogo a quello già previsto, per le amministrazioni locali, dalla legge 23 dicembre 2005 n. 266, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica. Pertanto, l'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011 sancisce un opportuno “raccordo” fra i controlli interni alle amministrazioni regionali e quelli esterni della Corte dei conti per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica. Il collegio dei revisori, oltretutto, viene espressamente previsto dall'art. 11, comma 4, della legge regionale 13 gennaio 2015, n.3, il quale stabilisce che le norme di attuazione, con riferimento all'Amministrazione regionale, debbano determinare la disciplina riguardante l'organo di controllo e le modalità di esercizio delle funzioni connesse all'applicazione dell'articolo 72 del decreto legislativo n. 118 del 2011. L'istituzione di tale collegio, in ragione della sua necessaria elevata professionalità, può assumere rilevanza ai fini del rafforzamento dell'interlocuzione tra la Regione e la Corte anche in sede di verifica e di parifica.

13.4 Il controllo nei confronti delle società partecipate e degli enti strumentali. Premessa

Nel 2018 -come negli anni precedenti- la Regione siciliana si è contraddistinta per un elevato numero sia di società partecipate e controllate sia di enti (istituti, aziende, agenzie, consorzi, organismi comunque denominati) strumentali o sottoposti a controllo o a vigilanza dell'Amministrazione regionale. In particolare, dalle informazioni fornite dalla Regione Siciliana per l'anno 2018 risultano settantatré enti strumentali, quindici organismi strumentali, numerosi enti in liquidazione, tredici società partecipate dirette, di cui nove con partecipazione totale o maggioritaria della Regione, e dieci partecipate indirette, di cui quattro con

³⁸² A tal proposito, con la sentenza n. 23 del 13 febbraio 2014, pronunciandosi sui ricorsi proposti da alcune Regioni a statuto speciale, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità sollevata sulla richiamata disposizione del decreto legge n. 138 del 2011 con riferimento agli artt. 117, 100, 103 e 121 della Costituzione. Ad avviso della Corte, infatti, anche per le Regioni a statuto speciale il collegio dei revisori può costituire un ausilio del controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti, che è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità e che concorre alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica.

partecipazione maggioritaria regionale, oltre ad otto società in liquidazione, di cui cinque con partecipazione regionale maggioritaria³⁸³.

Il numero estremamente elevato di enti ed organismi riconducibili alla finanza regionale allargata rende improrogabile una seria riforma, che deve essere finalizzata non solo alla tempestiva chiusura delle procedure di liquidazione in corso, ma anche alla riduzione del numero degli enti strumentali (mediante processi di accorpamento e razionalizzazione) e al potenziamento del sistema dei controlli.

4.1.- Il controllo nei confronti delle società partecipate

Sul piano legislativo i controlli della Regione nei confronti delle società partecipate trovano fondamento nel comma 6 dell'art. 33 della legge regionale n. 9 del 2015, secondo cui il controllo analogo sulle società è svolto dal Dipartimento regionale bilancio e tesoro (Ragioneria generale). Ai sensi del successivo comma 7, l'Assessore regionale dell'economia procede -per ogni società- alla verifica del Piano operativo strategico (POS), del Piano dei servizi e del personale (PSP), del Piano economico annuale (PEA) e dell'andamento gestionale trimestrale. La verifica su tali piani, tuttavia, non può essere intesa come approvazione, atteso che le dinamiche di funzionamento delle società non sono assimilabili a quelle degli enti regionali. I piani in questione, che vanno trasmessi improrogabilmente entro il 31 ottobre, costituiscono i documenti di riferimento attraverso i quali le società dovrebbero illustrare le strategie produttive nell'ottica degli indirizzi della Regione, che, conseguentemente, potrebbe richiedere modifiche o integrazioni in vista della corretta realizzazione degli obiettivi strategici, ferma restando l'autonoma gestione organizzativa, economica e finanziaria della società.

Sul piano operativo, nel 2018 il sistema dei controlli sulle società partecipate è stato regolato per la maggior parte dell'anno dal decreto dell'Assessore dell'economia n. 1720 del 28 settembre 2011, che ha riproposto i contenuti della circolare n. 5 del 6 maggio 2011. Pertanto, ogni società avrebbe dovuto trasmettere alla Ragioneria generale una relazione semestrale sull'andamento della gestione, una copia degli atti negoziali di valore superiore a euro 25.000,

³⁸³ Tali dati sulle società sono desunti dal Piano di revisione delle partecipazioni societarie adottato con Decreto del Presidente della Regione n. 661 del 31 dicembre 2018.

gli atti o la documentazione riguardante il personale contrattualizzato a vario titolo e la corresponsione di emolumenti accessori. Inoltre, ogni società avrebbe dovuto inviare un report economico, uno sui flussi di cassa e sulle operazioni di carattere finanziario e uno con gli eventuali indicatori di efficienza e qualità dei servizi. A ciò va aggiunto che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del citato decreto assessoriale n. 1720 del 2011, ciascuna società deve trasmettere (entro quindici giorni dall'adunanza) copia dei verbali delle deliberazioni adottate dai propri organi amministrativi al servizio "Partecipazioni" della Ragioneria generale, che potrebbe disporre sia verifiche a campione sugli atti sia il monitoraggio sulle società per tipo di atto. Il medesimo decreto stabilisce che il mancato invio della documentazione prevista dall'art. 4, ai fini del controllo, costituisce giusta causa per la revoca del legale rappresentante. Sul fronte della revisione della spesa, peraltro, l'art. 8 dello stesso decreto prevede che il mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica comporta la decadenza degli organi amministrativi della società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione.

Tale disciplina va integrata con le numerose circolari della Ragioneria generale del 2015³⁸⁴, che hanno innovato diversi profili. Va poi precisato che il Ragioniere generale ha emanato il Decreto n. 70 del 29 gennaio 2018, con il quale ha modificato parzialmente il sistema di monitoraggio e controllo sulle società partecipate, con l'obiettivo di rilevare analiticamente le loro spese di funzionamento distinte in tre aggregati: le spese per organi di amministrazione, quelle per lavori o per l'approvvigionamento di beni e servizi, quelle per il trattamento retributivo del personale; tutto ciò al fine di conciliare l'onere del controllo con la necessità di assicurare l'economicità e la tempestività dell'azione amministrativa. Dal 2018, dunque, la rilevazione periodica delle principali spese delle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione sarebbe dovuta avvenire attraverso rapporti mensili³⁸⁵.

Con il decreto n. 2731 del 26 ottobre del 2018, che trova fondamento nell'art. 2 della legge regionale 10 luglio 2018, n. 10, l'Assessore dell'Economia ha disciplinato nuovamente taluni profili del sistema dei controlli nei confronti delle società partecipate in *house* e di quelle controllate. Tale decreto ha ribadito che le società devono trasmettere mensilmente all'Assessorato regionale le schede di rilevazione dei costi relative a spese per il personale, per

³⁸⁴ Nel dettaglio, si tratta delle seguenti circolari: n. 17803 del 30 marzo 2015 sulle relazioni trimestrali sull'andamento economico - gestionale, n. 37620 del 3 luglio 2015 sulla prima applicazione della legge regionale n. 9 del 2015, n. 57201 del 21 ottobre 2015 sulle tariffe dei servizi standard delle società in *house*, n. 41495 del 27 luglio 2015 e n. 52249 del 13 ottobre 2015 sulle norme in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

³⁸⁵ Tali rapporti sono composti da quattro schede relative a: spese per il personale, spese per gli organi di amministrazione e controllo, spese per affidamenti ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016 (consulenze, prestazioni d'opera, altre prestazioni professionali), spese per lavori o forniture di beni e servizi

gli organi di amministrazione e controllo, per affidamenti (consulenze, prestazioni d'opera di avvocati, altre prestazioni professionali), per lavori o forniture di beni e servizi; le società devono pure inviare trimestralmente le relazioni sulla situazione gestionale, finanziaria ed economica ed -entro il 31 ottobre di ogni anno- i documenti denominati PEA, POS e PSP (Piano economico annuale, Piano operativo dei servizi e piano dei servizi del personale).

L'art. 2 del decreto n. 2731 del 2018 ha imposto l'obbligatoria trasmissione alla Ragioneria Generale dei documenti di programmazione propedeutici alla fissazione degli obiettivi gestionali per il successivo esercizio; ha poi stabilito che le società -come previsto dall'art. 6 del decreto legislativo n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)- devono predisporre specifici programmi di valutazione del rischio aziendale e devono integrare gli strumenti di governo societario con: a) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale; b) un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione; c) codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società; d) programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.

Ai sensi dell'art. 2 del decreto n. 2731 del 2018, inoltre, le società devono inviare alla Ragioneria generale entro il 31 ottobre di ogni anno: a)- il budget annuale, finanziario e di cassa con relazione degli amministratori e parere del collegio sindacale; b)- il piano industriale triennale; c)- la pianta numerica; d)- i contratti di servizio; e)- le carte di servizio.

È affidato alla Ragioneria generale il monitoraggio periodico attraverso l'esame di: a)- dati gestionali rilevati semestralmente con relazione degli amministratori e parere del collegio sindacale; b)- variazioni del budget; c)- modifiche all'organigramma e al funzionigramma aziendale; d)- bandi di concorso e selezione, affidamenti di consulenze; e)- rapporto sul rispetto delle norme di finanza pubblica.

Va poi segnalata l'introduzione di controlli preventivi nei confronti delle società *in house* ai sensi dell'art. 5 del medesimo decreto assessoriale n. 2731 del 2018. La Ragioneria generale, in particolare, svolge l'esame preventivo delle decisioni societarie relative a: -budget annuale di previsione, economico e finanziario, con relazione degli amministratori e parere del collegio sindacale; -variazioni del budget di previsione; -pianta numerica; -consulenze esterne; -bandi di concorso e selezione di personale. Gli schemi di tali atti -almeno quindici giorni prima della loro formale adozione- devono essere trasmessi alla Ragioneria, che -entro cinque giorni- esprime il proprio parere all'Assessore all'Economia, il quale esprime il proprio indirizzo vincolante per gli amministratori delle società *in house*. La mancata comunicazione formale della determinazione assessoriale alla società equivale a silenzio assenso, a meno che la Ragioneria chieda chiarimenti; in tal caso, dopo avere ricevuto tali informazioni, la Ragioneria deve esprimersi entro dieci giorni. È altresì previsto che la Ragioneria generale possa svolgere con proprio personale ispezioni e verifiche *in loco*.

La Corte ritiene di potere valutare positivamente tali innovazioni introdotte dal decreto assessoriale n. 2731 del 2018, poiché si razionalizza e si rafforza il sistema dei controlli nei confronti delle società *in house*, tenuto conto della necessità di assicurare la sana gestione finanziaria, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e l'incidenza positiva sulla finanza regionale complessiva. A tal fine questa Corte raccomanda che la Giunta regionale, qualora le società violino gli obblighi puntualmente previsti nel decreto assessoriale, adotti le occorrenti misure correttive e sanzionatorie. La Regione dovrà pertanto esercitare in modo puntuale e accurato le sue prerogative di socio, procedendo, se del caso, alla revoca degli amministratori e all'avvio di azioni di responsabilità, qualora le loro condotte abbiano generato un danno per la società. L'analisi dei dati, peraltro, può consentire anche una verifica della qualità dei servizi resi o sollecitare la decisione di completa esternalizzazione.

Per quanto poi attiene all'effettivo svolgimento dei controlli nel 2018, la Corte osserva che la Regione si è dotata di una struttura dedicata specificatamente al controllo sugli organismi partecipati nell'ambito dell'Assessorato Economia, Dipartimento Regionale Bilancio; si tratta del Servizio 6 "Partecipazioni", U.O.1 "Controllo Analogo". La Regione ha chiarito che il controllo è stato esercitato su tutte le società in controllo pubblico, indipendentemente dalla specifica natura di società *in house*, attraverso la richiesta e la verifica di alcuni documenti e numerosi dati, atteso che le società *in house* -così come previsto nei decreti sopra richiamati-

hanno dovuto trasmettere mensilmente le schede di rilevazione dei costi³⁸⁶ oltre che i summenzionati documenti denominati PEA, POS e PSP (Piano economico annuale, Piano operativo dei servizi e piano dei servizi del personale). Va però sottolineato che, da un lato, non tutte le società risultano avere adempiuto in maniera puntuale e tempestiva tali obblighi di informazione; dall'altro lato, l'esito dei controlli non ha comportato nel corso dell'anno l'attuazione delle misure correttive, che di fatto dovrebbero coincidere con quelle di razionalizzazione previste nel piano delle partecipazioni societarie adottato ai sensi dell'art. 24, del decreto legislativo n. 175 del 2016 e riassunte nel seguente prospetto:

Tabella n. 4 Partecipazioni societarie della Regione siciliana

SOCIETA'	MISURA PREVISTA	Note
SAS - Servizi Ausiliari Sicilia	a) Azioni di contenimento dei costi e di efficientamento produttivo	
S.C.p.A (82,72%)	b) Aggregazione con la società Resais S.C.p.A. che svolge le medesime attività in favore della Regione Siciliana	
SICILIA DIGITALE S.p.A. (100%)	a) Azioni di riduzione dei costi di funzionamento.	
RISCOSSIONE SICILIA S.p.A. (99,96%)	a) Liquidazione della Società previa stipula di apposita convenzione con il M.E.F. entro il 2019 o costituzione di ente regionale	
SEUS - Sicilia Emergenza e Urgenza Sanitaria (53,25%)	a) Azioni di contenimento dei costi e di efficientamento produttivo.	
INTERPORTI S.p.A. 34,11%	a) Azioni di contenimento dei costi e di efficientamento produttivo	
AST - Azienda Siciliana Trasporti S.p.A. 100%	a) Contenimento dei costi	
IRFIS - Irfis Finsicilia S.p.A. (100%)	a) Azioni di contenimento dei costi b) Incorporazione di IRCAC e CRIAS (in quanto svolgono attività analoghe)	a) Ricorso alla Centrale Unica di Committenza per forniture di beni e servizi superiori alle soglie di rilevanza comunitaria
MAAS - Mercati Agro Alimentari Sicilia S.C.p.A. (95,33%)	a) Contenimento costi di funzionamento	
AIRGEST S.p.A (99,93%)	a) Contenimento costi di funzionamento	
PSTS - Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia S.C.p.A. (87,90%)	a) Contenimento costi di funzionamento	
SICILIACQUE S.p.A. (25%)	a) Proposta di contenimento dei costi	
Distretto Tecnologico Trasporti Navali Commerciali e da Diporto - SCARL (7,2%)	a) Cessione o alienazione quote in possesso della Regione Siciliana	a) La procedura è stata avviata: si è in attesa della stipula dell'atto di vendita da parte del Presidente
Consorzio di ricerca per l'innovazione tecnologica, sicilia Agrobiopisca ecocompatibile - SCARL (9,33%)	a) Cessione o alienazione quote in possesso della Regione siciliana	a) La procedura è già stata avviata. Si è in attesa della stipula dell'atto di vendita da parte del Presidente.

³⁸⁶ Le schede sono relative a: spese per il personale, spese per gli organi di amministrazione e controllo, spese per affidamenti di consulenze, prestazioni d'opera di avvocati, altre prestazioni professionali), spese per lavori o forniture di beni e servizi. Le società hanno dovuto pure trasmettere trimestralmente le relazioni sulla situazione gestionale, finanziaria ed economica.

Tabella n. 5 Partecipazioni indirette

SOCIETA'	MISURA PREVISTA	Note
AST Aeroservizi S.p.A. partecipata 100% di AST	a) Dimissione dell'intera partecipazione in quanto non indispensabile al perseguimento delle finalità istituzionali della Regione.	a) Procedura in fase di realizzazione
Jonica Trasporti S.p.A. partecipata al 51% di AST	a) Dimissione della quota di partecipazione in quanto non indispensabile al perseguimento delle finalità istituzionali della Regione.	a) Procedura in fase di realizzazione
Resais S.p.A. partecipata al 100% ESPI	a) Trasferimento a Sas dell'intera quota di partecipazione	

Fonte: Relazione del Presidente della Regione sul funzionamento del sistema dei controlli interni (art. 1, comma 6, del decreto legge n. 174 del 2012)

Ferma restando la specifica competenza della Sezione regionale di controllo in merito alla verifica sull'attuazione del piano di revisione ordinario, la Corte deve constatare che allo stato, malgrado sia trascorso oltre un anno, non risulta che vi sia stata la completa esecuzione delle misure di razionalizzazione, che, a loro volta, erano state già inserite nel piano di revisione straordinaria.

Va precisato che il controllo sulle società a controllo pubblico è stato esercitato con le medesime modalità utilizzate per le società *in house*, ad eccezione del controllo preventivo specificatamente introdotto per le sole società *in house* dall'art. 5 del summenzionato decreto assessoriale n. 2731 del 2018. Sulle società con partecipazioni minoritarie, invece, non sono stati esercitati specifici controlli, eccetto l'esercizio dei diritti spettanti al socio in virtù della disciplina del codice civile.

La Corte, infine, rileva che la Regione siciliana ha ammesso che non vi è stata integrale attuazione delle prescrizioni in materia di gestione del personale di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 175 del 2016³⁸⁷.

³⁸⁷ L'art. 19 del decreto legislativo n. 175 del 2016 prevede che: "1. Salvo quanto previsto dal presente decreto, ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e dai contratti collettivi.

2. Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

3. I provvedimenti di cui al comma 2 sono pubblicati sul sito istituzionale della società. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano gli articoli 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

4. Salvo quanto previsto dall'articolo 2126 del codice civile, ai fini retributivi, i contratti di lavoro stipulati in assenza dei provvedimenti o delle procedure di cui al comma 2, sono nulli. Resta ferma la giurisdizione ordinaria sulla validità dei provvedimenti e delle procedure di reclutamento del personale.

5. Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera (1).

L'Amministrazione ha precisato che, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio aziendale di cui all'art. 6 comma 2 del decreto legislativo n. 175 del 2016, sono emersi diversi indicatori di crisi aziendale, anche se non si è realizzato il risanamento di diverse società in crisi.

Sul versante dell'amministrazione delle società partecipate, i criteri per derogare al generale principio dell'Amministratore Unico sono ora contenuti nel Decreto presidenziale n. 590 del 2018, sulla base del quale sono state adottate le deliberazioni per l'istituzione dei nuovi Consigli di Amministrazione sia per Servizi Ausiliari Sicilia S.c.p.a. che per Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria S.C.p.A. SEUS, mentre con l'art. 28 , comma 2, della legge regionale n. 16 del 2017 è stata disciplinata la composizione del Consiglio di Amministrazione di Riscossione Sicilia S.p.A..

La Regione ha riferito che sono stati approvati i budget per il 2019 soltanto delle seguenti società: Sicilia Digitale S.p.A., Sicilia Emergenza Urgenza Sanitaria S.C.p.A. - SEUS, Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia S.C.p.A., Airgest S.p.A., Società degli Interporti Sicilia S.p.a., Servizi Ausiliari Sicilia S.c.p.a. E' evidente che l'approvazione di tale documento fondamentale ha riguardato soltanto una minoranza delle società.

Sono emerse soprattutto notevoli criticità nella rilevazione dei reciproci rapporti finanziari e patrimoniali. La Regione ha infatti ammesso che l'attuale sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali con le società partecipate, sicché il monitoraggio di tali rapporti avviene soltanto attraverso apposita corrispondenza. Non è stata dunque effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), del decreto legislativo n. 118 del 2011. L'Amministrazione ha aggiunto di avere attivato ma non ancora concluso la ricognizione di tutte le poste creditorie iscritte nel bilancio delle società nei confronti della Regione. La Corte osserva che il Bilancio Consolidato per l'anno 2017 è stato approvato con Delibera di Giunta n. 363 del 3 ottobre 2018, successivamente rettificata con delibera n. 478 del 27/11/2018; tuttavia, le anomalie sopra indicate potrebbero suscitare perplessità sull'attendibilità del bilancio consolidato.

6. Le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello.

7. I provvedimenti e i contratti di cui ai commi 5 e 6 sono pubblicati sul sito istituzionale della società e delle pubbliche amministrazioni socie. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano l'articolo 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".

La carenza del monitoraggio dei rapporti finanziari ovviamente si ripercuote negativamente sulla possibilità di verificare la concreta attuazione degli indirizzi strategici ed operativi fissati nel Documento di economia e finanza regionale (DEFER).

Per quanto attiene alle numerose società in liquidazione, la competenza sui controlli è attribuita all'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni, incardinato presso l'Assessorato dell'economia³⁸⁸. Con il Decreto Presidenziale 21 dicembre 2015, n.33, di attuazione dell'articolo 56 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, sono state trasferite all'Ufficio Speciale per la chiusura delle liquidazioni dal 1° luglio 2016 anche le funzioni e i compiti del Servizio "Liquidazioni A.T.O., enti ed aziende regionali" già operante presso il Dipartimento Bilancio e Tesoro.

Il controllo sulle società in liquidazione avviene secondo le modalità civilistiche, attraverso l'esercizio delle relative prerogative sociali. Inoltre, in materia di anticorruzione, l'Ufficio speciale ha trasmesso agli organi di controllo delle società partecipate in liquidazione il modello di dichiarazione per gli adempimenti agli obblighi di trasparenza ai sensi del decreto legislativo n. 39 del 2013. L'Ufficio si è pure attivato affinché - in presenza dei presupposti previsti dal codice civile - si realizzassero le operazioni di fusione per incorporazione, ai sensi dell'art. 2501 ter c.c., delle società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione della Regione siciliana.

Al 31/12/2018 le società partecipate in liquidazione in maniera totalitaria o maggioritaria dalla Regione sono le seguenti; accanto alla denominazione si indica la percentuale della partecipazione societaria della Regione:

- Biosphera s.p.a. in liquidazione (53,12%);
- Inforac s.r.l. In Liquidazione (100%);
- Terme di Acireale s.p.a. in liquidazione (100%);
- Terme di Sciacca s.p.a. in liquidazione (100%);
- Sicilia Patrimonio Immobiliare s.p.a. in liquidazione (75%).

Al 31/12 /2018 le società in liquidazione a partecipazione minoritaria della Regione sono le seguenti:

- C.A.P.E. - Regione siciliana SGR in Liquidazione (49%);

³⁸⁸ Tale Ufficio è stato previsto dall'art. 20 della legge regionale 12 maggio 2010 n. 11, comma 6-ter, aggiunto dall'art. 23, comma 3, della legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5.

- Mediterranea Holding di Navigazione S.r.l. (30,33% esercitato diritto di recesso in data 22/12/2015);
- Stretto di Messina s.p.a. in Liquidazione (2,58%).

In conclusione, la Corte evidenzia che la Regione deve perfezionare l'effettiva e concreta attuazione del sistema dei controlli nei confronti delle società partecipate, al fine di verificare l'efficacia e l'efficienza della loro gestione, nonché di valutare il loro impatto sulla finanza pubblica allargata anche sotto il profilo della redazione del bilancio consolidato.

E' opportuno che sia rafforzato il raccordo stabile e permanente tra i collegi sindacali delle società, il Servizio partecipazioni del Dipartimento di bilancio, le strutture preposte al controllo della gestione e l'Organismo indipendente di valutazione della Regione (OIV); va poi improrogabilmente realizzato un idoneo sistema informativo per la costante analisi dei rapporti finanziari con le società e del loro andamento gestionale, essendo ciò necessario per la conciliazione dei reciproci rapporti di debito e credito.

4.2. Il controllo nei confronti di enti strumentali ed organismi vigilati

La Corte constata che neppure nel 2018 vi è stata l'approvazione del piano di riordino degli enti regionali previsto dall'art. 39 della legge regionale n. 9 del 2015, al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica. Tale piano si rende ormai indispensabile in considerazione del numero e dell'eterogeneità di tali enti ed organismi. Per l'anno 2018 risultano settantatré enti; si indicano le principali categorie: tredici consorzi di bonifica, dieci istituti autonomi case popolari (IACP), dodici enti o consorzi per la ricerca, per la sperimentazione o per la certificazione nel settore agricolo o zootecnico, sei enti parco, quattro enti regionali per il diritto allo studio; vi sono poi quindici organismi strumentali, per lo più coincidenti con fondi a gestione separata o con fondi di rotazione.

Tabella n. 6 Enti strumentali non in liquidazione (per principali categorie)

ENTI STRUMENTALI	NUMERO
CONSORZI DI BONIFICA	13
ISTITUTI AUTONOMI CASE POPOLARI	10
ENTI O CONSORZI PER LA RICERCA, PER LA SPERIMENTAZIONE O PER LA CERTIFICAZIONE NEL SETTORE AGRICOLO O ZOOTECNICO	12
ENTI PARCO	6
LICEI ARTISTICI	5
ENTI REGIONALI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO	4
ALTRI ENTI	23
TOTALE	73

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

Risultano in liquidazione cinquanta enti, fra i quali due enti autonomi fiera, venti aziende autonome di soggiorno e turismo, undici consorzi di ripopolamento ittico, undici Consorzi ASI (aree di sviluppo industriale), tre enti pubblici economici.

Tabella n. 7 Enti in liquidazione (per principali categorie)

ENTI IN LIQUIDAZIONE	NUMERO
ENTI AUTONOMI FIERA	2
AZIENDE AUTONOME DI SOGGIORNO E TURISMO	20
CONSORZI DI RIPOPOLAMENTO ITTICO	11
CONSORZI ASI (AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE)	11
ENTI PUBBLICI ECONOMICI	3
ALTRI ENTI	3
TOTALE	50

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

In tema di controllo sugli enti, la normativa di riferimento è costituita dagli artt. 48 e 53 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, che, malgrado il decorso di un quindicennio, hanno avuto sinora un'attuazione soltanto parziale. Tali norme prevedono che l'Assessore regionale dell'economia, con proprio decreto, deve predisporre programmi annuali di controllo, individuando gli enti che sono tenuti a trasmettergli i documenti contabili per le occorrenti verifiche. Inoltre, gli enti devono inviare periodicamente, su supporto informatico, i dati sulla struttura e sulle attività, secondo modalità stabilite dal Ragioniere generale di

concerto con il Dirigente generale del Dipartimento che cura la vigilanza amministrativa. In conseguenza dell'incompleta attuazione dei citati artt. 48 e 53 della legge regionale n. 17 del 2004, tuttavia, il controllo della Regione si manifesta essenzialmente con la nomina di una parte rilevante dei componenti degli organi di amministrazione e con l'emanazione di direttive, mentre il controllo di regolarità amministrativa e contabile è solitamente affidato ai collegi dei Revisori dei conti. La Ragioneria generale esercita il coordinamento di tali collegi, che sono tenuti a inviare semestralmente una relazione sull'attività svolta; se viene richiesto dal Dipartimento vigilante, la stessa può esprimere pareri sui documenti contabili e può disporre verifiche. Al riguardo, si rammenta che l'Assessorato regionale dell'Economia, sentiti gli uffici dipartimentali competenti, emana indirizzi contabili e linee guida per la predisposizione dei documenti contabili (art. 53, comma 6, della Legge regionale n. 17 del 2004). Qualora emergano criticità di ordine economico o finanziario, l'Assessore regionale dell'Economia può disporre verifiche ed ispezioni ai sensi dell'art. 53, comma 4, della legge regionale n. 17 del 2004.

Va sottolineato che la legge regionale 11 agosto 2017, n. 16, "Legge di stabilità regionale", ha introdotto diverse innovazioni. In particolare, il comma 3 dell'art. 6 ha fissato il termine improrogabile del 31 maggio per l'approvazione dei rendiconti e ha previsto l'immediata decadenza degli organi amministrativi inadempienti e la nomina di commissari da parte dell'Assessorato vigilante. Il rigore di tali disposizioni è stato attenuato, seppure a decorrere dal 2019, dall'art. 7 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, che, innanzitutto, ha spostato il termine per l'approvazione dei rendiconti al 30 giugno e ha disposto che la nomina dei commissari avvenga entro trenta giorni e, quindi, non più immediatamente; la stessa norma ha attribuito all'Assessore dell'Economia il potere di provvedere alla nomina dei commissari, allorché il Dipartimento vigilante sia rimasto inattivo.

All'interno di ciascun ente il controllo di legittimità e quello contabile sono esercitati dal Collegio dei revisori dei conti in virtù delle disposizioni dell'art. 53, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2004; in ognuno di tali organi devono essere presenti un componente effettivo designato dall'Assessore regionale dell'Economia e un componente effettivo designato dal Dipartimento da cui l'Ente dipende o che ne ha la vigilanza, salvo diverse disposizioni legislative speciali di settore. Gli organi di controllo interno poi trasmettono alla fine di ogni semestre una relazione sull'attività svolta a ciascun Dipartimento rappresentato in seno al Collegio, ivi inclusa la Ragioneria Generale della Regione, ai sensi dell'art. 48, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2004.

Per quanto riguarda gli organismi strumentali, con decreto dell'Assessore dell'Economia n. 501 del 26 marzo 2018 sono state impartite indicazioni in merito ai tempi e alle modalità di approvazione e di acquisizione dei loro rendiconti. Innanzitutto, è stato chiarito che gli organismi strumentali redigono il rendiconto secondo lo schema dell'Allegato 10 dell'art. 11, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 118 del 2011, che comprende il conto del bilancio, i riepiloghi, i prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, lo stato patrimoniale e il conto economico. Pertanto, gli organi e gli uffici regionali, cui è affidata la gestione degli organismi strumentali, nonché i Dipartimenti regionali, che esercitano il controllo, approvano i rendiconti della gestione entro il 15 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento e lo trasmettono alla Ragioneria generale entro il 20 aprile. I Dipartimenti regionali devono vigilare sul rispetto di tali termini, provvedendo -in caso di inadempimento- ad ogni iniziativa finalizzata a far valere la responsabilità dei soggetti che non abbiano osservato le scadenze.

Va segnalato che anche nel 2018, come negli esercizi precedenti, gli enti regionali hanno approvato quasi sempre con ritardo, talvolta anche notevole, i bilanci di previsione e i rendiconti. La normativa statale, peraltro, prescrive sia la pubblicità sui siti internet istituzionali sia la trasmissione alla Banca Dati Nazionale delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), tanto per i bilanci consuntivi quanto per i documenti contabili degli enti e degli organismi strumentali; anche su tale versante gli enti regionali sono spesso inadempimenti o ritardatari.

Per quanto attiene ai controlli, in sede istruttoria la Regione ha precisato di non essersi dotata di una struttura dedicata specificatamente al controllo sugli enti (istituti, aziende, agenzie, consorzi, organismi comunque denominati) strumentali o sottoposti a controllo.

