CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE
PER LA REGIONE SICILIANA

RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA

ESERCIZIO FINANZIARIO 2013

RELAZIONE

Palermo, 3 luglio 2014

INDICE

PREMESSA pag. 1

CAPITOLO I - IL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA PER L'ESERCIZIO 2013

1. Il conto del bilancio pag. 4
2. Il conto del patrimonio " 31

CAPITOLO II - IL CICLO DEL BILANCIO

1. Notazioni preliminari pag. 32
2. Il Documento di Programmazione Economico Finanziaria " 33
3. Il disegno di legge del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente " 39
4. La legge di stabilità regionale e la legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale programmatico " 44
5. La legge di assestamento " 50
6. Considerazioni finali " 52

CAPITOLO III - LA GESTIONE DELLE ENTRATE

1. Analisi degli andamenti complessivi delle entrate pag.56
2. La riscossione " 84
3. I residui attivi " 93

CAPITOLO IV - LA GESTIONE DELLE SPESE

1. Lo stato di previsione della spesa. Stanziamenti iniziali e definitivi pag.106
2. Impegni e pagamenti " 108
3. L'incidenza della spesa corrente e di quella in conto capitale " 109
4. I principali indicatori finanziari della spesa " 118
5. Analisi dei residui " 118

CAPITOLO V - LA LEGISLAZIONE DI SPESA ED I MEZZI DI COPERTURA

1. Profili generali pag.120
2. Analisi della legislazione regionale di spesa " 124

CAPITOLO VI - IL PATTO DI STABILITA' INTERNO

1. Premessa pag. 130
2. Rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2013 " 133
3. Patto di stabilità interno per l'anno 2014 " 140

CAPITOLO VII - LA POLITICA SANITARIA REGIONALE

1. Spesa sanitaria e bilancio regionale. Analisi delle principali problematiche relative al finanziamento della stessa pag. 145
2. I risultati delle gestioni sanitarie " 155
3. I costi dell'assistenza sanitaria regionale " 159
4. Analisi di stato patrimoniale: La situazione debitoria ed i crediti delle Aziende " 175
5. Principali indicatori relativi alla qualità della assistenza sanitaria " 181

CAPITOLO VIII - LA SPESA PER IL PERSONALE

1. Considerazioni introduttive pag. 186
2. La spesa per le retribuzioni " 187
3. La spesa previdenziale " 208

CAPITOLO IX - L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA

1. I prestiti accesi nel 2013 pag. 218
2. L'incidenza dei nuovi prestiti sullo *stock* del debito " 221
3. La struttura del debito " 222
4. Il costo del debito " 228
5. Il *rating* della Regione siciliana " 232
6. Operazioni di finanza innovativa, cartolarizzazioni e strumenti derivati " 234

CAPITOLO X - LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

1. La programmazione comunitaria 2007-2013 pag. 245
2. Il Programma operativo FESR " 248
3. Il Programma operativo FSE " 257
4. Il Programma di Sviluppo Rurale ed il FEASR " 262
5. Il Fondo europeo della Pesca " 267

CAPITOLO XI - L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE

1. L'organizzazione dell'Amministrazione regionale nel 2013. pag. 272
2. I dirigenti " 279
3. Gli Uffici speciali " 286
4. La revisione della spesa della Regione siciliana " 290
5. Il sistema di controllo interno della Regione siciliana. " 296

CAPITOLO XII – LO STATO DELLA FINANZA PUBBLICA DEGLI ENTI LOCALI IN SICILIA

1. Considerazioni preliminari pag. 303
2. Le entrate " 305
3. Le spese " 326
4. Equilibri generali e risultati della gestione economico-finanziaria " 331
5. Criticità degli equilibri di bilancio: debiti fuori bilancio riconosciuti e latenti " 338
6. L'esposizione debitoria per la copertura integrale dei costi della gestione integrata dei rifiuti " 342
7. La degenerazione delle criticità strutturali: deficitarietà strutturale, riequilibrio finanziario pluriennale e dissesto finanziario " 350
8. I controlli della Corte dei conti e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica " 360

PREMESSA

Si chiude oggi, con la solennità della giurisdizione contenziosa, il ciclo annuale dei controlli che l'Ordinamento attribuisce alla Corte dei conti. Così il rendiconto generale della Regione siciliana, che costituisce oggetto specifico di questo giudizio di parificazione, potrà essere presentato all'Assemblea regionale siciliana per assumere le proprie determinazioni sulla base di un'ampia verifica della affidabilità, della veridicità e della regolarità dei conti.

Il 2013 ha rappresentato l'anno di prima attuazione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, che, nell'ottica del principio costituzionale del coordinamento della finanza pubblica, ha rafforzato i controlli della Corte dei conti sul sistema delle autonomie regionali e locali, affidando, in particolare, un ruolo determinate alle Sezioni di controllo sull'intero territorio della Repubblica. Tale ruolo, peraltro, è stato reso ancora più significativo dalle disposizioni per l'attuazione dell'art. 81, comma 6, della Costituzione recate dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 le quali richiedono alla funzione di controllo esterno un attento e continuo monitoraggio sull'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali.

In Sicilia, però, le novità introdotte in materia hanno trovato solo parziale applicazione a causa sia delle clausole di salvaguardia dello Statuto speciale siciliano e delle relative norme di attuazione, contenute nello stesso decreto legge n. 174, sia del rinvio dinamico "condizionato" alle "*leggi dello Stato che disciplinano le funzioni della Corte dei conti per quanto non diversamente disposto*" di cui al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 e successive modificazioni.

In definitiva le nuove forme di controllo hanno riguardato solamente ed in parte gli enti locali ubicati in Sicilia. Per l'Amministrazione regionale, invece, si pongono delicati problemi interpretativi e di adattamento della legislazione nazionale sopravvenuta alla peculiare realtà regionale, problemi per la cui soluzione sembra opportuno che sia al più presto investita la Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto, recentemente ricostituita, in modo da pervenire tempestivamente, per le disposizioni in atto non immediatamente applicabili, all'emanazione di nuove norme di attuazione in materia di controlli della Corte dei conti e così evitare il rischio di rinviare *sine die* l'applicazione di tale riforma in Sicilia.

Alla stessa Commissione dovranno essere sottoposte le problematiche conseguenti alla dichiarata incostituzionalità (sentenza n. 219 del 2013) dell'art. 13, secondo periodo, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 che hanno comportato l'effetto della inapplicabilità in Sicilia di tutti i meccanismi sanzionatori previsti dal Capo I del decreto in questione e, in particolare per quanto d'interesse in questa sede, del c.d. dissesto guidato di cui all'art. 6, comma 2.

E' da accogliere, pertanto, favorevolmente l'approvazione della legge regionale 4 gennaio 2014, n.1 che, recando "misure in materia di controllo, trasparenza e contenimento della spesa relativa ai costi della politica", con l'art. 9 ha adeguato l'ordinamento regionale alle disposizioni statali in materia di rendicontazione e controllo delle spese dei Gruppi parlamentari. Di conseguenza, l'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 6 febbraio 2014 ha provveduto a modificare il proprio Regolamento interno, introducendo l'art. 25 quater che in effetti ha consentito alla Sezione di controllo di verificare, con modalità del tutto analoghe a quelle valide nel resto d'Italia, la regolarità dei rendiconti in questione a decorrere da quelli riferiti all'esercizio finanziario 2013.

L'occasione della predisposizione di nuove norme in materia di controlli esterni, infine, potrebbe essere colta per aggiungere un ulteriore tassello alla completa attuazione dell'art. 23 dello Statuto regionale che, come è noto, prevede il decentramento in Sicilia di tutte le funzioni svolte in sede centrale dalla Corte. Si fa riferimento, in particolare, all'esigenza di una profonda riflessione in merito alla possibilità di istituire un'apposita articolazione che, tenuto conto del continuo espandersi negli ultimi anni del modulo di "amministrazione per enti, agenzie e società in mano pubblica" nella realtà regionale, possa ovviare al forte *deficit* di controllo esterno su tali significative gestioni, affidandolo non più alle eventuali scelte programmatiche della Sezione del controllo, ma a modelli strutturati e continuativi come quelli già previsti dalla legge 21 marzo 1958, n. 259 per gli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Spetterà, invece, al legislatore statale adottare più adeguata e completa disciplina in merito alla giustiziabilità delle pronunce della Corte in tema di controlli finanziari sugli enti locali - e, stando ad alcuni recenti casi, anche per quelle di legittimità su atti - , al fine di ricondurre la relativa giurisdizione al naturale alveo delle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103, secondo comma, della Costituzione e di evitare l'intervento di altri plessi giudiziari che finirebbero per vulnerare l'effettività degli accertamenti e dei riscontri compiuti dalla Corte. Si dà atto, comunque, che, nelle more di tale intervento, le Sezioni

Unite della Corte di Cassazione hanno riconosciuto il giudice amministrativo, adito da alcuni enti locali, sprovvisto di giurisdizione nei termini di cui all'ordinanza n. 5805 del 25 febbraio 2014.

In conclusione, tenuto conto, soprattutto, delle luci e delle ombre che emergono dal referto della Corte sul consuntivo regionale del 2013, s'intende fermamente rimarcare l'imprescindibile esigenza che, a tutti i livelli di governo e da parte di tutti i soggetti istituzionali e burocratici, si abbandoni prontamente la fase meramente programmatoria e riflessiva per passare a quella dei concreti interventi e delle fattive realizzazioni.

Pur dando atto al Governo regionale delle iniziative già realizzate e delle proposte di riforma relative ad alcuni significativi settori d'intervento, la Corte dell'avviso che la Regione, per superare la grave sofferenza dei conti pubblici e puntare decisamente su rinnovate strategie di sviluppo, nonché di risposta alle emergenze sociali, non possa più fare a meno di elaborare, e al più presto, un programma pluriennale di aggiustamento economico finanziario, sostenibile, ma nello stesso tempo severo, da definire ed attuare nell'ambito di una rafforzata cooperazione con lo Stato il quale, comunque, dovrà in futuro maggiormente attenersi al principio di leale collaborazione.

CAPITOLO I

IL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA PER L'ESERCIZIO 2013

***SOMMARIO**: 1. Il conto del bilancio. - 2. Il conto generale del patrimonio.*

1. Il conto del bilancio

L'anno 2013 è stato contrassegnato dal protrarsi della fase recessiva dell'economia nazionale.

In questo contesto, la situazione economica della Sicilia continua, per il settimo anno consecutivo, a manifestare segnali di forte contrazione dell'attività di produzione in tutti i settori.

I dati diffusi dall'ISTAT e le stime effettuate dal Centro di ricerche Prometeia, evidenziano un'ulteriore flessione sull'andamento del prodotto interno lordo del 2,5 per cento. In termini reali, negli ultimi sei anni, gli effetti della crisi hanno generato una perdita di oltre il 14 per cento di PIL, sensibilmente superiore a quella rilevata a livello nazionale (-8%).

L'assenza di un solido tessuto produttivo, di conseguenza, ha accentuato la caduta dell'occupazione in tutti i principali settori e segmenti della popolazione, in misura fortemente marcata per le componenti giovanili.

Peraltro, i segnali di timida e ancora incerta ripresa, che si sono manifestati alla fine dell'anno 2013 in altri ambiti del territorio nazionale, non sono stati percepiti dall'economia della Regione, nella quale, come in altre aree del Mezzogiorno, la criminalità organizzata contribuisce a frenare la crescita.

In questo quadro di generale e diffusa difficoltà sociale ed economica, contrassegnato anche dai maggiori tagli richiesti alle Amministrazioni territoriali e da un contesto normativo in evoluzione nell'ambito delle manovre finanziarie a livello nazionale, dai dati esposti nel rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2013 possono trarsi alcune indicazioni utili ai fini della valutazione dello stato complessivo della finanza pubblica regionale.

Le previsioni iniziali dell'esercizio 2013, determinate con legge regionale 15 maggio 2013, n.10, in 25.905 milioni di euro, variate in aumento nel corso dell'anno per 3.753 milioni di euro, al 31 dicembre 2013 pareggiano per l'importo di 29.658 milioni di euro.

Per effetto della legge regionale di assestamento del 7 agosto 2013, n.13, è stata ridotta di 754.275.296 milioni la previsione iniziale dell'avanzo finanziario relativo ai fondi non regionali, tenendo conto dell'importo definitivamente registrato e parificato dalla Corte dei Conti, mentre, per la spesa, la previsione iniziale del disavanzo finanziario dei fondi ordinari della Regione è stata ridotta di 86.284 milioni.

Rinviando ai successivi capitoli la trattazione analitica dell'andamento delle entrate per ciascun titolo, si ritiene di dover evidenziare, in questa sede, che, a differenza del criterio utilizzato per le precedenti annualità, il rendiconto 2013 ha esposto nel rendiconto 2013 le entrate, al "lordo" delle somme trattenute dallo Stato per accantonamenti tributari e riserve erariali, in misura pari a 819.314 migliaia di euro a titolo di contributo della Regione siciliana agli obiettivi di finanza pubblica.

Il raffronto dei relativi dati, al "netto" delle trattenute erariali, evidenzia, per il 2013, accertamenti di entrate finali per 19.725 milioni di euro, a fronte di 16.295 milioni del 2012 (+ 21,0 %).

Anche per le spese, il confronto con il precedente anno va effettuato tenendo conto degli effetti della diversa rappresentazione contabile degli accantonamenti tributari e delle riserve erariali.

Infatti, nell'anno 2013, a differenza del precedente, risulta contabilizzata a valere sui fondi regionali la somma di 306 milioni di euro a titolo di concorso agli obiettivi di finanza pubblica[1].

Per le spese di parte corrente, gli impegni assunti nell'esercizio 2013 ammontano a 16.419 milioni, con un incremento sensibile del 6,3 per cento rispetto allo stesso dato dell'anno 2012 (15.447 milioni).

In generale, va evidenziata, ancora una volta, la difficoltà di operare un intervento significativo sull'aggregato della spesa per effetto della rigidità delle sue componenti strutturali.

Le disposizioni normative in materia di contenimento della spesa regionale, introdotte dalla legge regionale 15 maggio 2013, n.9, cui hanno fatto seguito i relativi atti deliberativi

[1] Il complessivo onere a titolo di contributo alla finanza pubblica quantificato in euro 819.313.488, è stato coperto mediante riduzione del Fondo Sviluppo e Coesione per l'importo di 513.179.93 e per la restante parte di 306.134 milioni sui fondi della Regione.

e le direttive del Governo con l'obiettivo principale di ridurre e razionalizzare la spesa regionale, hanno inciso in qualche misura sulla categoria della spesa per il personale (-1,95%), mentre, per altre categorie più significative in termini di rilevanza finanziaria (consumi intermedi), si sono registrati aumenti rilevanti sugli impegni.

Peraltro, il consuntivo per l'anno 2013 evidenzia una situazione di deterioramento delle varie componenti della spesa e, in particolare, registra la diminuzione dell'importo degli impegni in conto capitale da 2.878 milioni del 2012 a 1.783 milioni nell'esercizio 2013 (-38,1%) e un contestuale aumento della spesa per rimborso prestiti (+17,1%).

In termini di pagamenti il titolo I delle spese contabilizza un aumento del 17,9 per cento (10.175 a fronte di 11.996 milioni), mentre per la parte dei residui un incremento dell'11,74 % (da 4.762.128 a 5.321.201 milioni).

L'esito dei pagamenti delle spese correnti va analizzato con riferimento al dato concernente i residui passivi di nuova formazione, che nel 2013 registra una flessione del 16,1 per cento rispetto al 2012, nonostante gli effetti dei limiti imposti dal Patto di stabilità interno.

L'analisi dei risultati differenziali che emergono dalle operazioni di bilancio, in generale, evidenzia un miglioramento rispetto ai dati dell'esercizio 2012, sia in termini di competenza che di cassa.

A livello di competenza, il risultato del saldo netto (cioè la differenza tra le entrate finali e le spese finali del solo esercizio 2013) indica un avanzo da impiegare pari a 1.150.635 milioni di euro, registrando un significativo miglioramento rispetto all'anno precedente (che evidenziava il segno negativo per 2.994.147 milioni) e alle stesse previsioni iniziali.

Anche il dato concernente il ricorso al mercato (che, sommando al precedente risultato il rimborso dei prestiti, indica il fabbisogno complessivo) pone in evidenza, in termini di competenza, un rilevante "recupero" rispetto all'omologo risultato dell'esercizio 2012, registrando un segno positivo di 903.273 milioni, contro il risultato negativo -della precedente annualità (3.155.384).

Il saldo tra entrate e spese correnti (il c.d. risparmio pubblico), invece, espone un valore negativo di 248.797 milioni di euro, anche se più contenuto rispetto al risultato dell'esercizio precedente, che riportava un esito negativo di 1.099.443 milioni di euro.

Il complessivo miglioramento dei saldi in conto competenza è in parte riconducibile alle politiche di razionalizzazione e contenimento della spesa intraprese

dall'Amministrazione regionale in alcuni settori, all'incremento sensibile del livello complessivo delle entrate, ma anche agli effetti dei vincoli imposti dal patto di stabilità.

I risultati più significativi della gestione di cassa contabilizzano importi positivi, pari rispettivamente a 491 e a 244 milioni di euro per il saldo netto e per il ricorso al mercato.

Tuttavia, il miglioramento dei dati in termini di cassa è in parte effetto della forte limitazione registrata nell'attivazione dei pagamenti rispetto agli impegni (13.156 milioni di pagamenti su tutti e tre i titoli delle spese a fronte dei 18.449 milioni di euro di impegni complessivi, circostanza che ha generato residui passivi di nuova formazione ammontanti a 4.422 milioni di euro), sia della dinamica dei versamenti di entrate per complessivi 15.514 milioni di euro, a fronte di 19.725 milioni di correlativi accertamenti, con la formazione di nuovi residui attivi pari a 4.211 milioni di euro.

I saldi differenziali delle operazioni di bilancio registrate nell'anno 2013, sia in conto competenza che a livello di cassa, scontano in negativo gli effetti dei contributi imposti alla Regione siciliana per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, disposti dalle manovre finanziarie adottate dallo Stato mediante gli strumenti delle riserve e degli accantonamenti di entrate tributarie.

In linea con questa tendenza, che dall'anno 2010 in poi ha registrato interventi sempre più consistenti e con effetti cumulativi rispetto a quelli adottati con precedenti manovre finanziarie, la legge 24 dicembre 2012, n.228, ha disposto, per l'anno 2013, un contributo aggiuntivo, che si è tradotto nell'accantonamento di entrate tributarie per complessivi 819.313 milioni di euro (639.037 milioni nel 2012).

Al 31 dicembre 2013, il debito complessivo della Regione siciliana ammontava a complessivi 5.394 milioni di euro (di cui 5.143 a proprio carico e 251 da rimborsare dallo Stato) in lieve flessione rispetto al precedente anno 2012 (5.683 milioni di euro).

Il miglioramento della situazione debitoria, tuttavia, è solo apparente e di natura contingente, in quanto conseguenza del disallineamento temporale tra l'accensione dei due nuovi prestiti per complessivi 373 milioni di euro (rispettivamente 227 e 146 milioni), stipulati con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. nell'anno 2013, la cui erogazione è stata rinviata al successivo anno 2014, con ammortamento a partire dal 2015.

Rinviando all'apposito capitolo dedicato alla composizione strutturale e all'andamento del debito nell'arco temporale 2009-2013, questa Corte ritiene di dover richiamare l'attenzione dell'Amministrazione regionale sui più rigorosi limiti all'esposizione debitoria introdotti dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, che ha modificato l'art.119 della

Costituzione, nonché sull'osservanza del principio di equilibrio di bilancio sancito dall'art.81 della stessa Carta costituzionale, la cui attuazione è contenuta nell'art.10, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n.243. Evidenzia, peraltro, che l'attuale situazione dei conti pubblici non può ragionevolmente prevedere un maggior carico di oneri per interessi, destinati inevitabilmente a incidere sui futuri equilibri di bilancio e di cassa.

Nella situazione debitoria della Regione siciliana esposta nei dati del rendiconto 2013, sono escluse le partite contabili non ancora formalmente riconosciute e, come tali, non esposte in bilancio.

Al riguardo, l'attività istruttoria avviata da questa Corte ha evidenziato l'esistenza di un credito dell'ENI S.p.a. per la gestione dei dissalatori di Gela negli anni dal 2005 al 2008, nonché per la fornitura di *"utilities"*, oggetto di alcuni contenziosi innanzi al Tribunale di Palermo.

Dagli atti acquisiti risulta che l'Amministrazione regionale avrebbe ammesso l'esistenza del debito di 96.887.033,64 euro, oltre Iva, a fronte della pretesa dell'ENI di 125.986.279,56 euro.

L'entità rilevante del credito vantato dalla società in questione impone all'Amministrazione competente l'adozione d'iniziative per il conseguente reperimento di idonee fonti di finanziamento e l'avvio di una attività di ricognizione diretta all'individuazione di eventuali altre situazioni debitorie nei confronti di imprese che hanno fornito beni e servizi alla Regione siciliana, per le quali non risulta ancora adottato alcun provvedimento di accertamento del debito; attività quest'ultima necessaria per l'esposizione nei documenti contabili dell'effettiva situazione finanziaria e patrimoniale della Regione, anche al fine di scongiurare possibili future tensioni sui conti pubblici.

Il risultato di amministrazione che emerge dal rendiconto 2013 contabilizza un avanzo complessivo di 8.448.575 migliaia di euro che, rispetto all'esercizio precedente (6.332.008 migliaia di euro), segna un incremento di circa il 33 per cento (+2.116.565 migliaia di euro).

L'Amministrazione regionale ha provveduto alla determinazione del risultato di amministrazione complessivo con l'applicazione delle disposizioni dell'art.4, comma 2, della legge regionale 29 dicembre 2003, n.21 e successive modifiche, adottando uno specifico sistema di riclassificazione contabile, sulla base della fonte di finanziamento, per mantenere la distinzione tra interventi di spesa finanziabili con fondi ordinari da quelli a destinazione vincolata.

L'analisi del dato disaggregato per natura dei fondi, sulla base della vigente classificazione contabile introdotta con legge di bilancio, conferma la tendenza, evidenziata nelle annualità precedenti, al realizzo di saldi finanziari di segno positivo per le risorse a destinazione vincolata e di segno negativo per quelli regionali.

Nell'esercizio 2013 l'avanzo dei fondi non regionali ha registrato, infatti, l'ammontare di 8.912 milioni di euro (+1.666.618) per la sola parte di fondi a destinazione vincolata.

I fondi regionali, invece, contabilizzano un disavanzo finanziario di 463.769 migliaia di euro, tuttavia con un sensibile miglioramento di 449.947 migliaia di euro sul dato dell'annualità 2012.

Alla determinazione del risultato di gestione dell'anno 2013 concorrono i maggiori accertamenti di 4.345 milioni di euro rispetto all'analogo dato registrato nel precedente esercizio e impegni di spesa d'importo inferiore per 86,8 milioni di euro.

Con l'art.3, comma 1, del disegno di legge di assestamento del bilancio della Regione siciliana per l'anno 2014, in corso di esame da parte dell'Assemblea, il Governo regionale ha previsto che il disavanzo di 463.769 milioni di euro dei fondi regionali venga assorbito nel biennio 2014-2015 nella misura di 231,9 milioni per ciascuna annualità, con conseguente rideterminazione degli importi di cui all'art.4, comma 1, della legge regionale 7 agosto 2013, n.13, per il medesimo biennio.

Il quadro generale della finanza pubblica regionale, emerso dai dati esposti nel rendiconto del 2013, si presta ad alcune considerazioni, che queste Sezioni riunite ritengono di dover responsabilmente formulare in questa sede.

Gli andamenti registrati nel 2013 mostrano con chiarezza la complessità dei problemi della finanza pubblica regionale e le difficoltà di trovare soluzioni efficaci alle criticità in altre occasioni rappresentate dalla Corte dei Conti.

Pur dando atto al Governo regionale delle iniziative già realizzate e delle proposte di riforma di alcuni settori dell'Amministrazione al fine di ottenere la riduzione della spesa corrente, deve sottolinearsi la necessità di ulteriori interventi strutturali, in modo particolare, mirati agli ambiti di grande rilevanza e suscettibili, come tali, di impatto finanziario sui conti regionali, quali la sanità, le società partecipate e l'organizzazione degli apparati amministrativi.

Per il conseguimento di questo obiettivo appare necessario un rigoroso, per certi aspetti anche coraggioso, ridimensionamento della spesa corrente, mediante una decisa opera di

riperimetrazione dei confini dell'azione pubblica regionale, non ritenendosi sufficienti a garantire gli equilibri dei conti pubblici le misure finora adottate per il contenimento della tendenza espansiva della spesa.

L'auspicato risanamento finanziario del bilancio regionale, il cui deterioramento in parte è riconducibile alla grave crisi di tutti i settori produttivi dell'Isola e al protrarsi degli effetti recessivi sull'economia, ma principalmente imputabile a squilibri contabili del passato, impone decisioni politiche e amministrative di forte impatto, da adottarsi in tempi brevi al fine di contribuire a superare gli aspetti critici rilevati nell'analisi dei conti pubblici.

La rigidità della spesa iscritta a bilancio, ad avviso della Corte, non esclude la possibilità di attuare interventi strutturali sulla parte corrente, considerato che molti aggregati di spesa, apparentemente poco flessibili per interventi di contenimento, in effetti mostrano margini per eventuali azioni di recupero, come evidenziato in altre parti della presente relazione.

Il rischio di un ulteriore rallentamento dell'economia siciliana richiede la scelta di misure strategiche mirate al rilancio della crescita e dello sviluppo, accompagnate da iniziative rivolte al settore degli interventi nel campo sociale e dei servizi ai cittadini, da finanziare anche con le risorse reperite sul versante della spesa corrente e dirottate a quella in conto capitale, che attualmente è allocata a livelli inadeguati rispetto alla necessità di sostegno della crescita.

Come per il passato, le Sezioni riunite ritengono di dover reiterare i rilievi, formulati in occasione delle relazioni degli anni precedenti, in merito alla quantificazione del risultato di amministrazione.

Il continuo e progressivo espandersi, nonostante le misure già adottate dall'Amministrazione, del volume dei residui attivi delle entrate tributarie che, come evidenziato nello specifico capitolo di questa relazione, contengono partite inesigibili e altre di dubbia esigibilità d'importo rilevante, contribuisce alla creazione di tensioni sulla tenuta dei conti pubblici regionali, influendo sul risultato di amministrazione per gli effetti di copertura non idonea al volume della spesa così alimentato.

Una considerazione a parte va riservata alla situazione delle giacenze di cassa, contrassegnata nell'anno 2013 da un significativo andamento discendente.

I dati riguardanti le somme effettivamente giacenti in cassa indicavano, al 1° gennaio 2013, l'importo di 1.247 milioni, ridotto a fine esercizio a soli 128 milioni, appena sufficienti a garantire il fabbisogno finanziario mensile della Regione siciliana.

L'attuale sistema delle riserve e degli accantonamenti tributari, cui più volte si è fatto riferimento, determina con continuità drenaggi di risorse di entità consistente, con conseguenti carenze di liquidità, che vanno gestite mediante accorte politiche di tesoreria, suffragate da conti pubblici in sostanziale equilibrio.

L'insufficiente livello della giacenza di cassa risente anche dell'incidenza negativa degli accantonamenti per far fronte ai provvedimenti giudiziari di pignoramento di rilevante importo, con la tendenza, in genere, all'aumento nel secondo semestre dell'anno 2013.

2. Il conto generale del patrimonio

2.1 Risultati d'insieme e differenziali.

Il conto generale del patrimonio per l'esercizio 2013 espone la situazione patrimoniale della Regione siciliana risultante a chiusura d'esercizio per effetto delle variazioni avvenute in corso d'anno in aumento e in diminuzione, nonché delle trasformazioni prodotte dalla gestione di bilancio nei componenti attivi e passivi.

La sua struttura, ormai modificata secondo quanto previsto in attuazione del decreto-legislativo 7 agosto 1997, n. 279, risponde all'esigenza di una maggiore significatività dei valori rappresentati dalle consistenze patrimoniali, nell'ottica di operare un legame più stretto e puntuale tra variazioni patrimoniali, gestione di bilancio e in quella di quantificazione, sotto il profilo economico, dei risultati nella gestione patrimoniale e nei flussi finanziari ad essa correlati.

Giova sottolineare, al riguardo, che la nuova struttura del conto del patrimonio agevola la comparazione dei contenuti a livello nazionale e internazionale, in conformità alla classificazione delle poste attive e passive riportate nel Sistema Europeo dei Conti - SEC '95[2].

Il conto generale del patrimonio viene distinto in due sezioni, la prima, denominata "*Dimostrazione dei conti accesi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio della regione*", espone distintamente le relative componenti, secondo la rispettiva

[2] Regolamento del Consiglio del 25 giugno 1996, n. 2223, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

classificazione riportata nel Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità; la seconda, denominata "*Dimostrazione di concordanza tra gli accertamenti di competenza del bilancio ed il conto del patrimonio*", riassume i movimenti patrimoniali derivanti dagli accertamenti di competenza del bilancio e determina il valore dell'entrata netta o della spesa netta, per effetto del beneficio o della perdita apportati al patrimonio dalla gestione di competenza del bilancio.

Il conto generale del patrimonio, in prima analisi, si scompone in tre macro aggregati, rappresentati dalle Attività finanziarie, da quelle non finanziarie e dalle Passività finanziarie, all'interno dei quali vengono esposte in dettaglio le componenti che li costituiscono (mezzi di pagamento, strumenti finanziari, attività economiche diverse, debiti, ecc).

Il conto viene, di norma, integrato da specifiche tabelle che mostrano la classificazione delle predette attività e passività per singola amministrazione, nonché da appendici con i dati disaggregati per provincia, per amministrazione, per categoria, ecc.

Al conto generale del patrimonio, infine, vengono allegati il conto riassuntivo del tesoro, previsto dall'art. 36 comma 4 della legge 196 del 2009, che si compone dei prospetti relativi al movimento generale di cassa, della situazione del tesoro e della situazione dei debiti e dei crediti di tesoreria.

TAB. 1 - RIEPILOGO DELLE ATTIVITA' E PASSIVITA' (milioni di euro)

ATTIVITA'	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Attività finanziarie di breve termine	16.773	-1,8	84,1	15.452	-7,9	82,7	15.607	1,0	82,4
Attività finanziarie di medio-lungo termine	2.431	2,9	12,2	2.501	2,9	13,4	2.572	2,8	13,6
Attività non finanziarie	737	22,0	3,7	741	0,5	4,0	755	1,9	4,0
TOTALE ATTIVITA'	19.941	-0,5	100,0	18.694	-6,3	100,0	18.934	1,3	100,0

PASSIVITA'	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Passività finanziarie di breve termine	8.584	29,4	49,4	9.120	6,2	50,7	7.159	-21,5	42,9
Passività di medio-lungo termine	8.781	-0,6	50,6	8.866	1,0	49,3	9.520	7,4	57,1
TOTALE PASSIVITA'	17.365	12,3	100,0	17.986	3,6	100,0	16.679	-7,3	100,0
NETTO PATRIMONIALE	2.576	-43,7		708	-72,5		2.255	218,5	
TOTALE A PAREGGIO	19.941	-0,5		18.694	-6,3		18.934	1,3	
PEGGIORAMENTO O MIGLIORAMENTO PATRIMONIALE	-2.001			-1.868			1.547		

Fonte: rielaborazione Corte dei conti sulla base delle risultanze del Conto generale del patrimonio della Regione siciliana 2013

Ciò premesso, la Corte evidenzia che il conto generale del patrimonio riporta, al 31 dicembre 2013, un valore netto di 2.255 milioni di euro, a fronte dei 708 milioni del precedente esercizio, con un incremento pari a 1.547 milioni.