Il controllo sugli enti strumentali e su quelli vigilati risulta quindi frammentato tra numerosi dipartimenti, come si esporrà qui di seguito:

-il Dipartimento delle Attività produttive è competente per: Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive - IRSAP, Ente autonomo Fiera del Mediterraneo, Ente autonomo Fiera di Messina, Ente autonomo Portuale di Messina, Istituto regionale per il credito alla Cooperazione - IRCAC, Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane - CRIAS, Camere di commercio. L'Assessorato, tuttavia, non ha comunicato né il numero né il contenuto dei *report* di controllo;

-il Dipartimento della Funzione Pubblica del Personale è competente per il Fondo Pensioni; sono stati redatti dodici *report*;

-il Dipartimento dei Beni culturali e dell'identità siciliana è competente per: Ente Parco Minerario Floristella Grottacalda; Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento; Centro regionale inventario e catalogazione; Centro regionale progettazione e restauro; Parchi archeologici di Selinunte, di Naxos e Taormina e di Segesta. Non risultano pervenuti *report*;

-il Dipartimento della famiglia e delle politiche sociali è competente per la vigilanza su istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - IPAB, che, tuttavia, non sono enti strumentali della Regione;

-il Dipartimento del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative è competente per C.I.A.P.I. di Priolo Gargallo e Palermo; l'Assessorato non ha comunicato alcun *report*;

-il Dipartimento dell'agricoltura è competente per: Stazione consorziale sperimentale di granicoltura per la Sicilia, Istituto regionale vini e oli di Sicilia, Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia, Istituto incremento ippico per la Sicilia, Consorzi agrari provinciali e interprovinciali, ARAS Associazione regionale allevatori Sicilia, Consorzi di ricerca nell'ambito agricolo e zootecnico; non risultano *report*;

-il Dipartimento dello sviluppo rurale è competente per i controlli sull'Ente Sviluppo agricolo (ESA) e sui Consorzi di bonifica; risultano effettuati dieci *report*;

-il Dipartimento dell'ambiente è competente per l'Agenzia regionale per la protezione dell'Ambiente e per gli Enti Parco dei Nebrodi, dell'Etna, dell'Alcantara, delle Madonie e dei Monti Sicani; ha redatto un *report* annuale;

-il Dipartimento del turismo, dello sport e dello spettacolo è competente per: Ente Autonomo Regionale Teatro Vincenzo Bellini di Catania, Ente Autonomo Regionale Teatro Vittorio Emanuele di Messina, Fondazione Orchestra Sinfonica Siciliana, Fondazione The Brass Group di Palermo, Teatro Biondo Stabile di Palermo, Ente Teatro della città di Catania, Fondazione Taormina Arte Sicilia, Fondazione Istituto di Alta Cultura "Orestiadi" di Gibellina, Fondazione Teatro Luigi Pirandello di Agrigento, Fondazione Teatro Massimo di Palermo. Istituto Nazionale del Dramma Antico; sono stati elaborati sei *report* periodici;

-il Dipartimento delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti è competente per Consorzio per le autostrade siciliane (CAS) e per gli Istituti autonomi per le case popolari (IACP); risultano redatti due rapporti;

-il Dipartimento pianificazione strategica è competente per CEFPAS (Centro di formazione permanente e aggiornamento personale sanitario); ha elaborato due *report*.

- il Dipartimento dell'istruzione e della formazione professionale è competente per Convitto Nazionale audiofonolese di Marsala, ERSU di Catania, di Palermo, di Messina e di Enna, Istituto per ciechi Florio e Salomone, Istituto tecnico regionale di Catania, Licei artistici regionali di Bagheria, Enna, Grammichele e Mazara del Vallo; è stato redatto un *report* annuale.

Tabella n. 8 Dipartimenti e rispettivi enti controllati o vigilati

DIPARTIMENTI	ENTI CONTROLLATI O VIGILATI
DIPARTIMENTO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	IRSAP - ISTITUTO REGIONALE PER LO SVILUPPO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE
	ENTE AUTONO FIERA DEL MEDITERRANEO
	ENTE AUTONOMO FIERA DI MESSINA
	ENTE AUTONOMO PORTUALE DI MESSINA
	IRCAC - ISTITUTO REGIONALE PER IL CREDITO ALLA COOPERAZIONE
	CRIS - CASSA REGIONALE PER IL CREDITO ALLE IMPRESE ARTIGIANE
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA E DEL PERSONALE	CAMERE DI COMMERCIO
	FONDO PENSIONI
DIPARTIMENTO DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITA' SICILIANA	ENTE PARCO MINERARIO FLORISTELLA GROTTACALDA
	PARCO ARCHEOLOGICO E PAESAGGISTICO DELLA VALLE DEI TEMPLI DI AGRIGENTO
	CENTRO REGIONALE INVENTARIO E CATALOGAZIONE
	CENTRO REGIONALE PROGETTAZIONE E RESTAURO
DIPARTIMENTO DELLA FAMIGLIA E DELLE POLITICHE SOCIALI	PARCHI ARCHEOLOGICI DI SELINUNTE, DI NAXOS E TAORMINA E DI SEGESTA
	IPAB - ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA E BENEFICENZA
DIPARTIMENTO DEL LAVORO, DELL'IMPIEGO, DELL'ORIENTAMENTO, DEI SERVIZI E DELLE ATTIVITA' FORMATIVE	C.I.A.P.I. DI PRIOLO GARGALLO E PALERMO
DIPARTIMENTO DELL'AGRICOLTURA	STAZIONE CONSORZIALE SPERIMENTALE DI GRANICOLTURA PER LA SICILIA
	ISTITUTO REGIONALE VINI E OLI DI SICILIA
	ISTITUTO SPERIMENTALE ZOOTECNICO PER LA SICILIA
	SISTITUTO INCREMENTO IPPICO PER LA SICILIA
	CONSORZI AGRARI PROVINCIALI E INTERPROVINCIALI
	ARAS - ASSOCIAZIONE REGIONALE ALLEVATORI DI SICILIA
DIPARTIMENTO DELLO SVILUPPO RURALE	CONSORZI DI RICERCA NELL'AMBITO AGRICOLO E ZOOTECNICO
	ESA - ENTE SVILUPPO AGRICOLO
DIPARTIMENTO DELL'AMBIENTE	CONSORZI DI BONIFICA
	ARPA - AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE
DIPARTIMENTO DEL TURISMO	ENTI PARCO (NEBRODI, ETNA, ALCANTARA, MADONIE E MONTI SICANI)
	ENTE AUTONOMO REGIONALE TEATRO VINCENZO BELLINI DI CATANIA
	ENTE AUTONOMO REGIONALE TEATRO VITTORIO EMANUELE DI MESSINA
	FONDAZIONE ORCHESTRA SINFONICA SICILIANA
	FONDAZIONE THE BRASS GROUP DI PALERMO
	TEATRO BIONDO STABILE DI PALERMO
	ENTE TEATRO DELLA CITTA' DI CATANIA
	FONDAZIONE TAORMINA ARTE SICILIA
	FONDAZIONE ISTITUTO DI ALTA CULTURA "ORESTIADI" DI GIBELLINA
	FONDAZIONE TEATRO LUIGI PIRANDELLO DI AGRIGENTO
	FONDAZIONE TEATRO MASSIMO DI PALERMO
ISTITUTO NAZIONALE DEL DRAMMA ANTICO	
DIPARTIMENTO DELLE INFRASTRUTTURE, DELLA MOBILITA' E DEI TRASPORTI	CAS - CONSORZIO PER LE AUTOSTRADE ITALIANE
	IACP - ISTITUTI AUTONOMI CASE POPOLARI
DIPARTIMENTO PIANIFICAZIONE STRATEGICA	CEFPAS - CENTRO DI FORMAZIONE PERMANENTE E AGGIORNAMENTO PERSONALE SANITARIO
DIPARTIMENTO DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	CONVITTO NAZIONALE AUDIOFONOLESSE DI MARSALA
	ERSU DI CATANIA, DI PALERMO, DI MESSINA E DI ENNA
	ISTITUTO PER I CIECHI FLORIO E SALOMONE
	ISTITUTO TECNICO REGIONALE DI CATANIA
	LICEI ARTISTICI REGIONALI

Fonte: elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale

La Regione ha fornito dettagliate informazioni in merito ai contenuti e alle modalità del controllo svolto su taluni enti. In particolare, le attività di vigilanza, indirizzo e controllo svolte dall'Assessorato delle attività produttive nei confronti dell'IRSAP (Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive), ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 8 del 2012, riguardano le delibere di approvazione dei bilanci di previsione, di variazione di bilancio e di bilancio consuntivo. Entro trenta giorni dalla ricezione dei documenti contabili l'assessore delle attività produttive può annullare le delibere per motivi di legittimità o di merito, restituendole all'IRSAP. Entro il medesimo termine l'Amministrazione può richiedere, per una sola volta, integrazioni documentali utili all'istruttoria. La richiesta sospende il termine, che riprende a decorrere dalla data di ricezione della documentazione richiesta.

Il Dipartimento delle attività produttive esercita, inoltre, il controllo di legittimità sugli atti deliberativi degli enti IRCAC (Istituto regionale per il credito alla cooperazione), ai sensi dell'art. 23 della legge regionale n. 36 del 1991, e CRIAS (Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane siciliane), ai sensi dell'art. 27 della legge regionale n. 35 del 1991, con esclusione delle deliberazioni inerenti le operazioni di credito e gli atti connessi. Il controllo avviene secondo le seguenti modalità: nel caso in cui l'Amministrazione ritenga necessaria l'acquisizione di chiarimenti, viene redatta nota di sospensione degli effetti della delibera. Successivamente, acquisiti i riscontri ai rilievi posti, qualora gli stessi non siano ritenuti esaurienti ai fini del superamento del vaglio di legittimità, l'atto deliberativo viene annullato. Diversamente, ove la delibera fosse ritenuta conforme alle prescrizioni di legge, l'Amministrazione l'approva con atto esplicito, ovvero non adotta alcun atto, facendola, così, diventare esecutiva per decorrenza dei termini di legge.

Il Dipartimento delle attività produttive svolge altresì l'attività di vigilanza sulle Camere di Commercio ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 4 aprile 1995, n. 29, come modificato dall'art. 2 della legge regionale 2 marzo 2010, n. 4, negli ambiti relativi al funzionamento degli organi e allo svolgimento dei compiti di interesse generale, intervenendo nella costituzione dei consigli camerali e, ove decaduti, nella nomina di commissari ad acta.

In ordine ai controlli esercitati dal Dipartimento della Funzione pubblica e del personale sul Fondo di quiescenza, vi sono specifiche previsioni del Regolamento di organizzazione del Fondo, approvato con Decreto presidenziale 23/12/2009 n. 14, che implicano l'approvazione tutoria dei bilanci e delle relative variazioni; la proposta dell'Assessore delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica per la nomina (con decreto del Presidente della Regione) del

Consiglio di Amministrazione e del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza; vi è poi la relazione semestrale degli organi di controllo interno sull'attività svolta.

Il Dipartimento delle Infrastrutture e della Mobilità è competente in ordine al CAS (Consorzio autostrade siciliane) e agli IACP (Istituti autonomi case popolari). Il CAS è un ente pubblico sottoposto a vigilanza della Regione; il controllo viene esercitato dal collegio dei revisori dei conti costituito da un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze con funzioni di Presidente, un rappresentante del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e un rappresentante del Dipartimento regionale delle Infrastrutture, della mobilità e dei trasporti. Gli Istituti autonomi per le case popolari della Sicilia sono enti pubblici non economici il cui controllo viene esercitato dai collegi sindacali costituiti dal Presidente designato dal Presidente della Regione e nominato dalla Giunta regionale, da un componente nominato dall'Assessore delle infrastrutture e da un componente nominato dall'Assessore dell'economia.

Il Dipartimento Turismo, Sport e Spettacolo esercita i controlli sugli enti vigilati attraverso i Revisori dei conti, in parte nominati dall'Amministrazione regionale ad eccezione della Fondazione Teatro Luigi Pirandello, della Fondazione Teatro Massimo e dell'Istituto Dramma antico (INDA) sui quali il controllo viene effettuato, all'atto dell'erogazione del contributo ordinario, attraverso la verifica della regolarità dei bilanci approvati dai competenti organi interni, su parere del Collegio dei Revisori.

Il Dipartimento del Lavoro svolge la vigilanza sul CIAPI (Centro interaziendale addestramento professionale integrato) di Priolo Gargallo; il Consiglio di Amministrazione viene interamente nominato dalla Regione Siciliana, secondo le modalità di cui all'art. 4 della legge regionale n. 25 del 1976, esercitando così un potere di direzione-coordinamento e supervisione dell'attività dell'Ente. Il Dipartimento regionale del Lavoro approva formali convenzioni per regolamentare la gestione dei servizi affidati all'ente e verifica lo stato di attuazione delle stesse attraverso la verifica costante del raggiungimento degli obiettivi prefissati. Inoltre, sono approvati dalla Regione i bilanci (preventivi e consuntivi). Il summenzionato Dipartimento provvede altresì all'attuazione delle misure anticorruzione e verifica il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il Dipartimento dello Sviluppo rurale e territoriale, nell'ambito dell'attività di vigilanza sui consorzi di bonifica, è competente per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti

generali adottati dagli stessi. I bilanci preventivi e consuntivi dell'Ente di Sviluppo agricolo (E.S.A.) sono sottoposti all'approvazione della Giunta regionale.

Il Dipartimento dell'Ambiente si occupa degli Enti Parco; ai sensi del comma 9 dell'art. 9 della legge regionale n. 98 del 1981 sono sottoposti a controllo di legittimità le deliberazioni di tali enti riguardanti: lo statuto dell'ente; il bilancio preventivo, da adottarsi entro il 31 ottobre, contestualmente al programma di intervento di cui all'art. 24; l'acquisizione e alienazione di beni immobili; l'organizzazione degli Uffici e servizi con la specificazione dell'organico e la disciplina dello stato giuridico e il trattamento economico del personale che, per le qualifiche assimilabili, non può essere superiore a quello del personale della Regione Siciliana; il piano territoriale del parco; il regolamento del parco; il programma di intervento; il programma pluriennale economico-sociale; i concorsi per il personale; la designazione del comitato esecutivo.

Il medesimo Dipartimento dell'Ambiente espleta il controllo di legittimità sui seguenti atti dell'ARPA (Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente): decreti inerenti bilanci di esercizio ed il Bilancio annuale economico preventivo; il programma annuale di attività; i provvedimenti che comportano oneri a carattere pluriennale che ricadano su esercizi successivi e quelli presi in considerazione dall'ultimo bilancio pluriennale dell'Agenzia regolarmente approvato; gli atti relativi a straordinaria amministrazione quali regolamenti, piante organiche, modifiche allo stato giuridico ed economico del personale, concorsi per l'assunzione di personale, acquisizione ed alienazione di beni, la contrazione di qualsiasi forma di indebitamento e l'acquisizione di partecipazione. Tali atti sono sottoposti al prescritto controllo sulla regolarità amministrativa e contabile del Collegio dei Revisori dei conti e trasmessi all'Assessorato per l'approvazione da parte del Dirigente Generale.

Tanto premesso, a fronte del quadro estremamente eterogeneo e disorganico sopra descritto, la Regione ha ammesso di non avere avviato processi di razionalizzazione relativamente agli enti strumentali sottoposti a controllo o vigilanza e ha sostenuto che tali interventi, allorché ricadono sul piano meramente amministrativo ed esecutivo, sarebbero di competenza di ciascun Dipartimento sugli enti da esso vigilati. La Regione ha precisato che con l'art. 1 della legge regionale 10 luglio 2018 è stato istituito l'IRCA Istituto Regionale per il Credito Agevolato, nel quale confluiranno l'IRCAC e la CRIAS; è in fase di definizione il regolamento disciplinante le modalità di attuazione della suddetta disposizione, già sottoposto al parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana.

Va inoltre segnalato che gli statuti degli enti (istituti, aziende, agenzie, consorzi, organismi comunque denominati) strumentali sottoposti a controllo o vigilanza dell'Amministrazione regionale sono stati solo parzialmente aggiornati alle disposizioni in materia di revisione della spesa, di trasparenza e prevenzione della corruzione e di armonizzazione contabile. I dipartimenti che esercitano il controllo o la vigilanza hanno comunicato che IRCAC, CRIAS, Camere di Commercio non ancora accorpate, IACP, CAS, non hanno adeguato formalmente gli statuti, anche se si attengono alle disposizioni in materia. Lo statuto del CIAPI è in fase di aggiornamento.

La Regione ha poi evidenziato che i Consorzi di Bonifica sono stati riorganizzati in due Consorzi: quello per la Sicilia Occidentale e quello per la Sicilia Orientale. La completa attuazione nell'anno 2018 della riforma dei Consorzi di bonifica, di cui alla legge regionale n. 5 del 28 gennaio 2014, non si è tuttavia definita; con Deliberazione della Giunta regionale n. 518 del 12 dicembre 2018 è stato prorogato il periodo transitorio, in scadenza il 31 dicembre 2018.

Per quanto riguarda gli enti operanti nel settore della cultura e dello spettacolo, la Regione non ha avviato direttamente riforme ma attraverso l'accesso al "*Fondo rotazione interventi straordinari*", ai sensi dell'art. 59 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, ha favorito processi di razionalizzazione della spesa, che sono stati attuati dagli enti ai fini dell'ammissibilità al citato fondo.

Con riferimento al controllo sull'esecuzione delle norme sulla revisione della spesa e sul contenimento dei costi per il personale, la verifica dell'osservanza dei vincoli nei diversi esercizi finanziari compete agli organi di controllo interno degli enti e ai Dipartimenti vigilanti sotto la supervisione della Ragioneria generale. Quest'ultima, a tal fine, ha elaborato quattordici schede, che sono state inviate a tutti gli enti e a tutti i Dipartimenti regionali vigilanti in allegato ad una circolare illustrativa; tali schede devono essere ritrasmesse da ciascun ente al Dipartimento competente e alla Regione munite dell'asseverazione degli organi interni di controllo. Ciascuna scheda riporta: -le norme di razionalizzazione; - le domande per la verifica dei relativi vincoli; - i prospetti contenenti dati finanziari; - i riferimenti a delibere di Giunta regionale recanti indirizzi per il contenimento della spesa pubblica; - le note per la compilazione. La Corte deve tuttavia constatare che soltanto una parte degli enti ha provveduto alla compilazione e alla trasmissione delle schede, che, peraltro, -ove pervenute-

risultano parzialmente completate e palesano un rispetto piuttosto limitato delle norme sulla revisione della spesa.

A fronte di specifica richiesta istruttoria, la Regione ha pure ammesso che solo una parte dei diversi enti ed istituti, sottoposti a controllo o vigilanza dell'Amministrazione regionale, ha creato un adeguato sistema di controlli interni.

Alla luce di quanto sinora esposto, la Corte ravvisa la necessità di una disciplina organica e uniforme dei poteri di vigilanza e di controllo, tenendo conto delle riforme amministrative frattanto intervenute e del mutato quadro economico-finanziario complessivo.

Particolari criticità sussistono sul fronte della rilevazione dei rapporti finanziari; infatti, è emerso che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra la Regione e gli enti (istituti, aziende, agenzie, consorzi, organismi comunque denominati) strumentali o sottoposti a tutela o a controllo o a vigilanza dell'Amministrazione regionale o che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della stessa o presso cui la Regione indica i propri rappresentanti. Ciò risulta particolarmente grave, poiché i Dipartimenti hanno l'obbligo di verificare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra la Regione e gli enti da essi controllati; allo stato, dunque, tali rapporti finanziari vengono rilevati soltanto in maniera incompleta e parziale.

In definitiva, sebbene la Ragioneria Generale della Regione abbia fornito chiarimenti e direttive, non è stata completata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra la Regione e gli enti (istituti, aziende, agenzie, consorzi, organismi comunque denominati) strumentali o sottoposti a controllo. L'attuazione di dette direttive è stata rimessa agli Enti, ai loro organi di controllo interno e ai Dipartimenti regionali vigilanti.

Per quanto attiene ai numerosi enti in liquidazione, si evidenzia che con il Decreto Presidenziale 21 dicembre 2015, n. 33 di attuazione dell'articolo 56, comma 3, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, le funzioni e i compiti del Servizio 25 "Liquidazioni" del Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro sono stati trasferiti, a partire dal 1° luglio 2016, all'Ufficio Speciale per la chiusura delle liquidazioni dell'Assessorato regionale dell'Economia. Gli Enti in liquidazione sottoposti al controllo e alla vigilanza dell'Ufficio speciale sulla base di specifiche leggi di settore sono: EAS (Ente acquedotti siciliani), ESPI (Ente siciliano per la promozione industriale) ed EMS (Ente minerario siciliano), Azienda Autonoma delle Terme di Sciacca e Azienda Autonoma delle Terme di Acireale, la cui liquidazione è stata internalizzata presso l'Ufficio speciale con l'art. 4, comma 4, della legge regionale 9 maggio

2017, n. 8, e ARSEA (Agenzia regionale siciliana per le erogazioni in agricoltura), la cui liquidazione è stata attribuita all'Ufficio speciale con l'art.4, comma 4, della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8.

Per gli enti in liquidazione, l'Ufficio speciale effettua il controllo degli atti fondamentali, quali delibere, bilanci di previsione e consuntivi. Ai fini del controllo l'Ufficio ha trasmesso agli Enti vigilati la Circolare n. 14 del 2018 “*Verifica del rispetto dei vincoli di spesa nell'esercizio finanziario 2018*” e la Circolare n. 12 del 2019 “*Verifica del rispetto dei vincoli di spesa nell'esercizio finanziario 2019*” della Ragioneria Generale, richiedendo, altresì, la compilazione per ogni vincolo di specifiche schede debitamente sottoscritte da parte del vertice amministrativo e dell'organo interno di controllo.

Per quanto riguarda la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra la Regione e gli enti in liquidazione, l'Ufficio speciale ha inoltrato la circolare del Ragioniere generale n. 22 del 3 ottobre 2016 relativa alla verifica dei crediti e debiti reciproci tra Regione e i propri enti ed organismi strumentali e ha ricevuto riscontro dall'ESPI ed EMS. Le Aziende Autonome delle Terme di Acireale e di Sciacca sono state sottoposte direttamente a verifica da parte dell'Ufficio stesso, in virtù del comma 4 dell'art.4 della legge regionale 9 maggio 2017, n.8. Infine, va aggiunto che nel mese di aprile 2019, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 9 maggio 2017 n. 8, la Giunta regionale, su proposta dell'Ufficio speciale, ha approvato la messa in liquidazione coatta amministrativa di EAS (Ente acquedotti siciliani).

Per gli undici Consorzi ASI (aree sviluppo industriale) in liquidazione, la legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, art.19, ha stabilito che le operazioni di liquidazione sono sottoposte al controllo e alla vigilanza dell'Assessorato regionale dell'economia; la legge n. 10 del 2018 ha introdotto una nuova attività di vigilanza -in capo all'Assessore delle Attività Produttive- sull'esercizio delle funzioni dei commissari liquidatori, onde assicurarne celerità, uniformità e trasparenza. Non si è poi ancora concluso il procedimento di liquidazione dei Consorzi di ripopolamento ittico, per cui è competente il Dipartimento per la pesca mediterranea.

Si riassumono adesso le principali criticità emerse dalla documentazione trasmessa dalla Regione in materia di enti:

a)- non sono stati definiti dal DEFR per l'anno 2018 gli indirizzi strategici ed operativi degli enti (istituti, aziende, agenzie, consorzi, organismi comunque denominati) strumentali o sottoposti a controllo o a vigilanza dell'Amministrazione regionale.

b)- numerosi enti strumentali non hanno approvato tempestivamente il bilancio; non risulta avvenuta in maniera completa l'approvazione dei budget degli enti da parte dei competenti Dipartimenti, ove previsto dall'atto istitutivo o dalla normativa vigente;

c)- le anomalie, le difficoltà gestionali e finanziarie hanno determinato un numero elevato di commissariamenti; per ventuno enti è stata necessaria la nomina di commissari straordinari; va precisato che vi è un commissario straordinario per cinque consorzi di bonifica e un altro per gli altri sei consorzi di bonifica;

d)- ventiquattro enti hanno riportato un risultato d'esercizio negativo; la grave crisi finanziaria di alcuni enti ha indotto la Regione ad effettuare interventi straordinari³⁸⁹;

e)- non risulta che vi sia stata l'effettiva e completa osservanza delle norme sulla revisione e sul contenimento della spesa. La Corte -come già sopra osservato- rileva che la Ragioneria generale ha diramato istruzioni per l'accertamento del rispetto dei summenzionati vincoli. Dall'istruttoria è tuttavia emerso che, sebbene vi sia stato un leggero miglioramento rispetto agli esercizi precedenti, la maggioranza degli enti ha dato riscontro soltanto parziale e non ha fornito le informazioni necessarie; alcuni enti neppure hanno inviato le relazioni; dai referti trasmessi si evince che le norme sulla revisione della spesa non hanno ricevuto integrale attuazione;

f)- malgrado il notevole numero di enti e organismi strumentali, non è stata avviata alcuna iniziativa di carattere generale finalizzata ad assicurare il coordinamento dei Dipartimenti al fine di razionalizzare il Sistema di controllo sugli enti regionali;

g)- gli Assessorati non hanno trasmesso *report* informativi periodici da parte degli enti affidatari di servizi relativi: ai profili organizzativi e gestionali, agli adempimenti previsti dai contratti di servizio o da altre forme di regolazione degli affidamenti, nonché al rispetto degli standard qualitativi e quantitativi;

³⁸⁹ In particolare, nell'anno 2018 il Dipartimento dello Sviluppo rurale ha erogato, a favore del Consorzio di Bonifica 8, Ragusa, un contributo straordinario pari ad euro 960.000 sul capitolo 155823, di cui alla legge regionale n. 10 del 2018, art. 15, comma 2, per il pagamento degli stipendi al personale dipendente e un ulteriore contributo straordinario di cui alla legge regionale n. 24 del 2018 art. 2, comma 18, a favore del medesimo consorzio, per le stesse finalità pari ad euro 413.330,53 sul capitolo 147303. Inoltre, a favore dei Consorzi di bonifica della Sicilia, con la legge regionale n. 24 del 16 dicembre 2018 è stata autorizzata per l'esercizio finanziario 2018 un'ulteriore spesa di euro 1.790.000,00. E' stato erogato in favore dell'E.S.A. nell'anno 2018 un contributo straordinario di euro 1.035.000,00 sul capitolo 147326 necessario al finanziamento delle ulteriori giornate lavorative al personale operaio a tempo determinato utilizzato per gli interventi di cui alle Deliberazioni della Giunta regionale nn. 425/18 e 444/18. Il Dipartimento Turismo, Sport e Spettacolo ha effettuato le seguenti operazioni sul Fondo di rotazione interventi straordinari ex art. 59 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21. Nell'anno 2017 vi è stato un intervento di euro 15.000.000,00, così ripartito: Fondazione Istituto di Alta Cultura "Orestiadi" euro 1.598.145,00; Teatro Stabile di Catania euro 4.000.000,00; Fondazione Orchestra Sinfonica Siciliana euro 7.000.000,00; Ente Luglio Musicale Trapanese euro 435.000,00. Per l'anno 2018 un importo euro 2.000.000,00 destinato a Fondazione Taormina Arte Sicilia e Fondazione The Brass Group di Palermo. Tali informazioni sono state fornite nella Relazione del Presidente della Regione sui controlli interni nel 2018.

h)- le gravi carenze sulla rilevazione dei rapporti finanziari e sulla conciliazione dei debiti crediti fanno dubitare dell'attendibilità del Bilancio Consolidato per l'anno 2017, che è stato approvato con Delibera di Giunta n. 363 del 3 ottobre 2018, successivamente rettificata con delibera n. 478 del 27/11/2018;

i)- neanche vi è stato alcun riscontro circa l'attuazione del comma 4 dell'art. 3 della legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, secondi cui gli enti regionali e i Consorzi di bonifica utilizzano una quota non inferiore all'uno per cento delle risorse ivi previste per azioni rivolte a migliorare le competenze amministrative con particolare riferimento ai controlli interni.

Pertanto, la Corte ancora una volta auspica che -in conformità all'art. 23 dello Statuto e al fine di assicurare un effettivo controllo sugli enti ed organismi vigilati della Regione- sia istituita un'apposita Sezione enti nell'ambito della Corte dei conti per la Regione siciliana.

Infine, la Corte constata positivamente una maggiore attenzione del Governo regionale sulla difficile situazione delle centotrentasette Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), che attualmente si configurano come enti non economici e non strumentali, dotati di autonomia statutaria, patrimoniale, gestionale, finanziaria e amministrativa, sottoposti alla vigilanza della Regione in conformità all'art. 21, comma 14, della legge regionale n. 19 del 2005, modificativo dell'art. 68, comma 3, della legge regionale n. 10 del 1999. Il controllo di legittimità, esercitato dall'Assessorato della famiglia, investe i seguenti atti: bilanci di previsione, variazioni, conti consuntivi, modifiche degli statuti, alienazioni del patrimonio immobiliare e piante organiche.

Va sottolineato che, mentre a livello nazionale il legislatore è intervenuto sul riordino del settore con il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, la disciplina delle IPAB in Sicilia, anche in conseguenza della competenza legislativa regionale, è tuttora contenuta nelle norme del titolo V (articoli 30 - 43) della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22, che, a sua volta, avrebbe dovuto avere carattere transitorio.

Il servizio di Vigilanza dell'Assessorato nel corso del 2018 ha incrementato le attività di vigilanza e ha confermato numerose e persistenti criticità che investono quasi tutte le IPAB: a)- l'omessa o tardiva approvazione dei bilanci di previsione o dei consuntivi e, comunque, l'omessa trasmissione degli stessi all'Assessorato; b)- l'assenza di documentazione giustificativa dei bilanci e dei consuntivi; c)- il sistematico inserimento di previsioni di entrata non supportate dal necessario titolo; d)- l'inadempimento non infrequente degli obblighi contributivi e previdenziali; f)- una gestione anomala del personale, spesso individuato al di

fuori di selezioni pubbliche; g)- un contenzioso di notevole importo, senza che nei bilanci siano stati previsti gli oneri conseguenti all'eventuale soccombenza; h)- diffusi fenomeni di *mala gestio*, che hanno condotto anche all'avvio di numerosi procedimenti penali; i)- la violazione di norme di contabilità pubblica e l'illegittimo ricorso a procedure di riequilibrio.

La Corte ribadisce che è necessaria un'organica riforma di tali Istituzioni, favorendo la privatizzazione di quelle, specialmente di origine ecclesiastica, che non hanno matrice pubblicistica; si tratta di un intervento non più rinviabile sia in considerazione della precarietà finanziaria di molte IPAB sia in ragione dell'esigenza di disciplinare l'intero settore dei servizi alla persona³⁹⁰.

13.5 La prevenzione della corruzione e la trasparenza nell'organizzazione dell'Amministrazione regionale

Con decreto del Presidente della Regione n. 524/GAB del 31 gennaio 2018, previa deliberazione della Giunta regionale e su proposta del relativo responsabile, è stato adottato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (d'ora in avanti PTPCT). Con il successivo decreto presidenziale n. 567/GAB dell'8 giugno 2018 il Presidente della Regione ha apportato alcune modifiche relative ai procedimenti concernenti l'accreditamento di strutture sanitarie.

Il Piano elenca numerose azioni, fra le quali spiccano la rotazione del personale, i patti di integrità negli affidamenti, il monitoraggio dei tempi procedimentali, la mappatura delle aree a rischio, l'attivazione della procedura per la raccolta delle segnalazioni, la vigilanza nei confronti di enti e società partecipate.

Dal punto di vista organizzativo, il Responsabile si è avvalso, come previsto dal PTPCT 2018/2020 (previsione confermata dal PTPCT 2019/2021), del supporto del Servizio 14 del Dipartimento della Funzione pubblica e del personale. Il medesimo Servizio, secondo il Regolamento di attuazione del Titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19, svolge attività di indirizzo e coordinamento dell'azione amministrativa per l'applicazione della normativa e per il rispetto del principio di trasparenza.

³⁹⁰ Il tema delle IPAB, peraltro, può avere notevoli ricadute sulla finanza degli enti locali, poiché l'art. 34 della legge regionale n. 22 del 1986, prevede che, se l'istituzione è estinta, i beni patrimoniali sono devoluti al comune territorialmente competente, che assorbe anche il personale dipendente, facendone salvi i diritti acquisiti in rapporto al maturato economico.

L'espletamento delle attività legate al piano di prevenzione della corruzione anche nel 2018 ha risentito negativamente della mancanza di un adeguato strumento informatico relativo al coordinamento dei sistemi di controllo interno e al monitoraggio dell'attuazione delle misure anticorruzione. Nel 2018, tuttavia, va dato atto dell'avvio di una forma di raccordo tra le misure del PTPCT e il Piano della *performance*; nella direttiva del 2018, contenente gli "Indirizzi del Presidente per la programmazione strategica", e in quelle assessoriali, infatti, sono stati individuati obiettivi in materia di prevenzione della corruzione. Tale priorità si è quindi tradotta nella definizione di obiettivi organizzativi nelle varie strutture dell'amministrazione. In particolare, la piena attuazione del PTPCT 2018-2020 costituisce l'Obiettivo Strategico "A4 -Sviluppo della cultura della trasparenza e della legalità. Piena attuazione del P.T.P.C. 2018-2020" della Direttiva presidenziale di indirizzo per l'anno 2018. A loro volta, tutti i piani strategici delle direttive assessoriali per l'attività amministrativa e per la gestione dell'anno 2018, che confluiscono - secondo il Decreto presidenziale n. 52 del 2012- nel Piano della *Performance*, contengono obiettivi operativi correlati al citato obiettivo strategico, anche se la loro formulazione è per lo più generica. L'OIV ha osservato che gli obiettivi effettivamente connessi alle tematiche di anticorruzione e trasparenza, trasversalmente assegnati a tutti i trentasette centri di responsabilità amministrativa, sono pari a quarantasette. E' dunque opportuno rafforzare un'effettiva sinergia tra il Piano della performance ed il PTPCT.

Il modello di gestione del rischio elaborato negli anni precedenti, recependo le indicazioni del Piano nazionale anticorruzione, è stato confermato in occasione dell'aggiornamento della mappatura dei processi e dei rischi previsto dal PTPCT 2018 - 2020, pur avvertendosi l'opportunità di una differenziazione dei questionari di verifica mediante la modulazione del peso attribuito alle diverse domande proprio in ragione della specificità di ciascuna area amministrativa.

Benché l'efficacia delle misure sia stata complessivamente agevolata dal ruolo dei referenti per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, la cui responsabilità e le cui funzioni sono specificamente indicati nel PTPCT, è emerso che il livello di adempimento degli obblighi di trasparenza, anche se in costante incremento, non sempre è tempestivo. Tra i fattori principali che hanno rallentato l'assolvimento degli obblighi di trasparenza sono spesso richiamati: il grande numero di adempimenti da osservare; la complessità organizzativa dell'Amministrazione regionale, articolata in uffici centrali e periferici; la perdurante assenza

di applicativi informatici necessari per la raccolta, l'elaborazione, la pubblicazione e il monitoraggio dei dati.

La maggior parte delle criticità emerse nell'ambito dell'attività di monitoraggio effettuata dal responsabile per la prevenzione della corruzione e dal Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale sono state progressivamente risolte. Solo in pochi casi³⁹¹ il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (d'ora in avanti RPCT) ha dovuto segnalare alcune situazioni di inadempienza sia all'organo di indirizzo politico sia all'Organismo Indipendente di Valutazione.

L'OIV ha auspicato che, in futuro, a seguito di un regolare funzionamento del ciclo della *performance* e di un'opportuna conformazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (cd. SMVP), la Relazione del RPCT contenga l'evidenza puntuale per ciascun soggetto del livello di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, al fine di trarne conseguenze oggettive in sede di valutazione della *performance*.

Va rammentato che i risultati dell'attività svolta dal responsabile per la prevenzione della corruzione e le principali criticità sono stati riportati nella relazione redatta dal medesimo ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della legge 190/2012 e trasmessa (con nota prot. n. 1108 del 13/12/2018) all'Organo di indirizzo politico e all'OIV. Tale relazione -compilata secondo un modello standard elaborato dall'ANAC e conformemente alle istruzioni impartite dalla stessa Autorità- comprende -nella parte "*Considerazioni generali*" - specifiche sottosezioni dedicate alla "*Valutazione sintetica del livello effettivo di attuazione del PTPC*" e agli "*Aspetti critici dell'attuazione del PTPC*". Ai sensi dell'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 190 del 2012, infatti, l'OIV deve verificare i contenuti della Relazione in rapporto agli obiettivi concernenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza. Nell'ambito di tale analisi l'OIV ha la possibilità di chiedere al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo.

La procedura di verifica della Relazione da parte dell'OIV ha avuto per oggetto: 1. la presenza di tutte le informazioni richieste dalla normativa di riferimento e indicate nella scheda predisposta dall'ANAC, la pubblicazione nel termine prescritto e sul sito *web* istituzionale nella sezione "Amministrazione Trasparente"; 2. la coerenza dei contenuti della

³⁹¹ Vds. note del RPCT n. 13383 del 1° febbraio 2018, n. 15077 del 5 febbraio 2018, 82/RPCT del 15 marzo 2018 e n. 383 del 18 aprile 2019, relative al Dipartimento Protezione civile, al Dipartimento Acque e rifiuti, al Dipartimento Lavoro, impiego ed orientamento, al Dipartimento Infrastrutture, all'Autorità regionale per l'innovazione tecnologica.

Relazione in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza indicati nel PTPCT 2018-2020.

L'OIV ha osservato che la Relazione annuale per il 2018 del responsabile per la prevenzione della corruzione include le informazioni prescritte dalla normativa vigente ed è stata pubblicata il 24 gennaio 2019 sul sito web istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente" - sottosezione "Altri contenuti".

In sede di interlocuzione con l'OIV e nella nota prot. n. 1008 del 13/12/2018, con la quale è stata trasmessa la summenzionata Relazione per il 2018, il responsabile per la prevenzione della corruzione, dopo avere sottolineato l'entità degli obblighi e degli adempimenti attribuitigli, ha evidenziato la complessità organizzativa dell'Amministrazione regionale, sicché vi è stata la necessità della collaborazione di una rete di Referenti, come già in precedenza individuati nei Dirigenti di vertice e nei Capi di Gabinetto, in modo da garantire uniformità e coerenza all'intero sistema. Il Responsabile ha pure rappresentato l'esigenza di potersi avvalere di una struttura stabile, appositamente dedicata, in grado di assicurare un supporto tecnico-amministrativo allo svolgimento delle attività istituzionali.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione ha espresso *"una valutazione complessivamente positiva, pur sussistendo ulteriori margini di miglioramento"*; ha poi messo in risalto il graduale superamento delle criticità rilevate nel corso dell'anno precedente in merito all'incompleta mappatura delle aree a rischio da parte di alcuni Dipartimenti. Vi è stata dunque la riprogrammazione delle operazioni di mappatura su base biennale, prevedendosi proprio per il 2018 l'elaborazione da parte di ciascun Referente del cosiddetto "Catalogo dei processi"; a riguardo, si è raggiunta una percentuale di adempimento superiore all'85%. La mappatura dei processi nel 2018 ha coinvolto tutte le aree di rischio individuate dal Piano nazionale anticorruzione, incluse ulteriori indicate da talune strutture organizzative alla luce delle specifiche attività di competenza.

Il Responsabile ha poi ribadito la perdurante criticità relativa all'assenza di un sistema informatico integrato che risulti adeguato all'ingente flusso di dati da gestire e monitorare; tale anomalia risulta ancor più rilevante a causa dell'avvenuta riduzione del numero di unità di personale in forza al Servizio 14 del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale.

La parte successiva della Relazione del RPCT è dedicata alle seguenti tematiche: gestione del rischio, misure ulteriori, trasparenza, formazione del personale, rotazione del personale; inconfiribilità per incarichi dirigenziali, incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali,

conferimento e autorizzazione di incarichi ai dipendenti, tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (*whistleblowing*), codice di comportamento, procedimenti disciplinari e penali, altre misure.

In merito alla gestione del rischio, il Responsabile ha affermato che l'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e quelli di controllo interno è proseguita secondo le modalità già in uso.

Rispetto all'anno precedente, nell'ambito delle misure per la prevenzione della corruzione, il Responsabile ha sottolineato che ulteriori tipologie di procedimento sono state sottoposte all'automatizzazione o all'informatizzazione; ne sono state intensificate e migliorate altre sei. I procedimenti in questione riguardano: le attività amministrative inerenti i controlli fitosanitari; il rilascio di certificazioni e autorizzazioni fitosanitarie; il provvedimento autorizzatorio unico regionale in materia ambientale; la gestione contabile e i pagamenti; le procedure per l'accesso all'utenza nei locali del Dipartimento dell'Istruzioni e formazione professionale; la presentazione delle domande per l'inserimento nella graduatorie regionali annuali di medicina generale e pediatria di libera scelta.

Tra le misure risultate più efficaci nell'anno 2018 il RPCT annovera le seguenti: *"Direttive/Linee guida interne per la corretta conservazione della documentazione di gara per un tempo congruo..."; "Adeguate formalizzazione delle verifiche espletate in presenza di un numero significativo di offerte simili o uguali."; "Obbligo di menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta"; "Individuazione di appositi archivi (fisici e/o informatici) per la custodia della documentazione"; "Pubblicazione delle modalità di scelta, dei nominativi e della qualifica professionale dei componenti delle Commissioni di gara".*

In ordine alla trasparenza, dalla Relazione emerge che è stato informatizzato il flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente", specificando le molteplici sotto-sezioni interessate. Il Responsabile per la prevenzione della corruzione ha altresì riferito in ordine alle richieste di accesso civico pervenute, sia semplice che generalizzato (comma 1 e comma 2, art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013, come modificato dall'art. 6 del decreto legislativo n. 97 del 2016). L'accesso civico semplice e la pubblicazione degli atti sono garantiti dal Responsabile stesso, mentre le modalità di pubblicazione degli atti sono state oggetto della direttiva del Dipartimento Regionale della Funzione Pubblica n. 64261 del 7 giugno 2018.

In ordine al monitoraggio sulla pubblicazione dei dati, il Responsabile ha dichiarato che l'attività di monitoraggio ha riguardato circa il 70% degli oneri informativi da osservare e ha risentito dell'assenza di un applicativo informatico che consenta di poter rilevare le variazioni di pubblicazione intervenute.

Nella Relazione sono pure contenute informazioni sulla rotazione del personale quale misura di prevenzione del rischio; il Responsabile ha precisato che per il 2018 la minore incidenza della rotazione va attribuita a quella significativa effettuata nel 2017 a seguito della riorganizzazione dell'Amministrazione.

In ordine all'inconferibilità per incarichi dirigenziali e alle incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali ai sensi del decreto legislativo n. 39 del 2013, il Responsabile ha riferito che dalle risultanze dei monitoraggi pervenuti e dalle quattrocentocinque verifiche effettuate è stata accertata una sola violazione.

In merito al conferimento e alle autorizzazioni di incarichi ai dipendenti, dalla Relazione del responsabile per il 2018 risulta l'adozione di una procedura prestabilita per il rilascio delle autorizzazioni ai dipendenti per lo svolgimento di incarichi e la presenza di una sola segnalazione relativa ad incarichi extra-istituzionali non autorizzati.

Per quanto riguarda il cd. *Whistleblowing*, nella Relazione si conferma l'attivazione di una procedura per la raccolta di segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti attraverso un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato; non sono pervenute segnalazioni.

Per quanto attiene al Codice di comportamento, il responsabile ha precisato che l'aggiornamento dell'attuale Codice di comportamento di cui al decreto del Presidente della Regione n. 510 del 28 gennaio 2014, modificato nell'anno 2017, sarà effettuato successivamente all'emanazione delle nuove Linee Guida preannunciate dall'ANAC.

La Relazione del responsabile precisa che nel 2018 sono pervenute quattordici segnalazioni relative ad eventi corruttivi, di cui nove hanno determinato l'avvio di procedimenti disciplinari o penali; sono stati complessivamente attivati sedici procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti; per quelli, per i quali sono pendenti processi penali, è stata disposta la sospensione in attesa del giudicato penale. Rispetto alla Relazione dell'anno precedente vi è il nuovo dato, concernente i provvedimenti disciplinari per violazione del "Codice di Comportamento dei dipendenti"; al riguardo, risultano cinquanta segnalazioni, trentacinque violazioni accertate, ventuno procedimenti disciplinari, di cui tredici conclusi con sanzione.

Con riferimento alle politiche di prevenzione della corruzione, il responsabile ha rappresentato che sono pervenuti suggerimenti da parte di soggetti esterni all'Amministrazione (associazioni e sindacati) riguardanti soprattutto l'analisi del contesto esterno e la mappatura dei processi.

In merito all'efficacia delle misure volte al contrasto dei fenomeni corruttivi, il responsabile per la prevenzione della corruzione ha formulato un giudizio complessivamente positivo, rappresentando, tuttavia, la necessità di intensificare l'attività di formazione al personale impegnato nelle aree a più elevato rischio di corruzione.

Tanto premesso, a seguito della verifica della Relazione annuale per il 2018 del responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, l'Organismo Indipendente di Valutazione si è espresso positivamente. Va sottolineato nondimeno che nel 2018 non si è completata la mappatura integrale delle aree a rischio, pur trattandosi di attività imprescindibile per la messa in pratica di un piano pienamente efficace.

Occorre poi promuovere la predisposizione di modelli di valutazione del rischio, che siano maggiormente adattabili e rispondenti alle peculiarità delle funzioni e degli obiettivi dei singoli rami dell'Amministrazione. Va così assicurata una maggiore interconnessione, in fase di programmazione, tra i soggetti preposti alla predisposizione dei documenti del ciclo della *performance* ed il responsabile per la prevenzione della corruzione anche attraverso la Struttura tecnica di supporto all'OIV, in funzione di una mirata individuazione degli obiettivi di *performance* in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione e di una loro non generica formulazione. Vi è altresì l'esigenza della creazione di un applicativo informativo, che assicuri tutte le iniziative idonee per garantire l'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione e quelli di controllo interno.

Per quanto attiene, infine, al rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione da parte delle società partecipate e degli enti controllati dalla Regione, il Responsabile ha riferito che tale verifica compete ai Dipartimenti titolari di funzioni di vigilanza e controllo. Come negli anni precedenti, la Corte richiama l'attenzione dei competenti organi per assicurare l'effettività delle attività di verifica sia nell'ambito dell'amministrazione regionale sia nei confronti delle società partecipate, nonché degli organismi ed enti vigilati o controllati dalla Regione. L'osservanza delle normative in questione non può risolversi nel mero adempimento formalistico della redazione di *reports*, ma richiede un maggiore recupero di efficienza e di efficacia dell'intero "sistema Regione",

comprensivo sia dell'Amministrazione regionale sia degli enti vigilati e delle società partecipate.

13.6 Conclusioni

La Corte deve purtroppo evidenziare che, sebbene si siano registrati miglioramenti rispetto alla situazione assolutamente negativa degli esercizi precedenti, anche per il 2018 la valutazione sul sistema dei controlli interni non può essere positiva a causa delle diffuse criticità che investono le sue diverse componenti. Infatti, da un lato, il ciclo della *performance* è stato tardivo e incompleto rispetto allo schema delineato dalla vigente normativa e ha subito l'applicazione di criteri di valutazione risalenti all'ormai lontano 2007; dall'altro lato, il controllo di gestione è rimasto carente a causa dell'assenza di contabilità analitica; infine, i controlli sulle società partecipate e sugli enti vigilati sono stati alquanto lacunosi. Va poi segnalata la sostanziale mancanza dei seguenti controlli: quello sulla qualità dei servizi, quello sulla qualità della legislazione e quello sull'impatto della legislazione.

14. LA FINANZA LOCALE IN SICILIA

SOMMARIO 1 Quadro conoscitivo di sintesi sullo stato finanziario delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali - 2 Quadro conoscitivo di sintesi sullo stato finanziario dei Comuni - 3 Intervenenti nei confronti degli enti locali nel Rendiconto generale della Regione - esercizio 2018.

14.1 Quadro conoscitivo di sintesi sullo stato finanziario delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali

Da Il settore della finanza locale nell'esercizio 2018 ha continuato a mostrare segni di un significativo travaglio finanziario e di una complessiva difficoltà gestionale, con effetti che non possono non riflettersi sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini.

L'istruttoria operata tende a mettere in evidenza alcuni elementi conoscitivi di sistema sulla situazione della finanza degli enti locali siciliani, anche sulla base delle risposte acquisite dal Dipartimento della Finanza Locale del Ministero dell'Interno, dall'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica - Dipartimento Autonomie Locali e dall'Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità - Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti e da Riscossione Sicilia spa³⁹².

In via preliminare si riferisce sulle iniziative assunte dal Governo regionale in materia di rinegoziazione con lo Stato dell'autonomia finanziaria riconosciuta dallo Statuto, di riordino del sistema di governo e della ripartizione delle attribuzioni istituzionali tra Regione, enti intermedi e Comuni, con l'obiettivo di pervenire ad una riduzione dell'oneroso contributo di finanza pubblica, attualmente gravante sui liberi Consorzi comunali, che costituisce una delle principali fonti di criticità che rendono difficile il normale esercizio delle proprie funzioni per l'insufficienza delle risorse finanziarie assegnate, unitamente alla significativa riduzione dei trasferimenti statali in favore dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane siciliane.

In tale ambito va segnalato positivamente l'Accordo sottoscritto in data 19 dicembre 2018 tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Regione in materia di finanza pubblica, successivamente integrato con un addendum, sottoscritto tra le parti in data 15 maggio 2019.

³⁹² Anche in questo lavoro l'acquisizione dei dati è stata altresì alimentata prioritariamente dalla consultazione della Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), e attraverso il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), che raccoglie le informazioni sui flussi di cassa aggregati (competenza e residui). A causa della pluralità delle fonti conoscitive utilizzate, i dati che di seguito si analizzeranno recheranno la specificazione della relativa fonte di provenienza.

Per quanto di interesse l'Intesa interviene, in primo luogo, proprio sulla contrazione dell'onerosità del contributo al risanamento della finanza pubblica, che decresce per la Regione dall'ammontare complessivo annuo di 1.304 milioni di euro all'importo di 1.001 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018, in forza di apposita disposizione trasfusa nell'art.1, comma 881 della legge 30 dicembre 2018 n. 145.

Il comma 881-bis della medesima legge prevede che, per un importo complessivo di 140 milioni di euro, il concorso alla finanza pubblica a carico della Regione per l'anno 2019 venga assicurato utilizzando le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione - Programmazione 2014-2020, già destinate alla programmazione regionale, mentre un importo di 10 milioni di euro è computato, in forza del successivo comma 881-ter, per il medesimo esercizio 2019, a titolo di riduzione del contributo alla finanza pubblica mediante corrispondente contrazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica.

Il Governo nazionale in seno all'Accordo si impegna a trovare entro il 30 settembre 2019 adeguate soluzioni per fornire sostegno ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane della Regione siciliana, al fine di garantire parità di trattamento rispetto ai corrispettivi enti intermedi del restante territorio nazionale e di favorire l'equilibrio dei relativi bilanci, nonché per superare i ritardi nell'applicazione del principio del riscosso in luogo del maturato nei settori dell'imposta di bollo e per alcune regolazioni in materia di IVA.

Va rammentato, infine, che in applicazione del punto 9 del menzionato Accordo, l'art.1, comma 883 della prefata legge attribuisce alla Regione l'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai liberi Consorzi e alle Città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, mediante erogazione in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025.

Il quadro normativo sopra descritto, seppur in chiave prospettica, introduce quindi alcuni elementi di sostegno rispetto all'attuale precario assetto finanziario, che potranno essere valutati negli esercizi successivi, allorchè potrà essere verificato l'impatto delle misure già introdotte, ma soprattutto quali saranno le concrete azioni di sostegno che saranno individuate dal Governo nazionale per tendere ad assicurare una parità di trattamento rispetto agli omologhi Enti di area vasta delle altre Regioni, che la vigente disciplina palesemente non garantisce.

Per converso, infatti, tale disequilibrio, riconosciuto ormai anche dal livello statale, ha contribuito a rendere sempre più critica la situazione finanziaria dei liberi Consorzi siciliani, le cui riscossioni correnti sono in evidente e progressiva diminuzione, presentando una contrazione complessiva del 4,59% nel solo esercizio finanziario 2018 rispetto a quello precedente, con un ammontare di euro 462.673.625,28, che costituisce il livello più basso dell'ultimo quadriennio (2015-2018), in presenza di un contributo al contenimento della spesa pubblica molto elevato che, per l'esercizio 2018, ha superato la soglia di 270 milioni di euro³⁹³.

Tabella 14.1.1 – Riscossioni di parte corrente nel periodo 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TITOLO 1: ENTRATE TRIBUTARIE	€ 294.233.802,05	€ 261.348.503,59	€ 289.875.241,26	€ 267.655.273,49	€ 249.699.507,23	€ 231.252.101,98
TITOLO 2: ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	€ 167.387.152,46	€ 117.221.429,26	€ 268.623.023,05	€ 234.509.998,16	€ 216.444.435,39	€ 216.178.358,40
TITOLO 3: ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	€ 34.346.216,41	€ 14.548.842,96	€ 16.611.320,56	€ 15.233.325,82	€ 18.784.726,15	€ 15.243.164,90
Totale	€ 495.967.170,92	€ 393.118.775,81	€ 575.109.584,87	€ 517.398.597,47	€ 484.928.668,77	€ 462.673.625,28

Fonte: Siope, dati aggiornati al 05.09.2019

Tabella 14.1.2 – Riscossioni di parte corrente Variazioni 2017-2018

	2017	2018	Var 18/17	Var 18/17 %
Titolo I	€ 249.699.507,23	€ 231.252.101,98	-€ 18.447.405,25	-7,39%
Titolo II	€ 216.444.435,39	€ 216.178.358,40	-€ 266.076,99	-0,12%
Titolo III	€ 18.784.726,15	€ 15.243.164,90	-€ 3.541.561,25	-18,85%
Totale	€ 484.928.668,77	€ 462.673.625,28	-€ 22.255.043,49	-4,59%

Fonte: Siope, dati aggiornati al 05.09.2019

A titolo esemplificativo viene sotto riportato la composizione del totale generale delle assegnazioni attribuite da parte dello Stato alla Città metropolitana di Palermo per l'esercizio 2018, che in realtà si traducono, in un prelievo coattivo di -€ 6.891.026,73.

³⁹³ Nota Assessore regionale per l'Economia del 27 dicembre 2018.

Tabella 14.1.3 - Composizione del contributo "finale" - Città Metropolitana di Palermo

Descrizione contributo	Importo
Contributi spettanti per fattispecie specifiche di legge	€ 282.060,29
Contributo per gli investimenti dei Comuni e delle Province (<i>ex</i> sviluppo investimenti)	€ 3.715.838,52
Contributo ordinario	-€ 11.001.272,05
Altri contributi generali	€ 112.346,51
Totale generale attribuzioni	-€ 6.891.026,73

Fonte: Ministero dell'Interno, dipartimento per gli affari interni e territoriali - esercizio 2018

L'importo differenziale del contributo "ordinario", (pari ad -€ 11.001.272,05) coincide con quello dell'esercizio precedente e nella tabella successiva viene esposto nelle sue componenti, che mettono in luce come, a fronte di teoriche assegnazioni finanziarie in entrata, il meccanismo normativo introdotto in seno alla legislazione statale genera, mediante un articolato computo di trattenute e compensazioni, un debito nei confronti dell'Erario da parte dell'Ente di area vasta, analogamente a quanto avviene per tutti gli altri Enti locali territoriali provinciali siciliani.

Tabella 14.1.4 Composizione del contributo "ordinario" - Città Metropolitana di Palermo

Descrizione contributo	Importo
Contributo ordinario base	€ 43.408.940,86
Conferma incremento trasferimenti erariali anno 2004 (ART. 4, COMMA 6, D.L. 16/2012)	€ 298.837,48
Conferma riduzione 3% dei trasferimenti erariali (ARTICOLO 4, COMMA 6, D L. 16/2012)	-€ 748.587,81
Riduzione contributo ordinario (ART. 61, COMMA 11, D.L. 112/08)	-€ 1.055.662,80
Detrazione maggiore introito addizionale energetica (ARTICOLO 5 LEGGE 290/2000)	-€ 2.829.325,13
Detrazioni personale scolastico ATA	-€ 12.623.758,60
Riduzione Trasferimenti erariali (ART. 28, C. 8, DL 201/2011)	-€ 8.906.343,88
Riduzioni trasferimenti erariali (ART. 14, C. 2, DL 78/2010)	-€ 17.069.199,72
Riduzione art. 16, C. 7, DL 95/2012 (SPENDING REVIEW)	-€ 11.476.172,45
Contributo ordinario	-€ 11.001.272,05
Fonte: Ministero dell'Interno, dipartimento per gli affari interni e territoriali - esercizio 2017	

Per quanto concerne il contributo regionale di parte corrente per il funzionamento degli Enti di area vasta si registra nel 2018 un ammontare complessivo di assegnazioni pari a euro 161.424.611,98, leggermente inferiore a quello erogato l'anno precedente, di cui si riporta il dettaglio nella seguente tabella, ma è venuto altresì meno il contributo straordinario destinato al programma di infrastrutture stradali, coerenti con le finalità di cui all'art. 10, comma 1 della L.R. 9/2015, assegnato in favore delle Città metropolitane di Palermo e Catania e dei liberi Consorzi comunali di Caltanissetta, Ragusa e Siracusa, erogato nell'anno 2017.

Tabella 14.1.5 - Assegnazioni in favore degli Enti di area vasta - Anno 2018

DESTINATARI	NORMATIVA	PROVVEDIMENTI	ASSEGNAZIONE/ IMPEGNO	LIQUIDAZIONE (*)	OGGETTO
N° 3 Città metropolitane	Comma 1 art. 2 L.r. n. 8/2017 e s.m.i. (CAP. 191302)	D.A. n. 157 del 04.07.2018 D.D.G. n. 179 del 18.07.2018	€ 58.963.460,84	€ 58.963.460,84	Contributi per il funzionamento
N° 6 Liberi Consorzi comunali	Comma 1 art. 2 L.r. n. 8/2017 e s.m.i. (CAP. 191302)	D.A. n. 157 del 04.07.2018 DDG n. 40 del 13.03.2018 D.D.G. n. 178 del 18.07.2018	€ 52.086.539,16	€ 52.086.539,16	Contributi per il funzionamento
N° 3 Città metropolitane	Comma 10 dell'art. 4 del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 (CAP. 191307)	D.D.G. n. 4 del 15.01.2018 D.D.G. n. 95 del 18.05.2018	€ 29.969.626,26	€ 29.969.626,26	Reintegro dei minori introiti derivanti dall'abrogazione dell'addizionale provinciale sull'accisa energia elettrica
N° 6 Liberi Consorzi comunali	Comma 10 dell'art. 4 del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 (CAP. 191307)	D.D.G. n. 3 del 15.01.2018 D.D.G. n. 96 del 18.05.2018	€ 20.104.985,72	€ 20.104.985,72	Reintegro dei minori introiti derivanti dall'abrogazione dell'addizionale provinciale sull'accisa energia elettrica
CM di Palermo	Lett. e-quinquies del comma 6 dell'art. 15 L.r. n. 8/2018 e s.m.i.	DDG n. 418 del 28.12.2018	€ 300.000,00	€ 300.000,00	Contributo straordinario destinato all'affidamento della gestione delle piste di sci di Piano Battaglia
totale			€ 161.424.611,98	€ 161.424.611,98	

Fonte: Assessorato Autonomie Locali e Funzione Pubblica – dati in euro

In uno scenario caratterizzato da un trend decrescente di risorse finanziarie riscosse di fonte statale da parte degli Enti di area vasta, anche nel 2018 i trasferimenti regionali continuano comunque ad assumere il ruolo di fonte finanziaria parzialmente compensativa rispetto alla contrazione delle assegnazioni erariali e all'oneroso incremento del contributo di finanza pubblica, in coerenza con la volontà manifestata dal legislatore regionale di assicurare il mantenimento e l'attribuzione di nuove funzioni agli enti intermedi, diversamente da quanto operato a livello nazionale con la legge n. 56/2014, con la quale si è proceduto ad un

ridimensionamento delle loro funzioni con una contestuale redistribuzione in favore degli altri livelli istituzionali di governo locale, soprattutto di quello comunale.

Passando, sempre sul profilo finanziario, alla disamina del fenomeno dei debiti fuori bilancio, si è proceduto ad analizzare innanzitutto quelli per i quali è intervenuto, ai sensi del disposto dell'art. 194 del TUEL, il riconoscimento nell'esercizio 2017, ultima annualità disponibile, che risultano pari ad euro 7.820.665,47, registrando un leggero incremento, confrontati con il corrispettivo importo dell'anno precedente che ammontava ad euro 7.599.399.

Tabella 14.1.6 - Enti di area vasta - Debiti fuori bilancio riconosciuti al 31/12/2017 suddivisi per tipologia

Ente	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende speciali da ripianare	Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi	Totale
A.P. DI AGRIGENTO	€ 670.980,87	€ -	€ -	€ 98.112,09	€ 2.411,37	€ 771.504,33
A.P. DI CALTANISSETTA	€ 104.694,10	€ 7.516,25	€ -	€ -	€ 3.294,00	€ 115.504,35
A.P. DI ENNA	€ 85.757,08	€ -	€ -	€ -	€ 17.185,36	€ 102.942,44
A.P. DI RAGUSA	€ 16.997,87	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 16.997,87
A.P. DI SIRACUSA	€ 604.669,35	€ -	€ -	€ 189.600,00	€ -	€ 794.269,35
A.P. DI TRAPANI	€ 133.959,73	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 133.959,73
CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO	€ 150.319,00	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 150.319,00
CITTA' METROPOLITANA DI MESSINA	€ 745.882,57	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 745.882,57
CITTA' METROPOLITANA DI CATANIA	€ 2.736.706,31	€ -	€ -	€ -	€ 2.252.579,52	€ 4.989.285,83
TOTALE	€ 5.249.966,88	€ 7.516,25	€ -	€ 287.712,09	€ 2.275.470,25	€ 7.820.665,47

Fonte: Corte dei conti, Sezione delle Autonomie – dati in euro.

L'analisi dei dati sopra riportati indica che la genesi prevalente dei debiti fuori bilancio deriva da sentenze esecutive, il cui riconoscimento ha quindi avuto luogo in forza del disposto dell'art. 194, lett. a), del TUEL, a conferma del rilievo più volte mosso che molti contenziosi, in cui l'Amministrazione risulta soccombente, hanno costituito frequentemente una modalità per rinviare negli anni successivi oneri discendenti da acquisizione di beni e servizi effettuate in assenza di copertura finanziaria o senza preventivo impegno di spesa ovvero da scelte gestionali errate, dando luogo pertanto ad inevitabili condanne, con l'aggravio del pagamento di interessi e spese legali. Tuttavia, va posta in evidenza la peculiare situazione della Città metropolitana di Catania, che presenta di gran lunga l'importo maggiore di debiti fuori bilancio riconosciuti pari a euro 4.989.285,83, di cui euro 2.252.579,52 per acquisizione di beni

e servizi, legittimati ai sensi della lett. e) del citato art. 194: le dimensioni del fenomeno sembrano quindi essere sintomatiche di una gestione poco organizzata e comunque non rispondente ai dettami del d.lgs. n. 118/2011.

La tabella susseguente espone per ciascun Ente quali modalità di copertura finanziaria siano state utilizzate per procedere al riconoscimento dei debiti, evidenziando chiaramente che in modo prevalente si è fatto ricorso alle disponibilità finanziarie di parte corrente presenti in bilancio.

Tabella 14.1.7 - Enti di area vasta - D.F.B. riconosciuti al 31/12/2017 suddivisi per strumenti di copertura

Ente	DFB finanziati con stanziamenti previsti in bilancio finalizzati alla copertura dei DFB da riconoscere	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministrazione	Totale
A.P. DI AGRIGENTO	€ -	€ -	€ 8.202,84	€ 763.301,49	€ 771.504,33
A.P. DI CALTANISSETTA	€ 115.504,35	€ -	€ -	€ -	€ 115.504,35
A.P. DI ENNA	€ -	€ -	€ -	€ 102.942,44	€ 102.942,44
A.P. DI RAGUSA	€ 16.997,87	€ -	€ -	€ -	€ 16.997,87
A.P. DI SIRACUSA	€ -	€ 794.269,35	€ -	€ -	€ 794.269,35
A.P. DI TRAPANI	€ 133.959,73	€ -	€ -	€ -	€ 133.959,73
CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO	€ 142.363,00	€ -	€ -	€ 7.956,00	€ 150.319,00
CITTA' METROPOLITANA DI MESSINA	€ 745.882,57	€ -	€ -	€ -	€ 745.882,57
CITTA' METROPOLITANA DI CATANIA	€ -	€ 4.989.285,83	€ -	€ -	€ 4.989.285,83
TOTALE	€ 1.154.707,52	€ 5.783.555,18	€ 8.202,84	€ 874.199,93	€ 7.820.665,47

Fonte: Corte dei conti, Sezione delle Autonomie - dati in euro.