Il suddetto miglioramento è determinato dall'effetto combinato dell'aumento, seppur lieve, del totale delle attività (+1,3%) e, contestualmente, della diminuzione delle passività (-7,3%) rispetto alle risultanze dell'esercizio 2012.

L'incremento delle prime, pari a 18.934 milioni di euro, è il risultato di aumenti nelle consistenze sia delle attività finanziarie a breve e medio-lungo termine, sia di quelle non finanziarie.

Le predette attività crescono essenzialmente per effetto della variazione in aumento di quelle finanziarie di breve termine[3], che, pur innalzandosi solo dell'1 per cento, incidono sul totale delle attività patrimoniali per l'82,4 per cento, attestandosi al valore di 15.607 milioni di euro al 31 dicembre 2013.

Le attività finanziarie a medio e lungo termine hanno registrato un incremento complessivo, passando da 2.501 a 2.572 milioni di euro (+2,8%).

Infine, dall'esame dei dati concernenti l'andamento delle attività non finanziarie emerge che la consistenza dei beni patrimoniali è aumentata da 741 a 755 milioni di euro (+1,9%), in conseguenza dell'incremento del valore dei *"Beni considerati immobili ai fini inventariali"*, cresciuti del 7,5%; i valori dei "*Beni mobili*" e dei *"Beni immobili"* registrano per il 2013, invece, una riduzione rispettivamente in termini percentuali del 7,8 e dello 0,1.

Il decremento delle passività patrimoniali è essenzialmente riconducibile alla contrazione delle passività finanziarie di breve termine, che passano da 9.120 a 7.159 milioni di euro nel 2013 (-21,5%); le passività a medio-lungo termine registrano un aumento rispetto all'esercizio precedente pari al 7,4 per cento, attestandosi a 9.520 milioni di euro contro gli 8.866 del precedente anno.

La rilevante flessione delle passività finanziarie a breve termine deriva dalle diminuzioni avvenute nei *"Debiti di tesoreria"* (-3,3%) e nei *"Residui passivi di bilancio"* (-23,4%).

Per la parte concernente le passività a medio e lungo termine, i dati del rendiconto indicano un aumento (+28%) di maggiori *"Residui passivi perenti"*, essenzialmente di

[3] Le attività finanziarie a breve termine equivalgono alle somme riscosse e non versate, a quelle da riscuotere, ai crediti di tesoreria e alla cassa.

parte corrente (+56,2%), ammontanti a 1.473 milioni di euro, mentre l'ammontare dei *"Mutui e finanziamenti"* diminuisce rispetto al precedente esercizio del 3,3 per cento.

TAB. 2 - RIEPILOGO DELLE ATTIVITA' DEL PATRIMONIO DELLA REGIONE CLASSIFICATE SECONDO LE AMMINISTRAZIONI CHE LE HANNO IN GESTIONE (migliaia di euro)

ASSESSORATI *	2011			2012			2013		
	consistenza al 31/12	Var.	Inc.	consistenza al 31/12	Var.	Inc.	consistenza al 31/12	Var.	Inc.
Presidenza	60.240	1,7	0,3	56.590	-6,1	0,3	53.391	-5,7	0,3
Attività Produttive (Ex Cooperazione, Comm., Art. e P.)	1.397.139	-0,1	7,0	1.396.732	0,0	7,5	1.396.573	0,0	7,4
Beni Culturali e Identità Siciliana (Ex Beni Culturali e P.I.)	284.976	88,1	1,4	299.422	5,1	1,6	320.418	7,0	1,7
Economia (Ex Bilancio e Finanze)	18.035.813	-1,3	90,4	16.783.762	-6,9	89,8	17.014.954	1,4	89,9
Energia e Servizi Pubblica Utilità (Ex Industria)	370	-16,3	0,0	2.057	455,9	0,0	1.946	-5,4	0,0
Famiglia, Politiche sociali e Lavoro (Ex Fam., Pol.Soc., Aut. Locali)	4.760	-3,9	0,0	3.517	-26,1	0,0	3.454	-1,8	0,0
Autonomie Locali e Funzione Pubblica *	22.560	-0,1	0,1	22.487	-0,3	0,1	22.386	-0,4	0,1
Infrastrutture e Mobilità (Ex Lavori Pubblici)	46.632	0,6	0,2	46.360	-0,6	0,2	44.318	-4,4	0,2
Istruzione e Formaz. Profes. (Ex Lavoro, Prev. Soc., Formaz.)	577	-16,0	0,0	562	-2,6	0,0	566	0,7	0,0
Risorse Agricole e Alimentari (Ex Agricoltura e Foreste)	47.838	-0,4	0,2	48.678	1,8	0,3	42.549	-12,6	0,2
Salute (Ex Sanità)	874	-18,8	0,0	487	-44,3	0,0	413	-15,2	0,0
Territorio e Ambiente	34.203	-2,5	0,2	26.708	-21,9	0,1	26.893	0,7	0,1
Turismo, Sport e Spettacolo (Ex Turismo, Com. e Trasp.)	4.752	-0,6	0,0	6.491	36,6	0,0	6.328	-2,5	0,0
TOTALE ATTIVITA'	**19.940.734**	**-0,5**	**100,0**	**18.693.853**	**-6,3**	**100,0**	**18.934.189**	**1,3**	**100,0**

* Il conto generale del patrimonio a partire dal 2010 riporta la nuova denominazione dei singoli assessorati a seguito della riorganizzazione dei Dipartimenti regionali avvenuta con L.R. 16 dicembre 2008 n.19.

Fonte: rielaborazione Corte dei conti sulla base delle risultanze del Conto generale del patrimonio della Regione siciliana 2013

Quanto all'andamento delle attività e passività per singola Amministrazione regionale, all'Assessorato dell'economia risultano imputate, per il 2013, l'89,9 per cento delle attività (17.015 milioni di euro) e l'81,4 per cento delle passività (13.569 milioni di euro), in considerazione del fatto che lo stesso ha in carico i residui attivi e passivi di bilancio, i mutui ed i finanziamenti, la gestione cassa, nonché i crediti ed i debiti di tesoreria, per un totale di attività finanziare a breve termine di 15.607 milioni di euro, mentre le passività finanziarie a breve ammontano a complessivi 7.159 milioni di euro.

TAB. 3 - RIEPILOGO DELLE PASSIVITA' DEL PATRIMONIO DELLA REGIONE CLASSIFICATE SECONDO LE AMMINISTRAZIONI CHE LE HANNO IN GESTIONE

(migliaia di euro)

ASSESSORATI *	2011			2012			2013		
	consistenza al 31/12	Var.	Inc.	consistenza al 31/12	Var.	Inc.	consistenza al 31/12	Var.	Inc.
Presidenza	196.630	-10,9	1,1	184.888	-6,0	1,0	200.000	8,2	1,2
Attività Produttive (Ex Cooperazione, Comm., Art. e P.)	120.066	-1,0	0,7	109.464	-8,8	0,6	297.549	171,8	1,8
Beni Culturali e Identità Siciliana (Ex Beni Culturali e P.I.)	54.832	-5,1	0,3	44.971	-18,0	0,3	33.048	-26,5	0,2
Economia (Ex Bilancio e Finanze)	14.570.522	21,7	83,9	15.255.770	4,7	84,8	13.568.988	-11,1	81,4
Energia e Servizi Pubblica Utilità (Ex Industria)	70.100	18,3	0,4	129.811	85,2	0,7	172.872	33,2	1,0
Famiglia, Politiche sociali e Lavoro (Ex Fam., Pol.Soc., Aut. Locali)	181.581	-17,7	1,0	246.239	35,6	1,4	222.269	-9,7	1,3
Autonomie Locali e Funzione Pubblica *	169.780	-22,8	1,0	200.453	18,1	1,1	38.447	-80,8	0,2
Infrastrutture e Mobilità (Ex Lavori Pubblici)	499.487	-16,1	2,9	502.918	0,7	2,8	485.346	-3,5	2,9
Istruzione e Formaz. Profes. (Ex Lavoro, Prev. Soc., Formaz.)	273.799	9,1	1,6	383.018	39,9	2,1	409.541	6,9	2,5
Risorse Agricole e Alimentari (Ex Agricoltura e Foreste)	171.834	-9,0	1,0	184.751	7,5	1,0	174.577	-5,5	1,0
Salute (Ex Sanità)	876.729	-33,6	5,0	578.902	-34,0	3,2	835.263	44,3	5,0
Territorio e Ambiente	104.553	-24,8	0,6	104.046	-0,5	0,6	101.774	-2,2	0,6
Turismo, Sport e Spettacolo (Ex Turismo, Com. e Trasp.)	74.415	-27,2	0,4	60.824	-18,3	0,3	139.538	129,4	0,8
TOTALE PASSIVITA'	**17.364.328**	**12,3**	**100,0**	**17.986.055**	**3,6**	**100,0**	**16.679.212**	**-7,3**	**100,0**

* Il conto generale del patrimonio a partire dal 2010 riporta la nuova denominazione dei singoli assessorati a seguito della riorganizzazione dei Dipartimenti regionali avvenuta con L.R. 16 dicembre 2008 n.19.

Fonte: rielaborazione Corte dei conti sulla base delle risultanze del Conto generale del patrimonio della Regione siciliana 2013

2.2 Analisi delle componenti attive e passive.

Attività finanziarie

In base alla classificazione individuata dal decreto interministeriale del 18 aprile 2002[4], le attività finanziarie comprendono i "*mezzi di pagamento*", gli "*strumenti finanziari*", le "*altre attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari*" e si suddividono in attività a breve e a medio-lungo termine.

Attività a breve termine

A conclusione dell'esercizio finanziario 2013, le attività finanziarie a breve termine registrano una consistenza finale in valori assoluti di 15.607 milioni di euro, con un incremento pari all'1 per cento rispetto al dato di 15.452 milioni di euro del 2012. Sul

[4] Recante disposizioni in materia di "nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato e loro criteri di valutazione"

valore totale delle attività patrimoniali, la quota d'incidenza di tale componente attiva corrisponde all'82,4 per cento.

TAB. 4 - RIEPILOGO ATTIVITA' E PASSIVITA' FINANZIARIE A BREVE TERMINE

(milioni di euro)

ATTIVITA' FINANZIARIE	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Somme riscosse e non versate	651	-0,2	3,9	650	-0,2	4,2	649	-0,2	4,2
Somme rimaste da riscuotere	15.079	2,4	89,9	14.352	-4,8	92,9	14.570	1,5	93,4
Crediti di tesoreria	275	-77,7	1,6	172	-37,5	1,1	260	51,2	1,7
Cassa	767	64,2	4,6	278	-63,8	1,8	128	-54,0	0,8
TOT. ATTIVITA' FINANZIARIE	16.772	-1,8	100,0	15.452	-7,9	100,0	15.607	1,0	100,0

PASSIVITA' FINANZIARIE	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Residui passivi di bilancio	7.366	39,7	85,8	8.271	12,3	90,7	6.337	-23,4	88,5
Debiti di tesoreria	1.218	-10,4	14,2	849	-30,3	9,3	821	-3,3	11,5
TOT. PASSIVITA' FINANZIARIE	8.584	29,4	100,0	9.120	6,2	100,0	7.158	-21,5	100,0
ECCEDENZA ATTIVITA'	8.188	-21,6		6.332	-22,7		8.449	33,4	
TOTALE A PAREGGIO	16.772			15.452			15.607		

Fonte: rielaborazione Corte dei conti sulla base delle risultanze del Conto generale del patrimonio della Regione siciliana 2013

In linea con i dati degli esercizi trascorsi, un peso preponderante (93,4%) riveste la consistenza delle "*somme rimaste da riscuotere*" – corrispondenti alla parte dei residui attivi di bilancio – per un importo di 14.570 milioni di euro.

Il dato presenta un incremento dell'1,5 per cento rispetto all'esercizio precedente, in conseguenza degli aumenti di residui attivi di nuova formazione, imputabili a *nuovi accertamenti di bilancio* per 4.211 milioni di euro (+4,2%), ridotti, tuttavia, da *compensazioni verificatesi negli elementi finanziari* per 2.927 milioni di euro – in ragione di residui riscossi e versati nell'esercizio passati al conto di cassa – e da *rettificazioni/più esatti accertamenti* per 1.064 milioni di euro.

La rimanente parte delle attività a breve termine, consistenti in residui attivi di bilancio per "*somme riscosse e non versate*" scaturenti da denaro presso gli agenti della riscossione, presenta un valore finale di 649 milioni di euro, senza alcuna variazione significativa sul dato di inizio esercizio (-0,2%). L'incidenza della voce sul totale delle attività a breve termine si assesta al 4,2 per cento.

Nel rendiconto per l'anno 2013 i "*crediti di tesoreria*", maturati in ragione delle operazioni effettuate dalla Tesoreria regionale per conto del bilancio e per l'espletamento di compiti di propria pertinenza, sono iscritti nel conto del patrimonio per una consistenza finale di 260 milioni di euro, con un incremento del 51,2 per cento rispetto al dato di 172 milioni di euro dell'esercizio precedente. Si evidenzia, comunque, il modesto rilievo di tale elemento attivo sul totale delle attività finanziarie a breve termine (1,7%).

La componente di "*cassa*" – ossia la liquidità disponibile originata dai movimenti per incassi e pagamenti – registra, infine, un decisivo decremento del 54 per cento rispetto ai valori di inizio esercizio e si assesta sul valore assoluto di 128 milioni di euro a chiusura del 2013. Considerata la minima incidenza percentuale di tale posta sul totale delle attività finanziarie a breve termine (0,8%), il decremento non produce effetti rilevanti sul risultato finale.

Attività a medio e lungo termine

La componente in esame presenta una consistenza finale di 2.572 milioni di euro, con un incremento del 2,8 per cento rispetto al dato del 2012. Sul valore totale delle attività patrimoniali, la quota d'incidenza corrisponde al 13,6 per cento.

Posto a raffronto con l'esercizio precedente, il sottoconto "*crediti*" – che individua l'83,1 per cento dell'intero aggregato – registra un incremento del 3,1 per cento circa, passando da 2.072 a 2.137 milioni di euro.

TAB. 5 - ATTIVITA' FINANZIARIE A MEDIO E LUNGO TERMINE (milioni di euro)

CREDITI	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Prestiti al personale regionale	22	0,0	1,1	22	0,0	1,1	22	0,0	1,0
Subentri fideiussori	7	0,0	0,3	7	0,0	0,3	7	0,0	0,3
Fondi presso enti ed altri crediti	1.978	2,2	98,6	2.043	3,3	98,6	2.108	3,2	98,6
TOTALE CREDITI	2.007	2,2	100,0	2.072	3,2	100,0	2.137	3,1	100,0
AZIONI ED ALTRE PARTECIPAZIONI	424	6,0		429	1,2		435	1,4	
ATTIVITA' FINANZIARIE A MEDIO E LUNGO TERMINE	2.431	2,8		2.501	2,9		2.572	2,8	
Incidenza Crediti sul Totale delle Attività finanziarie a medio e lungo termine			82,6			82,8			83,1
Incidenza delle Azione e altre Partecipazioni sul Totale Attività finanziarie a medio e lungo termine			17,4			17,2			16,9

Fonte: rielaborazione Corte dei conti sulla base delle risultanze del Conto generale del patrimonio della Regione siciliana 2013

Detta variazione è interamente ascrivibile all'aumento dei "*fondi presso enti ed altri crediti*", che da 2.043 milioni di euro del 2012 passano a 2.108 milioni di euro nel 2013 (con un incremento del 3,2%), mentre nessuna variazione è intervenuta nelle voci "*prestiti al personale regionale*" e "*subentri fideiussori*".

Occorre evidenziare che la variazione positiva registratasi nella suddetta voce è imputabile in misura preponderante alla liquidazione del fondo costituito dall'Assessorato regionale dell'economia presso la *Royal Bank of Scotland* che, unitamente ad un ulteriore accantonamento operato alla fine del 2013, ha permesso la ricostituzione di un *sinking fund*, finalizzato al rimborso in unica soluzione del prestito *bullet* denominato "*Bond*

Pirandello". L'accantonamento in questione è stato realizzato con l'acquisto di titoli di Stato per un valore nominale di € 456 milioni di euro[5].

Deve, altresì, osservarsi che la maggior parte dei fondi di rotazione iscritti nel conto del patrimonio alla voce "*fondi presso enti ed altri crediti*" si sostanzia in immobilizzazioni di rilevante valore, ma privi di movimentazioni nel corso dell'esercizio, con la conseguenza che detti fondi – istituiti per il conseguimento di specifiche finalità da parte di apposite norme di legge – sembrerebbero sostanzialmente "quiescenti".

A titolo esemplificativo, nel caso del Fondo di rotazione presso l'Ente di sviluppo agricolo (E.S.A.), istituito per interventi di credito agrario a favore delle piccole e medie aziende agricole, l'attività gestionale è limitata al recupero dei numerosi crediti vantati dall'Amministrazione[6]. Anche il Fondo regionale di garanzia per il credito peschereccio presso l'IRFIS non è in concreto utilizzato per le finalità cui era originariamente destinato, in quanto i finanziamenti previsti dalla legge istitutiva sono successivamente divenuti incompatibili con la normativa comunitaria sopravvenuta[7].

Per la maggior parte di detti fondi, inoltre, non è rilevabile il grado di effettiva esigibilità dei crediti per i finanziamenti erogati nel corso degli anni, con la conseguente rappresentazione, nelle poste attive del patrimonio, di partite di dubbia realizzazione e di incerta esistenza.

Il sottoconto "*azioni ed altre partecipazioni*" – comprendente le partecipazioni in società, consorzi, enti autonomi, istituti, fondazioni e associazioni, nonché i fondi immobiliari e quelli di dotazione di enti regionali – presenta un andamento in crescita dell'1,4 per cento a chiusura dell'esercizio 2013 e si assesta sul valore finale di 435 milioni di euro rispetto ai 429 milioni del 2012. La voce incide in misura pari al 16,9 per cento sul totale delle attività finanziarie a medio e lungo termine.

Le variazioni positive della voce in esame nell'esercizio 2013 trovano causa in diversi fattori. Da un lato, l'Amministrazione regionale ha deliberato di procedere al risanamento delle perdite di Riscossione Sicilia S.p.a. con contestuale ricostituzione in aumento del capitale sociale[8]; dall'altro, ha acquisito le quote azionarie della Società degli Interporti siciliani S.p.a. e della Airgest S.p.a.[9].

[5] Ragioneria generale della Regione-Servizio Tesoro, nota n. 24484/B.18.01 del 24 aprile 2014.
[6] Ragioneria generale della Regione-Unità di Staff, nota n.36105-A.09.01 del 23 giugno 2014.
[7] Cfr. nota precedente.
[8] In particolare, è stata portato in diminuzione il valore di € 9.600.000,00 per risanamento perdita ed è stato portato in aumento il valore di € 10.388.000,00 per ricostituzione del capitale sociale.
[9] Il valore in aumento della nuova partecipazione nella Società degli Interporti siciliani S.p.a è pari a € 799.995,00 e di € 3.863.119,00 nella società Airgest S.p.a.

Quanto all'iscrizione dei valori azionarie nel conto generale del patrimonio, il criterio contabile seguito dall'Amministrazione regionale è cristallizzato al valore nominale della quota di partecipazione al capitale sociale. Al riguardo, occorre osservare che, in conformità a quanto previsto dal citato decreto interministeriale del 18 aprile 2002, la valutazione deve essere basata sul metodo del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato della società partecipata, di modo che la variazione di valore della partecipazione azionaria segua annualmente l'andamento positivo o negativo, come sovente rilevabile, dei risultati conseguiti dalla società.

In sede di istruttoria sulla verifica del conto generale del patrimonio, infine, la Corte ha riscontrato che i valori rappresentati in ordine a talune delle partecipazioni azionarie non si presentano in linea con i dati ricavati dal registro delle imprese tramite il sistema Telemaco-Infocamere.

Anche sotto questo profilo, le Sezioni riunite rilevano che i dati riportati nel rendiconto contengono iscrizioni patrimoniali non attendibili.

Il conto "*altre partecipazioni*" indica un aumento di circa 11 milioni di euro correlato alle operazioni di liquidazione dell'Ente Siciliano per la Promozione Industriale (ESPI), in liquidazione, e una diminuzione di circa 8 milioni di euro per le perdita dell'esercizio 2012 dell'Ente Minerario Siciliano (EMS), in corso di liquidazione.

Le variazioni dei valori dei "*Fondi di investimento-fondi immobiliari*" indicano la diminuzione di oltre 1 milione di euro per effetto di una perdita di valore delle 147 quote possedute dall'Amministrazione regionale, nella misura del 35 per cento, nel Fondo comune di investimento immobiliare-FIPRS[10].

Attività non finanziarie

Le attività in esame comprendono l'insieme dei beni immobili, mobili e dei beni mobili di valore culturale, aventi interesse storico-artistico, considerati immobili agli effetti inventariali. L'ammontare complessivo di tale voce registra nell'esercizio 2013 un aumento sul precedente anno, passando da 741 a 754 milioni di euro (+1,8). Sul valore totale delle attività patrimoniali, la quota d'incidenza di tale componente attiva corrisponde al 4 per cento. Ai sensi della normativa in vigore, i criteri contabili per l'iscrizione e la rendicontazione dei suddetti elementi patrimoniali sono individuati dal decreto interministeriale del 18 aprile 2002.

[10] Il fondo è stato costituito nel 2007, per effetto dell'art. 9, comma 1, della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, e ss.mm.ii., mediante il conferimento da parte della Regione di immobili destinati a finalità istituzionali. Il valore nominale di ciascuna quota è pari a € 339.693,86.

TAB. 6 ATTIVITA' NON FINANZIARIE (migliaia di euro)

BENI MOBILI	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni costituenti la dotazione degli uffici	30.041	-9,1	28,3	26.230	-12,7	27,7	20.814	-20,6	23,8
Libri e pubblicazioni	560	-8,5	0,5	660	17,9	0,7	733	11,1	0,8
Materiale scientifico, di laboratorio, oggetti d'arte	24.753	-3,4	23,3	22.920	-7,4	24,2	24.757	8,0	28,3
Beni assegnati alla conduzione di fondi rustici. Macchine, strumenti agricoli, nonché gli animali adibiti alla coltura dei fondi	13.227	2,9	12,5	14.812	12,0	15,6	7.851	-47,0	9,0
Armamenti, strumenti protettivi, equipaggiamenti, ecc.	1.084	3,4	1,0	1.563	44,2	1,6	8.959	473,2	10,2
Automezzi, velivoli, natanti ed altri beni iscritti nei pubblici registri	36.037	3,5	34,0	28.424	-21,1	30,0	24.165	-15,0	27,6
Altri beni non classificabili	408	-34,4	0,4	251	-38,5	0,3	160	-36,3	0,2
TOTALE BENI MOBILI	106.110	-2,3	100,0	94.860	-10,6	100,0	87.439	-7,8	100,0

BENI IMMOBILI	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni disponibili per la vendita	48.371	-0,1	13,3	48.382	0,0	13,4	48.382	0,0	13,4
Beni su cui gravano diritti reali a favore di terzi	18	0,0	0,0	18	0,0	0,0	18	0,0	0,0
Diritti reali	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Miniere, cave e torbiere	3.771	0,0	1,0	3.771	0,0	1,0	3.770	0,0	1,0
Beni in uso all'amministrazione regionale	36.115	0,0	10,0	36.115	0,0	10,0	36.115	0,0	10,0
Altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili	272.149	0,2	75,1	271.987	-0,1	75,1	271.486	-0,2	75,0
TOTALE BENI IMMOBILI	360.424	0,1	99,4	360.273	0,0	99,4	359.771	-0,1	99,4
BENI EX AZIENDA FORESTE E DEMANIALI	2.060	0,0	0,6	2.060	0,0	0,6	2.060	0,0	0,6
TOTALE BENI IMMOBILI*	362.484	0,1	100,0	362.333	0,0	100,0	361.831	-0,1	100,0

* Il Totale comprende i beni dell'ex Azienda Foreste Demaniali entrati nella consistenza del Conto del Patrimonio della Regione Sicilia nell'esercizio 2009 e imputati all'Assessorato Risorse Agricole e Forestali

Attività non finanziarie prodotte Oggetti d'arte	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni storici-artistici	18.651	18,4	7,0	18.848	1,1	6,6	19.816	5,1	6,5
Beni Archeologici	186.019	230,2	69,4	200.098	7,6	70,5	219.151	9,5	71,8
Beni librari	62.944	3,0	23,5	64.425	2,4	22,7	65.713	2,0	21,5
Beni archivistici	531	3,9	0,2	534	0,6	0,2	534	0,0	0,2
Opere di restauro	13	0,0	0,0	13	0,0	0,0	13	0,0	0,0
TOTALE BENI CONSIDERATI IMMOBILI AGLI EFFETTI INVENTARIALI	268.158	100,6	100,0	283.918	5,9	100,0	305.227	7,5	100,0
TOTALE ATTIVITA' NON FINANZIARIE	736.752	21,9		741.111	0,6		754.497	1,8	
Incidenza del totale dei beni mobili sul totale delle attività non finanziarie			14,4			12,8			11,6
Incidenza del totale dei beni immobili sul totale delle attività non finanziarie			49,2			48,9			48,0
Incidenza del totale dei beni immobili ai fini inventariali sul totale delle attività non finanziarie			36,4			38,3			40,5

Fonte: rielaborazione Corte dei conti sulla base delle risultanze del Conto generale del patrimonio della Regione siciliana 2013

Beni immobili

Per l'esercizio finanziario 2013, la quota d'incidenza dei beni immobili corrisponde al 48 per cento del valore totale delle attività non finanziarie e, in termini assoluti, la consistenza dei beni immobili è iscritta nel conto del patrimonio per un valore complessivo di circa 362 milioni di euro[11], con un lieve decremento rispetto al dato del 2012 (-0,1%).

Riguardo alla contabilità dei beni appartenenti a questo settore, la conservazione dei relativi registri di consistenza e le annotazioni concernenti le variazioni in aumento, in diminuzione e le trasformazioni di valore, si sostanziano, di fatto, in attività riconducibili alle Ragionerie territoriali dello Stato, alle quali, con cadenza annuale, sono richiesti dalla Ragioneria generale della Regione i *prospetti riassuntivi delle variazioni intervenute nella consistenza dei beni immobili patrimoniali* (cc.dd. modelli 88).

La consistenza finale del patrimonio immobiliare, così come rilevato per il quinquennio passato[12], continua a essere oggetto di valutazione in base ai valori cristallizzati sui dati degli anni precedenti, in quanto le citate Ragionerie territoriali – ad eccezione di quelle di Catania e di Ragusa – non hanno reso i prospetti contabili relativi alle variazioni intervenute nel corso del 2013, nei termini utili indicati dalla medesima Ragioneria generale[13].

Tale problematica, invero, è stata oggetto di specifico rilievo in occasione della verifica del rendiconto per gli esercizi precedenti.

Come evidenziato anche in passato, a partire dal 2006, dopo la stipula del contratto di servizio tra la Ragioneria generale e la Sicilia Patrimonio Immobiliare (di seguito S.P.I. S.p.a.)[14], è venuta meno la convenzione che regolava i rapporti tra l'Amministrazione regionale e l'Agenzia del Demanio per la gestione del patrimonio immobiliare regionale, in base alla quale quest'ultima svolgeva le operazioni di compilazione delle scritture contabili obbligatorie ai fini della successiva redazione, a cura delle Ragionerie territoriali, dei prospetti delle variazioni registrate nel corso di ciascun esercizio.

Queste operazioni di natura contabile, svolte un tempo con l'avvalimento dell'Agenzia del Demanio, non sono mai state effettuate dalla S.P.I. S.p.a., la quale, fin dal momento della costituzione, si limita ad assicurare una mera attività di supporto nei confronti

[11] Il valore comprende i beni immobili della soppressa Azienda foreste demaniali, entrati nella consistenza dei beni appartenenti all'Assessorato regionale dell'Agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea, per un valore pari a 2 milioni di euro.
[12] Si confronti il prospetto 34 dell'appendice statistica.
[13] Entro il 14 febbraio 2014, come da circolare 12 novembre 2013, n. 18.
[14] Società mista sorta per effetto dell'art. 9, comma 4, della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17.

dell'Amministrazione regionale. La menzionata società, infatti, svolge solamente compiti istruttori, tra cui, l'effettuazione di sopralluoghi periodici, la redazione di relazioni tecniche ai fini della conoscenza dello stato d'uso e di manutenzione dei beni in assegnazione, la gestione delle concessioni attive e delle controversie condominiali. Nel corso del 2013 ha trovato compiuta definizione da parte della S.P.I. S.p.a. il processo di informatizzazione del censimento dei beni immobili della Regione siciliana - conosciuto con la denominazione di R.E.F. ("*Real Estate Framework*") – allo scopo della valorizzazione, trasformazione e commercializzazione di beni immobili, secondo la disciplina dell'art. 9 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17[15].

In ultima analisi, l'aggiornamento delle schede patrimoniali e dei registri di consistenza dei beni immobili è curato, di volta in volta, sulla base delle comunicazioni intercorrenti tra i competenti servizi del Demanio e del Patrimonio della Ragioneria generale della Regione e le Ragionerie territoriali.

Lo scambio dei flussi informativi, tuttavia, attualmente riveste carattere del tutto informale e, dunque, non in linea rispetto alle norme di contabilità, che prevedono l'utilizzo di particolari e definite scritture economico-patrimoniali.

Questa circostanza costituisce il principale motivo della resistenza delle Ragionerie territoriali alla compilazione dei prospetti riassuntivi delle variazioni e del conseguente mancato riscontro di queste ultime nella rendicontazione di fine esercizio.

Per superare gli ostacoli attuali, l'Amministrazione regionale ha comunicato che è in corso una fase di analisi delle problematiche, nell'intento di individuare idonee misure correttive, da introdurre mediante una apposita disposizione normativa[16].

Dalle informazioni rese dalla Ragioneria generale nel corso della fase istruttoria sulla verifica del rendiconto dell'esercizio 2013, è emerso che alle variazioni della consistenza immobiliare, per acquisizioni o alienazioni già realizzatisi in esercizi precedenti o nel corso dell'esercizio, non hanno fatto seguito tutte le puntuali e relative conseguenziali operazioni di registrazione contabile all'interno del conto del patrimonio[17].