Va invece rimarcata negativamente l'esponenziale crescita registrata dai debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, che sono passati, da un ammontare complessivo al 31 dicembre 2016 di euro 4.401.839 all'importo sostanzialmente raddoppiato di euro 8.553.267, quasi tutti riconducibili a statuizioni di sentenze esecutive che hanno sancito la soccombenza delle Amministrazioni interessate, come emerge dalla tabella seguente.

**Tabella 14.1.8 - Enti di area vasta - Debiti fuori bilancio da riconoscere al 31/12/2017
suddivisi per tipologia**

Ente	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende speciali da ripianare	Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi	Totale
A.P. DI AGRIGENTO	€ 112.751,45	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 112.751,45
A.P. DI CALTANISSETTA	€ 10.439,42	€ -	€ -	€ -	€ 7.707,96	€ 18.147,38
A.P. DI ENNA	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
A.P. DI RAGUSA	€ 46.397,99	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 46.397,99
A.P. DI SIRACUSA	€ 1.204.231,50	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 1.204.231,50
A.P. DI TRAPANI	€ 9.158,32	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 9.158,32
CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO	€ 46.000,00	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 46.000,00
CITTA' METROPOLITANA DI MESSINA	€ 2.821.721,74	€ -	€ -	€ -	€ 724.399,06	€ 3.546.120,80
CITTA' METROPOLITANA DI CATANIA	€ 3.570.460,20	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 3.570.460,20
TOTALE	€ 7.821.160,62	€ -	€ -	€ -	€ 732.107,02	€ 8.553.267,64

Fonte: Corte dei conti, Sezione delle Autonomie – dati in euro.

Tali dati, comparati con quelli degli esercizi precedenti, non possono che destare notevole preoccupazione, in quanto da un lato sono sintomatici delle crescenti difficoltà finanziarie in cui si dibattono gli Enti locali intermedi, dall'altro evidenziano una non adeguata applicazione dei principi della contabilità armonizzata, che hanno invece imposto la costituzione di appositi fondi, quali quello per spese legali, i cui accantonamenti dovrebbero contribuire a ridurre l'impatto negativo delle soccombenze nei contenziosi passivi, previa ricognizione del contenzioso pendente e stima prognostica delle probabilità di soccombenza.

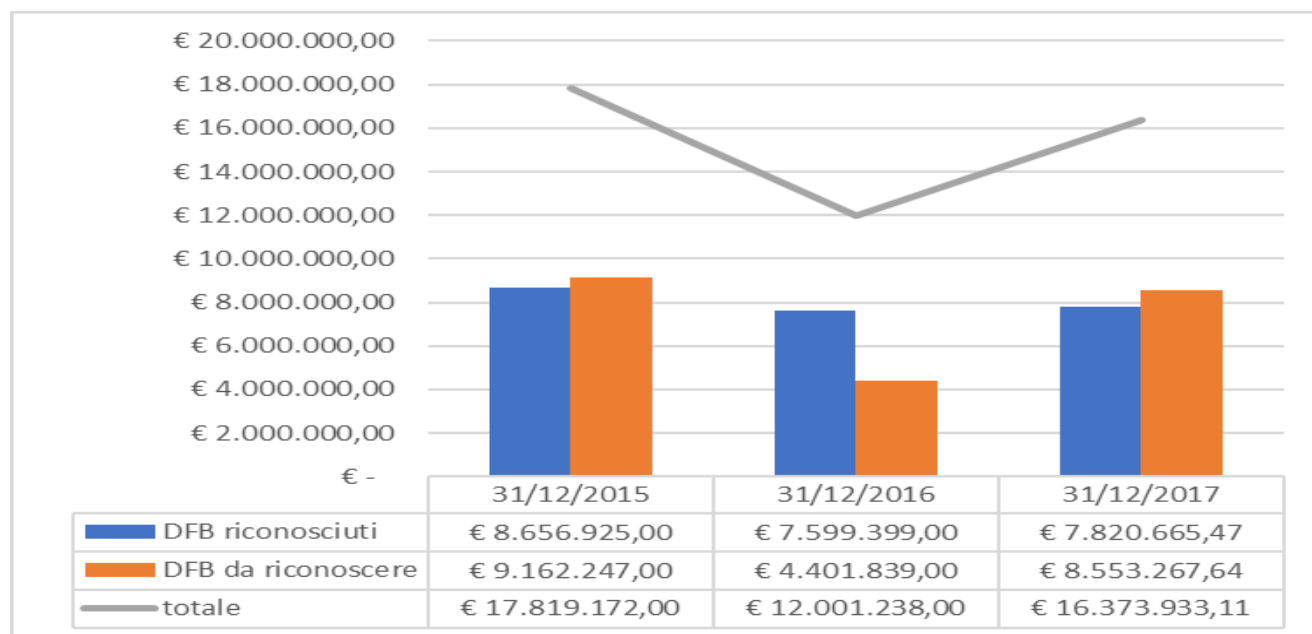
Ne consegue che, verosimilmente, le limitate disponibilità finanziarie hanno indotto gli Enti di area vasta ad accantonare stanziamenti inadeguati rispetto alla mole del contenzioso passivo, operando una valutazione approssimativa sugli esiti infausti delle controversie. Nelle tabelle successive si espongono le risultanze in dettaglio per singolo ambito provinciale, dalla cui analisi vengono messe in luce le criticità emerse nel corso dell'esercizio 2018, a comprova delle incipienti sofferenze finanziarie in cui versano.

Tabella 14.1.9 - Debiti fuori bilancio - esercizio 2017 - suddivisione territoriale - riconosciuti nell'esercizio e da riconoscere a fine periodo

Ente	debiti fuori bilancio (DFB) riconosciuti nell'esercizio 2017	debiti fuori bilancio (DFB) ancora da riconoscere a fine esercizio 2017
A.P. DI AGRIGENTO	€ 771.504,33	€ 112.751,45
A.P. DI CALTANISSETTA	€ 115.504,35	€ 18.147,38
A.P. DI ENNA	€ 102.942,44	€ -
A.P. DI RAGUSA	€ 16.997,87	€ 46.397,99
A.P. DI SIRACUSA	€ 794.269,35	€ 1.204.231,50
A.P. DI TRAPANI	€ 133.959,73	€ 9.158,32
CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO	€ 150.319,00	€ 46.000,00
CITTA' METROPOLITANA DI MESSINA	€ 745.882,57	€ 3.546.120,80
CITTA' METROPOLITANA DI CATANIA	€ 4.989.285,83	€ 3.570.460,20
TOTALE	€ 7.820.665,47	€ 8.553.267,64

Fonte: Corte dei conti, Sezione delle Autonomie

Grafico 14.1.1 - Andamento dei Debiti fuori bilancio nel triennio 2015-2017



Fonte: Corte dei conti, Sezione delle Autonomie

Alla luce del contesto caratterizzato da una progressiva riduzione delle entrate etero determinate e da equilibri di bilancio sempre più precari, tanto che nel corso del 2018 va rilevato l'intervenuto dissesto del libero Consorzio comunale di Siracusa (peraltro anche il dissesto, diversamente da quanto avviene nei Comuni, che sono titolari di entrate proprie, allo

stato rende difficile individuare le condizioni che consentano la risoluzione dei gravi problemi strutturali e possano condurre all'approvazione di un bilancio stabilmente riequilibrato), particolare attenzione merita l'analisi di sostenibilità finanziaria nel medio e lungo periodo delle spese di carattere permanente, per la loro peculiare attitudine lesiva nei confronti degli equilibri di bilancio, anche futuri, già pregiudicati dal trend di riduzione delle entrate.

La programmazione di tali spese, infatti, non può prescindere da una preliminare disamina degli effettivi fabbisogni, in un'ottica di razionale ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, dal principio di selettività e di adeguato accesso dall'esterno e da una valutazione di conformità rispetto alle prescrizioni legislative di riferimento, soprattutto nella delicata materia del personale.

Si rammenta che, ai fini dell'individuazione del personale in esubero dei liberi Consorzi comunali da destinare alle procedure di mobilità obbligatoria, l'art.2 della L.R. n. 27/2016, dopo aver fissato i criteri di riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali (come noto, in misura corrispondente alla spesa del personale di ruolo al 31 dicembre 2015 ridotta complessivamente del 15 per cento), ha anche introdotto, al comma 2, una complessa procedura ai fini dell'individuazione del personale ex provinciale da destinare alle procedure di mobilità.

L'art. 3, comma 22, della medesima legge regionale aveva conseguentemente posticipato l'avvio dei percorsi di stabilizzazione del personale precario alla conclusione delle procedure previste dal prefato art.2, subordinandolo comunque alla verifica della sussistenza dei presupposti.

Tale blocco delle assunzioni era stato ritenuto da questa Corte applicabile fino alla conclusione delle procedure di ricollocazione del personale in esubero dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane, onde evitare che, nelle more della definizione del processo di riordino, suscettibile di modificare le attribuzioni e le funzioni degli enti interessati, potessero essere avviate procedure di assunzione di personale a tempo indeterminato all'interno degli enti locali, senza che siano stati compiutamente definiti i compiti a ciascuno degli stessi assegnati e l'eventuale riassorbimento di possibili esuberi, allo scopo di garantire corrispondenza tra risorse umane, finanziarie e strumentali e funzioni da svolgere, come prescritto dall'art. 119, comma 4, della Costituzione.

La materia, tuttavia, è stata oggetto di modifica normativa, in forza del disposto dell'art. 26 della citata L.R. 8 maggio 2018 n.8³⁹⁴, che ha consentito l'avvio dei percorsi di stabilizzazione di cui ai commi 1 e 2 del menzionato art. 3, nonché quelli di cui all'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, novellando così l'originaria impostazione normativa.

La disciplina introdotta è stata altresì oggetto di un recente intervento legislativo, nell'ottica di favorire le procedure di stabilizzazione, in forza delle previsioni dell'art. 22, comma 2, della L.R. 22 febbraio 2019 n. 1, a mente del quale *“Le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge regionale n. 27/2016 e di cui all'articolo 26, comma 6, della legge regionale 8 maggio 2018 n. 8 sono da intendersi relative a procedure di reclutamento straordinario volte al superamento del precariato storico, che prescindono dalle procedure rivolte all'esterno e sono interamente riservate ai soggetti richiamati nel medesimo articolo 26”*. Il legislatore regionale ha quindi voluto dare un impulso univoco per eliminare l'inveterato fenomeno del precariato dagli enti locali, introducendo una norma di interpretazione autentica che elimini in radice i dubbi esegetici sulla specialità delle procedure di stabilizzazione e ne favorisca quindi la realizzazione.

In tale ambito le assegnazioni delle risorse finanziarie ripartite in favore degli Enti di area vasta per il personale precario nell'anno 2018 ammontano complessivamente ad euro 4.909.870,55, rispetto all'importo di euro 4.977.123,00 assegnato nel 2016, e le tabelle seguenti riassumono la ripartizione per ciascun ambito provinciale, sottolineandosi che l'erogazione dei fondi regionali assegnati ha avuto luogo in quattro trimestralità, ed è stata assicurata quasi integralmente nel corso del medesimo esercizio finanziario 2018, con sufficiente tempestività tra impegni e pagamenti.

³⁹⁴ L.R. 8 maggio 2018 art 26 comma 1: “1. In armonia con le disposizioni recate dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 e dalla relativa disciplina di attuazione, il comma 22 dell'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27 è sostituito dal seguente: "22. Nelle more dell'individuazione degli esuberi di personale di cui alle procedure previste dall'articolo 2 sono consentiti i percorsi di stabilizzazione di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo nonché ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.”.

Tabella 14.1.10 - Enti di area vasta -**Piano di riparto Fondo ex Art. 30, comma 7 L.R. 5/2014**

Ente	piano di riparto
Ex Prov. Reg.le di Agrigento	€ 1.052.868,62
Ex Prov. Reg.le di Caltanissetta	€ 18.936,12
Ex Prov. Reg.le di Catania	€ 609.919,50
Ex Prov. Reg.le di Enna	€ 861.515,07
Ex Prov. Reg.le di Messina	€ 594.904,07
Ex Prov. Reg.le di Palermo	€ -
Ex Prov. Reg.le di Ragusa	€ -
Ex Prov. Reg.le di Siracusa	€ -
Ex Prov. Reg.le di Trapani	€ 1.771.727,17
Totale	€ 4.909.870,55

Fonte: Assessorato autonomie locali - dati in euro

Tabella 14.1.11 - Enti di area vasta - Fondo ex Art. 30, comma 7 L.R. 5/2014 - Liquidazioni

Ente	piano di riparto	acconto liquidato	saldo da erogare
Ex Prov. Reg.le di Agrigento	€ 1.052.868,62	€ 525.468,01	€ 527.400,61
Ex Prov. Reg.le di Caltanissetta	€ 18.936,12	€ 14.148,91	€ 4.787,21
Ex Prov. Reg.le di Catania	€ 609.919,50	€ 609.919,50	€ -
Ex Prov. Reg.le di Enna	€ 861.515,07	€ 861.515,07	€ -
Ex Prov. Reg.le di Messina	€ 594.904,07	€ 594.904,07	€ -
Ex Prov. Reg.le di Palermo	€ -	€ -	€ -
Ex Prov. Reg.le di Ragusa	€ -	€ -	€ -
Ex Prov. Reg.le di Siracusa	€ -	€ -	€ -
Ex Prov. Reg.le di Trapani	€ 1.771.727,17	€ 1.771.727,17	€ -
Totale	€ 4.909.870,55	€ 4.377.682,73	€ 532.187,82

Fonte: Assessorato autonomie locali - dati in euro

Sul piano istituzionale, non si registrano novità di rilievo sull'iter di attuazione della riforma degli Enti di area vasta regionali, introdotta dalla L.R. n. 15/2015, che assume quale suo presupposto la compiuta definizione dei criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali tra i vari livelli di governo locale, secondo quanto previsto dall'art. 15 dello Statuto.

L'impianto normativo originario delineato dal legislatore regionale è stato oggetto di ripetute modifiche, che ne hanno ridisegnato l'assetto, restando tali Enti ancora affidati tuttavia ad una gestione provvisoria che, in aggiunta alla situazione sin qui descritta di crisi finanziaria, ne rendono problematica l'attività.

Va menzionata, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 4-20 luglio 2018, in forza della quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. da 1 a 6 e 7, lettere b), c) ed e) della legge regionale 11 agosto 2017, n. 17 (*Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano*). Con tale decisione il Giudice delle Leggi ha riconfermato la competenza legislativa statale in materia di istituzione dell'ente territoriale Città metropolitana, che non potrebbe avere modalità di disciplina e struttura diversificata da Regione a Regione senza porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali. Ha inoltre precisato che l'intervento di riordino di Province e Città metropolitane, operato con la citata legge n. 56/2014, rientra nella competenza esclusiva statale e, segnatamente, nella materia "*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*", ex art. 117, secondo comma, lettera p) della Carta costituzionale. Conseguentemente la disciplina previgente è stata rimodulata con la recente legge regionale 29 novembre 2018 n. 23, che ha conformato la regolamentazione delle elezioni e della composizione degli organi degli Enti intermedi ai dettami fissati dalla Corte costituzionale nella suddetta pronuncia.

Non può quindi sottacersi l'urgenza di definire il processo di riforma degli Enti di area vasta, dando attuazione agli adempimenti previsti dalla richiamata legge regionale 4 agosto 2015 n. 15, affinché venga finalmente a cessare l'attuale regime provvisorio, affidato a reiterate gestioni commissariali, vengano definite competenze e risorse finanziarie, evitando il crescente deterioramento degli equilibri di bilancio e le attuali logiche emergenziali, tenendo conto anche dei precisi ed uniformi orientamenti in materia enucleati in sede di giudizi di legittimità costituzionale.

In tale ottica va certamente valutata positivamente l'iniziativa assunta dall'Assessore regionale alle Autonomie Locali ed alla Funzione Pubblica di costituire un gruppo di lavoro tecnico per approfondire la tematica delle funzioni dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, allo scopo di individuare le maggiori criticità nell'espletamento dei compiti

attribuiti dalla L.R. n. 15/2015 ed avvistare i possibili percorsi per il loro superamento, raccomandandosi tuttavia l'esigenza di ridare in tempi brevi stabilità di *governance* e competenze agli Enti di area vasta, al fine di ripristinare condizioni di certezza delle funzioni assegnate ed un livello di adeguata erogazione dei servizi in favore dei cittadini.

14.2 Quadro conoscitivo di sintesi sullo stato finanziario dei Comuni.

Anche il livello comunale è parimenti connotato da una condizione di notevole sofferenza che investe tutta la finanza locale siciliana, sia per il permanere di una congiuntura economica di sostanziale stagnazione, sia per il crescente emergere di passività, spesso risalenti nel tempo, che la cogente disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili sta facendo affiorare inesorabilmente, a seguito della più penetrante applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011, pur emergendo qualche timido segnale di miglioramento in alcuni indicatori finanziari rispetto all'esercizio finanziario precedente.

A livello complessivo, si registra nell'anno 2018 un incremento positivo nel trend delle riscossioni correnti, che ammontano ad euro 4.472.414.114,22, segnando quindi una crescita pari al 7,96% rispetto al 2017 (euro 4.142.537.659,06), che coinvolge tutte le tipologie di entrate correnti (entrate tributarie, extratributarie e trasferimenti correnti), come si evince dal dettaglio esposto in tabella. Pare utile anche fornire un quadro dell'evoluzione delle entrate correnti nel più ampio arco temporale 2013/2018, dal quale si desume un aumento, seppur modesto delle entrate correnti, che hanno segnato un buon incremento relativamente a quelle tributarie (+ 15%), mentre risultano in diminuzione le entrate da trasferimenti correnti (-9,18%), nonostante l'aumento in valore assoluto registrato nell'esercizio 2018 a confronto del precedente esercizio.

Tabella 14.2.1 – Variazione delle entrate correnti nel biennio 2017/2018

TITOLO ENTRATA	2017	2018	variazione 2018 -17	var.ne % 2018 - 17
Entrate tributarie	€ 2.448.551.319,57	€ 2.574.818.307,28	€ 126.266.987,71	5,16%
Trasferimenti correnti	€ 1.273.091.383,04	€ 1.446.964.631,57	€ 173.873.248,53	13,66%
Entrate extratributarie	€ 420.894.956,45	€ 450.631.175,37	€ 29.736.218,92	7,06%
Totale entrate correnti	€ 4.142.537.659,06	€ 4.472.414.114,22	€ 329.876.455,16	7,96%

Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 05.09.2019 – valori in euro

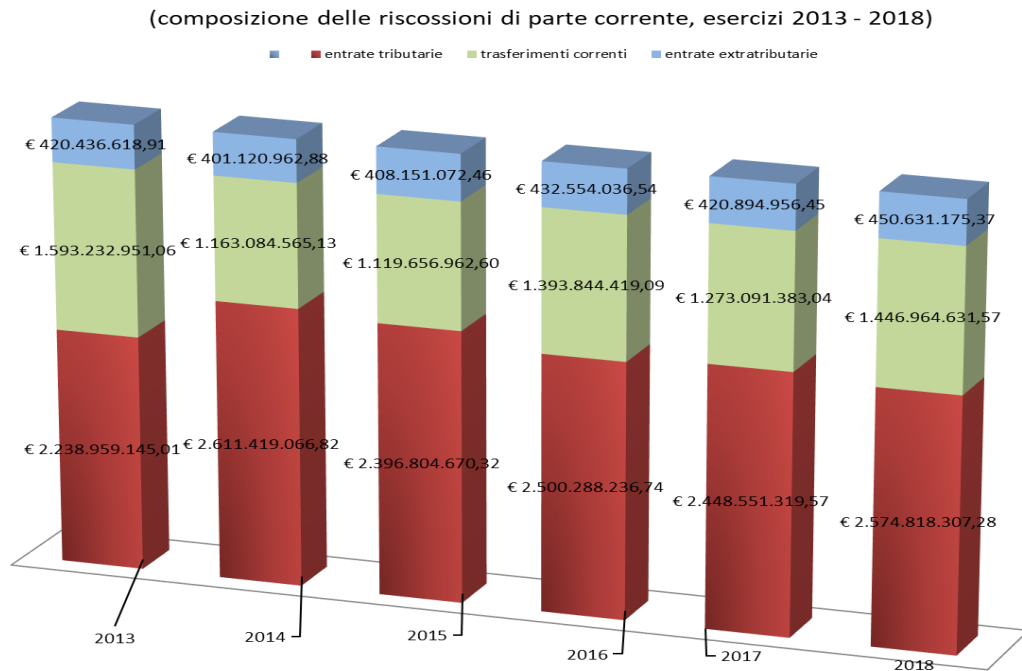
Tabella 14.2.2 – Composizione delle riscossioni di parte corrente nel periodo 2013/2018

TITOLO ENTRATA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var % 13-18
Entrate tributarie	€ 2.238.959.145,01	€ 2.611.419.066,82	€ 2.396.804.670,32	€ 2.500.288.236,74	€ 2.448.551.319,57	€ 2.574.818.307,28	15,00%
Trasferimenti correnti	€ 1.593.232.951,06	€ 1.163.084.565,13	€ 1.119.656.962,60	€ 1.393.844.419,09	€ 1.273.091.383,04	€ 1.446.964.631,57	-9,18%
Entrate extratributarie	€ 420.436.618,91	€ 401.120.962,88	€ 408.151.072,46	€ 432.554.036,54	€ 420.894.956,45	€ 450.631.175,37	7,18%
Totale entrate correnti	€ 4.252.628.714,98	€ 4.175.624.594,83	€ 3.924.612.705,38	€ 4.326.686.692,37	€ 4.142.537.659,06	€ 4.472.414.114,22	5,17%

Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 05.09.2019 – valori in euro

Viene quindi confermata, per effetto delle manovre legislative nazionali di contenimento della spesa pubblica e delle modalità di contabilizzazione del fondo di solidarietà comunale, la tendenza ad una progressiva inversione di andamento tra entrate tributarie e trasferimenti, che pone in luce la necessità che gli enti locali incrementino la loro capacità di riscossione, ancora attestata su percentuali spesso insoddisfacenti. E' di tutta evidenza quindi che, nell'attuale fase congiunturale, soltanto incrementando le limitate capacità di drenaggio della leva fiscale ed extratributaria, unitamente ad una razionalizzazione della spesa, può essere mantenuto l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio, in presenza di minori entrate scaturenti dalle risorse etero determinate, ma tale mutamento di prospettiva, che si va consolidando, presuppone che gli enti locali siano in grado di adottare idonee misure organizzative volte all'incremento della riscossione delle entrate proprie ed alla lotta contro l'evasione e l'elusione tributaria, anche mediante il ricorso ad azioni coattive, in modo da poter disporre delle provviste finanziarie necessarie a garantire i servizi alla collettività.

Grafico 14.2.1 - Comuni Sicilia - Entrate correnti per titolo



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 05.09.2019 – valori in euro

La tabella seguente descrive l'articolazione dei trasferimenti correnti relativi all'esercizio 2018, la cui voce preponderante risulta essere quella dei trasferimenti regionali con una incidenza percentuale del 64,93% assai significativa, evidenziando anche la significativa minore incidenza di quelli statali.

Tabella 14.2.3 - Composizione in percentuale dei trasferimenti correnti - esercizio 2018

TITOLO 2: TRASFERIMENTI CORRENTI	2018	COMPOSIZIONE IN PERCENTUALE
TRASFERIMENTI ERARIALI	€ 498.856.518,18	34,48%
TRASFERIMENTI REGIONALI	€ 939.539.761,17	64,93%
ALTRI TRASFERIMENTI	€ 8.568.352,22	0,59%
TOTALE TITOLO II	€ 1.446.964.631,57	100,00%

Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 05.09.2019 – valori in euro

Per effetto dell'entrata a regime dei principi dell'armonizzazione contabile, che impone (art. 179, comma 2, lett. c-bis del TUEL) l'allineamento temporale tra l'accertamento

dell'amministrazione ricevente e l'impegno di quella erogante, assume quindi rilevanza la velocità di riscossione dei trasferimenti regionali. L'esercizio 2018 ha messo in luce che il 64,65% dei trasferimenti regionali è stato riscosso nel corso dell'esercizio, con un miglioramento rispetto ai pregressi esercizi.

Pur quindi in un quadro di lento e graduale incremento della velocità di riscossione, permangono ancora elementi di vischiosità nel sistema dei trasferimenti regionali, quali le tempistiche di erogazione da parte della Regione, che talvolta, soprattutto in presenza di liquidazioni disposte in contiguità alla chiusura dell'esercizio, si concludono nell'esercizio successivo, le distonie temporali tra la fase del riparto - di competenza dell'Assessorato regionale delle Autonomie Locali - e quella del pagamento effettivo, il ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio regionale, con la conseguenza che solo a maggio vengono approvate la legge di stabilità regionale e la legge di bilancio, sulla scorta delle quali è possibile procedere all'individuazione delle risorse finanziarie regionali da trasferire ai Comuni a valere del Fondo autonomie locali.

Rimangono nelle fasi di spesa antecedenti alla liquidazione, rallentamenti legati alla determinazione dei criteri di riparto, agli articolati meccanismi di compensazioni e di recuperi di crediti a valere sui trasferimenti, soprattutto nell'ambito delle anticipazioni per il servizio integrato ambientale, al computo delle c.d. riserve, che ritardano significativamente i tempi di riparto delle risorse: tuttavia va evidenziato positivamente che l'esercizio 2018 ha messo in luce una contrazione nei tempi di erogazione rispetto ai passati esercizi.

Occorre ancora segnalare che, in forza del disposto dell'art. 14, comma 1, della L.R. 8 maggio 2018 n. 8, è stato avviato un percorso diretto alla semplificazione dei criteri di riparto del Fondo delle autonomie locali. I nove criteri precedentemente previsti sono stati infatti circoscritti a due, quello della spesa storica e quello della popolazione residente, in modo da velocizzare l'assegnazione delle somme agli enti locali e avendo riguardo a modalità selettive che assicurino, da una parte, il sostegno agli enti con maggiori difficoltà finanziarie e, dall'altro, individuino settori virtuosi da incentivare, quali l'incremento delle entrate proprie, lo svolgimento delle funzioni in forma associata o l'attivazione di risorse comunitarie.

Nella Tabella 11.2.4 sono riportati i dati aggregati per provincia, dalla disamina dei quali si può evincere che le percentuali di riscossione in conto competenza dei trasferimenti risultano molto variabili tra i diversi ambiti provinciali e, scendendo ad un livello ancora più analitico, anche tra i diversi comuni, i cui dati, va sottolineato, non sono ponderati con la "dimensione"

del trasferimento. In particolare, la percentuale si appalesa migliore nei Comuni della provincia di Palermo (72,26%), mentre una minore efficacia emerge nell'ambito dei Comuni della provincia di Enna (49,51%), demarcando quindi un gap significativo che va evidentemente ricondotto alle differenti capacità organizzative degli enti locali di ottimizzare i tempi per le conseguenti procedure di impegno di spesa.

Tabella 14.2.4 - Percentuale di riscossione dei trasferimenti regionali ai comuni siciliani

Dati raggruppati per ambito provinciale - esercizio 2018

Provincia di riferimento	A = Accertamenti	R = Riscossioni in c/competenza	percentuale di riscossione R/A
AGRIGENTO	€ 64.195.443	€ 41.792.429	65,10%
CALTANISSETTA	€ 33.585.378	€ 18.497.829	55,08%
CATANIA	€ 150.861.258	€ 102.870.507	68,19%
ENNA	€ 37.354.853	€ 18.495.533	49,51%
MESSINA	€ 120.044.131	€ 74.803.451	62,31%
PALERMO	€ 149.443.188	€ 107.985.182	72,26%
RAGUSA	€ 34.540.240	€ 22.344.002	64,69%
SIRACUSA	€ 27.108.590	€ 18.842.196	69,51%
TRAPANI	€ 63.729.842	€ 34.578.480	54,26%
TOTALE	€ 680.862.923	€ 440.209.609	64,65%

Fonte: Corte dei conti, banca dati BDAP

Passando all'analisi delle spese di natura continuativa, pare utile prendere in esame i valori della compartecipazione regionale agli oneri del personale precario prevista dall'art. 30, commi 7 e segg., della legge regionale n. 5/2014, sotto forma, inizialmente, di contributo per la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

La tabella seguente riporta la consistenza numerica del personale precario nel corso dell'esercizio finanziario 2018 in servizio presso tutti gli enti locali siciliani e le unioni di comuni e il corrispondente riparto delle assegnazioni regionali distinto per tipologia di enti beneficiari per un costo complessivo di euro 181.900.000,00.

Tabella 14.2.5 - Fondo ex. Art. 30, comma 7 L.R. 5/2014 - esercizio 2018

Tipologia Ente	unità personale al 31.12.18	piano di riparto
Totale Comuni	12.756	€ 176.927.959,08
Totale Province	537	€ 4.909.870,55
Totale Unione dei Comuni	8	€ 62.170,37
Totale complessivo	13.301	€ 181.900.000,00

Fonte: Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della funzione pubblica

La consistenza numerica del personale precario al 31 dicembre 2018 risulta pari complessivamente a n. 13.301 unità con una diminuzione minima di 74 unità rispetto all'anno precedente, circostanza emblematica del permanere del fenomeno del precariato, che dovrebbe tendere a circoscriversi nel breve-medio periodo in applicazione delle norme prima citate, recentemente introdotte dal legislatore regionale proprio nell'ottica di favorire ed incentivare la definizione delle procedure di stabilizzazione.

Nella consapevolezza che vadano trovate soluzioni per il graduale riassorbimento del personale precario, in presenza dei relativi fabbisogni e delle disponibilità finanziarie, va tuttavia raccomandata particolare ponderazione nell'assunzione di determinazioni che comportino una stabile e duratura espansione della spesa corrente, soprattutto a carico di quegli enti locali che già presentano problematiche finanziarie di natura strutturale e difficoltà nell'adempiere alle proprie obbligazioni ordinarie (enti in dissesto, in piano di riequilibrio finanziario pluriennale o che comunque presentino gravi disavanzi).

La tabella successiva mette a fuoco la ripartizione delle assegnazioni ai Comuni per ambito provinciale, dove spicca l'assegnazione in favore dei Comuni del messinese, sottolineandosi che anche quest'anno la liquidazione delle somme stanziata ha avuto luogo quasi integralmente nel corso dell'esercizio finanziario, in quattro distinte trimestralità.

Tabella 14.2.6 - Fondo ex. Art. 30, comma 7 L.R. 5/2014 - esercizio 2018 - liquidazioni ai Comuni

Provincia	piano di riparto	acconto liquidato	saldo da erogare
Agrigento	€ 27.024.099,60	€ 25.672.428,18	€ 1.351.671,42
Caltanissetta	€ 4.515.572,23	€ 4.146.999,48	€ 368.572,75
Catania	€ 28.138.643,70	€ 26.942.931,07	€ 1.195.712,63
Enna	€ 9.120.130,70	€ 8.633.254,81	€ 486.875,89
Messina	€ 42.170.394,31	€ 39.123.911,86	€ 3.046.482,45
Palermo	€ 38.975.139,99	€ 34.248.847,53	€ 4.726.292,46
Ragusa	€ 629.917,95	€ 571.729,14	€ 58.188,81
Siracusa	€ 3.325.175,09	€ 3.244.486,79	€ 80.688,30
Trapani	€ 23.028.885,51	€ 18.865.914,85	€ 4.162.970,66
Totale	€ 176.927.959,08	€ 161.450.503,71	€ 15.477.455,37

Fonte: Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica

Molto più contenuti risultano gli importi assegnati in favore delle Unioni di comuni, che risultano pari ad euro 62.170,37.

Tabella 14.2.7 - Unioni di comuni - Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 30, comma 7 L.R. 5/14 - esercizio 2018

importo ripartito	acconto liquidato	saldo da erogare
€ 62.170,37	€ 54.285,07	€ 7.885,30

Fonte: Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica

Si rammenta inoltre che la legge regionale n. 27/2016, all'art. 3, nel ridefinire la disciplina in materia di proroghe e stabilizzazione dei lavoratori precari, ha anche introdotto novità sull'assegnazione dei contributi regionali relativi alla spesa connessa ai lavoratori con contratto a tempo determinato, assicurando il finanziamento delle spese per il personale precario degli enti locali, con le seguenti modalità di copertura:

- in parte a valere del Fondo specifico, istituito dall'art.30, comma 7, della L.R. 5/2014, di cui si è precedentemente riferito, che assegna le risorse agli enti sulla base del contributo

concesso dalla Regione, alla data del 31 dicembre 2013, per ogni singolo lavoratore, nel limite delle risorse stanziare;

- b) per i Comuni, facendo riferimento alle assegnazioni annuali regionali per la c.d. “*quota complementare*”, corrispondente alla spesa originariamente a carico degli stessi enti;
- c) per gli Enti di area vasta, attingendo ad uno specifico stanziamento regionale per la c.d. “*quota complementare*”, corrispondente alla spesa originariamente a carico di questi enti.

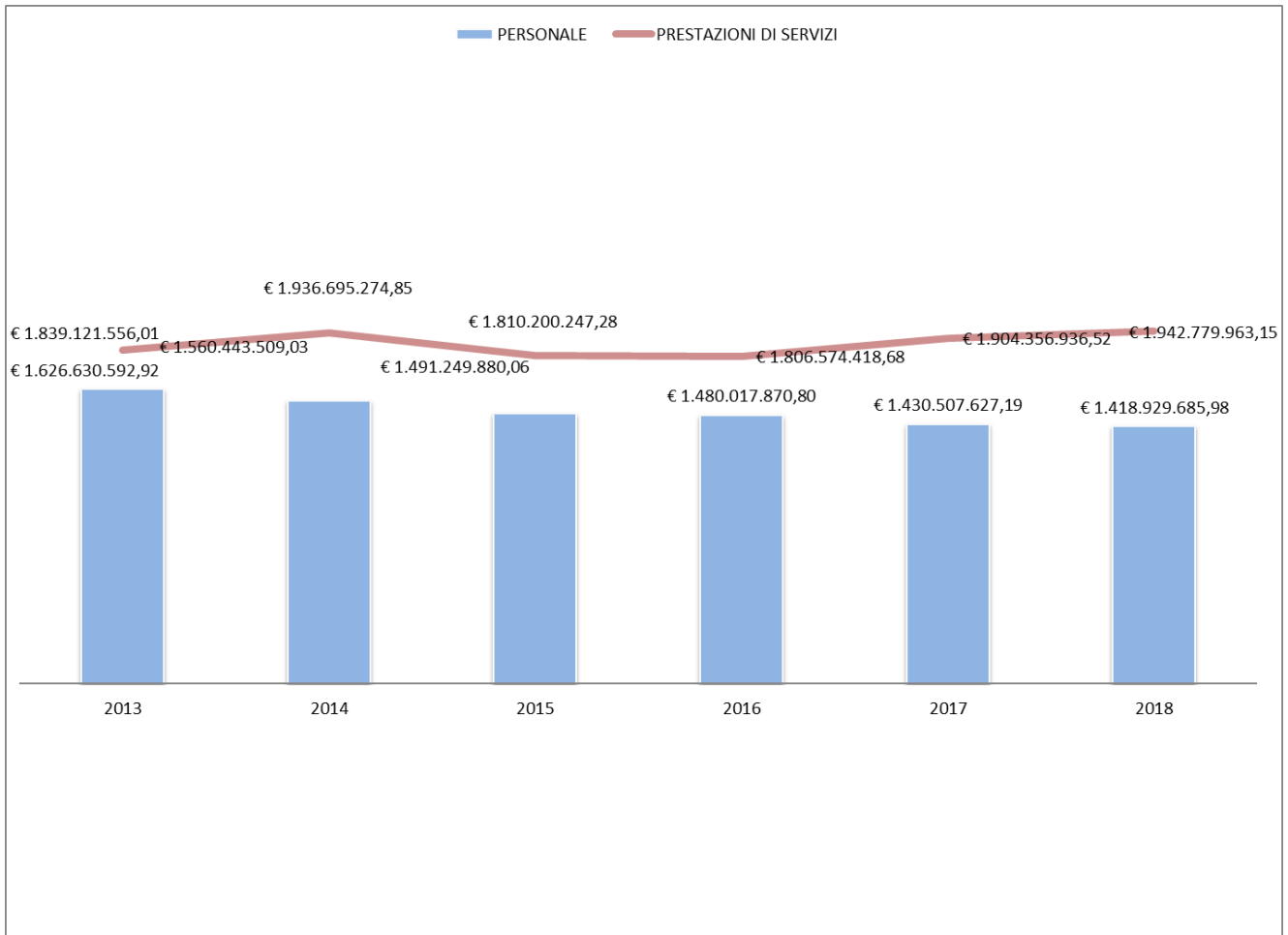
Per quanto concerne l’ammontare complessivo della spesa del personale viene confermata la tendenza ad un lento decremento, in ragione dei vincoli assunzionali introdotti dal legislatore nazionale che, sulla base delle rilevazioni effettuate tramite SIOPE sul campione integrale dei Comuni, tra il 2013 e il 2018 è diminuita del 13% circa, passando da euro 1.626.630.592,92 a euro 1.418.929.685,98.

In tale ambito apprezzabile risulta l’iniziativa assunta dall’Assessorato regionale delle Autonomie Locali di puntare sulla riqualificazione del personale degli enti locali, avviando un programma di formazione ed efficientamento a valere delle risorse destinate al Piano di Rafforzamento Amministrativo (c.d. P.R.A.), gestito dal Dipartimento regionale della Funzione Pubblica con la collaborazione del Formez, che ha consentito di organizzare 11 sedi operative dislocate sull’intero territorio regionale, senza gravare sui precari equilibri dei bilanci degli enti locali.

Per contro, nello stesso arco temporale, continua a registrarsi un elevato livello di spesa per prestazioni di servizi, che, dopo avere fatto registrare nel biennio 2015-2016 un costante decremento, è ulteriormente cresciuto nell’esercizio finanziario 2018, superando il picco registratosi nell’esercizio 2014 ed attestandosi all’importo di euro 1.942.779.963,15, nonostante le politiche di *spending review* che molti enti locali hanno intrapreso.

L’esame comparativo delle due voci di spesa, descritto nella seguente tabella, induce a ritenere che in parte tale crescita potrebbe essere correlata al ricorso sempre più frequente all’esternalizzazione di servizi per attività che, precedentemente, venivano espletate direttamente dal personale dipendente.

Grafico 14.2.2 - andamento spesa del personale / spesa per servizi - Comuni Siciliani - periodo 2013 - 2018



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 5.9.19

Il trend evidenziato trova conferma anche a livello di analisi *pro capite*, atteso che la spesa media a livello regionale per il personale è passata dal 2013 all'anno 2018 da 325,3 a 282,3 euro p.c., a fronte tuttavia di una spesa media nazionale più contenuta, che è passata da 247,4 euro a 227,4 euro p.c., sebbene quest'ultima voce presenti un leggero incremento nell'anno 2018.

Correlativamente la spesa per prestazioni di servizi nello stesso periodo temporale in Sicilia si è incrementata da 367,8 a 386,5 euro p.c., mentre la media italiana si attesta ad euro 227,4: tale andamento si desume agevolmente dalla lettura delle tabelle sotto riportate.

Tabella 14.2.8 – Comuni siciliani – incidenza della spesa del personale e per prestazione di servizi in rapporto alla popolazione residente

Anno	SICILIA				
	POPOLAZIONE al 1° gennaio	SPESA PERSONALE	SPESA PRESTAZIONI DI SERVIZI	SPESA PERSONALE PRO CAPITE	SPESA PER PRESTAZIONI DI SERVIZI PRO CAPITE
2013	4.999.932	€ 1.626.630.592,92	€ 1.839.121.556,01	€ 325,33	€ 367,83
2014	5.094.937	€ 1.560.443.509,03	€ 1.936.695.274,85	€ 306,27	€ 380,12
2015	5.092.080	€ 1.491.249.880,06	€ 1.810.200.247,28	€ 292,86	€ 355,49
2016	5.074.261	€ 1.480.017.870,80	€ 1.806.574.418,68	€ 291,67	€ 356,03
2017	5.056.641	€ 1.430.507.627,19	€ 1.904.356.936,52	€ 282,90	€ 376,61
2018	5.026.989	€ 1.418.929.685,98	€ 1.942.779.963,15	€ 282,26	€ 386,47

Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 5.9.19

**Tabella 14.2.9 - Comuni italiani -
incidenza della spesa del personale in rapporto alla popolazione residente.**

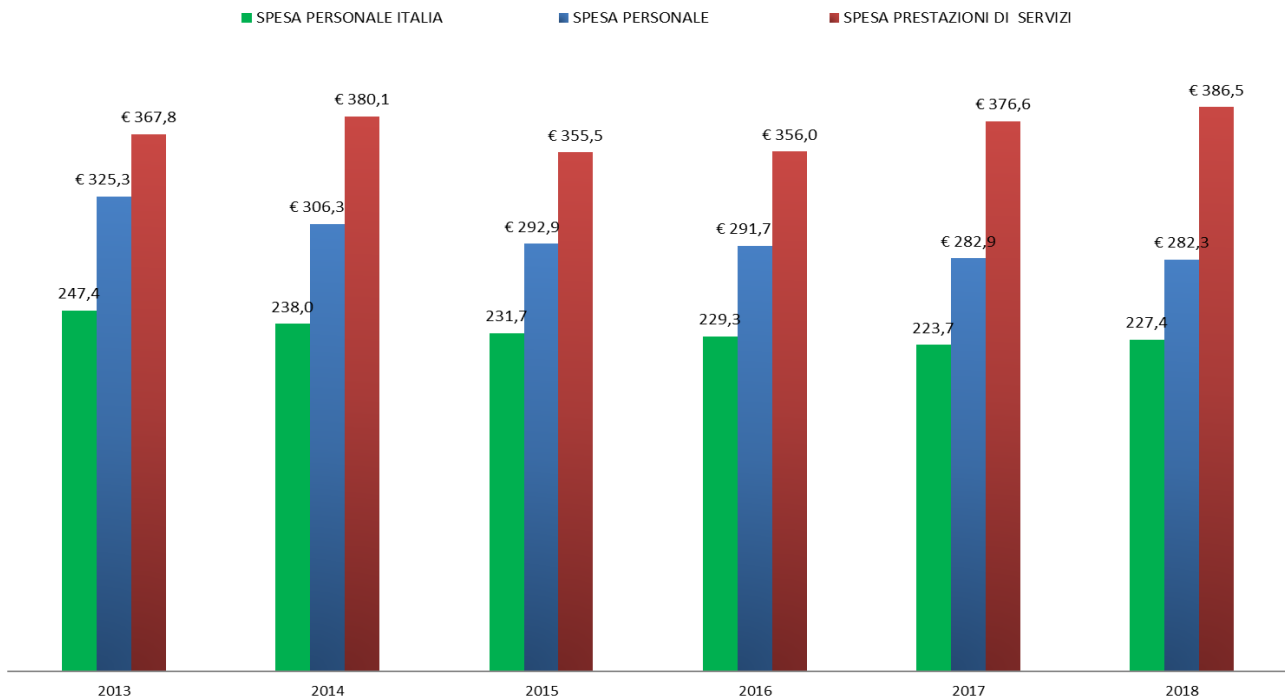
Anno	ITALIA		
	POPOLAZIONE al 1° gennaio	SPESA PERSONALE	SPESA PERSONALE PRO CAPITE
2013	59.685.227	€ 14.767.272.677,36	€ 247,42
2014	60.782.668	€ 14.468.209.554,19	€ 238,03
2015	60.795.612	€ 14.084.340.477,11	€ 231,67
2016	60.665.551	€ 13.909.923.770,58	€ 229,29
2017	60.589.445	€ 13.553.208.329,00	€ 223,69
2018	60.483.973	€ 13.755.634.208,51	€ 227,43

Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 5.9.19

Nonostante quindi le politiche di contenimento attuate, resta sensibile il gap esistente tra l'incidenza della spesa continuativa *pro capite* a livello nazionale e quella regionale in relazione al numero di abitanti residenti, non registrandosi quindi sostanziali margini di recupero, come dimostra il grafico sottostante.

Grafico 14.2.3 - raffronto spesa pro-capite dei Comuni siciliani rispetto al dato nazionale nel periodo 2013-2018.

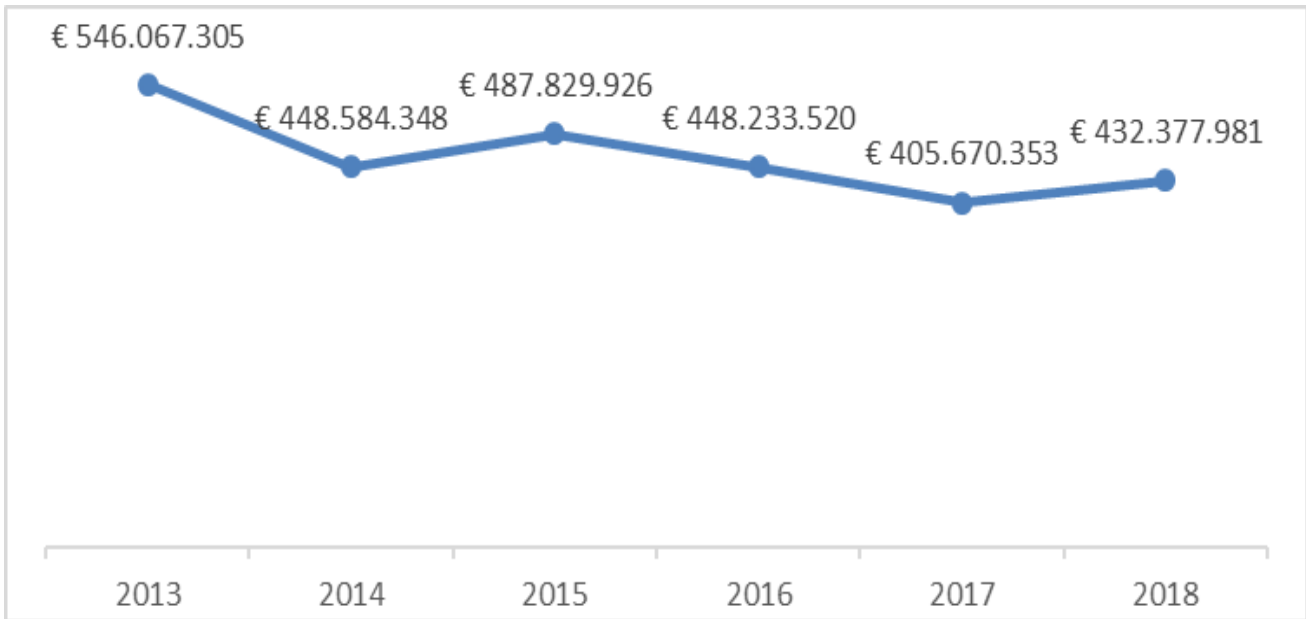
(analisi comparata, pagamenti procapite, esercizi 2013 - 2018)



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 5.9.19

Per quanto concerne il livello di spesa d'investimento, il grafico successivo mette in luce che nei Comuni siciliani, la spesa in conto capitale presenta complessivamente un andamento decrescente nel quinquennio 2013-2018, passando da euro 546.067.305 nel 2013 (109,21 p.c.) all'importo di euro 432.377.981 dell'esercizio 2018 (86,01 p.c.), con una perdita sensibile delle risorse da destinare ad investimenti rispetto a quelle di inizio del periodo preso in esame, anche se nell'ultimo esercizio si è verificato un modesto incremento, in linea con quanto verificatosi a livello nazionale. In tale prospettiva utilmente l'Assessorato regionale delle Autonomie Locali si è attivato per addivenire allo sblocco delle risorse a valere sul Programma di Azione e Coesione (POC 2014/2020) relativamente a programmi di intervento datati non ancora disponibili.

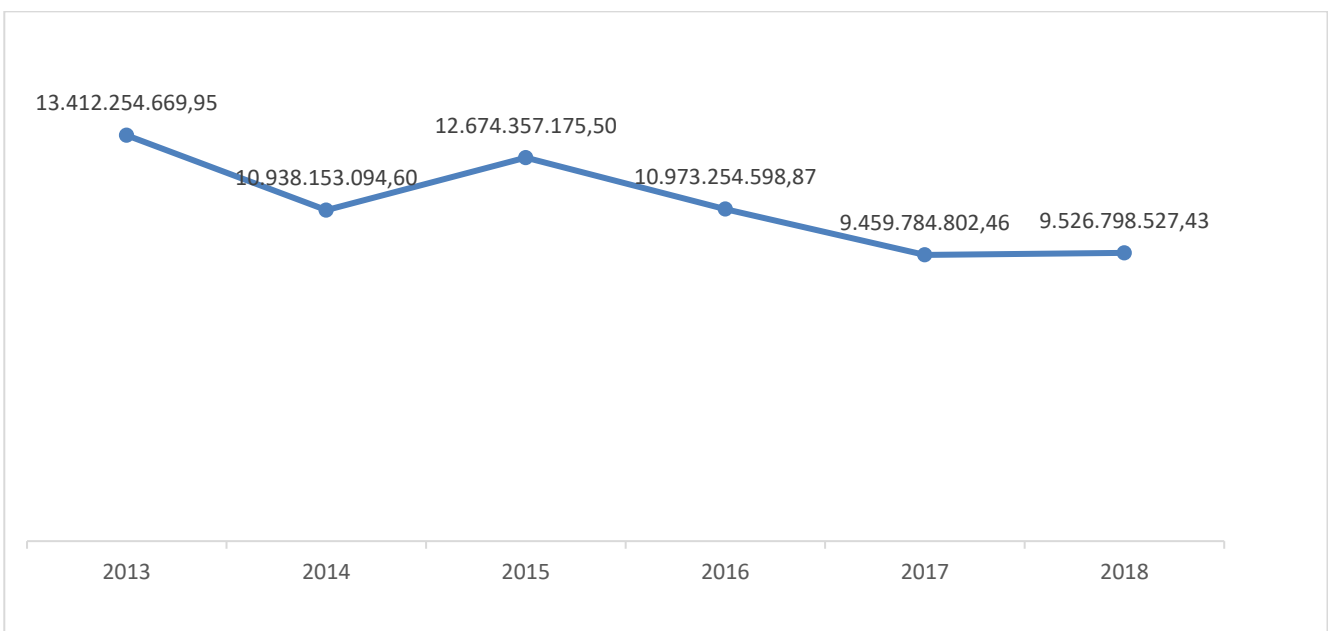
Grafico 14.2.4 - Comuni Siciliani - Pagamenti per spese d'investimento



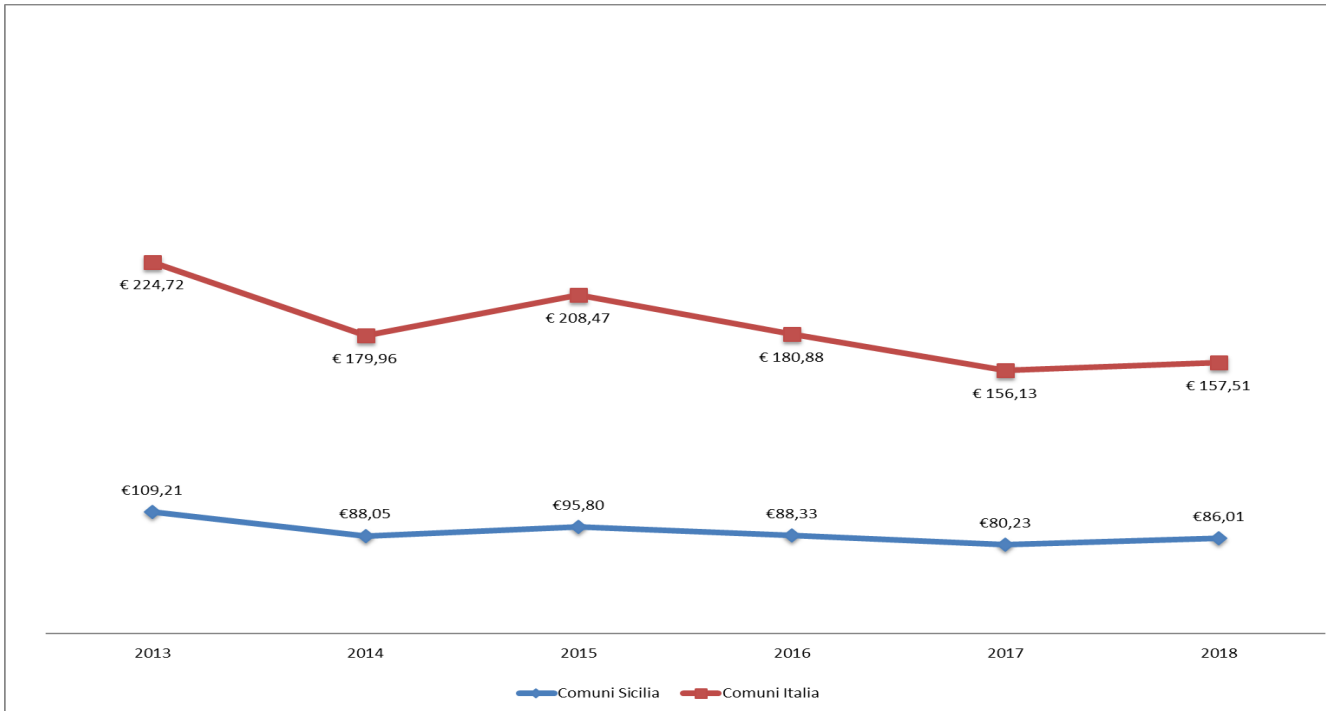
Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 5.9.19

Effettuando un confronto con altre zone geografiche, si delinea, a livello nazionale, un andamento speculare a quello siciliano: la spesa in conto capitale *pro capite* ha registrato una marcata flessione nel 2014 (-19%), confermata nel biennio 2016-2017, dopo una lieve ripresa intervenuta nel 2015, con un leggero incremento nell'esercizio 2018.

Grafico 14.2.5 - Comuni Italiani - Pagamenti per spese d'investimento



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 5.9.19

Grafico 14.2.6 - Comuni - pagamenti in conto capitale *pro capite***Analisi comparata, Italia - Sicilia, trend 2013 - 2018**

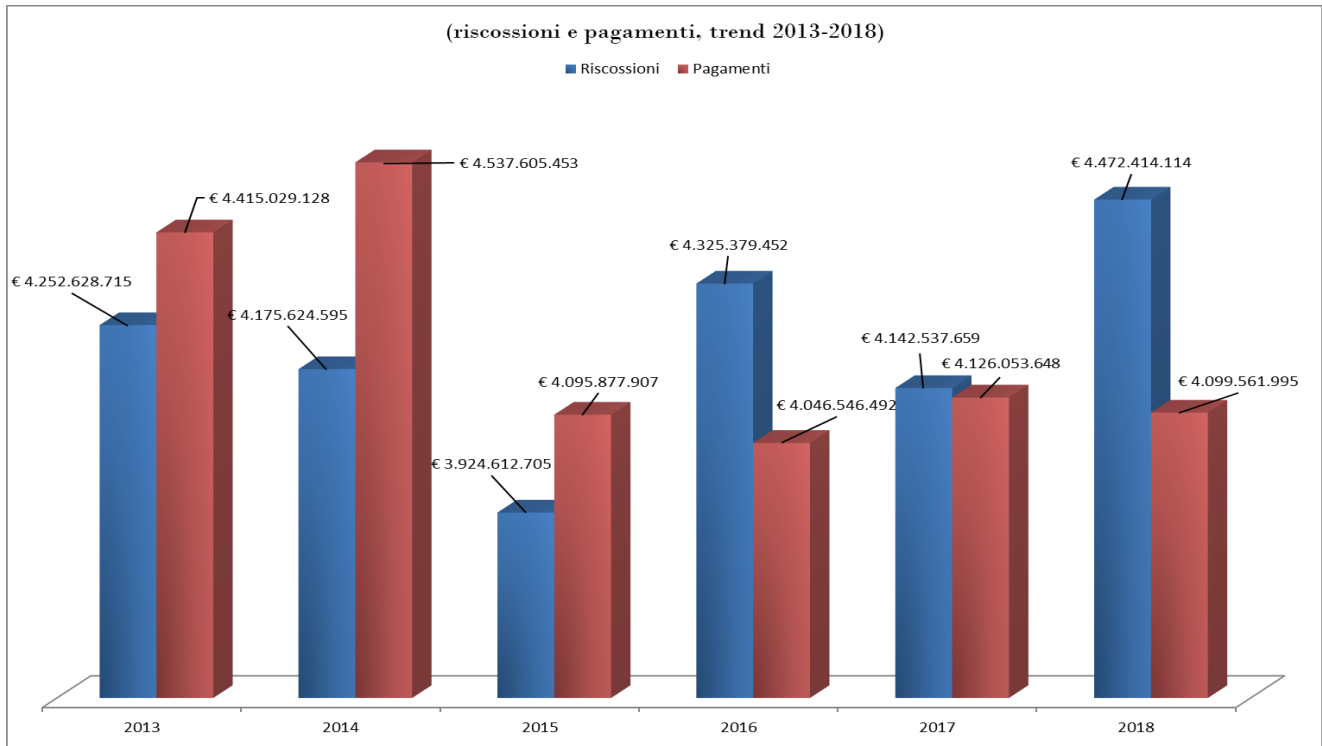
Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 5.9.19

Dai grafici sopra esposti, tuttavia, appare altresì evidente come i livelli di spesa d'investimento, in valore *pro capite*³⁹⁵, registrati a livello nazionale, presentino ancora valori sensibilmente superiori rispetto a quelli riscontrati nei Comuni isolani.

In ogni caso, la forbice esistente tra il dato siciliano rispetto al dato nazionale, che nell'esercizio 2015 aveva toccato il suo massimo (95,8 euro p.c. a fronte di una media nazionale di 208,5 euro p.c.) anche nel 2018 si è gradatamente ridotta passando a 86 euro p.c. a fronte di un valore nazionale di 157,5 euro p.c..

Di particolare rilievo risulta il focus sugli equilibri di bilancio, che negli anni dal 2013 al 2015 hanno evidenziato volumi di spesa corrente costantemente al di sopra di quelli delle entrate, con una forbice che, nel 2015, è risultata pari a -171,3 milioni di euro. In tale ambito si va invece consolidando l'inversione di tendenza iniziata nel 2016, considerato che nell'esercizio finanziario 2018 le entrate correnti superano sensibilmente l'ammontare delle spese correnti, come si desume dal successivo grafico, atteso che le entrate si attestano ad euro 4.472.414.114 a fronte di un importo della spesa corrente di complessivi euro 4.099.561.995.

³⁹⁵ I dati si riferiscono alla popolazione residente al 1° gennaio 2018 secondo l'ultimo aggiornamento prodotto dall'Istat.

Grafico 14.2.7 - Comuni Siciliani - Entrate e spese correnti

Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 5.9.2019 – dati in euro

Va poi monitorato il fenomeno del disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, determinato dalla permanente difficoltà di riscossione delle entrate, nella gestione di competenza che in conto residui, e dall'elevata mole di residui attivi, sia conservati che da riportare, che cagionano una progressiva erosione della liquidità disponibile.

Le rilevanti tensioni di cassa danno frequentemente luogo al massivo ricorso alle anticipazioni di tesoreria, che da temporaneo rimedio per far fronte a momentanee carenze di liquidità, si sono sempre più trasformate in ordinario ed improprio strumento di finanziamento a breve, generando quindi strutturali squilibri di cassa, che si consolidano negativamente nel corso dei successivi esercizi finanziari.

La consistenza di tali anticipazioni registra infatti una crescita costante dal 2013, anche in termini *pro capite*, con un importo che, nei Comuni siciliani, è aumentato da 327 euro p.c. nel 2013 a 505 euro p.c. nel 2017. Iniziali segni di contenimento occorre però sottolineare si sono manifestati nell'esercizio 2018 con un importo complessivo di utilizzo di anticipazioni pari ad euro 2.210.271.378,98 ed un'incidenza pro capite di 440 p.c., come si desume dall'esposta tabella: occorrerà quindi monitorare in sede di controllo finanziario sui prossimi cicli di

bilancio se siamo o meno di fronte ad un auspicabile ridimensionamento del fenomeno, indicativo di un miglioramento degli equilibri di cassa.

Tabella 14.2.10 – Comuni Siciliani – Anticipazione di cassa 2018 *pro capite*

descrizione	importo	descrizione	importo
Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	€ 2.210.271.378,98	incidenza pro capite	440
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	€ 2.292.015.382,64	incidenza pro capite	456

Fonte: Corte dei conti, banca dati Siope - dati aggiornati al 05.09.2019

Migliora anche il dato delle anticipazioni di cassa inestinte a fine esercizio risultato pari a euro -81.744.003,66, determinato dalla somma algebrica dei saldi dei conti “*Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere*” e “*Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere*”, nonché il dato del deficit di cassa, determinato dalla differenza tra incassi e pagamenti, che si riduce sensibilmente rispetto al 2017, attestandosi ad euro 181.716.748,71, al lordo delle anticipazioni inestinte.

Tabella 14.2.11 – Comuni Siciliani – Saldi di cassa

descrizione	importo	descrizione	importo	descrizione	importo
Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	€ 2.210.271.378,98	Totale incassi	€ 9.136.077.732,38	Totale incassi al netto delle anticipazioni	€ 6.925.806.353,40
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	€ 2.292.015.382,64	Totale pagamenti	€ 8.954.360.983,67	Totale pagamenti al netto delle anticipazioni	€ 6.662.345.601,03
Anticipazione inestinte	-€ 81.744.003,66	deficit di cassa al lordo delle anticipazioni	€ 181.716.748,71	deficit di cassa al netto delle anticipazioni	€ 99.972.745,05

Fonte: Corte dei conti, banca dati Siope - dati aggiornati al 05.09.2019

Pur emergendo quindi un importo complessivo delle anticipazioni di tesoreria utilizzate dai comuni inferiore nel corso del 2018 a paragone della quota esponenziale di euro 2.551.533.655,13 del 2017, la tabella susseguente mostra chiaramente che rimane elevata la quota di incidenza sul totale delle riscossioni pari al 24,19%, così come rilevante è il rapporto tra anticipazioni e pagamenti pari al 25,60%, confermando il trend che almeno un pagamento su quattro viene effettuato dalle amministrazioni comunali grazie al ricorso ai fondi scaturenti delle anticipazioni di tesoreria, per sopperire alle criticità incontrate nella riscossione delle entrate e scaturenti dai disallineamenti temporali delle stesse rispetto ai tempi di pagamento.

Tabella 14.2.12 – Comuni Siciliani – Rapporto tra anticipazioni e riscossioni e pagamenti

descrizione	importo	descrizione	importo	descrizione	percentuale
Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	€ 2.210.271.378,98	Totale incassi	€ 9.136.077.732,38	incidenza delle anticipazioni riscosse sul totale delle riscossioni	24,19%
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	€ 2.292.015.382,64	Totale pagamenti	€ 8.954.360.983,67	incidenza delle anticipazioni restituite sul totale dei pagamenti	25,60%

Fonte: Corte dei conti, banca dati Siope - dati aggiornati al 05.09.2019

In termini più generali, la Sezione di controllo ha riscontrato nell'esercizio delle verifiche finanziarie operate ex art. 148-bis del TUEL nell'esercizio 2018, che in molti enti locali continuano a non trovare corretta e piena attuazione i principi dell'armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011, a seguito del recepimento della disciplina normativa, operato in Sicilia con l'art. 1, comma 2, lett. b) della legge regionale 10 luglio 2015 n. 12.