Con riguardo al prospetto riassuntivo delle variazioni per l'esercizio finanziario 2013,

[15] Ragioneria generale della Regione siciliana-Unità di Staff, nota n. 34986 del 17 giugno 2014.
[16] Cfr. nota precedente.
[17] A titolo esemplificativo, si menziona il caso del trasferimento di immobili dallo Stato alla Regione (anno 2010), dell'acquisizione di una nuova parrocchia (anno 2011) e di taluni beni dall'Ente Siciliano per la Promozione Industriale in liquidazione-ESPI (anno 2012), di 311 contratti di vendita corrispondenti, in parte, ad alloggi di edilizia residenziale pubblica e, in altra parte, ad alloggi delle Forze dell'ordine (anno 2012), della vendita di immobili passati dalla categoria dei beni del demanio pubblico a quella del patrimonio disponibile (anno 2013), della dismissione di alcune aree site in diversi Comuni (anno 2013), dell'acquisizione di immobili sede di uffici della Protezione civile e di un nuovo Commissariato di P.S. (anno 2013).

trasmesso dalla Ragioneria territoriale di Ragusa, emerge una discrasia tra la minore consistenza finale indicata da quest'ultima, pari a 30 milioni di euro, e quella iscritta nel conto del patrimonio, per un valore finale di 32 milioni di euro, imputabile alla dismissione - e al conseguente scarico contabile - di un immobile destinato a sede di un ufficio periferico regionale (operazione risalente all'esercizio finanziario 2007). Come desumibile dalla tabella n. 7, per la Provincia considerata, il valore dell'immobile dismesso (2 milioni di euro) figura, tuttora, tra le iscrizioni patrimoniali del 2013, alla voce "*beni in uso all'amministrazione regionale*".

Per quanto riguarda la consistenza finale dei beni immobili appartenenti al demanio forestale della soppressa Azienda Foreste Demaniali[18], il valore degli stessi risulta ancora cristallizzato al dato dell'esercizio finanziario 2009, nonostante sia in corso una ricognizione - avviata da tempo - sull'entità dei fabbricati rurali[19].

In conclusione, la Corte ritiene di dover rilevare che le omissioni e ritardi negli adempimenti richiesti per l'aggiornamento dei dati concernenti i beni immobili non consentono, fino ad ora, la rappresentazione reale ed effettiva della consistenza degli stessi nel conto del patrimonio.

[18] Adesso facenti capo all'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea-Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale.

[19] Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea-Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale, nota n. 8951 del 16 giugno 2014.

TAB. 7 - ATTIVITÀ NON FINANZIARIE (BENI IMMOBILI DISTINTI PER PROVINCIA E PER CATEGORIA)

(migliaia di euro)

AGRIGENTO	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni disponibili per la vendita	1.073	0,0	4,2	1.073	0,0	4,2	1.073	0,0	4,2
Beni su cui gravano diritti reali a favore di terzi	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Diritti reali	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Miniere, cave e torbiere	30	0,0	0,1	30	0,0	0,1	30	0,0	0,1
Beni in uso all'amministrazione regionale	4.180	0,0	16,4	4.180	0,0	16,4	4.180	0,0	16,4
Altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili	20.151	0,0	79,2	20.151	0,0	79,2	20.151	0,0	79,2
TOTALE	**25.434**	0,0	100,0	**25.434**	0,0	100,0	**25.434**	0,0	100,0

CALTANISSETTA	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni disponibili per la vendita	1.040	0,0	7,0	1.040	0,0	7,0	1.040	0,0	7,0
Beni su cui gravano diritti reali a favore di terzi	1	0,0	0,0	1	0,0	0,0	1	0,0	0,0
Diritti reali	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Miniere, cave e torbiere	1.884	0,0	12,6	1.884	0,0	12,6	1.883	-0,1	12,6
Beni in uso all'amministrazione regionale	878	0,0	5,9	878	0,0	5,9	878	0,0	5,9
Altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili	11.136	0,0	74,5	11.136	0,0	74,5	11.137	0,0	74,5
TOTALE	**14.939**	0,0	100,0	**14.939**	0,0	100,0	**14.939**	0,0	100,0

CATANIA	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni disponibili per la vendita	10.573	-0,5	8,1	10.556	-0,2	8,1	10.556	0,0	8,1
Beni su cui gravano diritti reali a favore di terzi	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Diritti reali	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Miniere, cave e torbiere	1.267	0,0	1,0	1.267	0,0	1,0	1.267	0,0	1,0
Beni in uso all'amministrazione regionale	1.353	0,0	1,0	1.353	0,0	1,0	1.353	0,0	1,0
Altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili	117.463	0,0	89,9	117.463	0,0	89,9	116.992	-0,4	89,9
TOTALE	**130.656**	0,0	100,0	**130.639**	0,0	100,0	**130.168**	-0,4	100,0

ENNA	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni disponibili per la vendita	95	0,0	3,2	95	0,0	3,2	94	-1,1	3,1
Beni su cui gravano diritti reali a favore di terzi	7	0,0	0,2	7	0,0	0,2	7	0,0	0,2
Diritti reali	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Miniere, cave e torbiere	332	0,0	11,0	332	0,0	11,0	332	0,0	11,0
Beni in uso all'amministrazione regionale	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili	2.577	0,0	85,6	2.577	0,0	85,6	2.577	0,0	85,6
TOTALE	**3.011**	0,0	100,0	**3.011**	0,0	100,0	**3.010**	0,0	100,0

MESSINA	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni disponibili per la vendita	13.297	0,0	34,2	13.297	0,0	34,2	13.297	0,0	34,2
Beni su cui gravano diritti reali a favore di terzi	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Diritti reali	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Miniere, cave e torbiere	100	0,0	0,3	100	0,0	0,3	100	0,0	0,3
Beni in uso all'amministrazione regionale	310	0,0	0,8	310	0,0	0,8	311	0,3	0,8
Altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili	25.221	0,0	64,8	25.221	0,0	64,8	25.221	0,0	64,8
TOTALE	**38.928**	0,0	100,0	**38.928**	0,0	100,0	**38.929**	0,0	100,0

PALERMO	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni disponibili per la vendita	8.986	0,0	13,8	8.986	0,0	13,8	8.986	0,0	13,8
Beni su cui gravano diritti reali a favore di terzi	9	0,0	0,0	9	0,0	0,0	9	0,0	0,0
Diritti reali	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Miniere, cave e torbiere	54	0,0	0,1	54	0,0	0,1	54	0,0	0,1
Beni in uso all'amministrazione regionale	25.042	0,0	38,3	25.042	0,0	38,3	25.042	0,0	38,3
Altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili	31.208	0,0	47,8	31.208	0,0	47,8	31.208	0,0	47,8
TOTALE	**65.299**	0,0	100,0	**65.299**	0,0	100,0	**65.299**	0,0	100,0

RAGUSA	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni disponibili per la vendita	3.456	0,0	10,8	3.456	0,0	10,8	3.456	0,0	10,8
Beni su cui gravano diritti reali a favore di terzi	1	0,0	0,0	1	0,0	0,0	1	0,0	0,0
Diritti reali	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Miniere, cave e torbiere	95	0,0	0,3	95	0,0	0,3	95	0,0	0,3
Beni in uso all'amministrazione regionale	1.999	0,0	6,2	1.999	0,0	6,2	1.999	0,0	6,3
Altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili	26.585	-5,4	82,7	26.437	-0,6	82,6	26.406	-0,1	82,6
TOTALE	**32.136**	-4,5	100,0	**31.988**	-0,5	100,0	**31.957**	-0,1	100,0

SIRACUSA	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni disponibili per la vendita	242	0,0	1,0	242	0,0	1,0	242	0,0	1,0
Beni su cui gravano diritti reali a favore di terzi	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Diritti reali	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Miniere, cave e torbiere	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Beni in uso all'amministrazione regionale	2.353	0,0	9,8	2.353	0,0	9,8	2.353	0,0	9,8
Altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili	21.320	0,0	89,1	21.320	0,0	89,1	21.320	0,0	89,1
TOTALE	**23.915**	0,0	100,0	**23.915**	0,0	100,0	**23.915**	0,0	100,0

TRAPANI	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni disponibili per la vendita	9.609	0,0	36,8	9.637	0,3	36,9	9.637	0,0	36,9
Beni su cui gravano diritti reali a favore di terzi	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Diritti reali	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Miniere, cave e torbiere	9	0,0	0,0	9	0,0	0,0	9	0,0	0,0
Beni in uso all'amministrazione regionale	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili	16.488	14,7	63,2	16.474	-0,1	63,1	16.475	0,0	63,1
TOTALE	**26.106**	8,8	100,0	**26.120**	0,1	100,0	**26.121**	0,0	100,0

BENI EX AZIENDA FORESTE DEMANIALI	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
	2.060	0,0		2.060	0,0		2.060	0,0	

TOTALE BENI IMMOBILI*	**362.484**	0,1		**362.333**	0,0		**361.832**	-0,1	

*Il totale comprende i beni dell'ex Azienda Foreste Demaniali entrati nella consistenza del Conto del Patrimonio della Regione siciliana nell'esercizio 2009 e imputati all'Assessorato Risorse Agricole e Forestali

BENI CONSIDERATI IMMOBILI AGLI EFFETTI INVENTARIALI	2011		2012		2013	
	Importo	Var %	Importo	Var %	Importo	Var %
	268.158	100,6	283.918	5,9	305.227	7,5

Fonte: rielaborazione Corte dei conti sulla base delle risultanze del Conto generale del patrimonio della Regione siciliana 2013

Beni mobili

Il sistema di contabilità concernente i beni mobili a titolarità regionale trova la propria fonte di disciplina nei criteri posti dal decreto Presidente della Repubblica del 4 settembre 2002, n.254[20], nonché nelle direttive specificatamente diramate dalla Ragioneria generale della Regione con le diverse circolari succedutesi nel tempo[21].

Sulla base della nuova classificazione delineata dal SEC 95, la rappresentazione dei beni mobili nel conto del patrimonio segue la suddivisione per "*categorie*" (dalla I alla VII), come appresso illustrato.

In rapporto al valore totale delle attività non finanziarie dell'esercizio, la quota di incidenza dei beni mobili corrisponde all'11,6 per cento.

Nel corso dell'esercizio 2013, il valore totale dei beni mobili ha segnato un decremento del 7,8 per cento, passando da 95 a 87 milioni di euro, confermando il persistere di un andamento in diminuzione rispetto agli esercizi precedenti.

Nel dettaglio, procedendo per singole categorie:

- i "*beni mobili costituenti la dotazione degli uffici*" ammontano a 21 milioni di euro, per una diminuzione pari al 20,6 per cento rispetto al precedente esercizio;

[20] *Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle Amministrazioni dello Stato*.

[21] Una ricognizione delle medesime è presente nell'ultima circolare emanata dal citato Assessorato in data 12 novembre 2013, n. 18.

- i "*libri e pubblicazioni*" aumentano, invece, dell'11,1 per cento passando da 660 a 733 migliaia di euro;
- il "*materiale scientifico, di laboratorio, oggetti d'arte*" aumenta in misura pari all'8 per cento, registrando un valore assoluto di 25 milioni di euro rispetto ai 23 dell'esercizio precedente;
- i "*beni assegnati alla conduzione di fondi rustici. Macchine, strumenti agricoli, nonché gli animali adibiti alla coltura dei fondi*" subiscono una contrazione del 47 per cento rispetto all'esercizio precedente, passando dal valore di 15 a 8 milioni di euro, incidendo in misura preponderante sulla riduzione complessiva della consistenza dei beni mobili a chiusura dell'esercizio finanziario;
- gli "*armamenti, strumenti protettivi, equipaggiamenti, ecc.*" registrano un notevole aumento rispetto all'esercizio 2012 pari al 473,2 per cento, passando da 1 milione e mezzo a 9 milioni di euro;
- gli "*automezzi, velivoli, natanti ed altri beni iscritti nei pubblici registri*" diminuiscono del 15 per cento, passando da 28 a 24 milioni di euro;
- gli "*altri beni non classificabili*", infine, registrano un'ulteriore riduzione rispetto all'esercizio precedente del 36,3 per cento, passando da 251 a 160 migliaia di euro.

Il prospetto delle variazioni annuali nella consistenza dei beni mobili è realizzato dai consegnatari attraverso la procedura informatizzata GE.CO.R.S.

L'incidenza dei beni non presenti sul citato sistema, rispetto ai valori riportati nel rendiconto generale, è mediamente pari al 9 per cento. Ai fini della consistenza finale d'esercizio, comunque, i dati consuntivi dei consegnatari non utilizzanti la procedura informatizzata (12 complessivamente nell'anno 2013) sono stati ricompresi nel rendiconto con il ricorso a procedure manuali[22].

L'Amministrazione ha omesso, tuttavia, di comunicare il numero dei consegnatari che non hanno ottemperato all'invio del "*prospetto delle variazioni avvenute durante l'esercizio nella consistenza dei beni mobili*" (c.d. modello 98 CG) a chiusura del 2013.

Le operazioni di redazione dei nuovi inventari[23] non sono state portate a termine, fino a data corrente, da circa 47 consegnatari[24]. Il mancato aggiornamento dei valori dei beni mobili inficia, di conseguenza, la consistenza finale dei valori iscritti nel conto generale del patrimonio.

[22] Ragioneria generale della Regione siciliana - Unità di Staff, nota n. 36357-A.09.01 del 24 giugno 2014.

[23] Le direttive sulla redazione dei nuovi inventari dei beni mobili sono state diramate con le circolari della Ragioneria generale n. 13/2011 e n. 15/2012.

[24] Cfr. nota precedente.

Beni considerati immobili ai fini inventariali

Per l'esercizio finanziario 2013, la quota d'incidenza dei beni considerati immobili agli effetti inventariali corrisponde al 40,5 per cento del valore totale delle attività non finanziarie e, in termini assoluti, la consistenza di tali beni è iscritta nel conto del patrimonio per un valore complessivo di 305 milioni di euro, con un significativo incremento rispetto al dato di 284 milioni del 2012 (+7,5%).

Sin dal 2008, la rappresentazione dei beni mobili di valore culturale (c.d. oggetti d'arte), all'interno del conto del patrimonio, segue la classificazione mutuata dal citato decreto interministeriale 18 aprile 2002. Per l'esercizio finanziario 2013, sono stati registrati i seguenti valori:

- "*Beni storico-artistici*" per 20 milioni di euro (+5,1% rispetto al 2012);
- "*Beni archeologici*" per 219 milioni di euro (+9,5% rispetto al 2012);
- "*Beni librari*" per 66 milioni di euro (+2% rispetto al 2012);
- "*Beni archivistici*" per 534 migliaia di euro (non presenta variazioni);
- "*Opere di restauro*" per soli 13 migliaia di euro (non presenta variazioni).

Anche per l'esercizio concluso, il valore dell'elemento attivo in esame non si presenta perfettamente rispondente alla reale consistenza. Rileva, infatti, la circostanza che, quanto alla presentazione dei prospetti riassuntivi delle variazioni[25], il Parco di Himera non ha assolto ai propri obblighi in tempo utile e la Soprintendenza di Ragusa non ha adempiuto correttamente alla quantificazione in aumento di taluni oggetti ricevuti dal Museo di Ragusa[26].

Si segnala, infine, il persistere di un disallineamento temporale delle variazioni contabili in aumento relativamente alle "*sopravvenienze*", nella considerazione che i beni di interesse culturale, rinvenuti e giacenti nei prescritti depositi, sono inseriti nei registri inventariali soltanto all'esito di attenta ricognizione, valutazione e catalogazione da parte delle competenti figure professionali, non sempre immediatamente disponibili per lo svolgimento delle suddette operazioni.

[25] Sono 48 gli uffici regionali che devono procedere alla loro redazione.
[26] Ragioneria centrale presso l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, nota n. 33307 del 9 giugno 2014.

TAB. 8 - ATTIVITA' NON FINANZIARIE (BENI IMMOBILI AI FINI INVENTARIALI) (migliaia di euro)

Attività non finanziarie prodotte Oggetti d'arte	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Beni storici-artistici	18.651	18,4	7,0	18.848	1,1	6,6	19.816	5,1	6,5
Beni Archeologici	186.019	230,2	69,4	200.098	7,6	70,5	219.151	9,5	71,8
Beni librari	62.944	3,0	23,5	64.425	2,4	22,7	65.713	2,0	21,5
Beni archivistici	531	3,9	0,2	534	0,6	0,2	534	0,0	0,2
Opere di restauro	13	0,0	0,0	13	0,0	0,0	13	0,0	0,0
TOTALE BENI CONSIDERATI IMMOBILI AGLI EFFETTI INVENTARIALI	268.158	100,6	100,0	283.918	5,9	100,0	305.227	7,5	100,0

Fonte: rielaborazione Corte dei conti sulla base delle risultanze del Conto generale del patrimonio della Regione siciliana 2013

Passività finanziarie

Le passività finanziarie risultano divise in quelle a breve termine e in quelle a medio e lungo termine.

Passività a breve termine

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

Il saldo delle predette passività si attesta, al 31 dicembre 2013, a 7.158 milioni di euro, in misura inferiore a quella registrata a fine esercizio 2012 (-21,5% rispetto al 2012).

Il forte decremento appare principalmente riconducibile ai "*Residui passivi di bilancio*" che, passando da 8.271 a 6.337 milioni di euro (-23,4%) e rappresentando l'88,5 per cento del totale, influiscono in misura significativa sull'andamento generale delle passività finanziarie a breve termine. Il dato relativo ai "*Debiti di tesoreria*" registra una diminuzione pari al 3,3 per cento rispetto al 2012, confermano l'andamento decrescente osservato nell'ultimo quinquennio.

La tabella n. 9 contiene, tra l'altro, l'analisi in dettaglio dei residui passivi, che registrano un generale decremento da imputarsi sia a quelli in conto capitale (-36,3%), sia a quelli di parte corrente (-16,1%).

TAB. 9 - PASSIVITA' A BREVE TERMINE (milioni di euro)

RESIDUI PASSIVI DI BILANCIO	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Parte corrente	4.110	55,2	55,8	5.290	28,7	64,0	4.437	-16,1	70,0
Parte in conto capitale	3.256	24,0	44,2	2.981	-8,4	36,0	1.900	-36,3	30,0
TOTALE RESIDUI PASSIVI	7.366	39,7	100,0	8.271	12,3	100,0	6.337	-23,4	100,0
DEBITI DI TESORERIA	1.218	-10,4		849	-30,3		821	-3,3	
TOTALE PASSIVITA' FINANZIARIE	8.584	29,4		9.120	6,2		7.158	-21,5	
Incidenza del totale dei residui passivi sul totale delle passivita' finanziarie			85,8			90,7			88,5
Incidenza dei debiti di tesoreria sul totale delle passivita' finanziarie			14,2			9,3			11,5

Fonte: rielaborazione Corte dei conti sulla base delle risultanze del Conto generale del patrimonio della Regione siciliana 2013

Passività a medio e lungo termine

Le passività a medio e lungo termine si compongono di due aggregati, rappresentati dai "*Mutui e finanziamenti"* e dai "*Residui passivi eliminati dai bilanci perché perenti agli effetti amministrativi*", di parte corrente e di parte capitale.

La consistenza finale delle predette passività registra, al 31 dicembre 2013, un incremento del 7,4 per cento rispetto al precedente esercizio, raggiungendo il valore di 9.520 milioni di euro; tale risultato deriva dall'azione combinata dell'incremento dei "*Residui passivi eliminati dai bilanci perché perenti agli effetti amministrativi*" (28,9%) e della riduzione pari al 3,3 per cento dei "*Mutui e finanziamenti"*.

Per i primi, l'incremento è essenzialmente imputabile ai residui passivi perenti di parte corrente, che lievitano del 56,2 per cento rispetto al precedente esercizio, passando da 943 a 1.473 milioni di euro, per effetto delle eliminazioni dal bilancio, da parte degli Assessorati della salute e dell'economia, d'importi di elevato ammontare.

Il dato relativo ai "*Mutui e finanziamenti"* costituisce la parte più significativa delle passività a medio e lungo termine, con incidenza pari al 60,3 per cento dell'intero aggregato.

In relazione a tale posta, il conto del patrimonio riporta in appendice sette mutui per spese d'investimento di durata ventennale e trentennale, due mutui per il cofinanziamento del POR Sicilia anno 2007, due mutui per l'attualizzazione dei contributi art. 38 dello

Statuto della Regione[27], un mutuo per il rientro sanitario di durata trentennale, un prestito per investimenti per la durata di 29,5 anni e, infine, un prestito obbligazionario *bullet* per spese di investimento.

TAB. 10 - PASSIVITA' A MEDIO E LUNGO TERMINE (milioni di euro)

MUTUI E FINANZIAMENTI	2011			2012			2013		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
	5.816	12,7		5.934	2,0		5.741	-3,3	

RESIDUI PASSIVI PERENTI	2011			2012			2012		
	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%	Importo	Var %	Inc.%
Parte corrente	1.137	-31,7	38,3	943	-17,1	32,2	1.473	56,2	39,0
Parte in conto capitale	1.828	-9,0	61,7	1.989	8,8	67,8	2.306	15,9	61,0
TOTALE RESIDUI PERENTI	2.965	-19,3	100,0	2.932	-1,1	100,0	3.779	28,9	100,0

TOTALE PASSIVITA' FINANZIARIE A MEDIO E LUNGO TERMINE	8.781	-0,6		8.866	1,0		9.520	7,4	
Incidenza dei mutui e dei Finanziamenti			66,2			66,9			60,3
Incidenza del totale dei residui perenti			33,8			33,1			39,7

Fonte: rielaborazione Corte dei conti sulla base delle risultanze del Conto generale del patrimonio della Regione siciliana 2013

[27] Le rate di rimborso dei due mutui trovano copertura nelle somme che lo Stato trasferisce ai sensi dell'art. 38 dello Statuto della Regione siciliana. I mutui in questione non concorrono sostanzialmente all'indebitamento.

CAPITOLO II

IL CICLO DEL BILANCIO

***SOMMARIO**: 1. Notazioni preliminari. – 2. Il Documento di Programmazione Economico Finanziaria. – 3. Il disegno di legge del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente. – 4. La legge di stabilità regionale e la legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale programmatico. – 5. La legge di assestamento. – 6.- Considerazioni finali*

1. Notazioni preliminari

Il ciclo del bilancio si articola in una serie di atti, aventi natura e contenuto differente, che congiuntamente regolano l'amministrazione della finanza pubblica regionale.

Le diverse fasi servono ad orientare l'azione pubblica nel rispetto di priorità e presupposti a presidio dei vincoli volti a regolamentare l'attività delle amministrazioni pubbliche.

I documenti e gli atti costitutivi del ciclo del bilancio devono essere considerati strettamente legati da un nesso funzionale e dal carattere della circolarità, in forza dei quali la nuova programmazione si struttura sempre sulla base dei risultati raggiunti e rendicontati nel ciclo precedente.

La relativa disciplina è recata dalla legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, che, seguendo l'impostazione fatta propria dalla legge statale 23 agosto 1988 n. 362, prevede il DPEF (Documento di Programmazione Economico Finanziaria), il disegno di legge di bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente, la legge finanziaria, la legge di bilancio annuale e pluriennale programmatica, quella di assestamento ed il rendiconto della gestione.

Si deve rilevare che la struttura appena delineata, per quel che riguarda il settore statale, è stata corretta dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 e dalla successiva del 7 aprile 2011, n. 39, che hanno sostanzialmente modificato i termini ed i contenuti dei documenti di finanza pubblica.

Come già sottolineato nella ultima relazione sul rendiconto resa da queste Sezioni riunite, le suddette modifiche operate dal legislatore nazionale non hanno finora prodotto, da parte del legislatore regionale, gli opportuni interventi in grado di eliminare le rilevanti

divergenze venutesi a creare nella predeterminazione dei principali documenti di finanza pubblica statale e regionale.

A livello regionale si è provveduto soltanto a modificare con la legge 11 maggio 2011, n. 7, il termine entro il quale deve adesso essere presentato il DPEF in ciascun esercizio finanziario.

L'avvio del ciclo del bilancio nel 2013 è stato contraddistinto, come già avvenuto nell'esercizio precedente, dalla presenza di una congiuntura economica caratterizzata, sul piano sia nazionale che internazionale, da una grave situazione di crisi, ancor più accentuata in ambito regionale.

In via preliminare non può che ribadirsi pertanto quanto già rilevato dalla Corte negli anni scorsi in sede di esame del ciclo del bilancio, ovvero la necessità che il legislatore regionale adotti gli opportuni provvedimenti per rendere omogenei gli adempimenti ed i termini con quelli fissati in ambito statale. Si potrà così assicurare al contempo il rispetto delle previsioni temporali ed i necessari contenuti che devono accompagnare i documenti finanziari, al fine di garantire un'amministrazione della finanza pubblica regionale in linea con i parametri ed i vincoli posti dalle relative norme di disciplina.

2. Il Documento di Programmazione Economico Finanziaria

Il Documento di Programmazione Economico Finanziaria avvia il ciclo del bilancio, determinando i parametri ed i vincoli sulla base dei quali devono essere elaborati i documenti contabili successivi, ovvero il disegno di legge di bilancio e la legge di stabilità.

La legge regionale n. 7 del 2011, come già riferito, ha mutato il termine per la presentazione anticipandolo al 20 luglio, a seguito della modifica per la presentazione del DEF nazionale che viene adesso fissata al 10 aprile.

Il termine per l'approvazione resta invece quello determinato dall'articolo 2 della legge n. 10 del 1999, ovvero il 31 agosto di ciascun anno, e comunque, in data antecedente a quella per la presentazione dei successivi documenti contabili.

L'articolo 2 stabilisce anche il contenuto del Documento, ossia i parametri economici essenziali per identificare i flussi economici del settore pubblico regionale, gli obiettivi macroeconomici e quelli di riduzione del fabbisogno complessivo, gli indirizzi per la variazione delle entrate e delle spese nonché quelli per la legislazione di spesa regionale.

Il DPEF contiene, inoltre, i criteri da adottare per la predisposizione della legge di stabilità e per la formazione del bilancio annuale e pluriennale.

Il DPEF per gli anni 2013- 2017, approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 502 del 28 dicembre 2012 e assegnato alle competenti Commissioni parlamentari in data 8 gennaio 2013, è stato definitivamente approvato dall'Assemblea regionale con ordine del giorno n. 10 del 6 febbraio 2013.

Il DPEF illustra, nella prima parte del testo, la situazione economica regionale in considerazione del quadro delineatosi in ambito nazionale ed internazionale, anche alla luce delle risultanze contenute nella nota di aggiornamento del DEF nazionale.

Il Documento approvato dalla Giunta regionale era stato preceduto dalla presentazione di un Documento approvato dal precedente Governo regionale con la delibera n. 263 del 27 luglio 2012, ma non passato al vaglio dell'Assemblea.

L'elaborazione di un ulteriore Documento da parte della nuova Amministrazione regionale, insediatasi nel mese di ottobre, è stata ritenuta indispensabile sia per consentire l'aggiornamento del quadro economico e della situazione della finanza pubblica regionale, come anche, sul piano politico, per permettere l'adeguamento agli indirizzi che il nuovo Esecutivo si proponeva di realizzare per favorire lo sviluppo e la crescita della regione.

In quest'ottica risulta interessante svolgere una comparazione tra i dati contenuti nel DPEF del passato esercizio finanziario con quelli riportati in quello elaborato dalla precedente amministrazione, valutando infine, con un utile raffronto, gli indicatori contenuti nel Documento approvato il 6 febbraio 2013.

Tale comparazione viene svolta con riguardo ai dati relativi alle previsioni di crescita del PIL regionale, considerando gli andamenti venutisi a delineare nelle previsioni contenute nei tre Documenti elaborati.

Il confronto sulle previsioni di crescita, come riportato nelle tabelle successivamente esposte, fa emergere il sensibile peggioramento delle previsioni, così che, mentre il DPEF approvato nel precedente esercizio finanziario prevedeva il PIL costantemente in territorio positivo, le previsioni contenute nei documenti elaborati nel mese di luglio e, ancor di più il DPEF approvato dalla Giunta regionale il 28 dicembre 2012, prospettano, invece, per l'esercizio 2013 uno scenario caratterizzato da una crescita contraddistinta da valori del PIL assai più contenuti rispetto a quelli riportati nel documento precedente.

Tabella 1: Andamento del PIL Regione Siciliana

	2011	2012	2013	2014
PIL Sicilia a prezzi costanti (tendenziale)	0,7	0,8	0,9	1,1
PIL Sicilia a prezzi costanti (programmatico)	1,7	1,3	1,3	1,2
Deflatore del PIL (da DEF nazionale)	1,8	1,8	1,8	1,8
PIL Sicilia a prezzi correnti (programmatico)	3,5	3,1	3,1	3

Fonte: DPEF 2012- 2014 Regione Siciliana

Tabella 1 bis: Andamento del PIL Regione Siciliana

	2011	2012	2013	2014	2015
PIL Sicilia a prezzi costanti (tendenziale)	0	-1,9	-0,3	0,7	0,5
PIL Sicilia a prezzi costanti (programmatico)	0	-1,9	0,2	0,9	1,2
Deflatore del PIL (da DEF nazionale)	1,3	1,8	1,9	1,9	1,9
PIL Sicilia a prezzi correnti (programmatico)	1,3	-0,1	2,1	2,8	3,1

Fonte: DPEF 2013- 2017 Regione Siciliana delibera di giunta 24 luglio 2012 e 27 luglio 2012

Tabella 1ter: Andamento del PIL Regione Siciliana

	2011	2012	2013	2014	2015
PIL Sicilia a prezzi costanti (tendenziale)	-1,3	-2,7	-0,5	0,9	1,2
PIL Sicilia a prezzi costanti (programmatico)	-1,3	-2,7	0,1	1,1	1,2
Deflatore del PIL (da DEF nazionale)	1,3	1,4	1,4	1,9	1,9
PIL Sicilia a prezzi correnti (programmatico)	0	-1,3	1,5	3,0	3,1

Fonte: DPEF 2013- 2017 Regione Siciliana approvato 6 febbraio 2013

Il DPEF successivamente riporta i dati relativi al rendiconto per l'esercizio finanziario 2011 ed i valori tendenziali per il periodo 2012-2015, secondo i criteri della legislazione vigente e delle politiche invariate.

Le entrate correnti registrano una significativa riduzione, rispetto ai dati relativi al rendiconto 2011, così come le spese correnti anche se, comunque, eccetto che per il 2012, queste ultime risultano sempre superiori alle entrate correnti.

Le entrate in conto capitale sono previste in aumento rispetto al dato relativo all'ultimo rendiconto, ma risultano sempre inferiori in raffronto alle spese in conto capitale.

Tabella 2: Andamento tendenziale della finanza pubblica regionale DPEF 2013-2015 *milioni di euro*

	CONSUNTIVO	*VALORI TENDENZIALI DPEF*			
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Entrate correnti	14.508	14.308	13.992	13.629	13.756
Spese correnti (al netto fondo accantonamento avanzo)	15.584	14.103	14.848	14.660	14.325
Fondo accantonamento avanzo (J)					
RISPARMIO PUBBLICO (A)	**-1.076**	**205**	**-856**	**-1.031**	**-569**
Entrate in c/capitale (al netto di rimborso crediti) (B)	1.055	1.759	1.985	1.568	868
Spese in c/capitale (al netto di acquisizioni di attività finanziarie) (C)	3.645	3.004	3.148	2.815	2.506
INDEBITAMENTO (-) ACCREDITAMENTO (+) NETTO (D=A+B-C)	**-3.666**	**-1.040**	**-2.019**	**-2.278**	**-2.207**
Rimborso di crediti e di anticipazioni (E)	23	22	103	23	23
Acquisizioni di attività finanziarie (F)	135	125	125	128	132
RISULTATO DELLA GESTIONE C/CAPITALE (G= B+E-C-F)	**-2.702**	**-1.348**	**-1.185**	**-1.352**	**-1.747**
Avanzo Presunto (K)					
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+) (H=A+G+K-J)	**-3.778**	**-1.143**	**-2.041**	**-2.383**	**-2.316**
Spese per rimborso di prestiti (I)	193	297	309	320	330
FABBISOGNO (L=I-H)	**3.971**	**1.440**	**2.350**	**2.703**	**2.646**
Entrate per accensione di prestiti (M)	955	0	73	72	0
RISULTATO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA (N= M-L) (+) AVANZO (-) DISAVANZO	**-3.016**	**-1.440**	**-2.277**	**-2.631**	**-2.646**

Fonte: Servizio del bilancio ARS

I dati appena esposti si rispecchiano nella previsione dei principali saldi di finanza pubblica, che presentano valori decisamente negativi in tutti gli esercizi compresi nel periodo di riferimento, peggiorando i valori già esposti nel DPEF dell'esercizio precedente e quelli contenuti nel Documento approvato nel mese di luglio.

Gli indicatori programmatici della finanza pubblica regionale permettono di rilevare i riflessi degli interventi attuati attraverso l'avvio di processi politici e gestionali indirizzati principalmente alla realizzazione di obiettivi di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica, al fine di consentire il miglioramento dei principali saldi della finanza pubblica regionale.

Tabella 3: Indicatori di finanza pubblica in percentuale sul PIL

	Dati tendenziali				*Dati programmatici*			
	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Entrate correnti	16,68	16,16	15,33	15,04	16,68	16,27	15,59	15,46
Spese correnti	16,44	17,15	16,49	15,66	16,44	15,44	14,44	13,75
Risparmio pubblico	0,24	-0,99	-1,16	-0,62	0,24	0,83	1,16	1,71
Indebitamento netto	-1,21	-2,33	-2,56	-2,41	-1,21	-0,74	-0,46	-0,28
Saldo da finanziare o impiegare	-1,33	-2,36	-2,68	-2,53	-1,33	-0,76	-0,58	-0,40
Fabbisogno	-1,68	-2,71	-3,04	-2,89	-1,68	-1,12	-0,93	-0,75
Risultato della gestione	-1,68	-2,63	-2,96	-2,89	-1,68	-1,03	-0,85	-0,75

Fonte: DPEF 2013-2017

Il quadro programmatico permette così di prefigurare i principali saldi differenziali che, fatta eccezione per il risparmio pubblico, pur risultando contraddistinti da valori negativi, permettono un apprezzabile miglioramento se confrontati con i dati tendenziali.

La valutazione complessiva del DPEF regionale 2013-2017 impone alcune considerazioni critiche, peraltro già espresse da queste Sezioni riunite nei referti relativi agli esercizi precedenti.

Innanzitutto deve essere sottolineato il mancato rispetto dei termini fissati dalla legge per la presentazione, la discussione e l'approvazione del DPEF, dal momento che, come già riferito, il documento è stato approvato dalla Giunta il 28 dicembre 2012, presentato alla Commissione il successivo 8 gennaio e approvato dall'Assemblea regionale il 6 febbraio 2013.

La corretta programmazione della finanza pubblica regionale, nel rispetto delle norme vigenti, avrebbe dovuto, invece, permettere la presentazione del documento entro il 20 luglio 2012 e la successiva approvazione entro il 31 agosto dello stesso anno.

Il mancato rispetto delle scadenze predeterminate dal legislatore, peraltro, non ha reso possibile la tempestiva fissazione dei parametri e dei vincoli che avrebbero dovuto orientare la formulazione dei documenti contabili successivi.

Si deve ancora rilevare, come già precedentemente sottolineato in chiave critica, la permanenza di una discrasia tra i termini fissati a livello nazionale e quelli posti dal legislatore regionale per la presentazione e l'approvazione dei documenti che si inseriscono nel ciclo del bilancio.

Con specifico riferimento al DPEF, si ribadisce la convenienza di coordinare il termine di approvazione con il 20 settembre, stabilito dal legislatore statale per la nota di

aggiornamento del DEF; termine che, avendo carattere obbligatorio, introduce elementi rilevanti suscettibili di influenzare anche le previsioni da elaborare in sede regionale.

L'approvazione del DPEF nell'esercizio oggetto della presente analisi è avvenuta addirittura dopo l'approvazione dell'esercizio provvisorio e l'utilizzo di una rilevante quota dei fondi del bilancio a legislazione vigente.

In ordine al contenuto del DPEF si deve evidenziare come il Governo abbia fatto riferimento al periodo 2013 -2015, giustificando la limitazione dell'ambito temporale di riferimento, sia in considerazione dell'insediamento della nuova Giunta soltanto nel mese di ottobre, sia per la necessità di formulare previsioni improntate al rispetto dei criteri di veridicità ed attendibilità.

Il Documento esprime valutazioni sulle aspettative di crescita del PIL siciliano che appaiono realistiche, anche se le previsioni sull'andamento tendenziale della finanza pubblica regionale sono formulate in modo generico, impedendo così una valutazione più approfondita delle stime espresse.

Si rileva ancora, come già evidenziato in sede di valutazione del DPEF dell'esercizio precedente, che non appaiono giustificate le esclusioni di alcune voci di spesa significative, quali quelle riferite al settore forestale, al comparto del precariato, al settore della formazione e a quello dei trasporti.

Devono altresì riproporsi le medesime considerazioni critiche con riguardo ai saldi programmatici di finanza pubblica regionale, in quanto espressi in termini di incidenza percentuale sul PIL, piuttosto che in valore assoluto, con la ulteriore valutazione che le stime di miglioramento non sembrano fondate su elementi sostanziali, ma su previsioni improntate ad un eccessivo ottimismo.

In particolare, gli obiettivi e le linee strategiche da attuare sono espressi in modo generico con un rinvio al DPEF da approvare nell'esercizio successivo, senza indicare, in modo specifico, gli interventi legislativi e amministrativi da realizzare per ottenere i suddetti risultati ed i relativi effetti finanziari.

Le considerazioni fin qui espresse, in ordine al mancato rispetto delle scadenze temporali fissate legislativamente e la conseguente inosservanza delle pregiudizialità e dei vincoli normativi, costituiscono una criticità che si ripete da numerosi esercizi finanziari.

Il difetto di coordinamento con i termini posti dal legislatore statale, unitamente ai rilievi sull'insufficiente determinazione dei contenuti espressi, inducono la Corte a formulare una valutazione di carattere negativo. Si raccomanda, pertanto, l'adozione di

adeguate misure che, a partire dagli esercizi successivi, possano consentire l'allineamento dei termini e la formulazione di criteri e indirizzi specifici, al fine di permettere il necessario orientamento nella predisposizione e nella successiva approvazione dei documenti contabili collegati all'approvazione del DPEF.

3. Il disegno di legge del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente

Con la presentazione del disegno di legge di bilancio e della Finanziaria, si transita nella successiva fase, conseguente all'approvazione del DPEF che, sulla base della disciplina contenuta nelle leggi regionali n. 47 del 1977 e n. 10 del 1999, devono essere presentati entro il primo giorno non festivo del mese di ottobre e approvati entro il mese di dicembre.

Il legislatore regionale, seguendo quanto già stabilito da quello statale, ha operato le modifiche necessarie in grado di permettere al bilancio di previsione di costituire uno strumento capace di orientare in modo effettivo la gestione finanziaria.

L'approvazione avviene, pertanto, con le variazioni imposte in conseguenza dei mutamenti sopravvenuti grazie all'operatività di una legge avente carattere sostanziale, che è la legge finanziaria o legge di stabilità, la quale, per sua natura, può modificare le previsioni di entrata e di spesa e, non deve essere predisposta, come il disegno di legge del bilancio di previsione, sulla base della legislazione vigente e delle politiche invariate.

Il disegno di legge relativo al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e a quello pluriennale per il triennio 2013 -2015 (d.d.l.n.68) è stato approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 503 del 28 dicembre 2012 ed è stato presentato all'Assemblea regionale in data 29 dicembre 2012.

Il Governo regionale ha successivamente presentato due disegni di legge contenenti note di variazione al disegno di legge di bilancio: il n. 68 bis in data 15 gennaio 2013 e il n. 68 ter in data 16 aprile 2013, a seguito dei quali, nella seduta n. 39 del 29 -30 aprile e 1 maggio 2013, il disegno di legge di bilancio è stato definitivamente approvato dall'Assemblea regionale.

Tale documento contabile viene predisposto sulla base di un'effettiva riqualificazione della spesa con la previsione, al contempo, di un reale rilancio della crescita e dello sviluppo della Regione, nonché, sulla base di quanto disposto dall'articolo

3 della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, prevedendo, altresì, la copertura della compartecipazione del fabbisogno sanitario in misura pari al 49,11 per cento.

Inoltre, le previsioni elaborate risultano condizionate, anche in questo esercizio, dai vincoli vigenti che impediscono alla Regione di potere fare fronte al complesso delle spese consolidate e che, di riflesso, impongono loro un drastico contenimento inducendo anche un conseguenziale taglio dei servizi erogati ai cittadini.

Il disegno di legge di bilancio presenta un totale generale delle entrate e delle spese pari a 24.094 milioni di euro, che, ragguagliato agli omologhi dati dell'esercizio precedente, evidenzia una riduzione complessiva di 2.173 milioni di euro (-8,3%).

Tabella 4: Confronto delle previsioni di Bilancio 2012-2013 *milioni di euro*

TITOLI	*Previsioni LR 27/2012*	*D.D.L 68 Bilancio 2013*	*Var. %*
I - Entrate Correnti	14.115	14.449	2,4%
II - Entrate in c/ capitale	2.194	1.573	-28,3%
III - Entrate per accensione di prestiti	558	72	-87,1%
Avanzo finanziario presunto	9.400	8.000	-14,9%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	**26.267**	**24.094**	**-8,3%**
I - spese correnti	15.082	14.473	-4,0%
II - spese in c/capitale	10.960	9.317	-15,0%
III - rimborso prestiti	225	304	35,1%
disavanzo finanziario presunto	-	-	
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	**26.267**	**24.094**	**-8,3%**

Fonte: Elaborazione Conte dei conti

Le entrate correnti, previste in misura di 14.449 milioni di euro, registrano un incremento di 334 milioni (+ 2,4%), mentre le entrate in conto capitale, quantificate nell'ammontare complessivo di 1.573 milioni di euro, evidenziano un decremento di 621 milioni (- 28,3%).

Anche le spese correnti registrano una rilevante riduzione, in quanto sono previste in misura pari a 14.473 milioni di euro, rispetto all'ammontare di 15.082 milioni[1] risultante dal bilancio di previsione dell'esercizio precedente, con un decremento pari a 609 milioni [2] (- 4%).

[1] La spesa corrente dell'esercizio 2012 comprende anche il Fondo accantonamento avanzo pari a 274 mln/€.
[2]Il decremento effettivo della spesa corrente risulta pari a 336 milioni se consideriamo che solo nell'esercizio 2012 era presente il Fondo accantonamento avanzo.

Il disegno di legge n. 68, come già precedentemente ricordato, è stato seguito da due note di variazione presentate in data 15 gennaio (d.d.l. n. 68 bis) e 16 aprile 2013 (d.d.l. n. 68 ter).

La prima nota di variazione è servita ad aggiornare il progetto di bilancio in considerazione dell'approvazione di alcuni provvedimenti normativi in materia di personale (d.d.l. n.58 e d.d.l. n. 70).

In particolare, dal punto di vista contabile, si è ritenuto di ricondurre, in materia di precariato, gli stanziamenti per il triennio 2013 -2015 agli impegni poliennali contabilizzati già nei precedenti esercizi, con la possibilità, per l'esercizio 2013, di rinvenire risorse in misura pari a 219 milioni di euro da destinare all'incremento del fondo di riserva di parte corrente.

La nota di variazione presentata il 16 aprile 2013 è, invece, da ricollegare alla necessità di provvedere alla copertura del disavanzo relativo all'esercizio finanziario 2012 quantificato, secondo le previsioni contenute nel preconsuntivo, in un valore di circa 1 miliardo di euro.

Il disavanzo così determinato è costituito per una parte, pari a circa 639 milioni di euro, dagli accantonamenti tributari derivanti da manovre statali, per 314 milioni di euro dalla mancata stipula di un contratto di mutuo e per 47 milioni di euro per fatti connessi alla gestione.

Il disavanzo complessivo viene ad essere coperto grazie alla riduzione delle spese di funzionamento e per compiti istituzionali, per le quali si quantifica un risparmio pari al 25 per cento rispetto alle spese sostenute nell'esercizio precedente.

Si prevede, inoltre, una revisione delle stime relative alle entrate tributarie che, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 241 del 2012, dovrebbe assicurare un gettito di 114 milioni di euro.

Ulteriori risorse sono recuperabili con l'utilizzo delle disponibilità dei fondi destinati alla salvaguardia degli equilibri di bilancio ed alla correzione dei saldi di bilancio per i residui attivi inesigibili, oltre che attraverso l'adeguamento dei fondi di riserva.

La manovra proposta dal Governo prevede ancora la contabilizzazione di maggiori entrate derivanti dalla quantificazione della quota a favore della Regione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

La somma complessiva, pari a 2 miliardi e 236 milioni di euro, permette la destinazione di 171 milioni per la copertura di spese collegate al piano di rientro sanitario,

di 513 milioni per accantonamenti tributari richiesti dallo Stato e di 1 miliardo e 564 milioni per interventi finalizzati allo sviluppo in materia di trasporti, infrastrutture e interventi a favore degli enti locali in attuazione del decreto legge n. 35 del 2013.

Nella tabella 5 si analizzano le previsioni originarie contenute nel disegno legge n. 68 e quelle scaturenti per effetto delle successive note di variazione contenute nei disegni di legge n. 68 bis e ter.

Tabella 5: Effetti delle Note di variazione sul Bilancio di previsione a legislazione vigente *milioni di euro*

TITOLI	*DDL 68 Bilancio 2013*	*DDL68 bis e ter Bilancio 2013*	*Variazioni*
I - Entrate Correnti	14.449	14.614	1,1%
II - Entrate in c/ capitale	1.573	3.247	106,4%
III - Entrate per accensione di prestiti	72	72	0,0%
Avanzo finanziario presunto	8.000	8.000	0,0%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	**24.094**	**25.933**	7,6%
I - spese correnti	14.473	13.758	-4,9%
II - spese in c/capitale	9.317	10.872	16,7%
III - rimborso prestiti	304	304	0,0%
disavanzo finanziario presunto		1.000	
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	**24.094**	**25.934**	7,6%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Si riscontra, innanzitutto, un incremento del totale generale delle entrate e, correlativamente, di quello delle spese, pari al 7,6 per cento.

Le entrate correnti registrano un lieve incremento (1,1 per cento) dal momento che le stesse crescono da 14.449 a 14.614 milioni di euro.

L'incremento più significativo è quello relativo alle entrate in conto capitale per le quali si può riscontrare un aumento pari a 1.674 milioni di euro (+ 106,4%).

L'aumento delle spese in conto capitale è, invece, quantificato in 1.555 milioni di euro (+ 16,7%).

Con riferimento ai principali saldi di finanza pubblica, come può essere più analiticamente rilevato dalla tabella n.6, i valori tendenziali esposti nel DPEF trovano un sostanziale e significativo miglioramento, grazie agli effetti indotti dall'approvazione delle note di variazione del disegno di legge di bilancio.

Tabella 6: Saldi di finanza pubblica risultanti dal Bilancio di previsione a legislazione vigente *milioni di euro*

	Tendenziale DPEF			*Previsioni DDL*			*Previsioni DDL 68. integrato con note di Variazione DDL 68bis,68 ter*		
	2013	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
Risparmio pubblico	-857	-1031	-569	-24	616	688	857	596	674
Indebitamento/ Accreditamento netto	-2.020	-2.278	-2207	254	266	345	246	258	337
Saldo netto da impiegare o da finanziare	-2.042	-2.383	-2.316	232	160	238	232	160	238
Ricorso al mercato /Fabbisogno	-2.357	-2.703	-2.646	72	72	0	72	72	0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

In sede di valutazione complessiva può rilevarsi che i disegni di legge relativi alla manovra finanziaria 2013 non rispettano le scadenze temporali determinate dal legislatore, dal momento che, non solo la loro presentazione è avvenuta ben oltre il mese di ottobre, ma la stessa approvazione del bilancio di previsione è intervenuta solo in data 1 maggio 2013.

Le medesime censure già espresse con riferimento al DPEF vengono riaffermate in questa sede, peraltro confermando i rilievi già formulati sul punto in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti presentati negli esercizi precedenti, dal momento che il mancato rispetto delle scadenze temporali non permette a ciascun documento di svolgere la funzione assegnata nella definizione del ciclo di bilancio.

In particolare, la mancata approvazione nei termini del bilancio di previsione determina l'esercizio provvisorio e l'obbligo della gestione per dodicesimi, venendo meno la funzione autorizzatoria che è propria di tale documento contabile.

Si riscontra, inoltre, come già evidenziato nella relazione dell'esercizio precedente, l'anomalia dell'intervento delle due note di variazione, che modificano il disegno di legge di bilancio considerando gli effetti finanziari prodotti da leggi di spesa successivamente approvate.

Le modifiche al disegno di legge di bilancio dovrebbero essere operate solo attraverso la legge finanziaria (oggi di stabilità), alla quale si riconosce la natura di legge sostanziale in grado di intervenire a modifica di quella di bilancio.

Si deve rilevare, inoltre, che il bilancio a legislazione vigente non appare rispettare i vincoli ed i parametri fissati dal DPEF, ma sembra addirittura predisposto per garantire il rispetto degli equilibri con inadeguate quantificazioni di aumenti delle entrate o di riduzione delle spese.

A tal riguardo, ad esempio, appaiono prive di riscontro le stime relative alla riduzione delle spese di funzionamento ed istituzionali delle strutture amministrative

regionali, così come appaiono non giustificabili, se non per pervenire ad un riassetto equilibrato del bilancio, le manovre sul fondo per la salvaguardia degli equilibri di bilancio e su quello correlato al mantenimento dei residui attivi inesigibili, oltre che la rideterminazione dell'ammontare dei fondi di riserva.

In conclusione, ribadendo le osservazioni più volte formulate in passato, ad avviso delle Sezioni riunite non sembrano rispettate le condizioni e i termini prescritti dal legislatore in ordine alla formulazione del bilancio che va predisposto in armonia con i valori tendenziali della finanza pubblica regionale e non deve pervenire al mero raggiungimento formale di un equilibrio successivamente posto in discussione con la legge di stabilità e con le successive leggi di spesa.

4. La legge di stabilità regionale e la legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale programmatico

La legge di stabilità regionale deve operare le necessarie correzioni alla legislazione vigente per consentire l'adeguamento delle previsioni delle entrate e delle spese riportate nel disegno di legge di bilancio agli obiettivi prefissati dal DPEF.

La presentazione del disegno di legge deve avvenire, secondo quanto stabilito dalla legge regionale n. 10 del 1999, contestualmente alla presentazione di quello relativo al bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente, entro il primo giorno non festivo di ottobre ed essere successivamente approvato entro il mese di dicembre.

La legge di stabilità deve indicare le variazioni delle aliquote e delle altre misure influenti sul gettito delle entrate, il limite massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare, l'eventuale rifinanziamento di spese in conto capitale autorizzato da norme vigenti e l'eventuale riduzione di autorizzazioni legislative di spesa, la rimodulazione delle quote di spesa a carattere pluriennale, l'eventuale abrogazione di leggi di spesa ed i relativi effetti finanziari, i nuovi limiti di impegno e le quote di spesa, la dotazione finanziaria dei fondi globali e le misure di sostegno allo sviluppo economico.

Il disegno di legge recante le " Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale"(d.d.l. n. 69), approvato dalla Giunta con deliberazione n. 504 del 28 dicembre 2012, è stato presentato all'Assemblea il 29 dicembre 2012 e successivamente è stato approvato nella seduta del 27 aprile – 1 maggio 2013. Il testo è

stato promulgato e pubblicato come legge 15 maggio 2013, n. 9, previo stralcio delle disposizioni impugnate dal Commissario dello Stato.

Tale disegno di legge contiene una serie di misure preordinate all'incremento delle entrate ed al contenimento delle spese che, di seguito, vengono riassunte nelle linee essenziali.

Le modifiche delle entrate intervengono principalmente sui canoni degli alloggi popolari, e su quelli dovuti dagli esercenti le cave, sulle aliquote in materia di produzione di idrocarburi, sui diritti dovuti dai concessionari delle miniere e per l'utilizzazione delle acque.

Il contenimento della spesa prevede interventi rivolti innanzitutto al monitoraggio periodico da parte di ogni centro di responsabilità, nonché ulteriori diretti a ridimensionare le spese del personale, incidendo sulle indennità accessorie di quello con qualifica dirigenziale, oltre che sulle spese collegate agli enti e alle società partecipate.

Si prevedono, inoltre, specifiche restrizioni per l'utilizzo delle auto di servizio, mentre, per il settore sanitario, la riduzione delle indennità corrisposte ai dirigenti, si stabiliscono, poi, limitazioni per la nomina dei consulenti, si introduce una disciplina più restrittiva per le spese del settore forestale, si determina l'avvio della centralizzazione della gestione delle utenze telefoniche ed elettriche, si programma la riduzione dei costi degli affitti e ulteriori specifici interventi di soppressione di diversi enti e di razionalizzazione di alcuni settori come quello informatico.

La legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, a seguito delle modifiche intervenute nel corso dell'approvazione, ha subito rilevanti cambiamenti, che possono ben evidenziarsi nella tabella n. 7, che pone a confronto le previsioni del disegno di legge originario con il testo definitivamente esitato con l'approvazione dell'Assemblea parlamentare.

Tabella 7: Risorse e Oneri derivanti dalla manovra finanziaria *milioni di euro*

	Effetti manovra finanziaria DDL 69 del 2012 (delibera di Giunta n. 504 del 28 Dicembre 2012)			*Effetti manovra finanziaria approvato con LR 9/2013*			*Variazioni %*
RISORSE	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**
Maggiori entrate finali	62	384	374	675	461	322	988,71%
Minori spese finali	169	126	290	1.339	1.612	1.919	692,31%
Totale	**231**	**510**	**664**	**2.014**	**2.073**	**2.241**	**771,86%**
ONERI							
Minori entrate finali	0	0	0	0	0	0	
Maggiori spese finali	259	438	644	2.360	1.947	2.208	811,20%
Totale	**259**	**438**	**644**	**2.360**	**1.947**	**2.208**	**811,20%**
SALDO	-28	72	20	-346	126	33	1135,71%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Il disegno di legge finanziaria per l'anno 2013 prevedeva maggiori risorse quantificate nella misura complessiva di 231 milioni di euro e maggiori oneri determinati in un ammontare totale di 259 milioni, con un saldo negativo pari a 28 milioni di euro.

La legge approvata individua complessivamente maggiori risorse pari a 2.014 milioni di euro, corrispondenti ad un incremento del 771,8 per cento rispetto all'originario disegno di legge. Tali risorse, tuttavia, non sono in grado di contenere i maggiori oneri determinati nella somma di 2.360 milioni di euro, che registrano un incremento esponenziale (1.135 %), con un saldo negativo pari a 346 milioni di euro.

La tabella n. 8 illustra i riflessi che si producono in forza dei mutamenti sopravvenuti rispetto alle previsioni originarie con riferimento al saldo netto da impiegare o da finanziare a seguito della manovra.

Tabella 8: Saldi finanziari derivanti dalla legge di stabilità *milioni di euro*

	Effetti manovra finanziaria ddl 69 del 2013			*Effetti manovra finanziaria LR 9/2013*		
	2013	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
Saldo netto da finanziare o da impiegare a legislazione vigente	232	160	238	232	160	238
Saldo netto da finanziare o da impiegare a seguito della manovra	**204**	**232**	**258**	**-113**	**285**	**272**
Rimborso prestiti	-244	-272	-258	-259	-285	-272
Ricorso al mercato a suguito della manovra	-40	-40	0	-372	0	0
Ricorso al mercato autorizzato	72	72	0	72	72	0
L.F. 9/2013 art.				-72	-72	0
nuovo ricorso al mercato L.F. 9/2013 art. 2 comma 4	-32	-32	0	313	0	0
nuovo ricorso al mercato L.F. 9/2013 art. 2 comma 5				60	0	0
DIFFERENZA	0	0	0	0	0	0

Fonte: Allegato art. 76 Legge Finanziaria 2013

In particolare, può evidenziarsi come la legge di stabilità approvata determini un rilevante peggioramento, in quanto si passa da un saldo positivo da impiegare di 204 milioni di euro ad uno negativo da finanziare di 113 milioni di euro.

Le maggiori entrate finali per il 2013 vengono quantificate nella somma complessiva di 675 milioni di euro, e più specificamente, 513 sono costituiti da entrate derivanti dall'utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione, 140 sono ricavati da rimborsi a seguito di sentenze passate in giudicato nella materia della specialistica convenzionata sanitaria, 21 si ricollegano ai procedimenti di liquidazione di ESPI ed EMS ed 1 milione, infine, deriva dai canoni di produzione per le attività delle cave.

Le minori spese finali sono determinate dall'utilizzo del fondo accantonamento risorse, dai risparmi relativi alla spesa del personale e delle società partecipate, nonché da quelli in materia di edilizia convenzionata, dalle riduzioni delle autorizzazioni della spesa, dai minori oneri connessi al ricorso al mercato e da interventi relativi ai fondi di riserva ed a regolazioni contabili.

Le maggiori spese finali riguardano, innanzitutto, gli accantonamenti tributari previsti dal legislatore statale per circa 826 milioni di euro; 313 milioni sono utilizzati per coprire, per l'esercizio 2013, il disavanzo della gestione finanziaria 2012; 110 milioni sono destinati al fondo per la salvaguardia degli equilibri di bilancio; 265 milioni servono ad alimentare il fondo destinato agli enti locali; 180 milioni sono impiegati per la copertura delle spese di investimento dei medesimi enti; 172 milioni vengono indirizzati al settore della forestazione; 44 milioni garantiscono la copertura per i contratti a tempo determinato e per i lavoratori socialmente utili; 210 milioni si rendono utili per rifinanziare leggi di spesa e 24 milioni, infine, vengono rivolti a favore di associazioni, fondazioni, enti ed organismi vari.

La tabella 9 illustra le modifiche e le variazioni apportate dalla manovra finanziaria al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente alla luce del testo definitivamente approvato con la legge 15 maggio 2013, n.9.

Tabella 9: Equilibri del Bilancio di previsione 2013 (legge regionale n.10 del 2013) *milioni di euro*

TITOLI	*DDL 68 Bilancio di previsione 2013 (DDL 68 integrato con DDL 68bis, 68 ter e del 2013)*	*Bilancio di previsione approvato con l.r. 9 2013*	*Variazioni manovra finanziaria*	
I - Entrate Correnti	14.614	15.367	753	5,2%
II - Entrate in c/ capitale	3.247	2.165	-1.082	-33,3%
Entrate finali	**17.861**	**17.532**	**- 329**	**- 0**
Avanzo finanziario presunto	8.000	8.000	0	0,0%
III - Entrate per accensione di prestiti	72	**373**	**301**	**418,1%**
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	**25.933**	**25.905**	**-28**	**-0,1%**
I - spese correnti	13.758	15.909	2.151	15,6%
Fondo accantonamento avanzo	-			
II - spese in c/capitale	10.872	9.424	-1.448	-13,3%
Spese finali	**24.630**	**25.333**	**703**	**2,9%**
disavanzo finanziario presunto	**1.000**	**313**	-687	-68,7%
III - rimborso prestiti	304	259	-45	-14,8%
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	**25.934**	**25.905**	**-29**	**-0,1%**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Si può rilevare il significativo incremento delle entrate correnti, corrispondente al 5,2 per cento, accompagnato però da un più consistente aumento delle spese correnti, pari al 15,6 per cento, peraltro in contraddizione con gli obiettivi dichiarati dal Governo preordinati al contenimento e alla razionalizzazione delle stesse.

La tabella 10 riporta i saldi di finanza pubblica che si evincono dal DPEF, dal disegno di legge di bilancio a legislazione vigente e dal bilancio di previsione definitivamente approvato con gli effetti della manovra finanziaria.

Tabella 10: Saldi di finanza pubblica derivanti dal Bilancio programmatico *milioni di euro*

	Tendenziale DPEF 2013-2017			*DDL bilancio di previsione 2013-2015*			*Bilancio di previsione approvato con l.r. 10/2013*		
	2013	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
Risparmio pubblico	-857	-1.031	-569	857	596	674	-542	888	1023
Indebitamento netto	-2.020	-2.278	-2207	246	258	337	-28	343	351
Saldo netto da impiegare o da finanziare	-2.042	-2.383	-2316	232	160	238	-113	285	272
Ricorso al mercato/Fabbisogno	-2.357	-2703	-2.646	72	72	0	373	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Si evidenzia, in particolare, il peggioramento dei principali saldi finanziari, che sottolineano in modo negativo il passaggio dalla valutazione in sede di predisposizione del disegno di legge a legislazione vigente all'approvazione della legge di stabilità con

evidenti problemi di copertura finanziaria, come peraltro sottolineato nell'impugnazione proposta dal Commissario dello Stato.

Il risparmio pubblico, così come l'indebitamento netto e il saldo netto da finanziare, che nel disegno di legge presentavano valori di segno positivo, divengono nell'esercizio 2013 tutti di carattere negativo ed anche il risultato differenziale del ricorso al mercato, di riflesso, registra un incremento significativo.

I dati fin qui riassunti, anche alla luce delle considerazioni già espresse dalla Corte nelle precedenti relazioni, impongono alcune osservazioni come già formulate in sede di esame degli altri documenti inseriti nel ciclo di bilancio.

La legge di stabilità non si limita a modificare la legislazione di spesa, ma piuttosto procede alla rimodulazione dei capitoli di spesa, nonostante gli effetti finanziari risultano già recepiti nella predisposizione del disegno di legge di bilancio, producendo così un'evidente alterazione del ciclo del bilancio e della specifica fase della programmazione.

L'evidenziato peggioramento dei principali saldi di finanza pubblica, come riscontrato dai dati precedentemente esposti, è l'indice sintomatico dell'introduzione di nuove spese, che non sono fornite della necessaria copertura finanziaria, con la conseguenza di aggravare la situazione finanziaria incrementando il ricorso al mercato.

La difficoltà di individuare e quantificare con certezza le spese correnti pone, inoltre, il rischio di finanziare anche queste ultime con l'indebitamento in violazione del principio costituzionale fissato dall'articolo 119.

La regola della necessaria copertura finanziaria, con riferimento alle minori entrate o alle maggiori spese, è un principio affermato nella legge statale di contabilità pubblica (art. 11, comma 6, della legge 196 del 2009), oltre che un principio ripetutamente ribadito dalla Consulta, anche in considerazione delle recenti modifiche delle norme costituzionali conseguenti ai vincoli assunti dallo Stato in sede di Unione Europea.

Questa censurabile prassi, ripetuta nel corso degli ultimi esercizi, viene posta a fondamento anche dei giudizi di impugnazione da parte del Commissario dello Stato che, tra le più ricorrenti censure proposte, interviene prospettando la mancanza di un'idonea copertura finanziaria rispetto a previsioni normative volte a ridurre l'ammontare delle entrate o ad incrementare la somma complessiva delle spese.