Senza pretendere di potere esaustivamente esporre le criticità più frequentemente riscontrate, alcune tuttavia pare utile che vengano segnalate sia per la loro frequente presenza che per i loro riflessi sulle attività gestionali e sugli equilibri di bilancio.

La più diffusa irregolarità è costituita dalla tardiva approvazione dei documenti contabili (bilancio, rendiconto) rispetto alle scadenze fissate dal TUEL: appare necessario richiamare l'attenzione sulla obbligatorietà del rispetto dei suddetti termini, come recentemente confermato da questa Sezione con la deliberazione n. 149/2019/INPR. Ciò in quanto la rendicontazione, simmetricamente alla tempestiva programmazione per un corretto sviluppo delle politiche di bilancio, rappresenta al contempo la certificazione dei risultati dell'esercizio trascorso, ma anche il presupposto per gli eventuali interventi di variazione delle previsioni del bilancio in corso di gestione. In tale ottica vanno infatti particolarmente evidenziati gli inscindibili principi di continuità del bilancio e quello della prospettiva dinamica dell'equilibrio di bilancio, individuato dalla Corte costituzionale quale continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche.

Conseguentemente qualsiasi verifica non può prescindere da una valutazione unitaria di tutto il ciclo di bilancio, fortemente penalizzato dalla diffusa prassi di tardiva approvazione dei documenti contabili, spesso operata anche in presenza di commissari *ad acta*.

Il ritardo in questo adempimento deve essere considerato una criticità nodale nell'ordinato svolgersi del ciclo di bilancio la cui gravità si misura, indirettamente, anche nelle conseguenze

previste dall'art. 243, comma 6, TUEL che assoggetta gli enti ritardatari, in via provvisoria, ai controlli centrali previsti per gli enti strutturalmente deficitari, in materia di copertura di alcuni servizi (si vedano in proposito le istruzioni di cui al decreto del Ministero dell'Interno 23 aprile 2018). A parte gli interventi surrogatori nei casi di inadempienze di particolare gravità (art. 141 TUEL), vale ricordare le misure sanzionatorie statuite dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, in caso di mancato invio nei termini ivi stabiliti dei documenti contabili.

Altro rilievo ricorrente si rinviene nella non corretta costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che frequentemente presenta accantonamenti insufficienti rispetto alla crescente mole dei residui attivi, molto spesso vetusti e di difficile esigibilità, nonché modalità di determinazione che non tengono conto di tutte le tipologie di entrate. La giurisprudenza contabile ha più volte precisato che il FCDE costituisce, ai sensi dell'art. 167, comma 2, del TUEL, una quota accantonata del risultato di amministrazione e che eventuali errate determinazioni o la sottostima di esso sono destinate ad incidere sul risultato finale di amministrazione, alterandone la trasparenza, la veridicità e l'attendibilità.

Il ridimensionamento di questa fondamentale posta contabile impedisce dunque una corretta svalutazione dei crediti, contabilizzati integralmente nel conto del bilancio, anche se di dubbia e difficile esazione (principio contabile applicato 3.3), generando un'indebita capacità di spesa, non supportata da entrate effettive.

Sulla scorta di tali principi, una notazione particolare merita la sempre più diffusa applicazione tra gli enti locali delle disposizioni dell'art. 2, comma 6, del d.l. n.78/2015, con il ricorso all'utilizzo di una parte della quota accantonata a titolo di Fondo anticipazioni di liquidità (FAL), a seguito dell'erogazione effettuata dalla Cassa Depositi e Prestiti, nel risultato di amministrazione ai fini della costituzione del FCDE.

In ordine a tali modalità di sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità, pur non disconoscendo che tale facoltà discende dalla fonte normativa sopra richiamata, suffragata dalla norma interpretativa di cui all'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017 n. 205, non possono sottacersi ragioni di cautela nell'operare una massiccia traslazione degli accantonamenti del FAL all'interno del FCDE, in quanto un eccessivo depauperamento del primo Fondo per un titolo diverso dall'avvenuto rimborso dell'anticipazione di liquidità, può ampliare indirettamente il *plafond* di spesa delle Amministrazioni locali o generare un aumento artificioso dell'avanzo disponibile, prefigurando anche profili di dubbia costituzionalità per la violazione dei principi di cui agli artt. 81 e 91, comma 1 Cost., tanto che con ordinanza n.

5/2019/EL le Sezioni riunite della Corte in sede giurisdizionale in speciale composizione hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale del prefato art. 2, comma 6, del d.l. 19 giugno 2015 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015 n. 125, come interpretato autenticamente dell'art. 1, comma 814, della l. 27 dicembre 2017 n. 205 in relazione gli artt. 3, 81, 97, comma 1, 119, comma 6, e 136 della Carta Costituzionale.

Si reputa quindi necessario rassegnare la problematicità di tali traslazioni contabili, che pare prudente non incrementare nelle more della prossima decisione del Giudice delle Leggi.

Tematica fondamentale nello scenario della finanza locale è quella della difficoltà nella riscossione delle entrate proprie, da cui scaturiscono le criticità connesse al ricorso alle anticipazioni di tesoreria, alla crescente mole dei residui attivi e passivi per le difficoltà costanti di pagare per tempo i fornitori ed agli squilibri di cassa, che frequentemente diventano strutturali, dando luogo a disequilibri di bilancio.

Per questa ragione, si è reputato di esaminare sia sotto il profilo normativo che sulla scorta dei dati forniti dall'agente della riscossione "*Riscossione Sicilia spa*" l'andamento delle riscossioni in ambito locale.

Molti enti locali infatti, cui possono addebitarsi in alcuni casi disfunzioni organizzative o ritardi nell'azioni di accertamento e riscossione delle entrate proprie, in sede di controllo finanziario lamentano le vischiosità dell'attuale sistema normativo, che unitamente alla debolezza del tessuto economico locale ed ai fenomeni sempre presenti di elusione ed evasione tributaria, rendono complesso il recupero delle morosità accertate.

In effetti, il legislatore, nell'ottica di tracciare percorsi di definizione agevolata per il pagamento dei tributi in carico agli agenti della riscossione, ha inconsapevolmente innescato un effetto di stallo, determinato dal sovrapporsi di provvedimenti normativi, che hanno modificato in modo quasi schizofrenico sia l'ambito oggettivo della definizione agevolata dei carichi tributari che le scadenze temporali dei termini di pagamento rateale.

Dapprima infatti con il d.l. n. 193/2016, convertito con legge n. 225/2016, all'art. 6, comma 2, era stata fissata al 21 aprile 2017 la possibilità per il debitore di manifestare all'agente della riscossione la volontà di avvalersi della definizione agevolata, con pagamenti rateali che dovevano concludersi entro settembre 2018, con il contestuale blocco delle azioni esecutive.

Successivamente in forza dell'art. 1 del d.l. n. 148/2017, convertito con legge n. 172/2017, i termini per il pagamento delle rate sono stati differiti ed è stata estesa la possibilità di integrare i debiti da estinguere, con possibilità di presentare apposita dichiarazione da rendersi

entro il 15 maggio 2018, impegnandosi a pagare ratealmente con scadenza dell'ultima rata fissata a febbraio 2019, anche per coloro che non avevano adempiuto ai versamenti relativi ai piani rateali già in essere.

Più recentemente l'art. 3 del d.l. n. 119/2018, convertito con legge n. 136/2018, ha ulteriormente differito la scadenza per la presentazione della dichiarazione di adesione alla definizione agevolata, fissandola al 30 aprile 2019, ed introducendo la possibilità di pagamento o in unica soluzione entro il 31 luglio 2019, ovvero nel numero massimo di diciotto rate consecutive a decorrere dal 2020. La disposizione prevede altresì la sospensione degli obblighi di pagamento derivanti da precedenti dilazioni in essere, l'iscrizione di nuovi fermi amministrativi ed ipoteche, l'inibizione all'avvio di nuove procedure esecutive ed alla prosecuzione di procedure coattive precedentemente avviate, salvo che non si sia tenuto il primo incanto con esito positivo.

E' di tutta evidenza che il quadro normativo sinteticamente descritto ha indirettamente frenato il pagamento dei debiti inseriti nei carichi affidati agli agenti della riscossione, impedendo anche i recuperi coattivi ed occorrerà quindi verificare se le misure individuate determineranno, in chiave prospettica, significativi incassi in linea con gli obiettivi ambiziosi prefissati dal legislatore nazionale.

Al 31 dicembre 2018 è certamente sconcertante l'andamento delle riscossioni che emerge dall'analisi dei dati forniti da "Riscossione Sicilia spa".

Per quanto concerne gli avvisi di intimazione affidati dai Comuni siciliani all'agente della riscossione, dal carico relativo all'anno 2017 di € 275,814 mln. risultano riscossi solo € 6,331 mln. con una percentuale del 2,30%, mentre risulta un importo rilevante di sgravi pari ad € 77.287 mln. (28,02%). Il trend relativo agli avvisi di intimazione in carico nel 2018 risulta ancora più modesto, atteso che a fronte di un carico ammontante ad € 180,083 mln. risultano riscossi appena € 1,869 mln. (1,04%), con un significativo importo di sgravi per € 20,738 mln. (11,52%). Le cause principali degli sgravi sono generalmente riconducibili ad errate iscrizioni al ruolo dei contribuenti da parte dei Comuni, al ricorso a data base non sempre aggiornati o comunque ad errate iscrizioni da parte dell'Amministrazione impositrici per ragioni di varia natura, che vengono segnalate successivamente all'agente della riscossione.

Tabella 14.2.13.1 - avvisi di intimazione - carico relativo all'esercizio 2017 - situazione al 31.12.2018 dati aggregati per provincia di appartenenza

	A	E		F		G= (A-E-F)	
	CARICO 2017	RISCOSSO	incidenza percentuale	SGRAVATO - DISCARICATO	incidenza percentuale	RESIDUO	incidenza percentuale
Agrigento	€ 14.679.567,01	€ 349.607,89	2,38%	€ 4.204.350,18	28,64%	€ 10.125.608,94	68,98%
Caltanissetta	€ 7.744.712,76	€ 127.832,40	1,65%	€ 2.710.707,05	35,00%	€ 4.906.173,31	63,35%
Catania	€ 54.407.787,97	€ 996.160,50	1,83%	€ 22.921.098,37	42,13%	€ 30.490.529,10	56,04%
Enna	€ 3.789.235,29	€ 135.911,45	3,59%	€ 1.096.650,81	28,94%	€ 2.556.673,03	67,47%
Messina	€ 35.197.628,70	€ 1.087.845,06	3,09%	€ 8.524.342,36	24,22%	€ 25.585.441,28	72,69%
Palermo	€ 103.263.869,98	€ 2.488.431,68	2,41%	€ 20.911.023,59	20,25%	€ 79.864.414,71	77,34%
Ragusa	€ 16.843.534,68	€ 226.746,19	1,35%	€ 6.404.125,91	38,02%	€ 10.212.662,58	60,63%
Siracusa	€ 23.431.118,38	€ 477.394,31	2,04%	€ 6.427.143,12	27,43%	€ 16.526.580,95	70,53%
Trapani	€ 16.456.671,37	€ 441.095,25	2,68%	€ 4.088.543,55	24,84%	€ 11.927.032,57	72,48%
Totale	€ 275.814.126,14	€ 6.331.024,73	2,30%	€ 77.287.984,94	28,02%	€ 192.195.116,47	69,68%

Fonte: Riscossione Sicilia spa

Tabella 14.2.13.2 - avvisi di intimazione - carico relativo all'esercizio 2018 - situazione al 31.12.2018 dati aggregati per provincia di appartenenza

	A	B		C		D= (A-B-C)	
	CARICO 2018	RISCOSSO	incidenza percentuale	SGRAVATO - DISCARICATO	incidenza percentuale	RESIDUO	incidenza percentuale
Agrigento	€ 9.825.974,75	€ 141.173,67	1,44%	€ 987.907,63	10,05%	€ 8.696.893,45	88,51%
Caltanissetta	€ 5.889.056,15	€ 142.110,77	2,41%	€ 492.485,21	8,36%	€ 5.254.460,17	89,22%
Catania	€ 28.881.988,42	€ 363.534,24	1,26%	€ 3.546.687,91	12,28%	€ 24.971.766,27	86,46%
Enna	€ 2.923.318,30	€ 12.972,46	0,44%	€ 221.506,58	7,58%	€ 2.688.839,26	91,98%
Messina	€ 24.382.773,77	€ 215.499,13	0,88%	€ 1.552.803,22	6,37%	€ 22.614.471,42	92,75%
Palermo	€ 70.455.079,30	€ 552.241,44	0,78%	€ 10.238.010,60	14,53%	€ 59.664.827,26	84,68%
Ragusa	€ 11.302.359,30	€ 45.716,51	0,40%	€ 1.223.840,65	10,83%	€ 10.032.802,14	88,77%
Siracusa	€ 12.538.956,49	€ 322.485,63	2,57%	€ 1.501.326,67	11,97%	€ 10.715.144,19	85,45%
Trapani	€ 13.884.282,97	€ 73.700,35	0,53%	€ 973.536,56	7,01%	€ 12.837.046,06	92,46%
Totale	€ 180.083.789,45	€ 1.869.434,20	1,04%	€ 20.738.105,03	11,52%	€ 157.476.250,22	87,45%

Fonte: Riscossione Sicilia spa

Passando all'esame degli avvisi di pagamento affidati all'agente della riscossione, va precisato che tali avvisi, vengono emessi su richiesta di un numero esiguo di enti locali, prevalentemente di piccole dimensioni, in forza di convenzioni risalenti nel tempo, mentre la maggior parte dei Comuni preferisce procedere direttamente attraverso i propri uffici ovvero talvolta si affida a società specializzate esterne.

In tali fattispecie la percentuale di riscossione cresce sensibilmente, attestandosi al 48% circa del carico dell'esercizio 2018, a dimostrazione della circostanza che risulta più agevole incassare i tributi, allorchè le richieste di pagamento intervengano durante o a ridosso dell'esercizio di competenza e che, una volta verificato il persistere delle morosità, diviene poco fruttuoso attendere senza avviare azioni di recupero coattivo.

Tabella 14.2.13.3 - avvisi di pagamento - carico relativo all'esercizio 2017 - situazione al 31.12.2018 dati aggregati per provincia di appartenenza

	A	E	incidenza percentuale	F	incidenza percentuale	G= (A-E-F)	incidenza percentuale
	CARICO 2017	RISCOSSO		SGRAVATO - DISCARICATO		RESIDUO	
Agrigento	€ 4.943.182,00	€ 1.887.820,76	38,19%	€ 55.936,52	1,13%	€ 2.999.424,72	60,68%
Caltanissetta	€ -	€ -	-	€ -	-	€ -	-
Catania	€ -	€ -	-	€ -	-	€ -	-
Enna	€ -	€ -	-	€ -	-	€ -	-
Messina	€ 3.228.434,00	€ 1.629.563,00	50,48%	€ 1.641,00	0,05%	€ 1.597.230,00	49,47%
Palermo	€ 375.002,00	€ 188.221,01	50,19%	€ 572,00	0,15%	€ 186.208,99	49,66%
Ragusa	€ -	€ -	-	€ -	-	€ -	-
Siracusa	€ 453.031,00	€ 33.678,99	7,43%	€ 37.841,00	8,35%	€ 381.511,01	84,21%
Trapani	€ -	€ -	-	€ -	-	€ -	-
Totale	€ 8.999.649,00	€ 3.739.283,76	41,55%	€ 95.990,52	1,07%	€ 5.164.374,72	57,38%

Fonte: Riscossione Sicilia spa

Tabella 14.2.13.4 - avvisi di pagamento - carico relativo all'esercizio 2018 - situazione al 31.12.2018

dati aggregati per provincia di appartenenza

	A	B	incidenza percentuale	C	incidenza percentuale	D= (A-B-C)	incidenza percentuale
	CARICO 2018	RISCOSSO		SGRAVATO - DISCARICATO		RESIDUO	
Agrigento	€ 4.398.149,00	€ 2.017.240,00	45,87%	€ 44.579,30	1,01%	€ 2.336.329,70	53,12%
Caltanissetta	€ -	€ -	-	€ -	-	€ -	-
Catania	€ -	€ -	-	€ -	-	€ -	-
Enna	€ -	€ -	-	€ -	-	€ -	-
Messina	€ 3.261.540,00	€ 1.671.735,16	51,26%	€ 1.337,00	0,04%	€ 1.588.467,84	48,70%
Palermo	€ 354.997,00	€ 165.663,00	46,67%	€ 149,00	0,04%	€ 189.185,00	53,29%
Ragusa	€ -	€ -	-	€ -	-	€ -	-
Siracusa	€ -	€ -	-	€ -	-	€ -	-
Trapani	€ -	€ -	-	€ -	-	€ -	-
Totale	€ 8.014.686,00	€ 3.854.638,16	48,09%	€ 46.065,30	0,57%	€ 4.113.982,54	51,33%

Fonte: Riscossione Sicilia spa

Va infine analizzato il quadro dei ruoli per i quali sono state già emesse le cartelle esattoriali e quindi, mediamente, quelli più risalenti nel tempo. Relativamente al carico 2017 si rileva che, a fronte di un ammontare pari a € 169,347 mln. risultano riscossi al 31/12/2018 € 13,889 mln. con una percentuale dell'8,20% ed un ammontare di sgravi corrispondente a € 4,590 mln. (2,71%). Ancora più modeste si dimostrano le risultanze relative al carico 2018, che si rivela in considerevole crescita in valore assoluto, attestandosi a € 267,444 mln., ma con un calo delle riscossioni ammontanti a € 7,282 mln. pari appena al 2,72% del totale, che sommato agli sgravi (1,14%), determina una percentuale di residui da riscuotere pari al 96,13%. Al di là quindi delle molteplici cause che concorrono a determinare percentuali di riscossione così

insoddisfacenti, occorre quindi interrogarsi su come intervenire in modo strutturale per invertire gli attuali trend assai problematici.

Tabella 14.2.13.5 - ruoli cartellati nell'esercizio 2017 - situazione al 31.12.2018

	A	E		F		G = (A-E-F)	
	CARICO 2017	RISCOSSO	incidenza percentuale	SGRAVATO - DISCARICATO	incidenza percentuale	RESIDUO	incidenza percentuale
Agrigento	€ 24.109.026,76	€ 1.909.907,00	7,92%	€ 899.193,90	3,73%	€ 21.299.925,86	88,35%
Caltanissetta	€ 8.940.092,53	€ 1.545.283,38	17,28%	€ 288.458,74	3,23%	€ 7.106.350,41	79,49%
Catania	€ 23.794.558,17	€ 1.568.798,66	6,59%	€ 476.297,40	2,00%	€ 21.749.462,11	91,41%
Enna	€ 2.927.174,41	€ 305.510,26	10,44%	€ 154.506,01	5,28%	€ 2.467.158,14	84,28%
Messina	€ 25.341.891,45	€ 2.910.484,24	11,48%	€ 890.023,83	3,51%	€ 21.541.383,38	85,00%
Palermo	€ 48.178.558,73	€ 2.911.243,36	6,04%	€ 998.644,39	2,07%	€ 44.268.670,98	91,88%
Ragusa	€ 4.915.383,09	€ 329.714,17	6,71%	€ 60.309,12	1,23%	€ 4.525.359,80	92,07%
Siracusa	€ 15.691.432,02	€ 1.497.869,69	9,55%	€ 478.701,90	3,05%	€ 13.714.860,43	87,40%
Trapani	€ 15.449.871,67	€ 910.822,52	5,90%	€ 344.029,40	2,23%	€ 14.195.019,75	91,88%
Totale	€ 169.347.988,81	€ 13.889.633,27	8,20%	€ 4.590.164,69	2,71%	€ 150.868.190,85	89,09%

Fonte: ns elaborazione su dati Riscossione Sicilia spa

Tabella 14.2.13.6 - ruoli cartellati nell'esercizio 2018 - situazione al 31.12.2018

	A	B		C		D = (A-B-C)	
	CARICO 2018	RISCOSSO	incidenza percentuale	SGRAVATO - DISCARICATO	incidenza percentuale	RESIDUO	incidenza percentuale
Agrigento	€ 24.002.884,12	€ 871.857,73	3,63%	€ 395.004,68	1,65%	€ 22.736.021,71	94,72%
Caltanissetta	€ 17.652.136,22	€ 318.248,59	1,80%	€ 160.510,70	0,91%	€ 17.173.376,93	97,29%
Catania	€ 29.719.309,79	€ 464.617,74	1,56%	€ 293.652,74	0,99%	€ 28.961.039,31	97,45%
Enna	€ 5.424.803,72	€ 204.138,17	3,76%	€ 120.739,99	2,23%	€ 5.099.925,56	94,01%
Messina	€ 22.974.663,21	€ 707.262,75	3,08%	€ 620.216,83	2,70%	€ 21.647.183,63	94,22%
Palermo	€ 133.282.480,06	€ 4.004.747,92	3,00%	€ 1.167.475,48	0,88%	€ 128.110.256,67	96,12%
Ragusa	€ 4.188.034,15	€ 40.559,23	0,97%	€ 29.377,25	0,70%	€ 4.118.097,67	98,33%
Siracusa	€ 16.825.215,29	€ 304.548,16	1,81%	€ 214.915,24	1,28%	€ 16.305.751,89	96,91%
Trapani	€ 13.375.280,20	€ 366.246,16	2,74%	€ 54.612,67	0,41%	€ 12.954.421,37	96,85%
Totale	€ 267.444.806,75	€ 7.282.226,45	2,72%	€ 3.056.505,58	1,14%	€ 257.106.074,73	96,13%

Fonte: ns elaborazione su dati Riscossione Sicilia spa

Una notazione finale meritano infine gli effetti applicativi sui bilanci degli enti locali che deriveranno dalle partite debitorie annullate in forza del disposto dell'art. 4, comma 1 de menzionato d.l. n. 119/2018. La norma in esame prevede che i debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivi di capitale, interessi e sanzioni, inseriti nei carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorchè riferiti alle cartelle per le quali è già avanzata la richiesta di cui all'art. 3, sono automaticamente annullati alla data del 31/12/2018. Ai fini del relativo discarico, l'agente della riscossione trasmette agli enti interessati l'elenco delle quote annullate su supporto magnetico o in via telematica.

Dalle risultanze istruttorie è emerso che l'annullamento è stato effettuato dall'agente della riscossione e che si sta procedendo all'invio dei dati alle Amministrazioni locali per le conseguenziali operazioni contabili. Le conseguenze di tali cancellazioni non sono quindi, allo stato, stimabili, ma è ragionevole ipotizzare che tale operazione determinerà l'emergere di ulteriori disavanzi in molti enti locali, soprattutto di piccole dimensioni, né appare comprensibile perché il legislatore abbia voluto cancellare anche le partite debitorie rientranti in fascia quantitativa e temporale, per le quali i debitori avevano già dichiarato di voler aderire alla definizione agevolata delle pendenze, manifestando quindi la disponibilità a pagare.

Completato il focus sulla riscossione, le tabelle successive descrivono invece la scomposizione del risultato di amministrazione, al 31/12/2016 e al 31/12/2017, dei Comuni siciliani, aggregati per provincia di appartenenza.

Tabella 14.2.13 - Comuni siciliani - Composizione del risultato di amministrazione al 31/12/2016

Provincia	Risultato d'amministrazione al 31.12.2016	Parte accantonata	Parte vincolata	Parte destinata agli investimenti	Parte disponibile
AGRIGENTO	€ 121.788.059,55	€ 102.589.098,86	€ 30.914.376,68	€ 10.388.176,92	-€ 22.103.592,91
CALTANISSETTA	€ 73.287.896,64	€ 38.102.687,20	€ 34.346.229,44	€ 11.351.322,89	-€ 10.512.342,89
CATANIA	€ 298.158.945,96	€ 770.571.148,77	€ 96.367.406,79	€ 20.610.048,71	-€ 592.242.402,93
ENNA	€ 78.667.496,04	€ 46.040.214,97	€ 16.574.771,88	€ 2.352.669,60	€ 13.699.839,59
MESSINA	€ 255.990.066,40	€ 218.436.181,23	€ 130.040.471,34	€ 22.771.469,83	-€ 115.258.056,00
PALERMO	€ 364.446.279,18	€ 478.751.232,25	€ 248.963.638,62	€ 19.756.744,81	-€ 383.025.336,50
RAGUSA	€ 200.446.598,97	€ 199.919.744,72	€ 33.890.955,02	€ 3.186.240,91	-€ 36.550.341,68
SIRACUSA	€ 103.670.485,04	€ 65.907.681,91	€ 9.676.655,96	€ 2.057.372,34	€ 26.028.774,83
TRAPANI	€ 346.381.345,45	€ 236.659.603,76	€ 79.536.692,52	€ 24.758.264,23	€ 5.426.784,94
TOTALE	€ 1.842.837.173,23	€ 2.156.977.593,67	€ 680.311.198,25	€ 117.232.310,24	-€ 1.114.536.673,55

Fonte: BDAP - Ministero dell'Economia e delle Finanze - dati in euro

Tabella 14.2.14 - Comuni siciliani - Composizione del risultato di amministrazione al 31/12/2017

	Risultato di amm.ne al 31.12.17	Totale parte accantonata	Totale parte vincolata	Totale parte destinata agli investimenti	Totale parte disponibile
AGRIGENTO	€ 117.353.729,81	€ 101.324.119,60	€ 27.417.458,10	€ 10.623.706,91	-€ 22.011.554,80
CALTANISSETTA	€ 77.965.735,63	€ 55.120.636,61	€ 14.264.908,64	€ 12.152.012,29	-€ 3.571.821,91
CATANIA	€ 427.721.095,84	€ 1.034.360.405,69	€ 132.273.013,72	€ 39.200.416,66	-€ 778.112.740,23
ENNA	€ 68.970.217,44	€ 50.796.080,91	€ 8.233.431,64	€ 3.033.019,90	€ 6.907.684,99
MESSINA	€ 338.219.765,85	€ 291.771.358,30	€ 153.776.679,95	€ 18.764.179,48	-€ 126.092.451,88
PALERMO	€ 663.346.845,72	€ 780.229.425,40	€ 281.927.149,36	€ 26.939.189,59	-€ 425.748.918,63
RAGUSA	€ 230.866.794,33	€ 259.534.652,49	€ 30.361.014,24	€ 3.263.994,01	-€ 62.292.866,41
SIRACUSA	€ 150.768.653,13	€ 141.779.926,31	€ 4.847.972,43	€ 4.747.769,99	-€ 607.015,60
TRAPANI	€ 340.769.388,98	€ 255.084.856,99	€ 70.823.263,91	€ 25.256.633,43	-€ 10.395.365,35
TOTALE	€ 2.415.982.226,73	€ 2.970.001.462,30	€ 723.924.891,99	€ 143.980.922,26	-€ 1.421.925.049,82

Fonte: BDAP - Ministero dell'Economia e delle Finanze - estrazione del 16.09.2019 - dati in euro

Comparando questi dati con quelli dell'esercizio precedente va evidenziato come sia cresciuta la parte accantonata da € 2.156.977.593 a € 2.970.001.462: la quota di accantonamento più consistente in valore assoluto continua a riscontrarsi negli enti locali della provincia di Catania (1.034 mln di euro), seguiti da quelli della provincia di Palermo (€ 780 mln).

La quota vincolata del risultato di amministrazione, che include i vincoli derivanti da leggi e principi contabili, nonché da trasferimenti e dalla contrazione di mutui, oltre a quelli formalmente attribuiti dalle Amministrazioni, risulta complessivamente pari ad euro 723.924.891, leggermente superiore rispetto all'anno 2016.

La parte destinata ad investimenti cresce di quasi il 20% raggiungendo un valore assoluto di € 143.980.922, con incremento superiore al 20% confrontato con quello del 2016, indicatore che costituisce un aspetto positivo del quadro esaminato a livello regionale.

Per converso, in sensibile peggioramento risulta il dato relativo alla parte disponibile del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017, che risulta essere pari a € -1.421.925.049, confermando le condizioni di diffusa difficoltà finanziaria in cui versano gli enti locali siciliani.

Va d'altro canto evidenziato che le risultanze dell'attività della Corte in materia di controlli finanziari ex art. 148-bis del TUEL anche nel 2018 hanno fatto emergere ricorrentemente, in sede di verifica dei rendiconti e dei bilanci, significative violazioni contabili refluenti sul risultato di amministrazione, quali il mancato appostamento tra le quote accantonate delle dovute poste finanziarie, a fronte di passività potenziali e contenziosi ad alto rischio di soccombenza, o a titolo di Fondo crediti di dubbia esigibilità, con la conseguenza che un corretto computo degli accantonamenti coerenti con i vigenti principi contabili avrebbe

condotto, verosimilmente, ad un risultato di amministrazione ancora peggiore rispetto a quello attualmente rappresentato.

Un altro rilevante elemento sintomatico del non adeguato recepimento dei principi dell'armonizzazione contabile che parimenti influisce sul risultato di amministrazione, è certamente rappresentato dal permanere di consistenti stock di residui attivi correnti che, nonostante l'entrata a regime dei nuovi criteri di contabilizzazione, mantengono livelli elevati.

Nel 2017, all'esito delle operazioni di riaccertamento ordinario, la tabella evidenzia che il volume dei residui attivi correnti diminuisce del 14,47%, registrando tuttavia un ammontare complessivo rilevante di 3.811 milioni di euro.

Tabella 14.2.15 – Risultato riaccertamento ordinario residui attivi esercizio 2017

RS Residui iniziali	CP Maggiori o minori entrate di competenza	differenza	percentuale di cancellazione
€ 4.456.794.315,62	-€ 645.097.567,15	€ 3.811.696.748,47	-14,47%

Fonte: BDAP - dati in migliaia di euro - estrazione del 16.09.2019

Tabella 14.2.16 – Andamento residui attivi esercizio 2017

RS = Residui iniziali	RR = Riscossioni correnti Residui	RC = Riscossioni correnti Competenza	A = Accertamenti totali	CP = Maggiori o minori entrate di competenza	% riscossione residui (RC/A)	% riscossione entrate (RR/(RS+CP))
€ 4.456.794.315,62	€ 970.236.965,27	€ 2.692.007.792,90	€ 4.326.892.635,73	-€ 645.097.567,15	62,22%	25,45%

Fonte: BDAP - dati in migliaia di euro - estrazione del 16.09.2019

Analizzando poi la dinamica di crescita dei residui di nuova formazione nel 2017 rapportata all'ammontare degli accertamenti, viene in luce che la percentuale di riscossione in conto competenza risulta del 62,22%, mentre in conto residui è pari solo al 25,45%: dette percentuali riflettono ovviamente l'insufficiente capacità di riscossione delle entrate comunali, che genera, unitamente alla riduzione dei trasferimenti erariali, la crisi di liquidità che affligge la maggior parte delle Amministrazioni locali.

Il quadro descritto a livello macro ha condotto in sede di controllo finanziario ad evidenziare frequentemente l'anomala presenza di stock di residui attivi riferiti ad esercizi precedenti e, in alcune circostanze, a crediti maturati in periodi assai datati, paventando il rischio che mantenere in bilancio poste attive vetuste, determini un aumento ingiustificato della capacità di spesa ed un risultato di amministrazione non veritiero. Occorre quindi che le Amministrazioni locali, nel rispetto del punto 9.1 del principio contabile 4.2, effettuino una

rigorosa valutazione dei crediti di dubbia e difficile esazione non riscossi, decorsi tre anni dalla loro scadenza, da cui può discendere lo stralcio dei crediti dal conto del bilancio e la riduzione del corrispondente del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione.

La tabella successiva riporta la consistenza dei residui passivi correnti, evidenziando che a seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario sono stati cancellati residui passivi per euro 240.662.871,49 pari all'11,90% dei residui contabilizzati alla data del 01.01.2017.