Inoltre, deve rilevarsi, anche nell'esercizio finanziario oggetto di analisi, la grave criticità correlata all'inserimento, nel prospetto riepilogativo della manovra delle disposizioni della legge di stabilità oggetto dell'impugnazione, così che le stesse vengono,

comunque, ad influire sulla determinazione dei saldi finanziari incorporati nella legge di bilancio.

5. La legge di assestamento

L'articolo 9 della legge n. 47 del 1977 stabilisce che il disegno di legge di assestamento deve essere presentato entro il 15 luglio all'Assemblea regionale e approvato entro il successivo mese di agosto: lo stesso si inserisce nel ciclo del bilancio con la finalità di permettere l'adeguamento dell'avanzo finanziario presunto ai dati risultanti dall'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario precedente.

Il disegno di legge recante l'"Assestamento del bilancio della regione per l'anno finanziario 2013" (d.d.l. n. 479), presentato dalla Giunta regionale in data 28 giugno 2013, è stato successivamente approvato dall'Assemblea, divenendo legge 7 agosto 2013, n. 13.

In pari data è stato approvato il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2012, con la legge n. 12.

Il bilancio di previsione per l'esercizio 2013 riporta un avanzo finanziario presunto, relativo ai fondi non regionali vincolati, pari a 8.000 milioni di euro, mentre i dati del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012 permettono di accertare un avanzo pari a 7.246 milioni di euro, rendendo così necessario procedere all'assestamento delle previsioni effettuate per il differenziale di 754 milioni di euro.

La manovra sui fondi vincolati si sostanzia in una variazione in diminuzione iscritta nel capitolo 0002, relativo all'avanzo finanziario relativo dei fondi non regionali ed una correlativa variazione della spesa con riferimento al capitolo 613905, concernente il fondo per la riassegnazione dei residui passivi delle spese in conto capitale eliminati per perenzione amministrativa, per la utilizzazione delle economie relative a stanziamenti con vincolo di destinazione, nonché sulle maggiori entrate accertate su capitoli in conto capitale concernenti assegnazioni dello Stato e dell'Unione Europea .

Si deve, altresì, rilevare che, con riferimento ai fondi regionali non vincolati, era stato preventivato, relativamente al disavanzo finanziario conseguente all'esercizio 2012, un ammontare di 1.000 milioni di euro rispetto al quale, sulla base delle risultanze effettive accertate con l'approvazione del rendiconto, si è pervenuti alla quantificazione definitiva di 914 milioni di euro.

L'articolo 2, comma 2, della legge regionale n. 9 del 2013, stabiliva la possibilità di ripartire il disavanzo dell'esercizio finanziario 2012 negli esercizi finanziari 2013- 2015, imputando al primo esercizio finanziario la quota di 313 milioni di euro con l'espressa previsione, contenuta nel comma 3, di potere rivedere le quote della ripartizione in considerazione delle risultanze effettive.

Gli esiti del rendiconto hanno così permesso di modificare il programmato piano di riparto e, come previsto dall'articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 13 del 2013, la quota da imputare all'esercizio 2013 è stata rideterminata in un ammontare più contenuto, pari a 227 milioni di euro.

Tabella 11:Rettifiche apportate all'avanzo finanziario presunto con legge regionale 13 del 2013 ***milioni di euro***

	Avanzo presunto Bilancio 2013	*Avanzo rendiconto 2012*	*Assestamento*
Fondi ordinari della Regione - Disavanzo finanziario	-1.000	-914	86
Fondi non regionali- Avanzo finanziario	8.000	7.246	-754
Totale	**7.000**	**6.332**	**-668**

Fonte: Legge regionale 13 del 7 agosto 2013

La legge di assestamento è intervenuta inoltre sulla problematica afferente il mantenimento in bilancio di una cospicua quantità di residui attivi, nonché sulla sussistenza e la perdurante attualità dei fondi istituiti dal legislatore a garanzia per il rischio della concreta inesigibilità della quota dei residui avente un'anzianità più risalente nel tempo per la quale si rinvia all'apposito capitolo della relazione dedicato a tale approfondimento.

In conclusione, come può evincersi dalla lettura dei dati riportati nella tabella 12, i valori definitivi evidenziano un sensibile incremento delle entrate e delle spese corrispondente al 14,5 per cento; le entrate correnti si incrementano in misura pari al 15,1 per cento, ma comunque in misura inferiore all'incremento delle spese correnti che è del 16,7 per cento, mentre risulta rilevante l'incremento delle entrate in conto capitale del 100,7 per cento, al quale corrisponde un più lieve aumento delle spese in conto capitale del 12,6 per cento.

Tabella 12: Bilancio di previsione 2013 ***milioni di euro***

TITOLI	*Previsioni iniziali*	*Previsioni definitive*	*Variazioni*	
I - Entrate Correnti	15.367	17.695	2.328	15,1%
II - Entrate in c/ capitale	2.165	4.345	2.180	100,7%
III - Entrate per accensione di prestiti	373	373	0	0,0%
Avanzo finanziario presunto	8.000	7.246	-754	-9,4%
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE	**25.905**	**29.658**	**3.753**	**14,5%**
I - spese correnti	15.909	18.561	2.652	16,7%
II - spese in c/capitale	9.424	10.611	1.187	12,6%
III - rimborso prestiti	259	259	0	0,0%
disavanzo finanziario	313	227	-86	-27,5%
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	**25.905**	**29.658**	**3.753**	**14,5%**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

6. Considerazioni finali

L'analisi finora svolta conferma quanto già rilevato dalla Corte in merito ai documenti contabili degli esercizi finanziari precedenti ovvero la sussistenza di numerose criticità che hanno sostanzialmente compromesso la funzione di orientamento e di programmazione posta alla base del ciclo del bilancio.

La funzione di programmazione e di indirizzo risulta pregiudicata dal mancato rispetto dei termini posti dal legislatore ed il disegno di legge di bilancio non appare sempre conforme al principio della legislazione vigente.

Il disegno di legge di stabilità introduce nuove e maggiori spese per le quali non sempre ricorre il requisito della necessaria copertura, come evidenziato nell'impugnazione proposta dal Commissario dello Stato, con il conseguente pregiudizio per gli equilibri finanziari dal momento che si determina un evidente peggioramento dei principali saldi di finanza pubblica.

Si rileva inoltre la perdurante presenza di un consolidato ed incomprimibile volume di spese correnti che, al di là dei propositi e delle enunciazioni programmatiche di possibili interventi di riforma e di contenimento, alla fine viene ad incidere pesantemente sulla finanza pubblica regionale.

A tal riguardo deve rilevarsi inoltre l'anomalia dell'introduzione di nuove leggi di spesa, anche dopo l'approvazione della legge di bilancio con il conseguente ed ulteriore aggravio della complessiva situazione finanziaria; si riscontrano inoltre, anche dopo l'approvazione della manovra di assestamento, ulteriori incrementi che pongono in

evidenza una criticità perdurante rispetto alla quale gli interventi annunciati non corrispondono alle dinamiche reali ma piuttosto viene in dubbio la legittimità e la compatibilità degli stessi con i vincoli posti dall'ordinamento.[3]

La legge di stabilità, così come le altre leggi di spesa precedentemente prese in considerazione, non rispettano, come peraltro rilevato nell'atto di impugnazione del Commissario dello Stato, i presupposti normativi richiesti e non forniscono in modo completo e dettagliato quanto previsto dalle relative norme impedendo così l'accertamento dell'effettiva copertura finanziaria e la verifica sull'esatta quantificazione degli oneri conseguenti; ne risulta così compromessa l'attendibilità dei saldi di finanza pubblica come determinati.

Anche l'analisi, seppure sommaria, dei documenti contabili relativi all'esercizio finanziario 2014 consente di rinvenire criticità già riscontrate nei precedenti esercizi finanziari, in quanto la sequenza temporale ed il nesso funzionale non appaiono rispettare le condizioni stabilite dal legislatore, così come può evincersi dai dati riportati nella tabella n. 13.

Tabella 13:Saldi finanziari relativi al triennio di programmazione 2014-2016 ***milioni di euro***

	DPEF 2014-2017			***Bilancio legislazione vigente DDL /2013 con note variazione***			***Bilancio di Previsione LR 5/2014***		
	2014	**2015**	**2016**	**2014**	**2015**	**2016**	**2014**	**2015**	**2016**
Risparmio Pubblico	-986	-721	-199	147	1.066	684	173	1.018	597
Indebitamento (-) Accreditamento(+) netto	-2.068	-1.552	-439	344	351	291	244	352	292
Saldo Netto da Finanziare (-) o da Impiegare (+)	-2.126	-1.631	-459	286	272	254	196	273	255
Fabbisogno/ ricorso al mercato	-2.412	-1.903	-721	0	0	0	90	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

In particolare, deve ancora rilevarsi il sostanziale peggioramento dei principali saldi di finanza pubblica dopo la manovra finanziaria, che rende necessario autorizzare il ricorso al mercato per la somma di 90 milioni di euro.

Le maggiori risorse rese disponibili non sono sufficienti a garantire la copertura necessaria per l'incremento delle spese correnti, confermando la criticità che ha contraddistinto l'analisi dei documenti contabili redatti negli esercizi precedenti.

[3]Legge regionale 7 agosto 2013 n. 14 (Disposizioni in materia di proroghe); Legge regionale 21 agosto 2013 n. 16 (Modifiche all'articolo 128 della legge regionale 12 maggio 2010 n. 11 e successive modifiche ed integrazioni ed iniziative in favore degli enti teatrali e delle province regionali); Legge regionale 5 dicembre 2013 n. 21 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'esercizio 2013. Disposizioni varie); Legge regionale 5 dicembre 2013 n. 22 (Disposizioni finanziarie in materia di procedure di conciliazione); Legge 9 dicembre 2013 n. 23 (Acquisto di azioni delle società partecipate); Legge regionale 30 dicembre 2013 n. 24 (Norme per la promozione d il sostegno delle imprese dell'informazione locale).

Deve inoltre essere evidenziato, come anche per l'esercizio 2014, la legge di stabilità è stata oggetto di impugnazione del Commissario dello Stato che ha prospettato numerose censure di costituzionalità con riferimento alle diverse norme contenute nella legge che in prevalenza, soprattutto con riferimento alle previsioni di spesa, risultano non rispettare il precetto costituzionale della necessaria copertura finanziaria (art. 81, comma 4).

L'atto di impugnazione proposto ribadisce i rilievi critici già espressi da queste Sezioni Riunite della Corte dei Conti nel precedente giudizio di parificazione in riferimento alle dotazioni dei fondi posti a presidio del rischio dell'inesigibilità dei residui attivi e pone l'accento, come evidenziato anche nei paragrafi che precedono, sul mancato intervento al fine di attuare la sostanziale riduzione della spesa corrente.

La stessa appare contraddistinta dal carattere della incomprimibilità, anche in ragione di provvedimenti di riforma spesso annunciati e comunque non in grado di quantificare, come prescritto dalla legge, l'esatta dimensione delle riduzioni operate.

Il bilancio di previsione a legislazione vigente contiene previsioni poi sostanzialmente stravolte dalla successiva legge di stabilità, in quanto non rispettano il dato consolidato degli esercizi precedenti, evidentemente al solo fine di assicurare l'equilibrio necessario in sede previsionale.

Si riscontra, inoltre, la mancata determinazione in modo specifico, come richiesto dall'articolo 11 della legge n. 196 del 2009, delle coperture delle disposizioni introdotte dalla manovra finanziaria, che, peraltro, nel prospetto riepilogativo non appaiono correlate distintamente alle maggiori entrate o alle minori spese.

Tale prospetto presenta incongruenze con i dati indicati nelle rispettive norme od omissioni, rispetto ai dati presenti nella relazione tecnica, contribuendo così a determinare una situazione di incertezza anche sulla specifica quantificazione della spesa.

Può rilevarsi significativo il dato riferito alla riorganizzazione delle risorse umane nel settore forestale ed antincendio, per il quale viene ivi riportato un importo inferiore, rispetto a quello autorizzato dall'articolo 12, così come, per il rifinanziamento delle leggi di spesa, l'importo non corrisponde, in quanto sensibilmente inferiore, a quello che si ricava nella relativa disposizione normativa.

Le predette incongruenze, così come le ulteriori che si evidenziano anche per le minori entrate finali(aliquote in materia di idrocarburi o di concessioni delle cave), o per le minori spese finali,(contenimento delle spese del settore pubblico allargato), e per le maggiori spese finali, (accantonamenti tributari), incidono in modo rilevante

sull'attendibilità dei dati contenuti nel prospetto e di riflesso sui saldi di finanza pubblica che si vengono a determinare.

Si deve anche sottolineare che, con riferimento a tutte le disposizioni impugnate dal Commissario dello Stato, pur essendo le predette norme stralciate dal testo della legge definitivamente approvata, tuttavia, gli effetti finanziari sono stati considerati nel prospetto riepilogativo, venendo così ad incidere in modo determinante sull'attendibilità dei dati risultanti dal suddetto prospetto.

In conclusione, si ribadisce la necessità che il legislatore intervenga innanzitutto per adeguare la normativa regionale alle nuove disposizioni stabilite dal legislatore statale sulla disciplina del ciclo del bilancio.

L'allineamento formale e sostanziale deve costituire il presupposto di partenza per il successivo orientamento maggiormente conforme alla funzione ed ai presupposti, che devono essere posti alla base di ogni singolo documento contabile, nel rispetto delle priorità e dei vincoli sostanziali che devono sempre accompagnare gli interventi legislativi. La conformità a tali indirizzi permetterà una produzione normativa in linea con i precetti costituzionali e con le regole di coordinamento dettate dal legislatore statale in materia di finanza pubblica e, al tempo stesso, un reale e costante monitoraggio dei principali saldi di finanza pubblica che, nel rispetto delle predette condizioni, potranno effettivamente illustrare lo stato finanziario della Regione.

CAPITOLO III

LA GESTIONE DELLE ENTRATE

SOMMARIO: *1. Analisi degli andamenti complessivi delle entrate - 2. La riscossione – 3. I residui attivi.*

1. Analisi degli andamenti complessivi delle entrate

Le previsioni iniziali di entrata per l'esercizio 2013 risultanti dal bilancio di previsione approvato con legge regionale 17 maggio 2013, n. 10, ammontano a complessivi 25.905 milioni di euro: al netto dell'avanzo di amministrazione presunto al 1° gennaio 2013, pari a 8.000 milioni di euro, il totale generale delle entrate risulta determinato in 17.905 milioni di euro.

Per effetto delle variazioni intervenute in corso di esercizio, le previsioni definitive di entrata si sono attestate a 29.658 milioni di euro, con un incremento di 3.753 milioni di euro che, al netto della variazione dell'avanzo operata in sede di assestamento (- 754 milioni), porta a determinare il totale delle entrate in 22.412 milioni e a pareggiare una previsione definitiva di spesa di 29.658 milioni di euro.

Tabella 1. **Previsioni generali dell'Entrata** (*in milioni di euro)*

Entrate	Previsioni iniziali Legge di bilancio	Variazioni avvenute in corso del 2013	Previsioni definitive	Accertamenti			Totale	Maggiori (+) o minori (-) entrate
				Somme riscosse e versate	Somme riscosse e non versate	Somme rimaste da riscuotere		
Titolo I entrate correnti	15.367	2.328	17.695	15.098	0,004	1.072	16.170	-1.525
Titolo II Entrate in conto capitale	2.165	2.179	4.344	416	0,00	2.766	3.182	-1.162
Totale Titoli I-II	**17.532**	**4.507**	**22.039**	**15.514**	**0,004**	**3.838**	**19.352**	**-2.687**
Titolo III Entrate per accensione di prestiti	373	0,00	373	0,00	0,00	373	373	0,00
Totale Titoli I-II-III	**17.905**	**4.507**	**22.412**	**15.514**	**0,004**	**4.211**	**19.725**	**-2.687**
Avanzo finanziario	8.000	-754	7.246	0,00	0,00	0,00	0,00	-7.246
Totale generale dell'Entrata	**25.905**	**3.753**	**29.658**	**15.514**	**0,004**	**4.211**	**19.725**	**-9.933**

Fonte: Assessorato regionale Economia. Nota preliminare dell'entrata allegata al rendiconto.

Rispetto alle previsioni definitive di entrata, comprensive dell'avanzo finanziario, lo scostamento complessivo con gli accertamenti è pari a 9.933 milioni di euro: a fronte delle

sole variazioni in aumento pari a 4.507 milioni di euro, peraltro, si sono registrate minori entrate accertate per 2.687 milioni.

La seguente tabella, per il triennio 2011-2013, illustra gli scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive nonché l'indice di realizzazione delle entrate, pari al rapporto tra gli accertamenti e le previsioni definitive.

Tabella 2 . Previsioni entrate di competenza (al netto dell'avanzo finanziario) triennio 2011-2013

	Previsioni iniziali (a)	Previsioni definitive (b)	Variazioni assolute (a/b)	%	Totale accertamenti al 31 dicembre (c)	Capacità di realizzazione (b/c)	Totale riscossioni
2011	18.435	**21.250**	2.814	15,2	**16.542**	77,8 %	14.877
2012	16.867	**18.160**	1.293	7,6	**15.381**	58,3%	13.228
2013	17.905	**22.412**	4.507	**25,1**	**19.725**	86,7%	15.514

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto *milioni di euro*

Come già segnalato nelle relazioni riferite ai precedenti esercizi finanziari, anche nel 2013 permane costante il divario tra le previsioni iniziali e quelle definitive, che risultano caratterizzate da significativi incrementi (25,1%) che trovano solo parziale riscontro nel risultato degli accertamenti di fine esercizio e ciò pur in un contesto macroeconomico sfavorevole, che ha registrato, nel resto del paese, la contrazione del reddito pro-capite di famiglie ed imprese.

I dati esposti nel rendiconto evidenziano che, alla chiusura dell'esercizio 2013, il totale complessivo delle *entrate accertate* ammonta a 19.725 milioni di euro con un incremento del 28,2 per cento rispetto ai 15.381 milioni registrati nell'esercizio 2012, che si attesta al 25,8 per cento con riferimento ai soli primi due titoli dell'entrata.

Emerge, altresì, che gli accertamenti delle *entrate correnti*, pari a 16.170 milioni, corrispondenti all'81,9 per cento del totale complessivo delle entrate, registrano un incremento del 12,6 per cento, rispetto ai 14.348 milioni dell'esercizio finanziario 2012, con un tasso di riscossione del 93,3 per cento pur a fronte di una generale contrazione delle basi imponibili.

Anche le *entrate in conto capitale* segnano un significativo miglioramento degli accertamenti per complessivi 3.182 milioni di euro, con un incremento del 208 per cento rispetto ai 1033 milioni dell'esercizio precedente.

L'importo complessivo delle entrate riscosse nel 2013 è pari 15.514 milioni di euro, al netto degli importi da versare[1]: restano da riscuotere, invece, 3.838 milioni di euro. Rispetto al 2012, che aveva registrato riscossioni per complessivi 13.228 milioni, nell'esercizio 2013 i dati di rendiconto evidenziano un incremento del 17,2 per cento.

Tuttavia, i dati degli accertamenti e delle riscossioni, che riportano significativi incrementi, come sarà in seguito esposto, non riflettono l'andamento effettivo del gettito delle entrate, in quanto necessitano di alcuni correttivi riferiti alla differente contabilizzazione delle entrate tributarie nei due esercizi 2012 e 2013.

Dalla tabella che segue emerge, in quasi tutti gli aggregati economici, uno scostamento in negativo degli accertamenti rispetto alle previsioni di entrata e, segnatamente, in ordine alle categorie che assicurano il maggior gettito tributario nell'ambito del totale delle entrate, ovvero le "*Imposte erariali sul patrimonio e sul reddito"* (-8,12 %), le "*Tasse e imposte erariali sugli affari* " (-5,15 %) e gli "*Altri tributi propri"* (-11,68 %), tra i quali la flessione è ascrivibile al minore gettito dell'IRAP (capitolo 1608) e a quello derivante dalle maggiorazioni delle aliquote dell'IRAP (capitolo 1615); l'addizionale all'IRPEF invece, registra un incremento complessivo degli accertamenti, rispetto al dato previsionale, del 21,8 per cento, pari alla media tra l'incremento del gettito di cui al cap.1609 (+31,2 %) e il minor gettito da manovre fiscali derivante dalla maggiorazione dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF di cui al capitolo1616 (-1,9 %)[2].

[1] Pari a 4.084,91 euro.

[2] La maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP unitamente all'addizionale regionale IRPEF, contribuiscono al risanamento del *deficit* del servizio sanitario regionale, per quelle regioni, come la Sicilia, sottoposte al piano di rientro nel settore sanitario. L'aliquota dell'Irap, dal 2008 è stabile al livello massimo del 4,82 % stabilito dall'art. 1 comma 226 della legge 24 dicembre 2007 n. 244. L'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF è fissata all'1,4 % ,secondo quanto disposto dall'art. 1 comma 1, lettera a) della legge regionale 2 maggio 2007, n. 12, recante " Misure per il risanamento del sistema sanitario regionale." Il legislatore statale, all'art. 29, comma 14, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n.216, convertito in legge con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2012 n.14, ha precisato che: "... *le maggiorazioni già vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto si intendono applicate sulla predetta aliquota di base del 1,23 per cento."*. Pertanto, per effetto degli interventi legislativi statali citati, l'aliquota complessiva dell'addizionale regionale all'IRPEF vigente in Sicilia, con decorrenza dall'anno d'imposta 2011, ai sensi del combinato disposto delle norme sopracitate, è dell'1,73%, che, in assenza di ulteriori modifiche legislative, trova applicazione anche nell'anno d'imposta 2013 .

Tabella n.3 – Scostamento tra previsioni e accertamenti. *(in migliaia di euro)*

Tipologia di tributo	Categorie	Previsioni definitive 2013	Accertam. 2013	Variaz. % Prev./Acc.
Tributi erariali spettanti alla Regione - *Aggregato economico 1*	***1) Imposte erariali sul patrimonio e sul reddito***	**5.396.380**	**4.958.456**	**-8,12**
	-Irpef	4.681.000	4.273.822	-8,70
	-Ires	500.000	479.735	-4,05
	-Ritenute su interessi e redditi di capitale	99.000	102.275	-3,31
	-Altre imposte erariali	116.380	102.624	-11,82
	2)Tasse e imposte erariali sugli affari	**3.039.272**	**2.882.793**	**-5,15**
	-IVA	1.977.000	1.907.394	-3,52
	-Tasse automobilistiche	340.000	324.313	-4,61
	-imposta di registro	213.000	176.485	-17,14
	-Imposta di bollo	241.878	235.010	-2,84
	-Imposta ipotecaria	102.000	96.286	-5,6
	-Tasse su concessioni governative	38.736	36.704	-5,25
	-Successioni e donazioni	18.521	23.445	-26,52
	-Diritti catastali e di scritturato	48.000	44.319	-7,67
	-Altre	60.137	38.837	-35,42
	3)Imposte su consumi e dogane	**186.519**	**186.355**	**-0,09**
	-Energia elettrica	185.000	186.103	-0,60
	-Altre	1.519	252	-83,41
Altre entrate erariali spettanti alla Regione - *Aggregato economico 2*	***6)Proventi speciali erariali***	**7.969**	**4.450**	**-44,16**
	7)Proventi erariali dei servizi pubblici minori	**38.309**	**28.712**	**-25,05**
	10)Entrate erariali extratributarie	**120.025**	**116.239**	**-3,15**
Tributi propri ***Aggregato economico 3***	***4)Altri tributi propri***	**2.951.964**	**2.607.318**	**-11,68**
	-IRAP	1.775.877	1.509.598	-14,99
	-Addizionale IRPEF	679.852	828.708	21,80
	-Concessioni regionali ed altre	496.235	269.012	-45,79
Entrate proprie extratributarie *Aggregato Economico 4*	***5- vendita di beni e proventi di servizi***	**54.565**	**61.163**	**12,09**
	9- utili di Enti e Aziende a part. Reg.	**14.003**	**855**	**-93,89**
	12-Recuperi e rimborsi	**400.424**	**284.572**	**-28,93**
	13-Partite compensate nella spesa	**2.771.295**	**2.237.359**	**-19,27**
	8-Rendite patrimoniali e proventi del demanio	**68.816**	**37.068**	**-46,13**
Trasferimenti correnti - *Aggregato economico 5*	***11-Trasferimenti correnti***	**2.645.324**	**2.764.985**	**4,52**
	TOTALE TITOLO I	**17.694.865**	**16.170.325**	**-8,62**
Trasferimenti in conto capitale – *Aggr.ec.6*	***15- Trasferimenti capitali***	4.207.053	3.125.006	**-25,72**
Altre entrate in conto capitale – *Aggr.ec.7*	***14-Proventi della vendita di immobili ed affrancazione di canoni***	94.900	7.456	**-92,14**
	16- Rimborso crediti ed anticipazioni	42.717	49.712	**16,38**
	TOTALE TITOLO II	**4.344.670**	**3.182.174**	**-26,76**
Aggregato economico 8	**- TITOLO III -** ***17- Mutui, prestiti obbligazionari ed altre operazioni finanziarie***	373.000	372.999	**0**
	TOTALE ENTRATE FINALI E ACCENSIONE PRESTITI	**22.412.535**	**19.725.499**	**-11,99**

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione di controllo per la Regione siciliana - su dati del Rendiconto.

L'aggregato economico 4, relativo alle "*Entrate proprie extratributarie"*, ha registrato minori accertamenti, rispetto alle previsioni, con riferimento alle categorie "rendite patrimoniali e proventi del demanio" (- 46,13 %), "utili di Enti e Aziende a partecipazione regionale" (- 93,89 %) e "recuperi e rimborsi" (-28,93 %): trattandosi di entrate proprie amministrate direttamente dall'Amministrazione regionale, la significativa forbice tra le previsioni e gli accertamenti è indice sintomatico di una certa difficoltà tanto nella valutazione dei cespiti quanto nella acquisizione delle risorse.

Gli accertamenti afferenti la categoria "vendita di beni e proventi di servizi", invece, hanno subito un incremento complessivo del 12 per cento, ascrivibile quasi interamente ai proventi dei servizi (+13,5 %) che hanno compensato i minori accertamenti rispetto alle previsioni di vendita di beni (-10,0 %).

Una precisazione a parte riguarda la categoria "partite compensate nella spesa" che segna una diminuzione degli accertamenti del 19,27 per cento.

L'andamento di tale posta contabile, infatti, è strettamente legato alla natura di "partita di giro" che riveste nell'ambito del bilancio regionale, non essendo prevista un'apposita voce in tal senso; segnatamente, è connesso alla modifica apportata, nel corso del 2012, alla procedura di contabilizzazione delle anticipazioni mensili del Fondo sanitario nazionale, erogate dal Ministero dell'economia e delle finanze sui conti di tesoreria unica intestati alla Regione[3].

Il nuovo sistema di contabilizzazione, tuttavia, se da una parte conferisce maggiore trasparenza in ordine all'entità delle anticipazioni dello Stato per il Fondo Sanitario Nazionale, dall'altro trasferisce il "peso" di siffatta operazione contabile sui dati complessivi della gestione finanziaria, tanto in entrata che in uscita, alterando l'entità effettiva delle entrate accertate e riscosse nonchè delle spese impegnate e pagate, a fronte di un'operazione sostanzialmente neutra sotto il profilo gestionale, della quale si terrà conto nella valutazione complessiva dell'andamento delle entrate.

[3] Come precisato nella relazione tecnica sul al Rendiconto generale, per far fronte all'esigenza di uniformare le registrazioni contabili in vista dell'applicazione nella Regione siciliana del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, già nel corso dell'esercizio 2012 erano stati istituiti due capitoli nel bilancio della Regione, uno in entrata (capitolo 4219) ed uno nella spesa (capitolo 215217), al precipuo fine di far emergere, al livello della banca dati SIOPE, l'informazione contabile relativa all'avvenuto incasso, da parte della Regione, delle anticipazioni mensili del F.S.N., fino ad allora contabilizzate tra i debiti del conto di tesoreria Centrale dello Stato e successivamente regolarizzati nel bilancio regionale a fronte dell'assegnazione definitiva. A seguito della comunicazione da parte del MEF di chiusura delle anticipazioni mensili, la Ragioneria centrale emette il mandato speciale, sugli impegni assunti al capitolo 215217, senza che abbia luogo alcun effettivo pagamento.

Infine, nell'ambito del Titolo I, maggiori accertamenti sono riconducibili all'aggregato economico 5 e, segnatamente, alla categoria dei "trasferimenti correnti"(+4,52 %), relativi ad interventi dello Stato e dell'Unione Europea.

Con riferimento al Titolo II – Entrate in conto capitale - si registrano significativi scostamenti rispetto alle previsioni definitive (- 26,76 %), riferibili, quasi interamente, alla categoria dei *Trasferimenti di capitali* (- 25,72 %).

Complessivamente, i dati degli accertamenti riferiti al totale generale delle entrate, rispetto alle previsioni definitive, scontano una differenza in negativo di 11,9 punti percentuali, che si attesta al 10,9 per cento al netto della posta "partite che si compensano nella spesa".

Il quadro esposto induce queste Sezioni riunite ad invitare l'Amministrazione regionale ad una più realistica quantificazione delle stime previsionali, specialmente con riferimento alle imposte dirette ed indirette che risentono maggiormente della generale erosione delle basi imponibili causata dalla contrazione dei redditi.

Come già rilevato, la lettura dei dati di consuntivo del 2013 evidenzia, rispetto all'esercizio 2012, il significativo incremento del 28,2 per cento degli accertamenti del totale complessivo delle entrate, che appare più contenuto (17,2%) a livello di riscossioni.

La tabella n. 4 espone l'andamento delle entrate accertate e riscosse[4], distinte per aggregati economici e categorie (risultante dai dati contenuti nel rendiconto generale del 2012, approvato con legge regionale n. 12 del 7 agosto 2013 e nel successivo rendiconto generale del 2013).

[4] Si precisa che, con riferimento alle entrate tributarie, i dati degli accertamenti e delle riscossioni coincidono, per effetto dell'art.29, della legge regionale 23 dicembre 2002 n. 23, che ha modificato il comma 10 della legge di contabilità n. 47 del 1977 e ha disposto che gli accertamenti dei cespiti tributari fossero pari a quanto versato nelle casse regionali.

Tab.4 Andamento delle entrate secondo i dati risultanti dal Rendiconto.