Tabella 14.2.17 - Percentuale di cancellazione dei residui passivi di parte corrente nel corso dell'esercizio 2017

Provincia di riferimento	RS = residui iniziali	R = Riaccertamento residui	residui conservati (RS+R)	% di cancellazione R/RS
AGRIGENTO	€ 123.119.865,15	-€ 10.421.702,10	€ 112.698.163,05	-8,46%
CALTANISSETTA	€ 87.491.026,96	-€ 6.733.459,26	€ 80.757.567,70	-7,70%
CATANIA	€ 605.187.309,32	-€ 67.423.100,56	€ 537.764.208,76	-11,14%
ENNA	€ 36.817.775,58	-€ 1.650.771,28	€ 35.167.004,30	-4,48%
MESSINA	€ 271.749.482,67	-€ 27.660.288,40	€ 244.089.194,27	-10,18%
PALERMO	€ 534.177.499,83	-€ 103.572.370,02	€ 430.605.129,81	-19,39%
RAGUSA	€ 108.966.185,75	-€ 7.412.423,01	€ 101.553.762,74	-6,80%
SIRACUSA	€ 105.074.492,87	-€ 4.734.974,84	€ 100.339.518,03	-4,51%
TRAPANI	€ 150.411.561,05	-€ 11.053.782,02	€ 139.357.779,03	-7,35%
TOTALE	€ 2.022.995.199,18	-€ 240.662.871,49	€ 1.782.332.327,69	-11,90%

Fonte: BDAP - Dati in euro estrazione del 16.09.2019

Merita particolare attenzione, anche in questo caso, l'andamento dei residui passivi correnti, come descritto nelle tabelle susseguenti, la cui percentuale di smaltimento è cresciuta rispetto all'esercizio precedente attestandosi al 53,34%, mentre rimane sostanzialmente invariata al 70% la percentuale di velocità di pagamento.

Tabella 14.2.18 - Andamento residui passivi di parte corrente nell'esercizio 2017

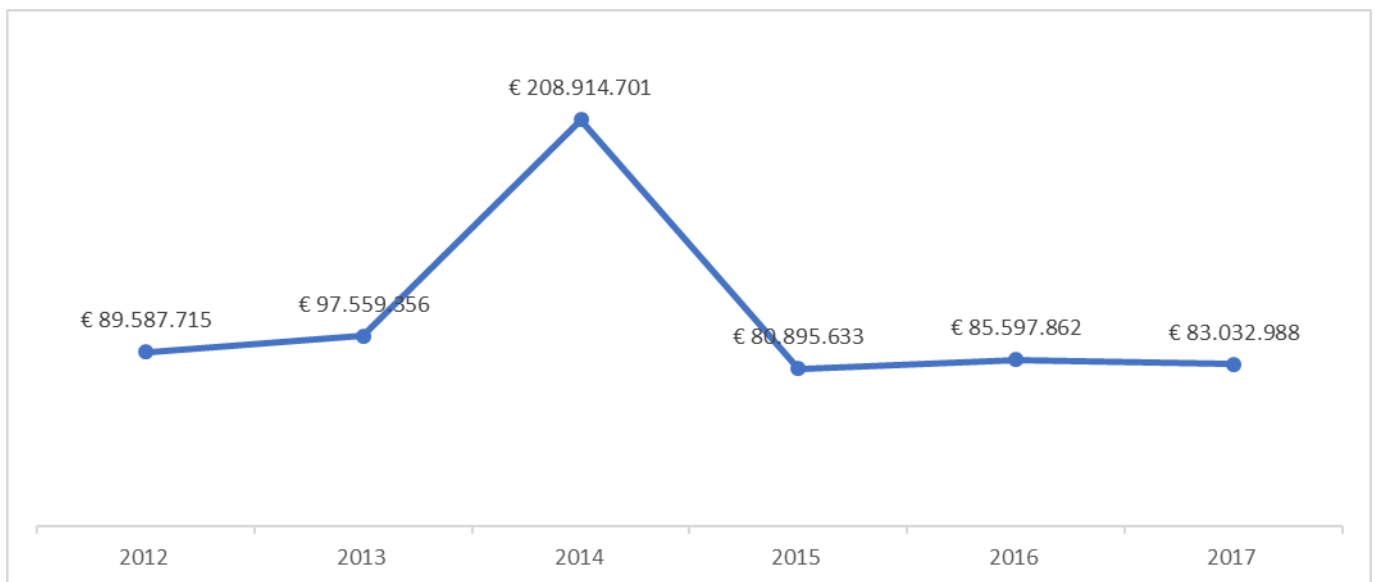
	RS = residui iniziali	R = Riaccertamento residui	residui conservati (RS+R)	Pagamenti in c/residui (PR)	Pagamenti in c/competenza (PC)	Impegni (I)	% smaltimento residui PR/(RS+R)	velocità di pagamento (PC/I) %
AGRIGENTO	€ 123.119.865,15	-€ 10.421.702,10	€ 112.698.163,05	€ 57.403.684,33	€ 187.991.040,54	€ 255.476.301,83	50,94%	73,58%
CALTANISSETTA	€ 87.491.026,96	-€ 6.733.459,26	€ 80.757.567,70	€ 38.061.889,79	€ 118.054.033,58	€ 172.012.354,24	47,13%	68,63%
CATANIA	€ 605.187.309,32	-€ 67.423.100,56	€ 537.764.208,76	€ 277.642.698,95	€ 596.491.225,09	€ 894.221.435,58	51,63%	66,71%
ENNA	€ 36.817.775,58	-€ 1.650.771,28	€ 35.167.004,30	€ 19.308.433,68	€ 83.757.398,36	€ 113.034.975,89	54,90%	74,10%
MESSINA	€ 271.749.482,67	-€ 27.660.288,40	€ 244.089.194,27	€ 135.302.553,73	€ 374.881.472,80	€ 540.938.242,00	55,43%	69,30%
PALERMO	€ 534.177.499,83	-€ 103.572.370,02	€ 430.605.129,81	€ 247.333.581,96	€ 758.903.251,98	€ 1.039.447.072,61	57,44%	73,01%
RAGUSA	€ 108.966.185,75	-€ 7.412.423,01	€ 101.553.762,74	€ 50.118.242,39	€ 179.471.425,21	€ 260.267.781,28	49,35%	68,96%
SIRACUSA	€ 105.074.492,87	-€ 4.734.974,84	€ 100.339.518,03	€ 48.190.642,93	€ 139.501.391,70	€ 206.012.305,17	48,03%	67,72%
TRAPANI	€ 150.411.561,05	-€ 11.053.782,02	€ 139.357.779,03	€ 77.375.612,18	€ 257.491.101,81	€ 357.507.735,99	55,52%	72,02%
TOTALE	€ 2.022.995.199,18	-€ 240.662.871,49	€ 1.782.332.327,69	€ 950.737.339,94	€ 2.696.542.341,07	€ 3.838.918.204,59	53,34%	70,24%

Fonte: BDAP - dati in euro estrazione 16.09.2019

Uno spaccato importante dello stato di salute della finanza comunale è fornito, così come per gli enti di area vasta, dalla disamina dell'insorgenza di debiti fuori bilancio.

Come si evince dal grafico sottostante, l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti si è leggermente ridotto al 31/12/2017 attestandosi a 83 milioni di euro, con una flessione di circa 2,5 milioni di euro rispetto al 2016: tale dato, seppur migliorativo in termini assoluti, dimostra tuttavia come il ricorso ai debiti fuori bilancio sia consistente ed assuma ancora una valenza significativa nelle dinamiche gestionali dei Comuni, mentre dovrebbe ragionevolmente contrarsi, se gli enti locali applicassero compiutamente le previsioni del d.lgs. n. 118/2011, operando gli opportuni accantonamenti prudenziali o si attenessero alle disposizioni dell'art. 193 del TUEL.

Grafico 14.2.9 - Trend debiti fuori bilancio (DFB) periodo 2012 - 2017



Fonte: Corte dei conti, Sezione delle Autonomie - dati in euro

La principale tipologia deriva da debiti da sentenze esecutive (art. 194, lett. a, del TUEL). Tali passività, che, come più volte rilevato in sede di controllo ex art. 148-bis del TUEL, costituiscono frequentemente una modalità per rinviare al futuro - con aggravio di costi legati ad interessi e spese legali- oneri legati ad acquisizioni di beni e servizi disposte in assenza di copertura finanziaria, ammontano complessivamente a euro 55.090.398.

L'impatto negativo sugli equilibri di bilancio risulta in parte attutito in presenza di un congruo stanziamento a titolo di fondo rischi spese legali, modulato in base al contenzioso passivo, di cui possa stimarsi una significativa probabilità di soccombenza.

Anche in questo caso, i controlli finanziari operati hanno tuttavia rivelato numerosi casi di sottostima di tale fondo, che confluisce nella quota accantonata del risultato di

amministrazione, con conseguente esposizione degli enti agli oneri da soccombenza giudiziale in caso di esito infausto del contenzioso. Difficilmente, infatti, vengono operati adeguati accantonamenti procedendo ad una ricognizione complessiva del contenzioso pendente, a volte assai datato, nonché ad una disamina dei concreti rischi di esito giudiziale negativo, presupposti che dovrebbero condurre ad una ponderata stima della consistenza del fondo e ad un suo graduale aggiornamento, che tenga conto delle evoluzioni dei contenziosi pregressi e dell'instaurarsi di nuove controversie. Permangono infine alcune realtà locali, seppur circoscritte, che non hanno ancora neppure operato accantonamenti a fondo rischi.

In costante crescita rispetto agli esercizi 2015 e 2016 risultano i debiti riconosciuti per acquisizioni di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa o di copertura finanziaria, che ammontano a oltre 26 mln. di euro, con un incremento preoccupante che supera di oltre il 25% l'importo dell'anno precedente (circa 21 mln. di euro), mettendo in luce sia criticità gestionali, sia la difficoltà di individuare risorse in bilancio per adempiere con correttezza le obbligazioni assunte.

Tabella 14.2.19 - Comuni Siciliani - Debiti fuori bilancio al 31/12/2017 per tipologia

	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende speciali da ripianare	Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica	Espropri	Acquisizione di beni e servizi	Totale DFB
DFB riconosciuti	€ 55.090.398,86	€ 110.031,75	€ -	€ 1.217.085,61	€ 26.615.472,25	€ 83.032.988,47
DFB da riconoscere	€ 209.671.541,05	€ 22.858,12	€ -	€ 9.873.330,94	€ 50.930.002,11	€ 270.497.732,22
Totale	€ 264.761.939,91	€ 132.889,87	€ -	€ 11.090.416,55	€ 77.545.474,36	€ 353.530.720,69

Fonte: Corte dei conti, Sezione delle Autonomie – dati in euro

Tabella 14.2.20 - Comuni Siciliani -

Composizione e variazione dei Debiti fuori bilancio al 31/12/2017

	2016	2017	var % 16-17
DFB riconosciuti	€ 85.597.862	€ 83.032.988	-3,00%
DFB da riconoscere	€ 276.304.325	€ 270.497.732	-2,10%
Totale	€ 361.902.188	€ 353.530.721	-2,31%

Fonte: Corte dei conti, Sezione delle Autonomie – dati in euro

Le risultanze offerte dalle tabelle precedenti, pur esponendo quindi una leggera diminuzione del totale dei debiti fuori bilancio rispetto al 2016 (-2,31%), confermano il permanere di un coacervo rilevantissimo di debiti in attesa di riconoscimento di euro

270.497.732, che le Amministrazioni non riescono a ridimensionare, elemento sintomatico della situazione di sofferenza finanziaria persistente e dei rischi cui sono esposti gli equilibri di bilancio, già spesso precari.

La mole prevalente di debiti da riconoscere fa riferimento, anche in questo caso, a sentenze esecutive (209 mln/€ circa), importo che rischia di aumentare in ragione del maturare di interessi ed ulteriori spese legali in caso di avvio di azioni coattive, dovendo quindi percorrersi celermente la strada, in presenza dei requisiti previsti dall'art. 194 del TUEL, del conseguenziale riconoscimento e della conclusione di accordi con le controparti per concludere eventuali accordi bonari, che impediscano così il maturare di ulteriori oneri.

La reiterata presenza di consistenti debiti fuori bilancio, spesso accompagnati da un disavanzo di amministrazione, ha fatto sì che alcuni enti locali siano stati assoggettati alle limitazioni di spesa previste dall'art. 188, comma 1-quater, del TUEL. Si rammenta che la richiamata disposizione prescrive il divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, condizioni che il Comune è tenuto a verificare e su cui l'Organo di revisione deve responsabilmente vigilare.

Sotto il profilo normativo, va segnalato sul piano gestionale che l'art. 1 della L.R. n. 8/2018 ha prorogato al 31/12/2018 i termini per il completamento delle procedure di cui all'art. 4, comma 2, della L.R. n. 16/2017 al 31/12/2018 per provvedere al trasferimento di reti ed impianti idrici, ancora in capo all'EAS, ai Comuni territorialmente competenti. In realtà tale disposizione ha trovato una forte resistenza da parte di molti degli enti locali interessati, che hanno anche presentato ricorso al TAR, ottenendo sistematicamente provvedimenti di sospensione dei provvedimenti commissariali impugnati, nonostante il costo del servizio idrico sia posto a carico della tariffa idrica e la norma preveda un finanziamento complessivo di 5 mln. di euro per il superamento della fase iniziale di gestione. Le difficoltà applicative, che hanno condotto ad una parziale traslazione della gestione degli impianti, sono verosimilmente legate proprio al timore di aggravare la già complessa situazione finanziaria di molti enti locali isolani, sia per la scarsa capacità di riscossione, sia per le condizioni non ottimali degli impianti da gestire.

Anche nell'esercizio 2018 è sensibilmente aumentato il numero di enti locali, in condizione di squilibrio strutturale di bilancio, che, al fine di evitare il dissesto finanziario, hanno deliberato di avviare la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Si rammenta che l'istituto del riequilibrio finanziario pluriennale costituisce una fattispecie eccezionale, quale *tertium genus* che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del TUEL (enti in stato di dissesto), privilegiando l'affidamento della gestione delle misure di risanamento agli organi ordinari dell'ente sia sul fronte dell'incremento delle entrate che su quello della contrazione delle spese, con la previsione di una serie di verifiche semestrali a garanzia degli equilibri finanziari futuri e del rispetto delle previsioni del piano.

La disciplina della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale continua ad essere oggetto di significativi mutamenti, principalmente in ragione di reiterati e spesso contrastanti interventi legislativi - ispirati alla necessità di trovare soluzioni a fattispecie concrete, che spesso stridono con l'originario impianto normativo, tutti indirizzati a consentire la rimodulazione e/o la riformulazione dei piani di riequilibrio, in presenza di determinati presupposti. Tale accavallarsi di novelle legislative sta determinando quindi continue modifiche alle originarie formulazioni dei piani, che ne rendono complessa la valutazione e molto spesso determinano la necessità di aggiornare le previsioni originarie dei piani, alla luce di situazioni *medio tempore* intervenute, che hanno inciso sull'impostazione iniziale e sui tempi di attuazione, sempre più diluiti.

Altro elemento di criticità è costituito dall'anomalo dilungarsi dei tempi dell'istruttoria preliminare sui piani di riequilibrio da parte dell'apposita commissione ministeriale, che precede e supporta lo scrutinio sulla congruenza e sulla sostenibilità degli stessi da parte della Sezione di controllo, attività istruttoria che viene completata mediamente a distanza di due anni dall'intervenuta approvazione dei piani da parte degli enti locali interessati.

Il protrarsi di tali attività endoprocedimentali ha indotto in varie pronunce ad evidenziare che ogni piano di riequilibrio, sia al momento della relativa approvazione che durante la relativa esecuzione, deve essere proporzionato alle reali problematiche finanziarie esistenti e deve risultare idoneo, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, all'effettivo risanamento dell'Ente al termine del periodo considerato.

Ne consegue che, avendo sempre più spesso i PRFP decorrenza retroattiva rispetto all'esercizio in cui avviene lo scrutinio da parte della Corte, in sede di controllo finanziario in pendenza di istruttoria ministeriale si è precisato che la disamina degli stessi verrà operata a partire da tale esercizio iniziale e che pertanto costituisce condizione indefettibile il perseguimento degli obiettivi di risanamento e la messa in opera delle misure previste con

immediatezza senza attendere il completamento del lungo iter, onde evitare di essere giudicati inadempienti rispetto alle azioni inserite nei primi esercizi pianificati.

In particolare, al 31/12/2018 i Comuni che hanno in corso la procedura di cui all'art. 243-bis del TUEL sono quaranta, con un incremento di circa il 25% rispetto all'anno precedente, e risultano prevalentemente concentrati nelle province di Messina (quindici), mentre nessun ente locale della provincia di Trapani ha avviato tale procedura. La tabella seguente fornisce l'elencazione degli enti locali siciliani interessati, facendo riferimento a quelli che hanno deliberato l'avvio della procedura, anche se ancora il piano non sia passato al vaglio della Corte. Occorre precisare che i dati riportati sono caratterizzati da grande dinamicità, sia a causa dell'intervenuto dissesto di alcuni Comuni che avevano avviato i PRFP, sia perché altri sono prossimi a deliberarne l'avvio per programmare di recuperare consistenti disavanzi, non sostenibili con le procedure ordinarie di ripiano previste dal TUEL.

Tabella 14.2.21 - Enti in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale al 31.12.2018

N.	Nome Ente	Provincia	N.	Nome Ente	Provincia
1	CANICATTI'	AG	21	MOTTA CAMASTRA	ME
2	CAMPOBELLO DI LICATA	AG	22	SAN FRATELLO	ME
3	RACALMUTO	AG	23	S. AGATA DI MILITELLO	ME
4	SAN CATALDO	CL	24	S.ALESSIO SICULO	ME
5	SERRADIFALCO	CL	25	SANTA DOMENICA VITTORIA	ME
6	ADRANO	CT	26	TAORMINA	ME
7	LINGUAGLOSSA	CT	27	TERME VIGLIATORE	ME
8	MAZZARRONE	CT	28	VILLAFRANCA TIRRENA	ME
9	RANDAZZO	CT	29	BELMONTE MEZZAGNO	PA
10	RIPOSTO	CT	30	CACCAMO	PA
11	TREMESTIERI ETNEO	CT	31	PIANA DEGLI ALBANESI	PA
12	CENTURIFE	EN	32	TRABIA	PA
13	LEONFORTE	EN	33	USTICA	PA
14	ACQUEDOLCI	ME	34	MODICA	RG
15	BARCELLONA POZZO DI GOTTO	ME	35	MONTEROSSO ALMO	RG
16	FICARRA	ME	36	POZZALLO	RG
17	GALATI MAMERTINO	ME	37	SCICLI	RG
18	GIARDINI NAXOS	ME	38	AVOLA	SR
19	ITALA	ME	39	PACHINO	SR
20	MESSINA	ME	40	ROSOLINI	SR

Fonte: Elaborazioni su dati Corte dei conti

Sulla specifica materia, astenendosi dal prendere in esame i molteplici legislativi succedutisi negli ultimi anni, si reputa invece necessario segnalare le recenti pronunce del Giudice delle Leggi nn. 18 e 105 del 2019, che assumono particolare rilievo, in quanto le ordinanze di remissione delle questioni di legittimità costituzionale sono state adottate proprio in sede di controllo finanziario sui Comuni e, segnatamente, nel corso del vaglio di piani di riequilibrio pluriennali.

La peculiarità delle decisioni è costituita dalla circostanza che la Corte costituzionale si è pronunciata ritenendo possibile qualificare come giudice *a quo* la Corte dei conti in sede di verifica sui bilanci e sui rendiconti degli enti territoriali, considerando che tale tipologia di controllo può essere ascritto al novero dei controlli di legittimità-regolarità, quindi come giudizio ai fini di cui all'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948.

E' stato riconosciuto quindi che si tratta di funzioni in cui l'attività posta in essere risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la pronuncia in materia di controllo finanziario è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione.

In passato invece era stata riconosciuta la legittimazione del Giudice contabile nell'esercizio delle funzioni di controllo solo in sede di parificazione dei rendiconti regionali (cfr. di recente C. Cost. n. 196 del 2018 e n. 146 del 2019).

Nello specifico della materia dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, con la richiamata sentenza n. 18 del 14/2/2019 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015 n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016 n. 232. Il giudice remittente ha infatti evidenziato come tale disposizione consentisse all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avesse ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui, di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lett. e), del TUEL e ripianando la stessa nell'arco di trent'anni.

La questione è stata ritenuta fondata con riferimento agli artt. 81 e 97, 1° comma Cost., sia sotto il profilo dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo, in quanto la norma censurata consente di destinare alla spesa corrente, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, somme necessarie

al rientro dal disavanzo. Il Giudice delle leggi ha altresì sottolineato che la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata.

L'evoluzione giurisprudenziale descritta ha quindi sancito la legittimazione della Corte dei conti ad accedere al sindacato costituzionale in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di accesso, ampliando quindi i meccanismi di accesso anche nel corso delle funzioni di controllo finanziario, finalizzata alla verifica della gestione *secundum legem*.

Nell'ultimo anno, hanno formalizzato il dissesto finanziario - spontaneamente o in via commissariale - 10 Comuni, cui vanno aggiunti altri 26 che versano già in dissesto e non hanno ultimato la procedura di risanamento, per un totale di 36, come esposto di seguito nella tabella.

La maggiore concentrazione si registra nelle province di Catania e Palermo (n. 9 ciascuno), mentre anche in questo caso resta indenne l'ambito provinciale di Trapani.

Tabella 14.2.22 - Enti che alla data del 31.12.2018 non hanno concluso la procedura di dissesto

N.	Nome Ente	Provincia	N.	Nome Ente	Provincia
1	ARAGONA	AG	19	MAZZARRA' SANT'ANDREA	ME
2	CASTELTERMINI	AG	20	MILAZZO	ME
3	FAVARA	AG	21	SCALETTA ZANCLEA	ME
4	PORTO EMPEDOCLE	AG	22	TORTORICI	ME
5	MUSSOMELI	CL	23	BAGHERIA	PA
6	SAN CATALDO	CL	24	BOLOGNETTA	PA
7	SOMMATINO	CL	25	BORGETTO	PA
8	ACI SANT'ANTONIO	CT	26	CARINI	PA
9	CATANIA	CT	27	CASTELDACCIA	PA
10	GIARRE	CT	28	CEFALU'	PA
11	MIRABELLA IMBACCARI	CT	29	CERDA	PA
12	PALAGONIA	CT	30	MONREALE	PA
13	SANTA MARIA DI LICODIA	CT	31	PARTINICO	PA
14	SANTA VENERINA	CT	32	ACATE	RG
15	SCORDIA	CT	33	ISPICA	RG
16	VIZZINI	CT	34	AUGUSTA	SR
17	BARRAFRANCA	EN	35	CASSARO	SR
18	BROLO	ME	36	LENTINI	SR

Fonte: Elaborazioni su dati Corte dei conti

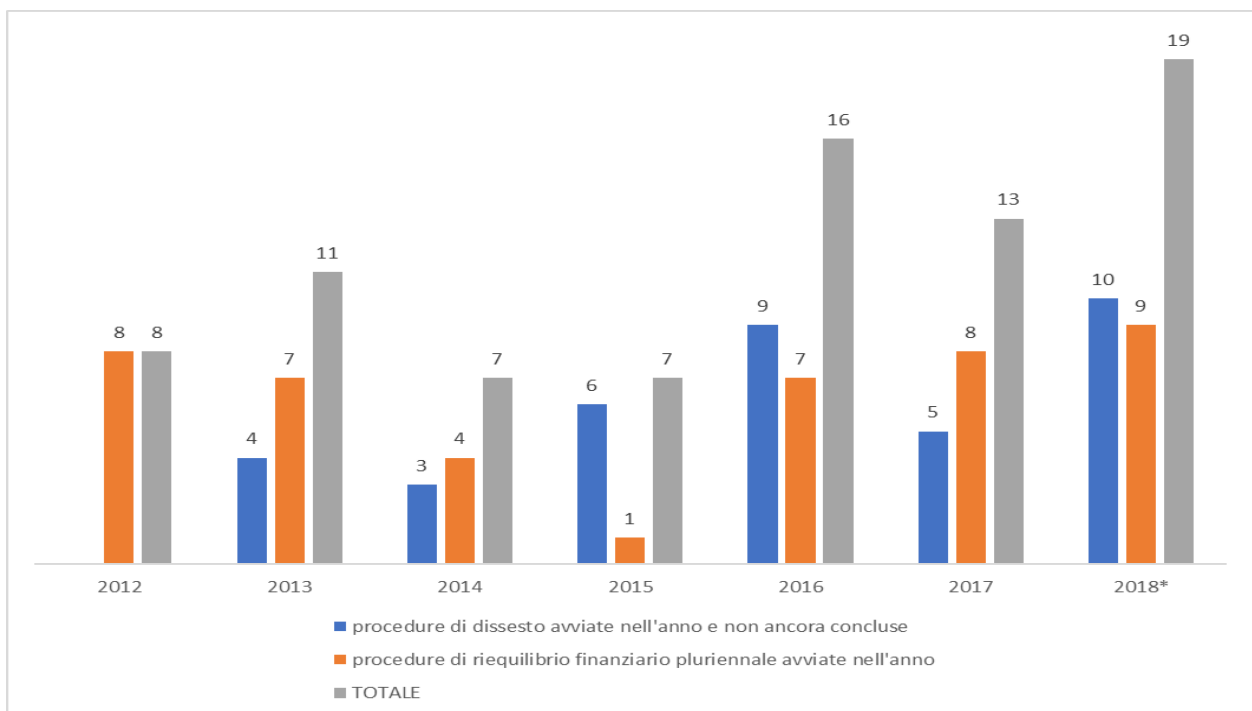
Tabella 14.2.24 - Enti che hanno fatto ricorso alla procedura di dissesto nell'esercizio e che a fine periodo non avevano concluso la procedura di risanamento finanziario

esercizio di riferimento	Enti che hanno formalmente deliberato il dissesto finanziario nel corso dell'esercizio	Enti in dissesto finanziario che non hanno al 31.12 dell'esercizio di riferimento ultimato la procedura di risanamento finanziario
2017	5	29
2018	10	36

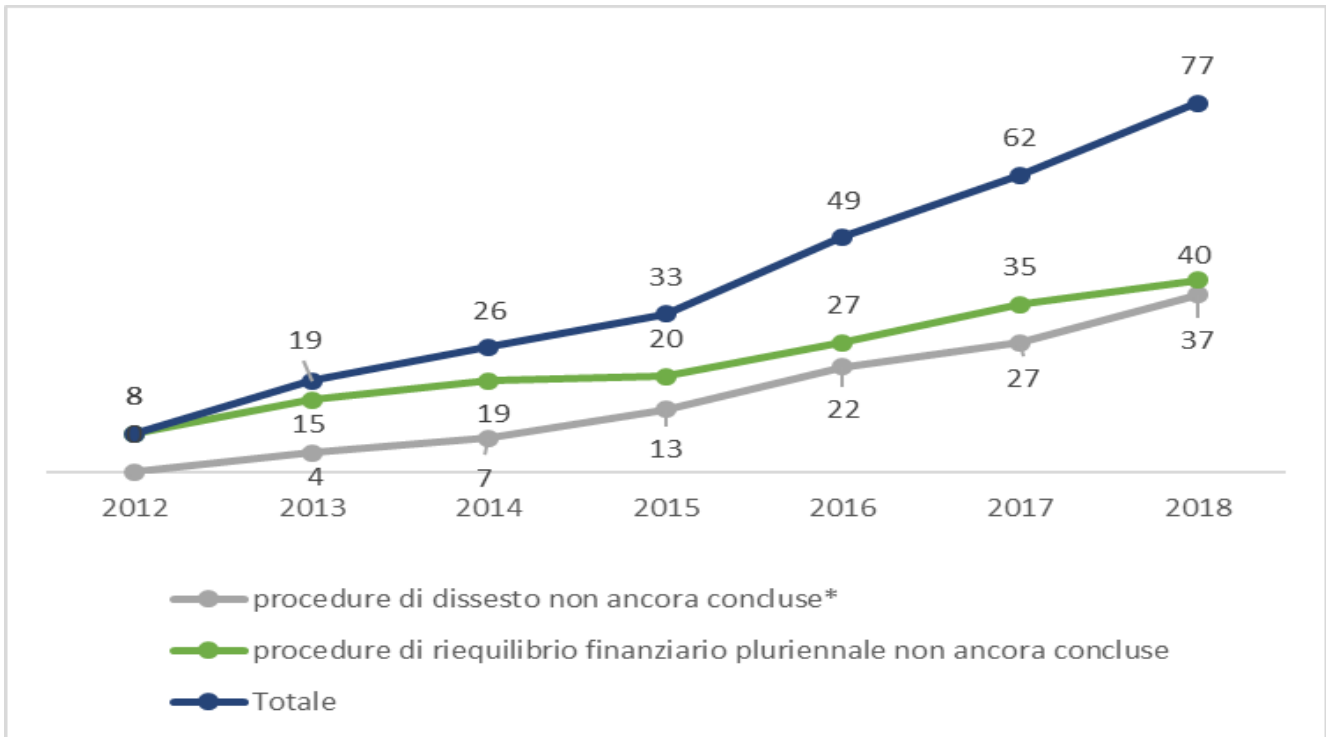
Fonte: Ministero dell'Interno

I grafici successivi descrivono emblematicamente il divenire delle procedure di risanamento nel loro complesso a decorrere dal 2012, mettendo in evidenza come l'anno 2018 sia quello che ha registrato l'avvio del maggior numero di procedure (ben 19 tra piani di riequilibrio e dissesti), fornendo quindi un termometro dello stato di salute precario sotto il profilo finanziario e degli equilibri di bilancio in cui versano le Amministrazioni locali siciliane, che hanno attivato complessivamente ben 77 procedure di recupero di disavanzo: non v'è dubbio quindi che questo dato assai critico fa da contraltare ai timidi segnali di miglioramento che alcuni indicatori finanziari prima analizzati hanno mostrato nel corso dell'esercizio in esame.

Grafico 14.2.10 - Numero di procedure di risanamento avviate per anno



Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno - Corte dei conti - * valori al 31.12.18

Grafico 14.2.11 - Procedure attive di risanamento

Fonte: Ministero degli Interni - Corte dei conti

L'analisi congiunta dei due istituti si rivela quantomai opportuna per fornire un quadro esaustivo dei Comuni con gravi criticità finanziarie e di bilancio, anche in considerazione dei continui mutamenti che si registrano, sia in considerazione di nuove situazioni deficitarie, sia per l'intervenuto dissesto di alcuni comuni, che avevano avviato la procedura di piano di riequilibrio pluriennale. Per quanto concerne le interrelazioni tra le due fattispecie astratte, la Sezione di Controllo ha recentemente avuto modo di precisare (deliberazione n. 48/2019/PRSP) che la procedura del PRFP può trovare spazio solo per quegli enti locali che siano in condizioni di squilibrio strutturale tali da far temere il dissesto finanziario e mira, mediante l'adozione di tutte le misure necessarie, a prevenire tale evenienza. Una volta intervenuta la dichiarazione di dissesto, vengono invece meno i presupposti che possano legittimare il ricorso alla facoltà di adottare o di riformulare un piano di riequilibrio, come confermato dalla chiara lettera dell'art. 246, comma 1, del TUEL che lapidariamente configura la dichiarazione di dissesto quale atto non revocabile.

E' di tutta evidenza, infatti, che il nostro ordinamento ha introdotto una chiara disciplina dicotomica tra i due istituti, che ne impedisce un rapporto bidirezionale, consacrato dall'inequivoco tenore delle disposizioni del TUEL.

Conclusivamente si reputa che il numero di Comuni che presentano gravi difficoltà finanziarie tali da ricorrere a procedure di risanamento sia destinato a crescere sensibilmente, alla luce delle risultanze delle verifiche operate in sede di controllo finanziario, dalle quali non infrequentemente viene accertato il rispetto solo formale ed apparente degli obiettivi di finanza pubblica ed un risultato di amministrazione non attendibile, in ragione di anomale imputazioni di bilancio o di altri artifici contabili, oltre che di palesi violazioni dei principi della contabilità armonizzata, la cui corretta applicazione condurrebbe, in alcuni casi, ad un saldo finale negativo ed all'emersione di consistenti disavanzi da ripianare.