Titolo I – Entrate correnti (*in migliaia di euro)*

Tipologia di tributo	UPB	Categorie	Accertamenti competenza 2012	Accertamenti competenza 2013	Var.% 2012 /2013	Riscossioni competenza 2012	Riscossioni competenza 2013	Var.% 2012 /2013
Tributi erariali spettanti alla Regione *Aggregato economico 1*		***1) Imposte erariali sul patrimonio e sul reddito***	***4.747.505***	***4.958.455***	***4,4***	***4.747.505***	***4.958.455***	***4,4***
	1	-Irpef	4.128.608	4.273.822	3,5	4.128.608	4.273.822	3,5
	2	-Ires	407.299	479.735	17,7	407.229	479.735	17,8
	3	-Ritenute su interessi e redd. capitale	110.362	102.275	-7,3	110.362	102.275	-7,3
	4	-Altre imposte erariali	101.306	102.624	1,3	101.306	102.624	1,3
		2)Tasse e imposte erariali sugli affari	***2.693.025***	***2.882.795***	***7,0***	***2.693.025***	***2.882.795***	***7,0***
	5	-IVA	1.675.688	1.907.394	13,8	1.675.688	1.907.394	13,8
	6	-Tasse automobilistiche	345.840	324.313	-6,2	345.840	324.313	-6,2
	7	-imposta di registro	186.366	176.485	-5,3	186.366	176.485	-5,3
		-Imposta di bollo	228.812	235.010	2,7	228.812	235.010	2,7
		-Imposta ipotecaria	98.304	96.286	-2,0	98.304	96.286	-2,0
		-Tasse su concessioni governative	31.530	36.704	16,4	31.530	36.704	16,4
		-Successioni e donazioni	20.527	23.445	14,2	20.527	23.445	14,2
		-Diritti catastali e di scritturato	46.676	44.319	-5,0	46.676	44.319	-5,0
		-Altre	59.282	38.837	-34,4	59.282	38.837	-34,4
		3)Imposte su consumi e dogane	***174.846***	***186.355***	***6,5***	***174.846***	***186.355***	***6,5***
		-Energia elettrica	174.473	186.103	6,6	174.473	186.103	6,6
		-Altre	373	252	-32,4	373	252	-32,4
Altre entrate erariali spettanti Alla Regione *Aggregato economico 2*	1	***6)Proventi speciali erariali***	***6.219***	***4.450***	***-28,4***	***6.219***	***4.450***	***-28,4***
	2	***7)Proventi erariali dei servizi pubblici minori***	***35.647***	***28.712***	***-19,4***	***35.647***	***28.712***	***-19,4***
	3	***10)Entrate erariali extratributarie***	***110.533***	***116.239***	***5,1***	***110.533***	***116.239***	***5,1***
Tributi propri *Aggregato economico 3*		***4)Altri tributi propri***	***2.515.268***	***2.607.318***	***3,6***	***2.074.570***	***2.059.251***	***-0,7***
	1	-IRAP	1.460.117	1.509.598	3,3	1.256.325	1.121.992	-10,6
	2	-Addizionale IRPEF	838.927	828.708	-1,2	602.020	717.246	19,1
	3	-Concessioni regionali ed altre	216.224	269.012	24,4	216.225	220.013	1,7
Gettito complessivo entrate tributarie			**10.283.043**	**10.784.324**	***4,8***	**9.842.345**	**10.236.258**	***4,0***

Entrate proprie extra-tributarie *Aggregato economico 4*	1	***5- vendita di beni eservizi 9- utili di Enti e Aziende a part. Reg.***	***49.801 504***	***61.164 855***	***22,8 69,6***	***49.526 504***	***61.071 855***	***23,3 69,6***
	2 3	***12-Recuperi e rimborsi 13-Partite compensate nella spesa***	***340.293 977.442***	***284.572 2.237.359***	***-16,3 128,9***	***166.157 634.313***	***64.274 2.237.089***	***-61,3 252,6***
		8-Rendite patrimoniali e proventi del demanio	***37.599***	***37.068***	***-1,4***	***35.197***	***34.850***	***0,9***
Trasferim. correnti *Aggregato economico 5*	1-4	***11-Trasferimenti correnti***	***2.658.405***	***2.764.986***	***4,0***	***2.200.585***	***2.463.621***	***11,9***
Totale titolo I			**13.347.088**	**16.170.328**	**12,7**	**12.928.628**	**15.098.018**	**16,7**

Titolo II– Entrate In conto capitale

Tipologia di tributo	UPB	Categorie	Accertamenti competenza 2012	Accertamenti competenza 2013	Var.% 2012/ 2013	Riscossioni competenza 2012	Riscossioni Competenza 2013	Var.% 2012 /2013
Trasferim. in conto capitale *Aggregato economico 6*	1-2	***15-Trasferimento capitali***	***986.057***	***3.125.005***	***216,9***	***252.146***	***372.553***	***47,7***
Altre entrate in conto capitale *Aggregato economico 7*	1	***14-Proventi della vendita di immobili ed affrancazione di canoni***	***32.968***	***7.456***	***-77,3***	***32.968***	***7.456***	***-77,3***
	2	***16-Rimborso crediti ed anticipazioni***	***14.526***	***49.713***	***242,2***	***14.526***	***36.262***	***149,6***
Totale Titolo II			**1.033.551**	**3.182.174**	**207,8**	**299.639**	**416.271**	***38,9***

TITOLO III- Entrate per accensione di prestiti

Aggregato economico 8	1	***17-Mutui, prestiti obbligazionari ed altre operazioni finanziarie***	0	**372.999**	0	0	0	0
Totale titolo III			0	**372.999**	0	0	0	0
Totale complessivo delle entrate			**15.380.639**	**19.725.502**	**28,2**	**13.228.268**	**15.514.289**	**17,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti –Sezione di controllo per la Regione siciliana su dati di rendiconto.

Tuttavia, occorre precisare che il suddetto miglioramento dell'andamento delle entrate sconta la non omogeneità dei dati contenuti nei rendiconti dei due esercizi a confronto, per la non corretta contabilizzazione delle entrate " al netto" degli accantonamenti e delle riserve erariali, operata nel 2012, in violazione del criterio dell'integrità[5], per il quale "*tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse*", già stigmatizzata da queste Sezioni riunite in sede di relazione sul rendiconto generale dello scorso anno.

Infatti, nell'esercizio 2012, una significativa incidenza sul gettito complessivo delle entrate era stata ricondotta alle riserve ed agli accantonamenti operati dallo Stato, per complessivi 914 milioni di euro, per effetto di numerose disposizioni legislative che avevano previsto un maggior concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica. [6]

[5] Cfr. art. 24, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che al comma 1,recita: " *i criteri dell'integrità, dell'universalità e dell'unità del bilancio dello Stato costituiscono profili attuativi dell'art. 81 della Costituzione."*

[6] Nello specifico, il minore accertamento per la complessiva somma di 914 milioni di euro era da imputare, secondo quanto riferito nella Relazione al rendiconto, a riserve ed accantonamenti operati dallo Stato di cui:

- 639 milioni di euro, per accantonamenti tributari ai sensi dell' art. 13, comma 17 e art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; decreto- legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito dalla legge 24 marzo del 2012; decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;
- 114 milioni di euro per riserve operate dallo Stato di cui al decreto-legge n. 138 del 2011;
- 1,1 milioni di euro per riserve operate con decreto ministeriale del 5 dicembre 2012, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 74 del 2012;
- 160 milioni per riserve ai sensi del decreto-legge n. 201 del 2011 a titolo di IMU sostitutiva dell'IRPEF, IVA e imposta di bollo.

Pertanto, in applicazione dei corretti principi contabili, il rendiconto del 2012 avrebbe dovuto esporre gli accertamenti dell'entrata al lordo delle riserve operate dallo Stato, evidenziando l'effettivo andamento del gettito tributario, con la previsione dei correlativi appostamenti in uscita pari alle quote di concorso alla finanza statale, per gli accantonamenti e le riserve, recati dall'art. 28 della legge n. 214 del 2011 e dalle altre disposizioni di carattere finanziario. Come già sottolineato dalla Corte nella relazione dello scorso anno, non solo la mancata rilevazione, nel rendiconto, degli accantonamenti operati in favore della finanza statale sulla complessiva gestione del bilancio ne ha costituito elemento di opacità, ma, nel 2013, non consente di operare un raffronto effettivo dell'andamento delle entrate rispetto all'esercizio precedente e, segnatamente, dei singoli cespiti, in quanto i dati del rendiconto del 2013 sono, più correttamente, riportati "al lordo" degli accantonamenti tributari.

Infatti, legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, (contenente "*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013")* ha previsto, all'art. 6, un'apposita voce di spesa destinata ad accantonamenti tributari per maggior concorso alla finanza pubblica, pari a 513 milioni di euro per il 2013 e 140 milioni per il 2014.

Più precisamente, con la norma citata, ai fini del concorso alla finanza pubblica di cui all'art.16, comma 8, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 [7], con le modificazioni apportate dal decreto legge 8 aprile 2013, n. 35[8], la Regione siciliana ha previsto l'utilizzazione, per 513,18 milioni di euro, di parte delle risorse destinate agli interventi da realizzare nell'ambito della programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione che, pertanto, nel 2013, ha subito una rimodulazione con una diminuzione di pari importo.

La norma in esame ha consentito di imputare ad assegnazioni in conto capitale una quota cospicua degli oneri per concorso alla finanza pubblica, con effetto neutro sui vincoli del patto di stabilità; ha evitato, al contempo, che il peso finanziario degli accantonamenti tributari gravasse interamente sulle entrate devolute, con pesanti riflessi sulla gestione finanziaria di parte corrente, come accaduto nell'esercizio finanziario 2012, quando la Struttura di gestione, in applicazione dell'art.16, comma 8, del decreto-legge n. 95 del 2012 citato, anteriormente alla modifica operata con il decreto-legge n. 35 del 2013 citato, aveva "trattenuto" sugli importi delle entrate erariali spettanti alla Regione la complessiva

[7]Convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.
[8] Convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

somma di 914 milioni di euro, di cui 639.037 milioni a titolo di accantonamenti tributari e i rimanenti a titolo di riserve erariali.

L'entità del concorso alla finanza pubblica risulta contabilizzata nel rendiconto generale dell'esercizio 2013 al capitolo di spesa 219213 dell'Assessorato dell'economia - Dipartimento finanze e credito (aggregato economico 5-UPB 4) per l'importo di euro 306.133.555,15, a valere sui fondi regionali; la residua somma stanziata nel suddetto capitolo, per l'importo di euro 513.179.933,07, al 31 dicembre 2013 non è stata impegnata e, pertanto, ha costituito "economia"; infatti, per il medesimo importo, la copertura è stata reperita, come già riferito, ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 9 del 2013 citata, attraverso la rimodulazione delle risorse destinate agli interventi da realizzare nell'ambito della programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione che, pertanto, ha riportato nel 2013 una "minore entrata" di pari entità[9].

L' operazione contabile, tuttavia, non emerge dall'analisi dei dati del rendiconto, ma è stata chiarita a seguito di specifica attività istruttoria: non è infrequente che, nell'ambito dei rapporti finanziari tra Stato e Regione, gli organi statali e, segnatamente del MEF, utilizzino modalità extracontabili per regolare ingenti partite debitorie e creditorie come quella in esame che, nel bilancio dello Stato realizza una diminuzione del debito verso la Regione, apportando un valore positivo alla transazione finanziaria, mentre nel bilancio della Regione viene rilevata quale minore accertamento di entrata in conto capitale, con effetto positivo sotto il profilo gestionale: in tali circostanze, ad avviso di queste Sezioni riunite, occorrerebbe allegare un'apposita nota integrativa al rendiconto.

In questa sede, si può unicamente constatare la progressiva erosione delle risorse in conto capitale del F.S.C. 2007-2013, per interventi di tipo infrastrutturale e, pertanto, fonte di investimento per una futura crescita economica della Regione, destinandole, invece, ad esigenze di tipo ordinario, quale è divenuto, ormai, il "concorso alla finanza pubblica".

Invero, come si evince dal seguente prospetto, l'entità di tale concorso da parte della Regione siciliana sotto forma di accantonamenti tributari, nel quadriennio 2012-2015,

[9]Con delibera di Giunta regionale n. 353 del 7 novembre 2013, la Regione siciliana ha disposto una rimodulazione degli interventi previsti nel FSC 2007-2013, di cui alla precedente delibera n. 354 del 10 ottobre 2013, con una contestuale riduzione delle relative assegnazioni, per l'importo di 513,18 milioni di euro, per il solo anno 2013, a copertura degli oneri per il concorso alla finanza pubblica, rinviando ad un momento successivo la decisione circa la copertura del residuo importo di 139,53 milioni di euro per l'anno 2014. Il CIPE, con deliberazione del 17 dicembre 2013, ha approvato la suddetta rimodulazione e, pertanto, al netto della citata riduzione, il valore complessivo della programmazione del FSC 2007-2013 attualmente è pari a 3.418,068 milioni di euro.

presenta un andamento crescente, con la conseguente necessità di reperire, annualmente, risorse aggiuntive che, per l'esercizio 2014, ammontano a 323 milioni di euro[10].

Tab. 5. Accantonamenti tributari nel quadriennio 2012-1015 in termini di saldo netto da finanziare.

ACCANTONAMENTI E RISERVE ERARIALI	2012	2013	*2014*	*2015*
Accantonamento ex art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, e art. 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e art. 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n.16.	335.012.609,15	**306.133.555,15** (regolato su entrate correnti)	*306.133.555,15*	*306.133.555,15*
Accantonamento ex art. 16, comma 3 decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 - D.M. 27 novembre 2012 - D.M. 23 settembre 2013	304.024.174,05	**513.179.933,07** (regolato su entrate in conto capitale)	*641.400.000,00*	*673.470.000,00*
		Accantonamento ex L.147/2913, art. 1, c. 526, modificato da art. 56 del D.L. 66/2014	*194.628.000,00*	*132.701.000,00*
TOTALE ACCANTONAMENTI TRIBUTARI	**639.036.783,20**	**819.313.488,22**	***1.142.161.555,15***	***1.112.304.555,15***

Fonte: Assessorato regionale dell' economia. Relazione al rendiconto

Ciò premesso, per effettuare un corretto rapporto tra i valori relativi al gettito complessivo delle entrate risultanti dal rendiconto per gli esercizi finanziari 2012 e 2013, è necessario apportare una rettifica al dato finale degli accertamenti del 2012, mediante l'inclusione dell'importo degli accantonamenti tributari e delle riserve operati nell'esercizio, per riportare il totale delle entrate "al lordo" e così poter comparare valori omogenei con quelli esposti nel rendiconto 2013.

Con riferimento alle entrate tributarie (aggregati economici 1, 2 e 3), pari a 10.784 milioni di euro, che assorbe il 66,7 per cento del totale delle entrate correnti, occorre precisare che, nel corso dell'esercizio 2012, l'andamento del relativo gettito "devoluto" alla Regione siciliana ha subito una contrazione - per effetto degli accantonamenti e riserve citati - che non ha operato proporzionalmente su tutte le entrate, ma è stata applicata dalla Struttura di gestione solamente sui tributi erariali compresi nelle prime quattro categorie del titolo I dell'entrata (*1-Imposte erariali sul patrimonio e sul reddito, 2-Tasse e imposte erariali sugli affari, 3-Imposte su consumi e dogane, 4-Altri tributi*

[10] Come già precisato, nel corso dell'esercizio 2012, oltre agli accantonamenti tributari per complessivi 639 milioni, hanno operato le riserve erariali previste dai Decreti ministeriali del 20 luglio 2012 e del 5 dicembre 2012, nonché

propri) secondo criteri occasionalmente determinati dal fabbisogno di cassa dello Stato; di talchè, un corretto raffronto del gettito reale delle entrate erariali ed assimilate può essere effettuato solamente tenendo conto che nel 2012, sui risultati finanziari degli anzidetti aggregati economici dell'entrata, hanno concretamente inciso l'accantonamento tributario e le riserve erariali pari a complessivi 914 milioni di euro che, pertanto, vanno sommati ai primi, ai fini di una comparazione "al lordo" con i risultati contabili registrati nel 2013 nelle medesime categorie del bilancio.

La seguente tabella illustra l'effettivo andamento delle entrate tributarie delle categorie 1, 2, 3 e 4 negli anni 2012 e 2013 ed espone, a confronto, i dati globali dell'entrata nei suddetti esercizi finanziari, "al lordo" degli accantonamenti e delle riserve erariali.

Tab.6 Andamento degli accertamenti delle entrate rettificato.

	Accertamenti 2012 (al netto degli accantonamenti tributari)	**Accertamenti 2013 (al lordo degli accantonamenti tributari)**	**Var. ass.**	**Var %**
TRIBUTI ERARIALI SPETTANTI ALLA REGIONE				
Categoria 1) *imposte erariali sul patrimonio e sul reddito*	4.745.505	4.958.455	212.950	4,4
Categoria 2) *Tasse e imposte erariali sugli affari*	2.693.025	2.882.795	189.770	7,0
Categoria 3) *Imposte su consumi e dogane*	174.846	186.355	11.509	6,5
Categoria 4) *Altri tributi propri*	2.515.268	2.607.318	92.050	3,6
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE Categorie 1-2-3-4	**"al netto" 10.130.644**	**10.634.923**	**504.279**	**4,9**
Rettifica per Accantonamenti tributari e riserve erariali (+)	**914.000**			
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE Categorie 1-2-3-4	**"al lordo" 11.044.644**	**10.634.923**	**-409.721**	**-3,7**
TOTALE ENTRATE	**"al netto" 15.380.638**	**19.725.499**	**4.344.861**	**28,2**
"	**"al lordo" 16.294.638**	**19.725.499**	**3.430.861**	**21,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto.

La suddetta elaborazione rivela che il gettito effettivo delle entrate tributarie (apparentemente in aumento del 4,9 per cento) ha, invece, subito una flessione del 3,7 per cento, a fronte, invero, di un generale incremento del totale delle entrate, che - pur con le

quelle previste dal decreto-legge n. 201 del 2011, a titolo di IMU sostitutiva dell'IRPEF, IVA e imposta di bollo, con un'incidenza complessiva sul gettito delle entrate pari a 914 milioni di euro.

suesposte rettifiche - si attesta al 21 per cento, valore significativo che occorre analizzare nelle sue componenti, al fine di comprenderne l'esatta portata in termini di gestione finanziaria: desta perplessità, infatti, la circostanza che a fronte di un decremento delle entrate che assicurano più del sessanta per cento del gettito delle entrate correnti, il totale complessivo delle entrate registri, al contrario, un incremento degli accertamenti di rilevante entità.

La modalità con la quale la Struttura di gestione ha operato gli accantonamenti tributari, non uniforme e casualmente dettata da esigenze di liquidità, non consente di operare un corretto raffronto dell'andamento dei più rilevanti cespiti (imposte sul reddito e sul patrimonio, nonché sugli affari e i consumi) rispetto all'esercizio 2012, se non applicando un abbattimento del 3,7 per cento sugli importi dei singoli tributi risultanti dai dati del rendiconto 2013, secondo un calcolo medio e non effettivo.

Il decremento del gettito tributario registrato nella Regione siciliana nel 2013 è indice sintomatico di una forte erosione delle basi imponibili, tanto per le imposte dirette che per quelle indirette, determinato anche dalla chiusura di attività commerciali e delinea uno scenario caratterizzato da una perdurante difficoltà di ripresa economica non allineato con il quadro nazionale risultante dal bilancio dello Stato, che, nel periodo gennaio – dicembre 2013 ha, infatti, registrato incassi in aumento, ancorchè di appena 0,6 per cento rispetto all'esercizio 2012, la cui dinamica riflette l'andamento positivo delle imposte dirette (+1,4 %) e quello negativo delle imposte indirette (-2,2%).[11] Con riferimento alle prime, il gettito IRPEF ha risentito dell'andamento negativo delle ritenute sui redditi del settore privato e dei lavoratori autonomi, nonché sui versamenti in autoliquidazione (-11,1 %) , compensati da un positivo andamento (+2,7 %) delle ritenute sui redditi nel settore pubblico; il gettito IRES, invece, ha segnato un incremento in ambito statale del 9,3 per cento, dovuto alla maggiorazione del secondo acconto dell'imposta sulle società.[12] Tra le imposte indirette segna un decremento il gettito IVA per il cui risultato ha pesato, da una parte, l'applicazione delle disposizioni sul versamento "per cassa", che hanno spostato in avanti il relativo gettito finanziario e, dall'altra, un andamento negativo nella componente relativa agli scambi interni, solo parzialmente compensato, in ambito statale, dagli effetti

[11] Cfr. riferimento ai dati di sintesi del bilancio dello Stato in Bollettino delle entrate tributarie, n. 142 cit.
[12] Con l'art.11, comma 20, del decreto legge n. 76 del 2013 la percentuale di acconto IRES è stata aumentata dal 100 al 101 per cento; tale incremento è stato elevato al 128,5 per cento per gli enti creditizi e finanziari, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto legge n. 133 del 2013.

del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35[13] che, in Sicilia, non ha dato luogo a maggiori pagamenti nel corso del 2013.

Poiché le entrate erariali devolute sono individuate, per Statuto, solamente in quelle riscosse nel territorio della Regione siciliana, è di tutta evidenza che l'andamento delle entrate tributarie in Sicilia rifletta il differente tessuto produttivo della Regione, caratterizzato da una forte componente di reddito pubblico, bassi imponibili da lavoro autonomo e privato nonché minore incidenza del gettito IRES, tanto per il minor numero di imprese nella Regione rispetto ad altre parti del Paese (quasi tutte P.M.I), che per l'esiguità degli utili realizzati in un periodo di forte contrazione della domanda.

Ciò premesso con riferimento alle entrate erariali, un confronto tra i dati di rendiconto rispetto all'esercizio 2012 può essere effettuato, invece, in ordine all'andamento delle altre imposte di parte corrente, sulle quali non hanno inciso gli accantonamenti e le riserve erariali, di cui agli aggregati economici n. 2, 4, e n. 5, relativi, rispettivamente alle "*Altre entrate erariali spettanti alla Regione*", alle "*Entrate proprie extratributarie*" della Regione ed ai "*Trasferimenti correnti*".

L'aggregato economico 2 ha assicurato nel 2013 un gettito di 149 milioni di euro, in lieve incremento rispetto ai 142 milioni dell'esercizio precedente.

Sul dato globale ha influito il maggior gettito del 5,16 per cento della categoria delle "entrate erariali extratributarie", con introiti per 116 milioni, ascrivibile ad interessi di mora per 68,4 milioni e a sanzioni amministrative per 47,4 milioni.

In significativa flessione, invece, rispetto agli introiti del 2012, si sono attestati i risultati delle categorie "proventi speciali erariali" (-28,4 %) e "proventi erariali dei servizi pubblici minori" (-19,4 %) relativi, anch'essi, a tasse, diritti e sanzioni.

L'aggregato economico 4 "*Entrate proprie extratributarie*", invero, comprende entrate di modesta entità – in termini di valori assoluti - amministrate e gestite dagli organi regionali: tuttavia, l'andamento delle stesse può essere sintomatico della maggiore o minore cura riposta dall'amministrazione regionale nella coltivazione dei cespiti d'entrata.

Una sensibile variazione in positivo (22,8%) si registra in ordine agli accertamenti della categoria "*Vendita di beni e servizi*", cui fanno capo, trasversalmente, capitoli di spesa di tutti i rami dell'Amministrazione: nell'esercizio 2013 il rendiconto registra incassi per complessivi 61 milioni di euro, con un incremento del 23,3 per cento rispetto al 2012, di

[13] Recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione".

cui 58,1 milioni quali proventi dei servizi e 2,9 milioni dalla vendita di beni, segno di una accresciuta capacità di trarre reddito dai servizi offerti alla collettività.

Le amministrazioni che hanno apportato un peso rilevante in ordine agli introiti da vendita di servizi sono gli Assessorati delle infrastrutture e mobilità e dei beni culturali e dell'identità siciliana, con introiti per 13 milioni di euro ciascuno. Per quest'ultimo, 9,4 milioni di euro sono stati assicurati dai proventi della vendita dei biglietti dei siti museali ed archeologici, rispetto ai 2,5 milioni dell'esercizio 2012; 1,4 milioni dai servizi d'istituto delle Soprintendenze in favore di privati, rispetto agli 824 mila euro del 2012 e 1,7 milioni da sanzioni pecuniarie; è significativo constatare che, a fronte di una più che accresciuta capacità di introito dimostrata dall'Amministrazione in tale settore, la correlativa spesa per i musei archeologici e regionali abbia subito una sensibile contrazione: al capitolo 376545 risultano, invero, impegni per 2,3 milioni di euro nel 2012, ridotti a soli 1,6 milioni di euro nel 2013.

L'Assessorato dell'economia ha contabilizzato proventi da servizi per 11,9 milioni di euro e quello del territorio e ambiente per 1,1 milione di euro: quest'ultimo è il ramo di Amministrazione che ha registrato maggiori scostamenti rispetto alle previsioni (-4,3 milioni) che, peraltro, appaiono notevolmente sovrastimate se confrontate con gli accertamenti e con gli introiti dell'esercizio 2012[14]. Gli altri assessorati hanno tutti conseguito introiti di minore entità.

Del pari in crescita (+ 69,6 %) si attestano i proventi derivanti da "*Utili di Enti ed Aziende a partecipazione regionale*" ancorchè con entrate per soli 855 mila euro, dovute ai dividendi relativi alle quote di partecipazione della Regione al capitale sociale del Banco di Sicilia S.p.a. e dell'I.R.F.I.S mediocredito S.p.a.: c'è da sottolineare che, tenuto conto dell'entità delle complessive partecipazioni societarie della Regione, l'assenza di introiti, a titolo di utile di gestione, da parte delle società a partecipazione regionale totalitaria o maggioritaria, costituisce una conferma della sostanziale "aredditività" delle stesse.

[14] Il capitolo 1810 "*proventi derivanti dalla vendita di biglietti di accesso per le aree naturali protette e per le aree attrezzate ad eccezione per quelle ubicate nelle isole minori*" nel 2012 recava previsioni definitive per 1,2 milioni di euro ed introiti pari a 0; nel 2013 le previsioni definitive sono incrementate, addirittura, in 2,3 milioni, con introiti pari a 0; il capitolo 1941"*proventi derivanti dal rilascio di autorizzazioni per l'esercizio di attività mineraria da cava, nonché da canoni di produzione commisurati alla quantità di minerale estratto*" nel 2012 recava previsioni definitive per 60 mila euro, con maggiori accertamenti per 126 mila euro: nel 2013 la previsione definitiva è incrementata in 1,1 milione di euro, con accertamenti per 138 mila euro, di poco superiori all'esercizio precedente; infine, al capitolo 1991 *" somme dovute dai committenti privati ai fini dell'istruttoria per il rilascio della V.I.A. e della V.A.S.*" nel 2012 recava previsioni definitive per 4,2 milioni di euro con introiti per 792 mila euro: nel 2013 la previsione definitiva è pari a 1,5 milioni di euro a fronte di accertamenti per 532 milioni di euro.

La categoria dei "*Recuperi e rimborsi*", anch'essa comprendente capitoli di spesa intestati a tutte le amministrazioni regionali, presenta una flessione (-16,3 %), con accertamenti per 285 milioni di euro rispetto ai 340 milioni dell'esercizio 2012, ancor più significativa in termini di gettito (-61,3 %) con appena 64,2 milioni di euro rispetto ai 166,1 milioni dell'esercizio 2012, risultato che neutralizza –nell'ambito dell'aggregato economico- i valori positivi registrati nella categoria " proventi da servizi resi a terzi".

Appare necessario, pertanto, conferire maggiore efficienza ai sistemi di recupero, sovente affidati a rateazioni irragionevoli sia per l'entità dell'importo rispetto al patrimonio del debitore, che al numero delle rate, in relazione all'aspettativa di vita dello stesso: appare, inoltre, indispensabile, ad avviso di queste Sezioni riunite, una effettiva ricognizione dei crediti facenti capo ad ogni singola amministrazione regionale finalizzata ad un più incisivo recupero delle risorse, abbandonando il sistema di contabilizzazione applicato per le entrate erariali in cui l'"accertamento" è contestuale al "versamento"; quest'ultimo, se da una parte impedisce la generazione di residui attivi, dall'altra non consente, però, la rilevazione contabile del credito "da riscuotere", nè l'emersione di comportamenti noncuranti degli interessi dell'erario regionale.

Una lieve flessione (-1,4 %) si registra negli accertamenti relativi alle "*Rendite patrimoniali e proventi del demanio"* con introiti per complessivi 34,8 milioni, rispetto ai 35,1 milioni del precedente esercizio (-0,9 %), di cui 11,8 per interessi attivi, 0,4 per fitti attivi di beni patrimoniali, 0,1 per canoni demaniali, oltre a 22,3 di altri proventi: tra questi ultimi si rileva l'esiguità dell'accertamento e contestuale introito per 7,3 milioni di euro al capitolo 2871, amministrato dall'Assessorato del territorio e ambiente, relativo a "proventi da concessioni ed indennizzi per utilizzazione di beni demaniali marittimi", specialmente a fronte di una previsione definitiva di entrata di 40,4 milioni, nonché l'esiguità dell'introito di 11 mila euro quali "proventi delle concessioni di spiagge e pertinenze lacuali" (capitolo 2603). Tenuto conto dell'entità del demanio marittimo e del notorio fenomeno dell'occupazione abusiva dello stesso, ad avviso di queste Sezioni riunite si impone un'attenta cura degli interessi finanziari della Regione, in particolar modo con riferimento agli introiti derivanti da canoni e/o indennizzi per utilizzazione di beni demaniali marittimi e delle relative concessioni, trattandosi di risorsa potenzialmente elevata, della quale i risultati contabili sembrerebbero testimoniare l'inefficienza dell'Amministrazione.

L'entrata più cospicua dell'aggregato economico 4, infine, è costituita dalle "*Partite che si compensano nella spesa"*, per complessivi 2.237 milioni di euro, in crescita del 252,6 per cento rispetto ai 634,3 milioni dell'esercizio 2012: tuttavia, la natura di tali "introiti" che influenza comunque in maniera positiva i risultati complessivi dell'entrata, presenta un effetto sostanzialmente neutro, in quanto posta contabile riferita a correlate voci di spesa, né induce profili idonei ad evidenziare una maggiore efficienza nell'attività amministrativa. Sulla natura di tale categoria per la contabilizzazione delle "partite di giro" relative alle anticipazioni del F.S.N. si è già riferito, con riferimento al confronto tra i dati previsionali e gli accertamenti.

L'aggregato economico 5 "*Trasferimenti Correnti"*, costituiti per la parte più rilevante da assegnazioni statali, registra, a livello di accertamenti, complessivamente 2.645 milioni di euro e versamenti per 2.464 milioni, nell'ambito dei quali la voce più consistente è costituita dai finanziamenti del sistema sanitario regionale, pari a 2.379 milioni di euro (di cui versati 2.055 milioni), in flessione rispetto agli analoghi trasferimenti del 2012, pari a 2.383 milioni di euro (di cui versati solamente 1.928 milioni).

Per le problematiche legate ai trasferimenti dello Stato per la spesa sanitaria, si rinvia al capitolo appositamente dedicato alla suddetta tematica.

Il Titolo II, relativo alle *"Entrate in conto capitale"*, registra accertamenti per complessivi 3.182 milioni di euro, in significativo aumento (del 207,8 %) rispetto ai 1.033 milioni dell'esercizio 2012: tuttavia, i versamenti ammontano a soli 416 milioni, ancorchè registrino un incremento del 47 per cento rispetto ai 252 milioni dell'esercizio 2012. Il basso rapporto tra accertamenti e relativi versamenti è indice della lentezza con la quale si procede all'attuazione dei programmi a valere sulle assegnazioni dello Stato e dell'Unione europea per interventi specifici.

In particolare, la categoria dei "*Trasferimenti di capitali"*, che assorbe la quasi totalità delle risorse in conto capitale, a fronte di accertamenti per complessivi 3.125 milioni di euro sulla gestione di competenza, registra versamenti per soli 372,5 milioni di euro tra i quali rivestono maggior rilievo 192 milioni (capitolo 5002), versati dallo Stato a titolo di contributo in corrispondenza di "spazi finanziari" validi ai fini del patto di stabilità interno ceduti agli enti locali, da destinare all'estinzione, anche parziale, del debito; 17 milioni di euro (capitolo 4753), per il Fondo di solidarietà nazionale di cui all'art. 38 dello Statuto, interamente versati; 50,8 milioni di euro (capitolo 4717), versati per l'attuazione del P.A.R FAS 2007-2013, a fronte, tuttavia, di minori accertamenti per 1.162 milioni di euro.

Infine, per l'attuazione del P.O Fondo Sociale Europeo 2007-2013, al capitolo 4712 si registrano accertamenti per 320,4 milioni di euro e nessuna riscossione sulla gestione di competenza, mentre risultano riscossioni per complessivi 317 milioni in conto residui, a fronte di accertamenti per 407 milioni; al capitolo 4713 si registrano minori accertamenti, rispetto alle previsioni definitive, per 138,7 milioni di euro e nessuna riscossione sulla gestione di competenza: in conto residui risultano riscossi 69 milioni di euro a fronte di 206 milioni di euro di accertamenti.

Tutti gli altri interventi finanziati con trasferimenti dello Stato e dell'Unione Europea (tra i quali il Programma Operativo Regionale 2000-2006 e il programma Operativo Plurifondo 1994-1999) registrano riscossioni solamente sui residui.

Tale circostanza costituisce indice sintomatico che l'andamento dell'attività amministrativa non consente di accedere, nell'ambito dei programmi statali e comunitari, alle risorse assegnate entro il perimetro temporale segnato dalla competenza finanziaria, sia per la complessità delle procedure e dei controlli prodromici allo svincolo delle suddette risorse, che per la difficoltà di recuperare ritardi accumulati negli esercizi pregressi: ciò comporta che il positivo ritorno, in termini economici, del miglioramento apportato dal significativo incremento di disponibilità di risorse in conto capitale, registratosi nell'esercizio 2013, con tutta probabilità potrà essere apprezzato – quantomeno- nel corso dei prossimi due esercizi finanziari.

Nell'ambito dell'aggregato economico n. 7, un significativo decremento (77,3 % rispetto all'esercizio 2012), si registra nella categoria "*Proventi dalla vendita di beni immobili ed affrancazione di canoni*", con entrate versate per complessivi 7,4 milioni di euro, a dimostrazione dell'estrema difficoltà con la quale l'Amministrazione porta avanti il programma di valorizzazione del patrimonio regionale, avendo solo in minima parte realizzato l'originario progetto di dismissione del patrimonio immobiliare, come sottolineato in più occasioni da questa Corte: infatti, nell'ambito del minore accertamento di 86,8 milioni di euro, rispetto ad una previsione definitiva di 92 milioni, risultano versati solamente 5,1 milioni, a fronte della prevista "valorizzazione " dei beni immobili che recava una previsione di introiti per 479 milioni.

Le altre entrate contabilizzate nella categoria afferiscono ai proventi derivanti dalla cessione degli alloggi della Regione destinati agli appartenenti alle forze dell'ordine, nonché ad alienazioni di aree espropriate e di alloggi di edilizia popolare.

Infine, si registra un significativo incremento (149,6 %) della voce di entrata "*Rimborso crediti ed anticipazioni"*, con versamenti per 36,2 milioni di euro a fronte dei 14,5 milioni dell'esercizio 2012.

Il titolo III, relativo alle *Entrate per accensioni di prestiti*, nel 2013 contribuisce ad incrementare gli accertamenti dell'Entrata, con la contabilizzazione del mutuo di 373 milioni di euro stipulato con la Cassa Depositi e Prestiti, accertato in entrata per 372.999 migliaia di euro e non erogato nel corso dell'esercizio.

Come già segnalato lo scorso anno, la Corte costituzionale, con sentenza n. 241 del 31 ottobre 2012, ha 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 riguardano 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, deve essere sottolineato che al 31 dicembre 2013 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. Si segnala che al capitolo 1618 "recupero delle riserve erariali di spettanza regionale a seguito di sentenza della Corte costituzionale" risulta una previsione definitiva di 114 milioni e nessun accertamento, in assenza di quantificazioni o stime del credito da parte del MEF.

Deve essere segnalato, altresì, che con la recentissima sentenza n. 145 del 19 maggio 2014, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43[15], 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[16]. Non risulta che sia stata ancora quantificata l'entità del gettito tributario spettante alla Regione per l'esercizio

[15]Recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015" , convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71.

[16] Le imposte di bollo, stabilite in euro 1,81 ed in euro 14,62 sono state rideterminate, rispettivamente, in euro 2,00 ed in euro 16,00.

2013 che, peraltro, non è stato contabilizzato nel consuntivo 2013, in quanto già chiuso alla data del deposito della sentenza.

La mancata applicazione di quanto statuito dal Giudice delle leggi, in termini di reale trasferimento di risorse, reca indubbi riflessi di carattere finanziario sulle entrate della Regione, tenuto conto che il gettito complessivo delle stesse risulta depauperato, del maggior gettito derivante dall'attività di ricognizione e di accertamento fiscale svolta dall'agente della riscossione, dell'ammontare delle somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni, del maggior gettito derivante dal contributo di solidarietà per i contribuenti con reddito superiore a trecentomila euro annui, nonché dei proventi derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale ed, in ultimo, dall'incremento delle tariffe relative all'imposta di bollo, tutti tributi versati dai cittadini siciliani e non quantificati nel loro esatto ammontare dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate.

In proposito deve essere segnalato che, con un recentissimo accordo concluso nel 2014 tra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione, nell'ambito della regolazione dei rapporti finanziari in essere ai sensi dell'art. 1, commi 454-456, del decreto legge n. 228 del 2012, l'importo dovuto dallo Stato in forza delle sentenze della Corte costituzionale inattuate è stato quantificato, rispettivamente, in 118,9 milioni e 436,5 milioni e ne è prevista l'erogazione a compensazione del contributo dovuto dalla Regione a titolo di concorso alla finanza pubblica per l'anno 2014 che, pertanto, è ridotto degli stessi importi.

Non risultano documentate le stime che hanno consentito alle strutture tecniche del MEF di addivenire alla suesposta quantificazione, i cui effetti formeranno oggetto di valutazione, da parte della Corte in sede di relazione al rendiconto dell'esercizio 2014.

Allo stato degli atti, sembra potersi affermare che, sul punto, sia intervenuta una composizione degli interessi finanziari della Regione derivanti dagli effetti delle pronunce della Corte costituzionale nell'ambito di un contesto collaborativo più ampio, comprendente, anche, l'impegno ad adeguare la normativa regionale, con rinvio formale recettizio, alle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili prevista dal decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011, in modo da consentirne l'operatività entro il 1° gennaio 2015.

Conclusivamente, l'esposizione dei dati del rendiconto 2013 afferenti l'andamento delle entrate conferma, come evidenziato nella relazione dello scorso anno, la progressiva decrescita, nel corso dell'ultimo triennio, delle risorse tributarie ed extratributarie, sulla quale pesano in misura preponderante i tagli subiti per effetto delle pesanti manovre di finanza statale, che hanno determinato disponibilità assolutamente insufficienti a far fronte agli oneri di spesa incomprimibili; d'altra parte, il sistema economico dell'Isola non offre segnali di ripresa della produzione e dei consumi, indispensabili per innescare il volano della crescita delle entrate.

I risultati contabili evidenziano un complessivo incremento delle entrate che, con i correttivi apportati per la differente contabilizzazione, registra comunque un miglioramento del 21 per cento a livello di accertamenti, che si riduce al 17,2 per cento in termini di gettito riscosso: ciò a fronte di una flessione del 3,7 per cento dell'andamento delle entrate tributarie.

Deve rilevarsi, tuttavia, che il suddetto miglioramento in termini contabili sconta l'imputazione, in bilancio, di una posta "neutra" sotto il profilo economico, quali le " partite compensate nella spesa", con un'incidenza sugli accertamenti per 2.237 milioni di euro, che registra un incremento del 128,9 per cento rispetto all'omologa voce dell'esercizio 2012; del pari, incidono fortemente sul risultato d'esercizio i trasferimenti correnti, con accertamenti per 2.764 milioni, in crescita del 4 per cento rispetto al 2012, composti quasi interamente dai trasferimenti per il F.S.N. e, conseguentemente, assorbiti dalla correlativa spesa; al significativo incremento del 216,9 per cento degli accertamenti per trasferimenti in conto capitale, rispetto ai dati del rendiconto dell'esercizio 2012, hanno fatto riscontro riscossioni di minima entità (appena 416 milioni di euro) e, pertanto, l'unica voce di entrata che ha registrato un miglioramento sotto il profilo gestionale, idonea ad imprimere un percorso di crescita economica allo sviluppo della Regione, stenta a tradursi in positivo ritorno finanziario a causa della lentezza con la quale procede l'attuazione dei programmi di spesa finanziati dallo Stato e dall'U.E.

Ad avviso di queste Sezioni riunite, il potenziamento delle risorse in entrata al bilancio regionale postula, nel brevissimo periodo, il riconoscimento di alcune priorità: 1) la ripresa dei lavori del tavolo tecnico per il negoziato sull'autonomia finanziaria e sul federalismo fiscale[17], in vista dell'attuazione della legge n. 243 del 24 dicembre 2012[18], che ha fissato al 1° gennaio 2016 l'entrata in vigore delle norme sull'obbligo del pareggio di bilancio anche per le Regioni a Statuto speciale.

[17] Insediatosi il 24 maggio 2012, cui è affidata la tematica della complessa ricostruzione del quadro delle risorse finanziarie a disposizione della Regione, finalizzate all'instaurazione di una politica di bilancio che possa condurre lo stesso in condizioni di equilibrio.

[18] La citata legge è stata emanata in attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

In particolare, appare oltremodo urgente la regolamentazione, in termini paritetici, dei rapporti finanziari tra Stato e Regione, che sempre più frequentemente sono affidati ad accordi posti in essere tra strutture amministrative del MEF e Governo regionale, finalizzati alla risoluzione di problematiche a carattere congiunturale, che non consentono alla Regione di elaborare strategie di sviluppo da una parte e di contenimento della spesa dall'altra, sulla scorta di un ragionevole affidamento sull'entità dei flussi finanziari statutariamente spettanti, sui quali programmare l'azione amministrativa.

Se, infatti, come sottolineato dalla Corte costituzionale in più occasioni, le disposizioni statutarie non assicurano alla Regione l'invarianza del gettito con riferimento alle entrate devolute, è pur vero che non appare armonizzarsi con lo spirito di leale collaborazione l'attività statale di spostamento dei centri di spesa fuori dal territorio regionale, con correlativo trasferimento dell'ufficio che agisce come sostituto d'imposta[19]: tali provvedimenti, giustificati nell'ottica di una razionalizzazione delle strutture amministrative, finiscono per determinare pesanti e repentine ricadute in termini di gettito devoluto alla Regione siciliana[20] alla quale, statutariamente, spettano solamente le entrate erariali "riscosse" nel territorio della Regione.

E' necessario, pertanto, che siffatte problematiche possano trovare componimento in modo stabile nell'ambito del Tavolo tecnico, al fine di confluire in proposte di modifica dello Statuto siciliano o in norme di attuazione, da esaminarsi in seno alla commissione paritetica della Regione (di cui all'art. 43 dello Statuto [21]).

[19] Come accaduto già dall'esercizio 2011 per il personale della scuola, in applicazione delle disposizioni relative all'introduzione del "cedolino unico" - previste dall'art.2, comma 197 della legge finanziaria n. 191 del 2010, modificate dall'art. 4, commi da 4 bis a 4 decies del decreto –legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010 – che ha determinato il trasferimento di sede del sostituto d'imposta per circa 80 mila dipendenti della scuola residenti in Sicilia, i cui stipendi erano amministrati dai Prevveditorati regionali. Una disposizione analoga è stata introdotta dall'art. 1, comma 402, della legge di stabilità n. 147 del 2013, che ha previsto : *"Entro il 1° gennaio 2016, tutti i Corpi di polizia, compresa l'Arma dei carabinieri, si avvalgono delle procedure informatiche del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi per il pagamento al personale delle competenze fisse e accessorie. Entro il 1° gennaio 2016, le Forze armate dovranno avvalersi delle procedure informatiche del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi per il pagamento al personale delle competenze fisse e accessorie."*

[20] Ai sensi del combinato disposto dell'art.36 dello Statuto della Regione siciliana e dell'art.2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n.1074, relativo alle norme di attuazione in materia finanziaria, *"spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate…"*. Inoltre, l'art.52, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n.448, ha previsto la cessazione dell'applicazione delle riserve all'erario statale già disposte con leggi entrate in vigore anteriormente; pertanto, le somme prima riservate all'erario statale sono versate, a far data dal 1° gennaio 2002, nelle casse della Regione siciliana, con imputazione ai medesimi capitoli del bilancio della Regione stessa cui afferiscono per la relativa natura. Merita di essere segnalata la tematica dell'attuazione dell'art. 37 dello Statuto siciliano, che prevede: *"Per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi. L'imposta, relativa a detta quota, compete alla Regione ed è riscossa dagli organi di riscossione della medesima."* Solamente con il recente decreto - legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, all'art. 11, commi 1 e 2, è stata data attuazione alla predetta disposizione statutaria, con la previsione, per l'anno 2013, di 49 milioni di euro, con assegnazione diretta da parte della Struttura di gestione. Non risultano esplicitati i criteri di stima utilizzati dal MEF per l'attribuzione di siffatte entrate.

2) la realizzazione di un trasparente approccio conoscitivo dei flussi finanziari derivanti dal prelievo fiscale nella Regione, distinti per tipologia di tributo, che consenta alla stessa, da una parte, di effettuare il monitoraggio periodico delle entrate tributarie riscosse nel proprio territorio, al fine di programmare le iniziative di spesa apportando i necessari correttivi e, dall'altra, di disporre dei dati contabili che consentano il riscontro dell'esatto rispetto, da parte dello Stato, delle disposizioni statutarie fondate sul principio devolutivo; continua, infatti, a riscontrarsi, da parte di queste Sezioni riunite, l'assenza di documentazione idonea a certificare, da parte della Struttura di gestione dell'Agenzia delle Entrate, l'ammontare delle risorse riscosse nel territorio della Regione siciliana e alla stessa spettanti in forza delle disposizioni statutarie; né il soggetto detentore della piattaforma informatica dello Stato (SOGEI) ha acconsentito, come richiesto dalla Regione, l'accesso diretto ai suddetti dati contabili da parte dell'Assessorato regionale all'economia ovvero da parte di Riscossione Sicilia S.p.a., agente della riscossione in Sicilia[22];

4) l'instaurazione di una fattiva collaborazione con l'Agenzia delle Entrate, anche attraverso un rapporto convenzionale improntato al superamento dello strumento del "protocollo di intesa". L'Agenzia, infatti, riveste un ruolo determinante in ordine all'accertamento delle entrate tributarie ed assimilate e, pertanto, l'attività posta in essere dai propri uffici regionali, finalizzata alla lotta all'evasione fiscale attraverso un potenziamento dell'attività di controllo formale e sostanziale, presenta indubbi riflessi in ordine all'incremento del gettito tributario[23].

La tabella n.7 offre una dimostrazione sintetica della circostanza che, già in sede di obiettivi programmati per i controlli sostanziali, l'Agenzia ha tenuto conto dei settori di attività maggiormente esposti al fenomeno dell'evasione o a comportamenti elusivi.

[21] La stessa Corte Costituzionale con sentenza n.201 del 7-10 giugno 2010, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale che la Regione Siciliana aveva sollevato in ordine ad alcuni articoli della legge 5 maggio 2009, n.42, ha riaffermato il ruolo della Commissione paritetica quale organo statutario titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione dell'art. 43 dello Statuto, esso «determinerà le norme» relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, per la Consulta, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi.

[22] Per le regioni a statuto ordinario il decreto legislativo n. 68 del 2011, attuativo del federalismo fiscale, all'art. 10, al comma 2, ha previsto: *" nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle regioni nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, le regioni possono definire con specifico atto convenzionale, sottoscritto con il Ministero dell'Economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, le modalità gestionali ed operative dei tributi regionali, nonché di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione di cui all'art. 9, commi 2 e 3.(…)*". Il comma 3 recita: "*La convenzione di cui al comma 2 deve prevedere la condivisione delle basi informative e l'integrazione dei dati di fonte statale con gli archivi regionali e locali*."

Tabella n. 7. Obiettivo 2013 – controlli sostanziali dell'Agenzia delle entrate- Direzione regionale della Regione siciliana.

Tipologia di controllo	Obiettivo programmato n° controlli		Obiettivo conseguito n°controlli		% di conseguimento	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Accertamenti nei confronti di grandi contribuenti	22	**25**	24	**44**	109,09	**176,00**
Accertamenti nei confronti di medie dimensioni	900	**600**	892	**566**	98,11	**94,33**
Accertamenti nei confronti di piccole dimensioni e professionisti	16.000	**15.200**	15.028	**15.124**	93,92	**99,50**
Accertamenti nei confronti di enti non commerciali	110	**250**	210	**328**	190,91	**131,20**
Accertamenti diversi da quelli su redditi d'impresa e lavoro autonomo	7.300	**7.900**	8.225	**9.154**	112,67	**115,87**
Accertamenti con determinazione sintetica del reddito	920	**2.200***	945	**968***	102,72	**(*)**
Accertamenti di atti e dichiarazioni soggetti a registrazione	4.800	**3.600**	4591	**3.720**	95.65	**103,33**

Fonte: Agenzia delle Entrate - Direzione regionale Sicilia

*Come riferito dalla Direzione regionale l'obiettivo è stato neutralizzato e, pertanto, la percentuale di avanzamento tiene conto di quanto realizzato al 30 settembre 2013.

Tabella n.8. Attività esterna – anno 2013.

Verifiche e controlli mirati	N.controlli programmati	N. controlli eseguiti	% conseguimento obiettivo
Nei confronti di Grandi contribuenti	**6**	**6**	**100**
Nei confronti di imprese di medie dimensioni	**80**	**81**	**101,25**
Nei confronti di imprese di piccole dimensioni e di professionisti	**400**	**376**	**94**
Nei confronti di Enti non commerciali	**160**	**157**	**98,12**
Accessi brevi	**2.200**	**2.195**	**99,77**

Fonte: Agenzia delle Entrate - Direzione regionale Sicilia

La tabella n. 8 illustra l'attività esterna relativa alle verifiche e ai controlli mirati nei confronti di determinate categorie di contribuenti, finalizzata ad incrementare gli aspetti di efficienza dei controlli, da indirizzare sempre più verso soggetti in relazione ai quali sono

[23] Ancorchè gli effetti possano essere acquisiti al bilancio come "accertamenti" solamente allorquando saranno divenuti definitivi, in caso di acquiescenza dei contribuenti o di esito favorevole per l'amministrazione finanziaria in ipotesi di contenzioso.

presenti indicatori di criticità, realizzando una minore invasività dell'azione dell'agenzia fiscale nei confronti degli altri contribuenti.

Tabella n. 9 – Maggiore imposta accertata in Sicilia – anno 2013

Sicilia	Irpef	Irpeg/ Ires	Sostitutiva	Tassazione separata	Addizionale Irpef	Irap	Ritenute	IVA	Registro	Totale
Accertamenti nei confronti di grandi contribuenti	-	7.517.669	6.446	-	-	2.164.007	17.299	5.244.719	-	**14.950.140**
Accertamenti nei confronti di medie dimensioni	444.159	69.346.611	3.775.275	-	98.673	12.768.436	2.505.632	45.124.237	-	**134.063.023**
Accertamenti nei confronti di piccole dimensioni e professionisti	181.047.306	126.204.293	44.735	251.737	9.449.437	52.473.609	839.276	271.671.139	-	**641.981.532**
Accertamenti nei confronti di enti non commerciali	-	11.967.598	-	-	-	2.683.075	189.662	8.261.259	-	**23.101.594**
Accertamenti diversi da quelli su redditi d'impresa e lavoro autonomo	105.282.138	-	216.834	14.834.297	5.126.679	-	7.181.937	-	-	**132.641.885**
Accertamenti con determinazione sintetica del reddito	18.819.739	-	-	-	976.210	3.529	-	13.760	-	**19.813.238**
Accertamenti di atti e dichiarazioni soggetti a registrazione	-	-	-	-	-	-	-	-	11.627.133	**11.627.133**
Accertamenti parziali automatizzati	27.837.867	-	-	-	1.893.983	-	-	-		**29.731.850**
TOTALE	**330.555.650**	**215.036.171**	**4.043.290**	**15.086.034**	**17.452.219**	**70.093.542**	**10.733.806**	**330.333.610**	**11.627.133**	**1.004.961.455**

Fonte: Agenzia delle Entrate - Direzione regionale Sicilia

2012										
TOTALE	**335.411.806**	**265.118.585**	**916.893**	**12.296.307**	**17.117.169**	**82.471.376**	**6.358.831**	**432.300.150**	**11.694.208**	**1.163.685.325**

Un confronto con i risultati dell'esercizio 2012 consente di evidenziare, nel complesso, una flessione (-13,6 %) in ordine all'entità della maggior imposta accertata che, comunque, supera il miliardo di euro, e maggiori accertamenti dell'imposta sostitutiva, dei redditi a tassazione separata, dell'addizionale all'IRPEF e delle ritenute.

Nell'ambito dell'attività di accertamento delle entrate e di lotta all'evasione fiscale non può essere trascurato l'essenziale apporto recato dall'attività espletata dalla Guardia di Finanza, le cui indagini ed i cui verbali di constatazione sono alla base delle attività mirate

poste in essere dall'Agenzia delle entrate e che, annualmente, registrano notevoli risultati in termini di scoperta di evasori totali, evasione fiscale e contributiva, riciclaggio, lotta alla contraffazione, tutte attività che stanno alla base dei maggiori accertamenti d'imposta la cui gestione, poi, è affidata all'amministrazione finanziaria e che consentono di recuperare a tassazione importi di significativa entità.

La seguente tabella illustra gli interventi specifici posti in essere dalla Guardia di finanza in relazione alle imposte indirette e sui consumi, nonché l'attività di istituto nell'ambito della lotta alle frodi comunitarie e nazionali che sottraggono preziose risorse alla collettività ed impongono allo Stato italiano, nellle ipotesi di frode all'U.E., la restituzione di rilevanti importi, mediante compensazione su future assegnazioni di fondi.

Tabella n. 10 -Controlli specifici e verifiche anno 2013. [24] *(in euro)*

Tipologia tributo evaso		Numero interventi	Importo tributo evaso contestato
IVA	**Verifiche**	2.424	38.493.911
	Controlli	4.843	3.252.616
	Ricerca evasori	815	104.892.430
Altre tasse sugli affari		3.090	9.128.377
Dogane e divieti economici		27	8.393
Monopoli tabacchi		335	891
Accise prodotti energetici		396	916.765

Attività		Numero interventi	Indebite percezioni
Frodi comunitarie		**Totale 235**	**87.744.370**
	Aiuti in agricoltura	112	3.654.060
	Fondi strutturali	59	83.997.346
	Altri interventi	64	92.964
Frodi su incentivi statali o locali		**Totale 343**	**340.259.837**
	A carico bilancio statale	207	172.737.196
	Ex. Legge 488/1992	1	913.056
	Altri incentivi statali	63	154.281.082
	Provvidenze Enti previdenziali	72	12.328.503

Fonte : Elaborazione della Corte dei conti – Sezione di controllo della Regione siciliana – su dati del Comando regionale Sicilia della G.d.F.

Complessivamente, attraverso tutte le attività espletate nel corso del 2013, il Comando Regionale Sicilia della Guardia di Finanza[25] ha realizzato la tradizionale lotta all'evasione fiscale, fenomeno che sottrae ingenti risorse alle casse erariali e genera gravi distorsioni di mercato, ponendo in essere 7.267 interventi ispettivi, sotto forma di verifica o controllo

[24] La tabella non comprende i dati delle imposte dirette e di parte dell'IVA recuperata a tassazione nell'ambito di altre attività d'istituto che, per brevità espositiva, non sono illustrate nella presente relazione.
[25] I dati ufficiali sono stati comunicati dal Comando regionale Sicilia della G.d.F.

fiscale, che hanno consentito di recuperare a tassazione, ai fini delle Imposte dirette, materia imponibile per oltre 1,1 miliardi di Euro.

I medesimi controlli hanno fatto emergere IVA dovuta all'Erario, non dichiarata, non versata o indebitamente detratta e/o compensata per 197 milioni di euro, mentre oltre 51 milioni sono gli importi trattenuti dai datori di lavoro ai dipendenti, a titolo di IRPEF, non versati all'Erario.

Gli interventi in materia di accise ed altre imposte sui consumi sono stati complessivamente 674 ed hanno portato al recupero a tassazione di tributi evasi per 960 mila euro, al sequestro di 237 tonnellate di carburanti e 3.600 litri di bevande alcoliche.
E' cresciuto, anche, il numero di interventi nel settore del contrabbando di "tabacchi", con 335 controlli che hanno portato a denunciare all'Autorità Giudiziaria 317 soggetti e al sequestro di circa 2 tonnellate di sigarette.

Infine, sono stati effettuati 1.349 controlli degli "indici di capacità contributiva", consistenti in altrettante segnalazioni dei militari della G.d.F ai competenti Uffici all'Agenzia delle Entrate, di persone fisiche che, nel corso delle attività di controllo del territorio, erano emerse per il possesso di beni di valore non "coerente" con i redditi dichiarati, pertanto meritevoli di particolare attenzione sotto il profilo della pericolosità fiscale. La repressione delle frodi alle erogazioni di enti previdenziali (indennità pensionistiche e di disoccupazione agricola su tutte) ha dato luogo a 72 indagini alle quali si aggiungono 1.068 controlli nei confronti di fruitori di prestazioni sociali agevolate, a carico di enti pubblici, per un totale di 2.157 posizioni irregolari scoperte. In particolare tali attività, mirate ad individuare i cd. "falsi poveri", hanno portato alla denuncia penale di 1.869 persone ed alla contestazione di violazioni amministrative nei confronti di altri 331 soggetti, per l'erogazione indebita complessiva emersa di circa 13 milioni di euro.

Altri settori di rilevante interesse erariale sono quelli della lotta alla contraffazione, mercato dei capitali e tutela del mercato e dei servizi, che hanno fatto emergere annualmente imponibili fiscali di rilevante entità con conseguente recupero a tassazione dei tributi evasi.

L'attività della G.d.F., pertanto, costituisce la fonte primaria di informazioni sulle quali gli uffici finanziari, nell'ambito dei propri compiti istituzionali, predispongono gli atti di accertamento delle imposte evase delle quali, buona parte, viene spontaneamente versata dai contribuenti, traducendosi in gettito immediato per l'erario statale (e,

conseguentemente, regionale) mentre per altra parte si registrano, ancora numerosi, ricorsi e impugnative.

Infatti, permane elevato il numero dei ricorsi pendenti presso le Commissioni tributarie, causa che determina un ritardo, anche di anni, per la decisione definitiva sugli accertamenti tributari, con relativo slittamento del pagamento del debito fiscale.

Tabella n. 10 – Riepilogo Ricorsi in Commissione Tributaria Provinciale -anno 2013

Settore impositivo	Ricorsi senza decisione alla data del 1°/1/2013		Ricorsi con decisione depositata nel corso del 2013		Totale ricorsi senza decisione alla data del 31/12/2013		
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	% smaltim.	Importo
II.DD.	12.980	338.861.070	3.667	135.466.872	10.358	-20,20	238.771.803
IVA	2.659	85.193.660	730	23.090.830	2.088	-21,50	102.374.332
(IVA,II.DD. Registro)	67.745	3.464.208.917	19.839	1.291.879.440	58.824	-13,20	3.458.595.614
Registro	30.788	157.825.397	7.038	62.420.269	27.877	-9,50	170.119.031
TOTALI	**114.172**	**4.046.089.044**	**31.274**	**1.512.857.411**	**99.147**	**-13,20**	**3.969.860.780**

Tabella n. 10 – Riepilogo Ricorsi in Commissione Tributaria Regionale -anno 2013

Settore impositivo	Ricorsi senza decisione alla data del 1°/1/2013		Ricorsi con decisione depositata nel corso del 2013		Totale ricorsi senza decisione alla data del 31/12/2013		
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	% smaltim.	Importo
II.DD.	2.402	341.111.161	689	59.025.685	2.268	-5,60	311.589.936
IVA	902	199.215.536	248	102.338.221	760	-15,70	117.870.711
(IVA,II.DD. Registro)	13.053	2.170.348.917	3.184	341.479.059	14.775	13,20	2.667.349.104
Registro	1.999	80.610.715	465	10.893.704	2.021	1,1	103.733.004
TOTALI	**18.356**	**2.791.286.329**	**4.586**	**513.736.669**		**8,0**	**3.200.542.755**

Tabella n. 10 – Riepilogo Ricorsi in Commissione Tributaria centrale -anno 2013

Settore impositivo	Ricorsi senza decisione alla data del 1°/1/2013		Ricorsi con decisione depositata nel corso del 2013		Totale ricorsi senza decisione alla data del 31/12/2013		
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	% smaltim.	Importo
II.DD.	1.705	4.104.001	1.369	1.178.347	336	-80,30	2.925.654
IVA	779	23.219.557	435	5.397.118	344	-55,80	17.822.439
(IVA,II.DD. Registro)	364	3.718	291	2.938	73	-79,90	780
Registro	1.099	270.463	950	216.563	150	-86,40	99.997
TOTALI	**3.947**	**27.597.739**	**3.045**	**6.794.966**	**903**	**-77,10**	**20.848.870**

Tabella n. 10 – Riepilogo Ricorsi presso la Corte di Cassazione -anno 2013

Settore impositivo	Ricorsi senza decisione alla data del 1°/1/2013		Ricorsi con decisione depositata nel corso del 2013		Totale ricorsi senza decisione alla data del 31/12/2013		
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	% smaltim.	Importo
II.DD.	904	389.792.718	142	53.067.121	831	-8,10	355.546.681
IVA	429	117.967.657	76	11.392.381	387	-9,80	210.180.531
(IVA,II.DD. Registro)	1.289	439.894.041	174	28.534.494	1.547	20,00	649.077.693
Registro	249	20.840.638	52	4.743.447	224	-10,00	20.784.640
TOTALI	**2.871**	**968.495.054**	**444**	**97.737.443**	**2.989**	**4,10**	**1.235.589.545**

2. La riscossione

La società *in house* denominata "Riscossione Sicilia S.p.a." svolge il servizio di Agente della riscossione mediante ruoli, sia delle entrate erariali che delle entrate proprie della Regione siciliana.

Nell'esercizio 2013, il carico dei ruoli tributari di spettanza regionale affidato al predetto Agente, è risultato pari a 3.756 milioni di euro, con un incremento del 12,9 per cento rispetto ai 3.325 milioni dell'esercizio 2012, mentre il carico dei ruoli delle entrate proprie della Regione ammonta, complessivamente, a 65,5 milioni di euro, con un incremento del 20,1 per cento rispetto ai 54,7 milioni di euro dell'esercizio precedente.