14.3 Gli interventi nei confronti degli enti locali nel Rendiconto generale della Regione - esercizio 2018

Passando in rassegna i principali capitoli del rendiconto regionale relativi alla finanza locale, in entrata, occorre esaminare i capitoli 4207 e 4216, collocati nel titolo III°, assegnati al Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro - Ragioneria generale della Regione.

Il primo concerne i recuperi delle anticipazioni di liquidità concesse in favore dei comuni siciliani ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 per la continuità del servizio integrato dei rifiuti, presenta uno stanziamento definitivo pari a euro 149.719.856 ed un accertamento di euro 22,72 milioni di euro. Le riscossioni in c/competenza ammontano a 21,87 milioni di euro, mentre in conto residui a 17,05 milioni di euro, con uno stock di residui attivi di euro 3,69 milioni ben inferiore rispetto al 2017 (19,90 milioni di euro). Si rileva quindi un incremento notevole della capacità di riscossione che risulta pari al 96,25%, evidenziando quindi un sensibile miglioramento nelle procedure di restituzione delle anticipazioni ricevute da parte dei Comuni.

Tabella 14.3.1 - Rendiconto della Regione siciliana - Entrate Assessorato Regionale dell'Economia - Dipartimento del Bilancio e del Tesoro - Esercizio 2018

titolo 3	categoria 13	rubrica 2	capitolo	stanziamento iniziale	stanziamento definitivo	accertamento	versamento		residui al 31/12	percentuale di riscossione
							c/competenza	c/residui		
			4207*	€ 149.719.856,07	€ 149.719.856,07	€ 22.726.208,52	€ 21.874.242,15	€ 17.057.256,72	€ 3.695.107,32	96,25%
			4216**	€ 15.764.780,13	€ 15.764.780,13	€ 2.044.874,58	€ 1.823.034,89	€ 1.475.865,07	€ 295.727,49	89,15%
Totale				€ 165.484.636,20	€ 165.484.636,20	€ 24.771.083,10	€ 23.697.277,04	€ 18.533.121,79	€ 3.990.834,81	

*recupero delle anticipazione concesse in favore dei comuni siciliani ai sensi dell'articolo 11 della LR 14 maggio 2009, n.6

**recuperi delle anticipazioni concesse in favore degli enti locali per far fronte ad esigenze straordinarie di tutela della sanità e dell'igiene pubblica, determinate dall'impossibilità per gli enti locali stessi di assicurare l'integrale copertura dei costi di servizio di gestione integrata dei rifiuti di cui all'articolo 46 della LR 14 maggio 2010, n.11

Fonte: Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018 - Entrate Assessorato dell'Economia

Analizzando poi il secondo capitolo esposto in tabella, relativo ai recuperi delle anticipazioni concesse in base all'articolo 46 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, a fronte di un importo accertato di 2,04 mln. di euro, le riscossioni complessive di competenza risultano pari a 1,82 mln. di euro con una percentuale che si attesta all'89,15%, e quindi in considerevole incremento rispetto al 24,21% del 2017, mentre in conto residui sono stati riscossi 1,47 mln. di euro, con uno stock di residui di 295 migliaia di euro: anche in questo caso dunque si evidenzia un aumento rilevante delle riscossioni.

Sempre in materia di recuperi per anticipazioni per il servizio RSU, si passa all'esame del capitolo 5414 (entrate da riduzione di attività finanziarie, tipologia 3- riscossione crediti di medio e lungo termine), di cui è titolare il Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, ove confluiscono i recuperi delle anticipazioni di cui all'articolo 19, comma 2 *bis*, della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9.

Tabella 14.3.2 - Rendiconto della Regione siciliana - Entrate Assessorato Regionale dell'Energia e dei servizi di pubblica utilità - Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti 2018

titolo 3 categoria 13 rubrica 2	capitolo	stanziamento iniziale	stanziamento definitivo	accertamento	versamento		residui al 31/12	percentuale di riscossione
					c/competenza	c/residui		
	5414*	€ 15.858.000,00	€ 15.858.000,00	€ 27.063.122,82	€ 12.803.946,56	€ 9.999.070,79	€ 57.328.606,57	47,31%

*recupero delle anticipazioni concesse ai sensi dell'art. 19, comma 2bis della LR 8 aprile 2010, n.9 dei debiti connessi alla gestione integrara dei rifiuti

Fonte: Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2017 - Entrate Assessorato Energia e Servizi di pubblica utilità

In presenza di stanziamenti - iniziali ed assestati - pari a 15,8 milioni di euro analogamente al 2017, è presente un maggiore accertamento di 27,06 mln. di euro, a fronte del quale hanno fatto seguito riscossioni in conto competenza per 12,80 mln. di euro, cui si aggiungono riscossioni in conto residui per 9,99 mln. di euro.

La percentuale di riscossione di competenza, in tale capitolo, è dunque salita al 47,31% rispetto al 30,51% del 2017, mentre la quota non riscossa confluisce tra i residui attivi di nuova formazione, generando un consistente ammontare complessivo di residui attivi al 31 dicembre pari a 57,32 mln. di euro, derivanti da crediti pregressi non riscossi negli ultimi anni, a partire dal 2013.

L'analisi dell'andamento di tali movimentazioni contabili conferma le notorie 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, pur dovendosi segnalare un miglioramento sia in valore assoluto che in percentuale a confronto dell'esercizio precedente.

La mancata restituzione determina tuttavia il blocco dei pagamenti delle ulteriori quote di anticipazione nei confronti degli enti inadempienti, per ragioni di autotutela del credito vantato dalla Regione, le cui erogazioni finali sono subordinate alla restituzione delle rate in scadenza.

Il sempre più frequente scostamento da parte dei Comuni rispetto alle scadenze previste dal piano di rientro decennale, oltre a bloccare le ulteriori *tranches* di erogazioni, ha dato luogo a continui solleciti di pagamento da parte del competente Dipartimento regionale Acqua e Rifiuti e potrà comportare, in caso di permanente inadempienza, la revoca dei provvedimenti di concessione dell'anticipazione ed il recupero delle somme insolute con trattenute a valere delle risorse annualmente erogate dal Dipartimento regionale delle Autonomie Locali.

Sotto il profilo della spesa, quella più significativa è costituita dai trasferimenti regionali in favore dei Comuni, la cui disciplina è stata riformata dall'articolo 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, e ulteriormente modificata dalla legge regionale 29 dicembre 2016 n. 27, che ha parzialmente rimodulato i criteri di riparto, nonché dalla legge di stabilità regionale 9 maggio 2017 n. 8, che ha eliminato il Fondo perequativo comunale, alimentato con una quota della compartecipazione al gettito dell'IRPEF.

Sono stati inoltre introdotti, per i Comuni, alcuni vincoli di destinazione ai trasferimenti correnti, nella misura del 10% dell'ammontare ricevuto, al fine di garantire l'assistenza ai disabili gravi, nel triennio 2017/2019, sulla base degli indirizzi forniti con provvedimento del Presidente della Regione, oltre che l'obbligo per le amministrazioni comunali dall'art. 1, comma 6 della legge regionale 5/2014, di spendere almeno il 2% delle somme loro trasferite con forme di democrazia partecipata.

Va altresì evidenziato che il comma 25 dell'art. 7 della legge regionale 3/2016, come modificato dal comma 6 dell'art.1 della legge regionale 27/2017, prescrive, ai fini del riparto, che ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, secondo le disposizioni dell'art. 156, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000, sia garantita un'assegnazione di parte corrente non inferiore a quella dell'anno 2015, introducendo un ulteriore elemento di rigidità del

sistema di riparto e causando quindi una sensibile penalizzazione finanziaria per quelli con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, in ragione della riduzione delle risorse disponibili effettivamente ripartite.

Come segnalato in passato, il meccanismo di assegnazione prevede quattro trimestralità posticipate, di cui l'ultima da erogare entro il 28 febbraio dell'anno successivo a quello di competenza, le cui tempistiche di riparto ed erogazione finiscono per dilatarsi per via di una concomitanza di fattori, soprattutto per la complessità dell'*iter* politico - amministrativo di acquisizione degli elementi e dei dati necessari al riparto delle somme, di concertazione con i soggetti istituzionali, di definizione e ripartizione delle risorse, costituito da una serie di passaggi procedurali che ne rallentano i tempi di pagamento.

Tuttavia nel 2018 si registra una maggiore celerità nell'adozione del provvedimento di assegnazioni di parte corrente (cfr. DA n. 201 del 31.07.2018) rispetto all'esercizio 2017 da parte dell'Assessorato regionale delle Autonomie Locali, con conseguente beneficio sull'attività programmatoria e gestionale comunale.

I trasferimenti regionali di parte corrente previsti per i Comuni nell'esercizio finanziario 2018 a valere del capitolo 191301, missione 18, programma 1, in gestione al Dipartimento delle Autonomie Locali, presentano uno stanziamento di poco più di 334 mln. di euro, di cui una quota destinata a specifiche finalità individuate dal legislatore, mediante le c.d. riserve, via via introdotte in sede di riparto del Fondo. In particolare, risultano liquidati in conto competenza 323,90 mln. di euro ed in conto residui 21,94 mln. di euro.

Come già precedentemente rappresentato, non risulta riconsiderata la previsione normativa che introduce vincoli di destinazione che gravano sulle risorse del Fondo delle Autonomie Locali, mediante il meccanismo anomalo delle riserve applicate a valere delle assegnazioni per l'anno 2018, che anzi risultano incrementate.

L'analisi delle molteplici quote del Fondo Autonomie, assoggettate a riserva dal legislatore regionale, mette ancora una volta in luce un numero crescente di interventi finanziati, privi di logica interconnessione, che rendono complesso il già articolato procedimento di riparto e contraggono per finalità particolari la sua dotazione, che invece dovrebbero essere destinato esclusivamente ad una omogenea assegnazione di risorse per il funzionamento ordinario di tutti i Comuni siciliani, nel rispetto dei criteri generali di riparto.

Su tale meccanismo non può che confermarsi un giudizio negativo, in quanto si fa sempre più ricorso ad una tecnica legislativa, assai lontana dalle caratteristiche di generalità ed

astrattezza, che dovrebbero costituire pilastri degli atti a forza normativa, richiamando spesso metodi di valutazione assai opinabili. Torna quindi ad evidenziarsi la necessità che tali interventi finanziari mirati trovino allocazione, ove il legislatore nella sua autonomia ritenga di mantenerli in disposizioni normative autonome, che non rallentino e pregiudichino la funzione del Fondo autonomie locali, senza intaccarne in modo così significativo le già depauperate risorse di parte corrente destinate al funzionamento dei Comuni, che vivono una palese condizione di diffusa sofferenza finanziaria.

Si riportano quindi in nota le previsioni dell'art. 15 della legge regionale 8 maggio 2018 n. 8³⁹⁶, come integrato dall'art. 1 della legge regionale 16 dicembre 2018 n. 24, che introduce nuove

³⁹⁶ L'art. 15 della L.R. 8 maggio 2018 n. 8 dispone testualmente: “

1. A valere sui trasferimenti regionali di parte corrente per l'anno 2018 di cui al comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modifiche ed integrazioni, l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, in considerazione delle particolari difficoltà riferite al fenomeno immigratorio in cui versano i comuni di Lampedusa e Linosa, di Pozzallo, di Augusta e di Porto Empedocle, riconosce un contributo straordinario di 2.000 migliaia di euro da erogare in misura pari al sessanta per cento a titolo di anticipazione ed il restante quaranta per cento a seguito dell'avvenuta rendicontazione.

2. Per l'esercizio finanziario 2018 è riconosciuto un contributo straordinario di 1.000 migliaia di euro in favore del comune di Comiso al fine di implementare l'attività cargo dell'aeroporto di Comiso, cui si fa fronte mediante riduzione di pari importo a valere sul capitolo 191301. Il contributo di cui al presente comma è erogato in misura pari al sessanta per cento a titolo di anticipazione ed il restante quaranta per cento a seguito dell'avvenuta rendicontazione.

3. In sede di riparto previsto dall'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, è garantita, nell'ambito delle assegnazioni ordinarie per i comuni per l'esercizio finanziario 2018, una quota pari a 5.000 migliaia di euro per il rimborso ai comuni delle spese sostenute per il trasporto interurbano degli alunni delle scuole medie superiori (Missione 18, Programma 1, capitolo 191301), da ripartire in proporzione alla spesa sostenuta nell'anno precedente.

4. A sostegno dei comuni che entro il 2017 hanno ottenuto l'approvazione da parte della Corte dei Conti del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e che abbiano posto in essere alla data di entrata in vigore della presente legge tutti gli obiettivi intermedi previsti nei rispettivi piani, in sede di riparto previsto dall'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, è garantita, nell'ambito delle assegnazioni ordinarie per il triennio 2018-2020, una assegnazione di parte corrente non inferiore a quella dell'anno 2015.

5. In sede di riparto, la somma di 1.000 migliaia di euro è ripartita, in proporzione alla popolazione residente, a favore dei comuni commissariati alla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

6. L'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica è autorizzato a concedere i seguenti contributi straordinari:

- a) 1.000 migliaia di euro in favore del comune di Agrigento per le finalità di cui all'articolo 19, comma 2, della legge regionale 8 agosto 1985, n. 34;
- b) 1.500 migliaia di euro in favore del comune di Siracusa per le finalità di cui agli articoli 8, 9 e 10 della legge regionale n. 34/1985;
- c) 1.000 migliaia di euro in favore del comune di Ragusa per le finalità della legge regionale 11 aprile 1981, n. 61 e successive modifiche ed integrazioni;
- d) 1.000 migliaia di euro da destinare ai comuni colpiti dagli eventi alluvionali del 10 ottobre 2015;
- e) 1.000 migliaia di euro al comune di Messina ed ai comuni della riviera Jonica confinanti territorialmente con il comune di Messina che hanno subito danni a seguito degli eventi alluvionali del 1°(gradi) ottobre 2009. Al comune di Messina è assegnata la somma di 500 migliaia di euro per interventi di rivitalizzazione urbana nei territori di Giampileri, Molino, Pezzolo, Santo Stefano. La rimanente somma è da suddividere equamente tra i comuni territorialmente confinanti al comune di Messina della zona Jonica che hanno subito danni alluvionali;
- e-bis) 8.000 migliaia di euro per l'anno 2018 al Comune di Catania, per la corresponsione degli emolumenti al personale dipendente e del personale delle società partecipate (13);
- e-ter) 2.000 migliaia di euro per l'anno 2018 al libero Consorzio comunale di Siracusa, per la corresponsione degli emolumenti al personale dipendente e del personale delle società partecipata Siracusa Risorse S.p.A. (13);
- e-quater) 3.000 migliaia di euro per l'anno 2018 quale contributo straordinario una tantum in favore dei comuni che hanno concluso i processi di stabilizzazione del personale titolare di contratto a tempo determinato nel periodo compreso tra 1°(gradi) gennaio 2010 e la data di entrata in vigore dell'articolo 3 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27. Il

- dipartimento regionale delle autonomie locali provvede a ripartire agli enti interessati le risorse assegnate in proporzione al costo complessivo sostenuto ed erogato dall'ente nel periodo 2010-2018 (13);
- e-quinquies) 300 migliaia di euro per l'anno 2018 alla Città metropolitana di Palermo da destinare in via esclusiva per l'affidamento della gestione delle piste da discesa dell'area servita dagli impianti di risalita di Piano Battaglia (13).
7. I contributi di cui al comma 6 sono erogati nella misura del 60 per cento a titolo di anticipazione ed il restante 40 per cento a seguito dell'avvenuta rendicontazione.
8. Agli oneri derivanti dall'applicazione dei commi 6 e 7, quantificati complessivamente in 18.800 migliaia di euro, si provvede a valere sulle assegnazioni di cui al comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 e successive modifiche ed integrazioni (14).
9. In sede di riparto del Fondo autonomie locali di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, ai comuni che hanno conseguito nell'anno precedente a quello in corso il riconoscimento internazionale Bandiera Blu da parte della Fondazione per l'educazione ambientale (Fea Italia) è destinata la somma di 700 migliaia di euro ed ai comuni che hanno conseguito nell'anno precedente a quello in corso il riconoscimento Bandiera Verde da parte dei pediatri italiani è destinata la somma di 300 migliaia di euro. Ai comuni che hanno ottenuto entrambi i riconoscimenti sono assegnate le somme in relazione solo alla Bandiera Blu. Tali contributi, per entrambi i riconoscimenti, sono ripartiti per il 50 per cento in base alla densità demografica dei singoli comuni e per il restante 50 per cento in base al numero dei comuni che hanno ottenuto i suddetti riconoscimenti e devono essere destinati all'attivazione o al potenziamento di interventi e servizi di accoglienza e promozione territoriale e turistica.
10. In sede di riparto del Fondo autonomie locali di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, ai comuni che hanno conseguito il riconoscimento di "Borgo più bello d'Italia" è destinata la somma di 700 migliaia di euro da ripartirsi in proporzione alla densità demografica ed al numero dei comuni ed ai comuni che si sono aggiudicati nell'ultimo quinquennio il titolo di "Borgo dei Borghi" è riservata la somma di 300 migliaia di euro da ripartirsi equamente. Il tetto massimo della somma concessa ad ogni comune non può essere superiore a 100 migliaia di euro per entrambi i riconoscimenti e deve essere destinata all'attivazione o potenziamento di interventi e servizi di accoglienza e promozione territoriale e turistica.
11. A decorrere dal 2018, in sede di riparto del Fondo autonomie locali di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, ai comuni che nell'anno precedente a quello in corso hanno superato la soglia del 65 per cento di raccolta differenziata in materia di rifiuti solidi urbani, in conformità all'articolo 205 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e del decreto ministeriale 26 maggio 2016, è destinata la somma di 5.000 migliaia di euro da ripartirsi per il 50 per cento in base alla popolazione di cui all'ultimo censimento ISTAT e per il restante 50 per cento in base al numero dei comuni che hanno superato detta percentuale. Le certificazioni sono a cura dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente in considerazione anche del protocollo d'intesa sottoscritto con l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità (15).
12. Gli oneri di cui al comma 7 dell'articolo 7 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 sono incrementati, per l'esercizio finanziario 2018, di 700 migliaia di euro.
13. Al fine di favorire l'esercizio di funzioni giudiziarie nelle sedi dei tribunali soppressi di Mistretta, Nicosia e Modica, l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica promuove e sostiene la stipula di nuove intese con il Ministro della giustizia, ai sensi del comma 4-bis dell'articolo 8 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 e successive modifiche ed integrazioni.
14. Per le finalità del comma 13, per la gestione e la manutenzione degli immobili e per il personale delle sedi degli uffici giudiziari, è autorizzata la spesa di 50 migliaia di euro per ciascun tribunale e per ciascun anno del biennio 2019-2020 a valere sul Fondo autonomie locali di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni (16).
15. Gli enti locali strutturalmente deficitari individuati ai sensi dell'articolo 242 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che abbiano avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale o che abbiano dichiarato dissesto finanziario di cui all'articolo 243-bis del citato decreto, possono differire, fino alla data di scadenza del piano approvato, i processi di mobilità del personale eccedentario, individuato ai sensi del comma 6 dell'articolo 259 del citato decreto legislativo n. 267/2000, previsti dalle lettere d) ed e) del comma 11 dell'articolo 2 nonché dal comma 12 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ivi compreso il ricorso a forma flessibile di gestione del tempo lavoro o a contratti di solidarietà, in misura proporzionale ai maggiori risparmi sulla spesa del personale realizzati nel rispetto alle previsioni del piano ovvero con assunzione dei relativi oneri a carico del Fondo di cui al comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni ovvero a valere su apposite misure comunitarie in materia di politica sociale e welfare.
16. Per le finalità di cui al comma 7-bis dell'articolo 1 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, per l'esercizio finanziario 2018, a valere sul Fondo di cui al comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, la somma di 300 migliaia di euro, da iscrivere su apposito capitolo di spesa del bilancio della Regione, dipartimento regionale della protezione civile, è destinata in favore dei comuni che abbiano dimostrato di avere avuto danni riconducibili agli eventi alluvionali del settembre 2009.
17. Per il biennio 2018-2019 è assegnata la somma complessiva di 1.200 migliaia di euro, 600 migliaia di euro per ciascuna annualità, a valere sulle assegnazioni di cui al comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni, da iscrivere in un apposito capitolo di spesa della rubrica del dipartimento del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative e destinata a garantire la prosecuzione degli interventi in favore dei lavoratori della ex PUMEX.

singolari fattispecie di destinazione di risorse in sede di riparto del Fondo Autonomie Locali, che si aggiungono a quelle già presenti negli esercizi finanziari trascorsi, in modo da palesare la pletoricità e disomogeneità delle riserve individuate, che a volte rendono problematico l'iter di attribuzione a causa delle difficoltà ad individuare gli enti beneficiari e ad acquisire gli elementi necessari per un oggettivo computo delle somme da erogare.

In disparte il cap. 191301, di cui si è riferito in precedenza, è da segnalare che sui capitoli 191312 e 191313 sono appostate le risorse previste dall'art. 6, comma 10, della legge regionale n. 5/2014.

Il primo capitolo assicura la copertura finanziaria quale contribuzione decennale per gli enti in dissesto (un milione di euro interamente impegnato e liquidato), mentre il capitolo 191313, che contribuisce a finanziare gli enti in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, presenta uno stanziamento di euro 6.209.827,20 (circa 1 mln. meno rispetto al 20179, di cui risultano liquidati solo euro 886.911.340): alla luce del crescente fenomeno analiticamente descritto nella parte precedente, della crescita del numero degli enti locali che hanno avviato procedure di risanamento, sarebbe ragionevole invece incrementare gli stanziamenti ed erogare prontamente la relativa dotazione finanziaria, proprio per incentivare e supportare i Comuni impegnati nel recupero dei consistenti disavanzi generati.

Un'altra significativa voce di finanziamento di parte corrente è costituita dal Fondo per garantire il minor gettito derivante dall'abrogazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica, allocato al capitolo 191307, per uno stanziamento complessivo di euro 116.984.000,00 destinato ai comuni e ai liberi consorzi comunali, rispettivamente, per euro 66.909.388,02 ed euro 50.074.611,98, interamente impegnati e pagati in corso d'anno.

La tabella seguente fornisce un quadro generale dei principali capitoli di spesa di competenza del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali (missione 18, Programma 1), con relativi stanziamenti e movimentazione finanziaria.

Per quanto concerne il fondo straordinario per compensare gli squilibri finanziari delle autonomie locali, il capitolo 191310 presenta uno stanziamento definitivo di 183,380 milioni di euro, quasi totalmente impegnato. I pagamenti in competenza ammontano a 162,307 milioni di euro, cui si sommano 48,050 milioni in conto residui.

18. In favore dei comuni, per le spese delle comunità alloggio per disabili psichici, è autorizzata la spesa di 5.000 migliaia di euro a valere sul Fondo di cui al comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014 e successive modifiche ed integrazioni.

Tabella 14.3.5 - Rendiconto della Regione siciliana - Spese correnti Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica - Dipartimento regionale delle autonomie locali - Esercizio 2018

Titolo I - Spese correnti								
missione 18 programma 1 macroaggregato 1.04	capitolo	stanziamento definitivo	impegni	FPV	pagamenti		residui al 31/12	
					c/competenza	c/residui		
	191301	€ 334.199.292,35	€ 325.717.086,83	€ 8.426.150,16	€ 323.904.683,34	€ 21.944.092,23	€ 3.825.951,29	
	191302	€ 112.125.000,00	€ 111.050.000,00	€ 1.075.000,00	€ 111.050.000,00	€ -	€ -	
	191307	€ 116.984.000,00	€ 116.984.000,00	€ -	€ 116.984.000,00	€ -	€ -	
	191309	€ 517.837,32	€ 245.754,90	€ 237.837,32	€ 177.885,22	€ -	€ 67.869,68	
	191310	€ 183.380.000,00	€ 166.554.370,02	€ 16.825.629,98	€ 162.377.296,22	€ 48.050.600,95	€ 6.094.844,07	
	191312	€ 1.000.000,00	€ 1.000.000,00	€ -	€ 1.000.000,00	€ -	€ -	
	191313	€ 6.209.827,20	€ 886.910,13	€ 5.262.284,00	€ 886.910,13	€ -	€ -	
	191320	€ 5.395.458,68	€ 4.062.709,22	€ 1.332.749,46	€ 4.062.709,22	€ 4.099.833,00	€ 2.411.167,00	
	191321	€ 2.765.541,32	€ 2.676.083,85	€ -	€ 2.676.083,85	€ -	€ -	
	191322	€ 5.987.784,84	€ 5.987.784,84	€ -	€ 5.899.113,28	€ -	€ 88.671,56	
	191323	€ 4.000.000,00	€ -	€ 4.000.000,00	€ -	€ -	€ -	
	191324	€ 3.099.000,00	€ -	€ 3.099.000,00	€ -	€ -	€ -	
	313322	€ 600.000,00	€ 600.000,00	€ -	€ 600.000,00	€ -	€ -	
	TOTALE	€ 776.263.741,71	€ 735.764.699,79	€ 40.258.650,92	€ 729.618.681,26	€ 74.094.526,18	€ 12.488.503,60	

- 191301 contributo di parte corrente in favore dei comuni
- 191302 contributo di parte corrente in favore dei liberi consorzi comunali
- 191307 fondo per garantire agli enti locali il reintegro del minor gettito derivante dall'abrogazione dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica
- 191309 contributo da destinare ai consorzi dei comuni che si occupano esclusivamente della gestione e della valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata per le spese di funzionamento
- 191310 fondo straordinario per compensare gli squilibri finanziari delle autonomie locali derivanti dall'abrogazione delle norme recanti misure in favore dei LSU, nonché per le misure di stabilizzazione di cui all'art. 3 LR 27/2016
- 191312 contributo ai comuni dichiarati in dissesto finanziario
- 191313 contributo ai comuni che attivano procedure di riequilibrio economico-finanziario
- 191320 fondi per garantire la quota complementare a carico dei liberi consorzi comunali, alla data del 31.12.15 per la proroga e la stabilizzazione dei contratti a tempo determinato
- 191321 trasferimenti ai liberi consorzi comunali per le finalità dell'articolo 17 LR 17/2004
- 191322 contributo ai comuni delle isole minori per le spese di trasporto dei rifiuti via mare
- 191323 fondo regionale di garanzia per gli enti locali siciliani in dissesto e in piano di riequilibrio
- 191324 contributi in favore dei comuni che non hanno potuto provvedere al pagamento di almeno due mensilità ai dipendenti di ruolo, nonché dei comuni in dissesto o strutturalmente deficitari ad esclusione del comune di Catania, ai sensi dell'articolo 1, comma 10, della LR 2018
- 313322 contributo al comune di Lipari per garantire la prosecuzione degli interventi in favore dei lavoratori ex pumex

Fonte: Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018 - Spese Assessorato Autonomie Locali e Funzione Pubblica

Tabella 14.3.6 - Rendiconto della Regione siciliana - Spese in c/capitale - Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica - Dipartimento regionale delle autonomie locali - Esercizio 2018

titolo 1 Macroaggregato 1.04 trasferimenti correnti	capitolo	descrizione	stanziamento definitivo	impegni	FPV	pagamenti		residui al 31/12
						c/competenza	c/residui	
	590402	Contributi agli investimenti a Amministrazioni Locali	€ 138.005.098,67	€ 137.945.646,69	€ -	€ 137.945.646,69	€ -	€ -

Fonte: Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018 - Spese Assessorato Autonomie Locali e Funzione Pubblica

Per quanto concerne i trasferimenti in conto capitale, la tabella soprariportata indica i capitoli di riferimento (590402), con uno stanziamento complessivo di euro 138.005.098,67, quasi integralmente impegnato e liquidato.

A valere del Fondo per investimenti comunali, istituito dall'art. 6, comma 5, della L.R. 5/2014, sono stati erogati quasi 115 milioni di euro, mentre 23 milioni di euro sono stati liquidati per investimenti specificatamente ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, in linea con quanto operato nell'esercizio 2017.

Un ulteriore importante capitolo di spesa è il 243311, allocato alla missione 9, programma 3 (rifiuti), di competenza del Dipartimento regionale dell'Acqua e dei Rifiuti e relativo agli interventi in favore dei comuni per il ripiano dei debiti relativi alla gestione integrata dei RSU.

Tabella 14.3.7 - Rendiconto della Regione siciliana - Spese Assessorato Regionale dell'Energia e dei servizi di pubblica utilità - Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti - Esercizio 2018

titolo 1	Macroaggregato 1.04	trasferimenti correnti	capitolo	descrizione	stanziamento definitivo	impegni	FPV	pagamenti		residui al 31/12
								c/competenza	c/residui	
			243311	Trasferimenti correnti a Amministrazioni Locali	€ 39.062.896,43	€ 39.062.896,43	€ -	€ 2.029.053,49	€ 626.876,53	€ 40.778.712,73

Fonte: Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2018 - Spese Assessorato Energia e Servizi di pubblica utilità

A fronte di uno stanziamento definitivo di euro 39,06 milioni di euro, risultano impegnati e liquidati solamente 2,65 milioni di euro con una ulteriore diminuzione rispetto all'anno precedente, mentre in conto residui risulta un importo rilevante di 40,77 mln. di euro.

I trasferimenti concernono le anticipazioni autorizzate in favore dei Comuni in attuazione dell'art. 19, comma 2 bis della legge regionale 8 aprile 2010 n. 9, che ha consentito agli enti locali di presentare richieste di anticipazione di cassa, ai fini dell'estinzione di tutti i debiti connessi alla gestione integrata dei rifiuti volta alla celere chiusura delle gestioni liquidatori dei consorzi e delle società d'ambito. Come rappresentato in altre occasioni, nel corso degli esercizi finanziari 2013 e 2014 è stato consentito a 105 comuni, che ne avevano fatto richiesta documentata, di accedere alle anticipazioni per complessivi € 158.580.311,76, erogabili in 5 rate annuali a fronte del contestuale rimborso delle rate sulla base di un piano di rientro decennale.

Le prime due rate sono state immediatamente erogate, mentre per le altre tre è stato richiesto il rimborso delle prime rate del piano di rientro. Il ritardo e, in alcuni casi, il mancato rimborso delle rate secondo il piano prefissato per le sofferenze finanziarie dei comuni beneficiari se, da un lato sta generando una mole di residui attivi, dal lato della spesa ha notevolmente rallentato le erogazioni, a comprova della difficoltà persistente di recuperare le somme anticipate dalla Regione, i cui importi risultano difficilmente sostenibili per la finanza comunale. Dalle risultanze istruttorie emerge che i pagamenti complessivamente effettuati al 31/12/2018 sono pari a € 98.736.698,44 a fronte, come detto, di un ammontare complessivo disponibile di € 158.580.311,76.

Analogamente si rappresenta che, in aggiunta a tali importi, il Commissario delegato per l'emergenza rifiuti ha erogato negli anni 2011 e 2012, ai sensi dell'O.P.C.M. n. 3887/2010, risorse per € 97.102.918,47 in favore degli enti locali, che complessivamente ammontano quindi ad € 195.839.616,91.

Orbene, al 31/12/2018 le somme recuperate sui due piani di rientro ammontano complessivamente a soli € 81.634.844,99, che rappresentano il 41,68% delle anticipazioni erogate in materia di rifiuti.

Anche quest'ultimo dato, unitamente ai molteplici indicatori presi in esame, mettono in rilievo la complessa situazione in cui si dibatte la finanza locale in Sicilia, soprattutto a cause delle difficoltà ad incrementare la capacità di riscossione delle entrate proprie, divenute il fulcro della gestione finanziaria a seguito delle drastica riduzione dei trasferimenti statali e delle difficoltà del bilancio regionale, che rendono difficilmente prevedibile un incremento dei trasferimenti regionali a sostegno dei precari equilibri di bilancio degli enti locali siciliani. col rischio concreto di rendere sempre meno agevole l'erogazione dei servizi essenziali in favore dei cittadini.

CORTE DEI CONTI - SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