Le riscossioni dei ruoli di pertinenza della Regione ammontano, complessivamente, a 214,6 milioni di euro, con uno scostamento negativo (-5,9 %) rispetto ai risultati del 2012, che ha registrato riscossioni per 228,2 milioni di euro. Le riscossioni dei versamenti diretti ex S.A.C.[26] ammontano a complessivi 376,7 milioni di euro, con un incremento (0,8 %) rispetto ai 373,6 milioni di euro dell'esercizio 2012.

Le seguenti tabelle indicano, rispettivamente, l'andamento dei ruoli regionali e l'incidenza percentuale delle riscossioni sui ruoli, nel triennio 2011-2013.

Tabella 1. Andamento dei ruoli regionali distinto per provincia. (*migliaia di euro***)**

Sedi provinciali	Carico ruoli 2011	Carico ruoli 2012	Var.%	Carico ruoli 2013	Var.%
Agrigento	197.314	333.482	69,01	245.710	-26,3
Caltanissetta	262.279	166.893	-36,37	253.588	51,9
Catania	723.852	709.896	-1,93	858.580	20,9
Enna	73.985	156.050	110,92	85.024	-45,5
Messina	449.309	395.024	-12,08	558.036	41,2
Palermo	716.623	637.779	-11,00	829.625	30,0
Ragusa	233.512	211.743	-9,32	293.613	38,6
Siracusa	302.161	314.505	4,09	380.264	20,9
Trapani	286.27	399.588	39,58	251.481	-37,0
Totali	**3.245.304**	**3.325.330**	**2,47**	**3.755.918**	**12,9**

[26] 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 con legge delega 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 138.

Tabella 2. Andamento della riscossione sui ruoli regionali distinto per provincia. (migliaia di euro**)**

Sedi provinciali	Riscosso ruoli 2011	Riscosso ruoli 2012	Var.% 2012/2011	Riscosso ruoli 2013	Var.% 2013/2012
Agrigento	18.734	16.185	-13,61	15.640	-3,6
Caltanissetta	8.352	11.711	40,22	9.395	-19,7
Catania	52.377	45.930	-12,31	45.124	-1,7
Enna	6.967	5.409	-22,36	4.309	-20,3
Messina	33.570	33.115	-1,36	34.708	4,8
Palermo	56.636	52.214	-7,81	52.376	0,3
Ragusa	18.652	16.599	-11,01	14.781	-10,9
Siracusa	23.857	27.717	16,18	18.513	-33,2
Trapani	23.406	19.335	-17,39	19.783	2,3
Totali	**242.552**	**228.225**	**-5,91**	**214.629**	**-5,9**

Riepilogo andamento	2011	2012	2013
Totale carico ruoli	**3.245.304**	**3.325.330**	**3.755.918**
Totale riscossioni	**242.552**	**228.225**	**214.629**
Incidenza %	**7,5**	**6,9**	**5,7**

Fonte tabelle n.1.e.2: elaborazione Corte dei conti – Sezione di controllo per la Regione siciliana – su dati dell'Agenzia delle Entrate.

Nell'esercizio 2013 il volume delle riscossioni effettuate afferenti i ruoli regionali, pari a 214,6 milioni di euro, si attesta al 5,7 per cento rispetto al carico dei ruoli consegnato all'Agente della riscossione, pari a 3.756 milioni di euro e segna un decremento rispetto all'omologo dato dell'esercizio 2012, che aveva registrato riscossioni del 6,9 per cento del carico da riscuotere.

Tuttavia, la suddetta percentuale si attesta, alla data del 31 dicembre 2013, al 9,19 per cento[27], tenendo conto del carico riscosso sul netto procedibile (ovvero per i ruoli cartellati), epurato dal carico dei falliti e dagli sgravi, dalle sospensioni dal carico con esito dell'anagrafe tributaria negativo e dalle revoche delle sospensioni.

I dati sopra esposti, infine, devono intendersi al lordo delle somme spettanti all'agente della riscossione quale compenso per il servizio svolto nel 2013 che, per i versamenti diretti ex S.A.C., ammonta a 7,1 milioni, mentre gli aggi trattenuti sulle riscossioni da ruoli ammontano a 6,4 milioni di euro. L'importo dell'aggio è determinato sulla base del sistema di remunerazione, già entrato in vigore nel 2009, che configura il compenso dell'Agente della riscossione, secondo quanto disposto dall'art. 17 del decreto legislativo

13 aprile 1999, n.112, quale aggio sulle somme riscosse, da trattenere all'atto dei riversamenti in tesoreria.[28] Le suddette partite contabili risultano regolate sul capitolo 216516 della spesa, con contemporanea imputazione delle riscossioni risultanti dai vari ambiti provinciali ai pertinenti capi, capitoli ed articoli dell'entrata.

Nel 2013 non risultano importi imputati dall'Agente della riscossione a titolo di remunerazione delle spese per le procedure esecutive maturate[29]; complessivamente, pertanto, gli aggi trattenuti da "Riscossione Sicilia S.p.a." sul totale delle somme riscosse ammontano a 13,5 milioni di euro.

Un significativo scostamento in negativo (-20 %) rispetto all'esercizio precedente si registra, anche, con riferimento ai dati dei riversamenti all'erario, sia statale che regionale, quantificati, al netto degli aggi o compensi trattenuti, in 232 milioni di euro, a fronte dei 290,1 milioni di euro nel 2012 e dei 303,6 milioni nel 2011.

L'Agente della riscossione ha riferito di aver emesso, nel corso del 2013, 27.975 provvedimenti di dilazione del carico tributario[30] per un importo complessivo di 272 milioni di euro: di questi, 1.823 provvedimenti, per complessivi 41,5 milioni di euro,

[27] Secondo quanto comunicato dal Dipartimento regionale delle finanze e del credito con nota n.8008 del 6 giugno 2014.

[28] L'art. 5 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha disposto la diminuzione dell'aggio di un punto percentuale sui ruoli emessi dal 1° gennaio 2013 (che varia dal 9 per cento all'8 per cento), salvo un'ulteriore riduzione alimentata da maggiori risorse correlate al miglioramento dei saldi tendenziali di finanza pubblica.

[29] Nel corso del 2012, l'Agente della riscossione aveva trattenuto la somma di 5,9 milioni, a titolo di rimborso per le procedure esecutive maturate nel 2011. Queste Sezioni riunite, nell'ambito della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012, hanno già sottolineato la non conformità al dettato normativo della suddetta operazione contabile, alle cui più ampie considerazioni, in questa sede, si rinvia. In particolare, la Società aveva ritenuto immediatamente applicabili le disposizioni recate dal nuovo sistema della remunerazione dell'Agente della riscossione introdotto con l'art. 23, comma 32, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, che ha novellato il comma 6 dell'art. 17, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, prevedendo che il suddetto rimborso spetti in ipotesi di sgravio " o in caso di inesigibilità" ed ha introdotto il comma 6-bis, che ha disposto che il "rimborso" delle suddette spese, maturato nel corso di ciascun anno solare e richiesto entro il 30 marzo dell'anno successivo, debba essere erogato entro il 30 giugno. Infine, in caso di mancata erogazione, l'Agente della riscossione sarebbe stato autorizzato a compensare il relativo importo con le somme da riversare. La predetta disposizione, al successivo comma 33 ha previsto che , "*ferma restando, per i rimborsi spese maturati fino al 31 dicembre 2010, la disciplina dell'art. 17, comma 6 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto*" (cioè nel testo vigente fino al 5 luglio 2011), "*le disposizioni contenute nel comma 6-bis dello stesso articolo 17, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, nel testo introdotto dal presente decreto, si applicano ai rimborsi spese maturati a partire dall'anno 2011.*" L'art. 17 del decreto legislativo citato, nel testo novellato dal decreto-legge n. 98 del 2011, a distanza di cinque mesi, ha subito un'ulteriore modifica con l'art. 10 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, che ha introdotto i commi 13-*quater*, 13-*quinquies* e 13-*sexies* e 13-*septies*, mutando il previgente sistema di remunerazione ad "aggio" con quello "a rimborso". Il comma 13-*quater* ha modificato il regime della remunerazione dell'Agente della riscossione, prevedendo la sostituzione del sistema ad "aggio" con l'attribuzione di un rimborso dei costi fissi risultanti dal bilancio certificato. Tuttavia, sino all'entrata in vigore dei provvedimenti attuativi della nuova disciplina, non ancora predisposti, ai sensi del comma 13-*sexies*, resta *ferma* l'antecedente *disciplina in materia di remunerazione* degli agenti della riscossione, recata dall'art. 17 citato, nella sua antecedente formulazione.

[30] Ai sensi della legge 28 febbraio 2008, n. 31, la competenza alla trattazione delle istanze di rateazione delle cartelle di pagamento è stata trasferita all'Agente della riscossione.

hanno disposto la proroga della dilazione (in 221 casi con rata variabile), per complessivi 18,9 milioni. L'Agente ha comunicato, altresì, di avere accolto 40.345 istanze di maggiori rateazioni[31], per complessivi 599 milioni, a fronte dei 48.179 provvedimenti dell'esercizio 2012, per un ammontare di 790 milioni.

Alla contrazione dei versamenti è da ricondurre, altresì, l'accresciuto numero degli sgravi emessi, pari a 122.335 provvedimenti, a fronte degli 81.421 sgravi dell'esercizio 2012, nonché ai 1.095 provvedimenti di sospensione legale della riscossione per un importo complessivo di 111,7 milioni.

Tabella n.3 . Maggiori rateazioni anno 2013. *(in euro)*

Sede	Istanze accolte	Carico rateizzato	Istanze non accolte o revocate	Carico istanze revocate	Riscossioni 2013
Agrigento	3.285	31.829.649	8.354	123.247.411	15.201.614
Caltanissetta	2.150	34.015.635	4.440	77.408.734	10.449.592
Catania	7.604	141.085.111	20.449	609.142.169	53.028.681
Enna	842	12.700.029	1.820	40.154.114	5.998.995
Messina	5.941	96.808.691	12.839	338.181.918	38.210.911
Palermo	9.724	144.419.713	20.981	505.648.742	57.980.815
Ragusa	3.311	42.399.199	4.622	84.365.445	16.024.250
Siracusa	3.537	50.318.967	8.385	227.943.051	19.026.192
Trapani	3.951	45.569.396	7.531	121.014.930	18.234.302
Totale Sicilia	**40.345**	**599.146.395**	**89.421**	**2.127.106.518**	**234.155.354**

Fonte: Riscossione Sicilia S.p.a.

Come si evince dal precedente prospetto, sono state conseguite riscossioni per 234 milioni di euro, in ragione del 39,1 per cento del carico rateizzato, pari a 599 milioni; tuttavia, il dato deve essere valutato tenendo conto, anche, dell'ammontare del carico non riscosso, soggetto a maggiori rateazioni o dilazioni, per le quali sono intervenute decadenze o revoche dei provvedimenti agevolativi, pari a complessivi 2.127 milioni: pertanto, il carico globale oggetto di provvedimenti agevolativi, per complessivi 2.726 milioni, registra l' 8,5 per cento di riscossioni.

Ciò induce a ritenere che il fenomeno possa trovare la propria causa, in parte, nell'impossibilità dei debitori ad assolvere ai pagamenti nonostante i provvedimenti di maggiore dilazione, e in parte, nella tendenza dei contribuenti ad avvalersi di tutti gli strumenti offerti dalla legislazione per ritardare le procedure esecutive.

[31] Prevista dall'art.10, commi 13 *bis* e 13 *ter* del decreto- legge n. 201 del 2011, nonché dall'art. 1, commi 2 e 3 del decreto- legge n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile, n.44.

Al riguardo, il legislatore è nuovamente intervenuto nel 2013 in materia, introducendo una ulteriore forma di "rateizzazione straordinaria"[32], i cui effetti, tuttavia, avranno ripercussioni sull'attività di riscossione nei prossimi anni.

L'Agenzia delle Entrate[33] ha svolto il proprio compito istituzionale di contrasto ai fenomeni dell'evasione tributaria attraverso azioni mirate, volte a presidiare i processi lavorativi connessi alle varie fasi che caratterizzano il procedimento di riscossione, poste in essere attraverso segnalazioni ai vari ambiti, che si sono prontamente adeguati per il recupero del credito.

Nel corso del 2012, attraverso il monitoraggio informatico delle procedure esecutive poste in essere dall'Agente della riscossione, la Direzione regionale dell'Agenzia ha provveduto ad effettuare 62 segnalazioni di azioni mirate alla riscossione, trasmesse tutte all'Assessorato regionale dell'economia, che hanno riguardato l'attivazione di 13 iscrizioni di ipoteca, 38 espropriazioni immobiliari, 25 pignoramenti presso terzi, 4 interventi in procedura esecutiva promossi da terzi, 11 azioni revocatorie e 9 indagini finanziarie. L'efficacia delle predette segnalazioni ha già prodotto versamenti per 7,5 milioni di euro. Anche le Direzioni provinciali dell'Agenzia hanno intensificato le "azioni mirate" con 316 segnalazioni all'Agente della riscossione (193 nel 2012), 61 indagini finanziarie (30 nel 2012) e 12 denunce all'autorità giudiziaria ordinaria per il reato di cui all'art. 11 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n.74 (sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte) nonché 63 misure cautelari giudiziali (33 nel 2012).

Le cause che, negli ultimi anni, hanno prodotto una sempre più marcata contrazione delle riscossioni da ruolo sono da ricondurre ad una molteplicità di fattori, che aggravano la debolezza del tessuto economico sul quale incidono le procedure esattive dei crediti: da una parte, le disposizioni normative finalizzate ad agevolare i contribuenti in

[32]L'art. 52, commi da 1 a 3, del decreto legge n. 69 del 2013 ed il relativo decreto attuativo, adottato il 6 novembre 2013, hanno disciplinato la "rateizzazione straordinaria" delle somme iscritte a ruolo,integrando l'art. 19 del DPR n. 602 del 1973. Le richiamate disposizioni prevedono un innalzamento, da due a otto, del numero delle rate non pagate, anche non consecutivamente, necessario per determinare la decadenza dal beneficio della dilazione e introducono la possibilità per i contribuenti, in caso di comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica, per ragioni estranee alla propria responsabilità, di chiedere la concessione di un piano di rateazione di 120 rate mensili, anche in proroga del piano "ordinario" di 72 rate, in precedenza ottenuto ai sensi del citato art. 19. Detto piano straordinario può essere prorogato una sola volta (come previsto per quello ordinario) in ulteriori 72 o 120 rate. Sempre con il citato art. 52 è stata innalzata a 120 mila euro la soglia di debito per procedere ad espropriazione immobiliare, se l'immobile interessato è adibito ad abituale residenza del debitore. L'espropriazione può essere avviata se è stata iscritta ipoteca e sono decorsi almeno sei mesi dall'iscrizione senza che il debito sia stato estinto. Inoltre, è stato introdotto il divieto di iscrivere il fermo amministrativo sui beni indispensabili all'attività di impresa e di avviare procedure cautelari nel caso di concessione di un piano di ammortamento del debito.

[33] 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 nei confronti dell'Agente della riscossione (dal 1° settembre 2012 "Riscossione Sicilia S.p.a.").

difficoltà finanziarie (maggiori dilazioni del credito, limiti alla pignorabilità di stipendi e salari, limiti all'iscrizione di ipoteca), hanno, di fatto, comportato un rallentamento dell'andamento della riscossione e, dall'altra, la costituita società *in house,* "Riscossione Sicilia S.p.a.", non ha ancora prodotto l'auspicato miglioramento nel sistema dell'acquisizione delle entrate, sia per la precarietà della situazione finanziaria complessiva, che per difficoltà legate al conseguimento di *standards* di maggiore efficienza gestionale.

Nella relazione dello scorso anno, queste Sezioni riunite avevano già illustrato alcune importanti modifiche normative che, sin dal 2012, hanno interessato il sistema della riscossione, quali: 1) la rateazione del carico tributario; 2) il differimento del termine per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità; 3) l'annullamento dei crediti dei ruoli *ante* riforma del 1999; 4) la riforma del sistema di remunerazione dell'agente della riscossione. Pertanto, con riferimento a tali disposizioni si rinvia integralmente alla trattazione contenuta nella relazione sul rendiconto generale del 2012.

Nel corso dell'esercizio 2013, hanno trovato applicazione, inoltre, nuove disposizioni normative, finalizzate ad operare una rimodulazione dei tempi della riscossione coattiva in funzione della posizione del contribuente e delle criticità connesse all'attuale congiuntura economica. La legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha introdotto all'art. 1, commi da 537 a 544, con effetto dal primo gennaio 2013, una innovativa forma di "sospensione della riscossione ad iniziativa del debitore", attivata mediante comunicazione, anche telematica, all'Agente della riscossione, al ricorrere della presenza di una causa che comporti la non esigibilità del credito contenuto nella cartella esattoriale (per intervenuta prescrizione, decadenza o sgravio emesso dall'ente creditore, per pagamento già effettuato, *et similia)*; tale richiesta, che il contribuente ha l'onere di documentare, instaura il correlativo obbligo per l'ente creditore di esaminare la posizione del debitore entro sessanta giorni, fornendone comunicazione all'interessato ed all'Agente della riscossione, qualora la documentazione prodotta sia ritenuta insufficiente per la concessione dello sgravio.

Il comma 540, dell'art. 1, della legge citata prevede che, trascorsi infruttuosamente duecentoventi giorni dalla presentazione dell'istanza del debitore, le partite indicate nella dichiarazione siano "annullate di diritto" ed il concessionario debba intendersi automaticamente discaricato dei relativi ruoli.

Trattasi, invero, di una particolare fattispecie di "sospensione legale" che opera in base alla mera iniziativa del debitore, prescindendo dai presupposti del *fumus boni iuris* e del

periculum in mora. La nuova sospensione legale di 220 giorni, idonea a sospendere immediatamente "ogni ulteriore iniziativa finalizzata alla riscossione delle somme iscritte a ruolo o affidate" si differenzia, per la sua più ampia portata, da quella di 180 giorni già introdotta dall'art. 29, comma1, lettera *b)* del decreto- legge n. 78 del 2010, che opera con esclusivo riferimento agli atti esecutivi, facendo salva ogni iniziativa cautelare o conservativa e che non coinvolge l'ente creditore.

Tabella n. 4. Sospensione legale della riscossione.

Fattispecie di sospensione legale	***Riferimento normativo***	***Durata***	***Decorrenza***
Ad istanza del contribuente	Art. 1, commi da 537 a 540, legge 24 dicembre 2012. n.228 (L. stabilità)	220 giorni	Dalla data di presentazione della dichiarazione del debitore al concessionario della riscossione.
Per riscossione coattiva di debiti fino a 1000 euro	Art. 1, comma 544, legge di stabilità citata.	120 giorni	Dall'invio al debitore, da parte del concessionario della riscossione, della comunicazione contenente il dettaglio delle iscrizioni a ruolo.
Per "accertamenti esecutivi"	Art. 29 decreto-legge n. 78 del 2010 e succ. mod. e int.	180 giorni	Da affidamento carico all'Agente della riscossione

Fonte: Agenzia delle Entrate – Direzione regionale della Sicilia.

In proposito, queste Sezioni riunite sottolineano che l'applicazione di tale istituto dovrà comportare la massima sinergia in ordine al rispetto dei termini, sia da parte dell'Agente della riscossione che da parte dell'Ente creditore, al fine di evitare di incorrere nell'annullamento automatico del credito, dando luogo a fattispecie di danno erariale.

Da quanto sopra esposto emerge che il quadro normativo vigente in materia di riscossione coattiva è stato caratterizzato, negli ultimi anni, da una tendenza a modificare i tempi, le modalità e le garanzie del procedimento di acquisizione delle entrate incritte a ruolo, per andare incontro alle esigenze dei debitori, in funzione delle criticità connesse all'attuale congiuntura economica; ciò, nella prospettiva di un miglioramento complessivo dei rapporti tra fisco e contribuente.

Il legislatore è intervenuto, altresì, con una serie di disposizioni volte a realizzare lo snellimento del sistema previgente, prevedendo nuove forme di gestione dell'attività di riscossione attraverso la creazione di società pubbliche dotate di una maggiore dinamicità d'azione, idonea a conferire incisività alle procedure di riscossione coattiva.

Nella Regione siciliana, la legge regionale 22 dicembre 2005, n. 19 ha previsto, in luogo del Concessionario della riscossione, l'istituzione di una società, denominata

" Riscossione Sicilia S.p.a.", costituita il 6 aprile 2006 con un capitale sociale composto dalla Regione per il 36 per cento, dall'Agenzia delle Entrate per il 24 per cento e dalla banca Monte dei Paschi di Siena per il restante 40 per cento.

Nel 2010 il socio privato Monte dei Paschi di Siena ha ceduto il pacchetto azionario alla Regione[34], per consentire a quest'ultima la partecipazione nel capitale sociale nella misura del 60 per cento - quota detenuta a tutto il 31 dicembre 2011 - rimanendo la restante parte all'altro socio pubblico.

L'Assessore regionale dell'economia, con proprio decreto del 28 settembre 2011, ha posto, quale obiettivo prioritario, la concentrazione della gestione del servizio regionale della riscossione in capo ad un unico soggetto, individuato nella "Serit Sicilia S.p.a.", mediante una procedura di c.d. "fusione per incorporazione inversa".

Quest'ultima operazione è stata attuata in data 18 luglio 2012 ed è divenuta operativa il successivo 1° settembre 2012, a seguito della quale la Regione ha acquisito il 90 per cento della partecipazione azionaria per un valore nominale pari a 9.360 milioni di euro; la restante partecipazione del 10 per cento è stata acquisita da Equitalia S.p.a.

La società risultante dalla predetta fusione inversa ha assunto la denominazione di "Riscossione Sicilia S.p.a."

A seguito dell'azzeramento del capitale sociale per la copertura delle perdite, in data 28 febbraio 2013 la Regione ha provveduto alla ricapitalizzazione della Società per 10.400 milioni e, pertanto, al 31 dicembre 2013, il capitale sociale risulta detenuto dalla Regione siciliana per nominali euro 10.388 milioni, corrispondenti ad una partecipazione del 99,88 per cento e per nominali 12 milioni, pari ad una partecipazione di 0,12 per cento, da parte di Equitalia S.p.a.[35]

Da quanto sopra esposto emerge il quadro di estrema difficoltà finanziaria in cui versa l'Agente della riscossione in Sicilia, la cui gestione risulta costantemente monitorata

[34] Nel rispetto di quanto previsto dal citato art. 3 della legge n. 203 del 2005.

[35] E' da segnalare che la legge regionale n. 11 del 6 maggio 2014, all'art. 2, rubricato *"Anticipazione finanziaria a Riscossione Sicilia S.p.a."* ha previsto che:

1. Nelle more dell'attuazione della riforma del sistema di remunerazione dell'attività di riscossione, ai sensi dell'art.17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n.112, al fine di garantire il servizio pubblico di riscossione nel territorio della Regione siciliana, l'Assessorato regionale dell'economia – Dipartimento Finanze e credito – è autorizzato a trasferire, a titolo di anticipazione finanziaria, a Riscossione Sicilia S.p.a, l'importo massimo di 40.000 migliaia di euro, da rimborsare entro il 31 dicembre 2014.
2. In caso di riconoscimento da parte della Regione nel corso del 2014 del credito vantato da Riscossione Sicilia S.p.a. nei confronti della medesima, ai sensi del summenzionato articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile1999, n.112, Riscossione Sicilia può compensare, in tutto o in parte, il debito di cui al comma precedente, in misura equivalente agli eventuali crediti riconosciuti in bilancio da parte della Regione.
3. Le somme di cui al presente articolo sono destinate per almeno il 75 per cento, da Riscossione Sicilia S.p.a., alla riduzione del debito verso i fornitori maturato alla data del 31 dicembre 2012.

dal Dipartimento finanze e credito dell'Assessorato regionale dell'economia, che, nel corso del 2013, ha presidiato in modo puntuale tutte le criticità gestionali che compromettono la possibilità di conseguire l'equilibrio di bilancio.

In particolare, tra gli obiettivi strategici individuati nella convenzione triennale, stipulata con "Riscossione Sicilia S.p.a." il 13 novembre 2012, si è data priorità all'*Aggiornamento del sistema di controllo interno,* con il quale è stato posto alla Società il compito di garantire, attraverso il potenziamento del sistema di *auditing* interno, la correttezza, legittimità e regolarità dell'attività amministrativa demandata. L'obiettivo stenta a tradursi in azioni concrete per la segnalata carenza di personale idoneo a tale compito, da coniugarsi con i divieti normativi di nuove assunzioni e con l'altro, prioritario, obiettivo della riduzione dei costi di gestione.

L'Assessorato dell'economia ha ribadito, altresì, la necessità di garantire l'incremento dell'efficacia e dei volumi della riscossione dai ruoli e dagli accertamenti esecutivi, tenuto conto della contrazione del 20 per cento delle riscossioni e, quindi, dei riversamenti, rispetto al 2012.

In particolare, l'anzidetto Assessorato, ha puntualizzato che l'obiettivo sotteso al servizio pubblico affidato a "Riscossione Sicilia S.p.a." è dato dal miglioramento del livello delle riscossioni, da perseguire ponendo in essere tutte le strategie idonee a conseguire l'effettivo pagamento dei debiti tributari, al fine di evitare che l'attività dell'Agente della riscossione si limitasse a quegli adempimenti strettamente necessari a documentare l'inesigibilità del quote in carico[36], facendo, in tal modo, prevalere atteggiamenti derivanti dalla mentalità privatistica propria delle precedenti gestioni di tipo concessorio, consistenti nel dare priorità agli interessi aziendali.

Al riguardo, la Società ha segnalato di aver istituito, in base al nuovo organigramma adottato il 25 novembre 2013, un Ufficio "adeguatamente presidiato con compiti specifici relativi all'analisi delle posizioni in debito, delle procedure cautelari ed esecutive, nonché delle morosità rilevanti" con il precipuo compito di ottimizzare l'azione di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, ponendo in essere azioni mirate differenziate, anche, in relazione al profilo del contribuente.

Tabella n. 5. Riduzione dei costi operata da Riscossione Sicilia S.p.a. *(in euro)*

Descrizione	Costi al 31 dicembre 2012	Costi al 31 dicembre 2013	Differenza assoluta	%
Spese per il personale	48.261.849	42.742.954	-5.518.895	-11 %
Spese per servizi professionali	3.214.972	3.997.119	782.147	24 %
Spese per consumi e varie d'ufficio	25.020.694	15.540.858	-9.479.836	-38 %
Spese per servizi non professionali	10.868.176	9.088.009	-1.780.167	-16 %
Spese per godimento beni di terzi	4.152.794	3.594.827	-557.967	-13 %
Imposte indirette e tasse	3.191.048	1.300.279	-1.890.769	-59 %
Totale spese amministrative	**94.709.533**	**76.264.046**	**-18.445.487**	**-19 %**

Fonte: tabella fornita da "Riscossione Sicilia S.p.a."

Infine, l'obiettivo del contenimento dei costi di gestione, secondo quanto comunicato dalla Società ed illustrato nella tabella n.5, ha prodotto risparmi contenuti nel 19 per cento delle spese per il funzionamento (pari al 18 per cento se si escludono le imposte, che sono previste *ex lege* e non sono rimodulabili), illustrati nel seguente prospetto.

Ad avviso di queste Sezioni riunite, sono necessari interventi di riorganizzazione certamente più incisivi di quelli sinora adottati, tenuto conto della circostanza che la revisione della spesa deve incidere non solo sui "costi amministrativi" ma su tutti i costi di gestione.

3. I residui attivi

I residui attivi, che al 1° gennaio 2013 ammontavano a 15.002 milioni di euro, alla chiusura dell'esercizio finanziario ammontano a 15.219 milioni, con un incremento, al 2012, di 217 milioni (1,45 %). Di tale importo, 11.008 milioni sono costituiti da residui provenienti da anni precedenti, mentre si registra un incremento di quelli di nuova formazione, pari a 4.211 milioni rispetto ai 2.152 milioni dell'esercizio 2012.

Contribuisce all'aumento dei residui di nuova formazione l'accertamento di 372.999.900 euro per l'accensione di un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti, non erogato dall'istituto finanziatore nel corso dell'esercizio.

11. Cfr. relazioni di monitoraggio prot. 9836 del 16 luglio, n. 10984 del 9 agosto, n. 16755 del 25 novembre, n. 18435 del 23 dicembre, n.18553 del 24 dicembre 2013 nonché n. 7510 del 27 maggio 2014.

La tabella seguente illustra l'andamento complessivo dei residui attivi nel periodo 2008 – 2013.

Tabella n. 1. Andamento dei residui attivi. *(in milioni di euro)*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Residui attivi al 1/1	**13.370**	**13.500**	**15.121**	**15.372**	**15.730**	**15.002**
Nuova formazione	1.513	4.064	2.180	1.665	2.152	4.211
Variazioni	75	-807	-260	-127	57	-1.066
Riscossioni	-1.458	-1.636	-1.770	-1.180	-2.937	-2.928
Residui attivi al 31/12	**13.500**	**15.121**	**15.372**	**15.730**	**15.002**	**15.219**
Parte corrente	8.557	7.890	7.824	8.059	8.223	7.713
Conto capitale	4.404	7.331	7.382	7.368	6.778	7.132
Debito	639	0	166	303	0	373
Riscossioni/stock	**11%**	**12%**	**12%**	**8%**	**19%**	**20%**

Fonte: Assessorato all'Economia – Relazione al rendiconto generale.

L'elevato ammontare dei residui attivi, anche nel consuntivo del 2013, si riferisce a valori la cui formazione è antecedente all'anno 2001 in quanto il legislatore regionale[37], al fine di impedire la generazione di nuovi residui attivi di natura tributaria, ha imposto che, a far data dall'esercizio 2001, gli accertamenti dei cespiti tributari fossero pari a quanto versato nelle casse regionali, prevedendo, in altri termini, una contabilizzazione per cassa. Va, d'altronde, considerato che la natura dei suddetti residui incide sulla possibilità di eliminazione, da parte della Regione, delle corrispondenti poste iscritte in bilancio: ciò vale, in particolare, per i 3.601 milioni di euro relativi ad entrate tributarie erariali, per le quali la gestione dei cespiti è affidata all'Amministrazione finanziaria e la cui concreta cancellazione consegue all'espletamento della complessa procedura della dichiarazione di inesigibilità delle partite creditorie da riscuotere.

In ordine ai residui attivi relativi alle entrate proprie della Regione, nel corso dell'anno 2014, l'Amministrazione ha provveduto ad effettuare[38], ai sensi del comma 1, articolo 3, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, l'eliminazione dalle scritture contabili di residui attivi per un ammontare di euro 1.022.360,13; tenendo conto, anche, dell'eliminazione di partite creditorie attive operate dai vari Dipartimenti, nel corso del

[37] Con l'art. 29 della legge regionale 23 dicembre 2002 n. 23, è stato modificato il comma 10 della legge di contabilità 8 luglio 1977, n.47, in forza del quale per le entrate tributarie erariali gli accertamenti in entrata coincidono con quanto versato nelle casse regionali.

2013 la consistenza dei residui attivi ha registrato variazioni in diminuzione per complessivi 1.066 milioni di euro, di cui 1.046 in conto capitale e 19,9 di parte corrente.

Il rendiconto dell'esercizio 2013 presenta la seguente classificazione dei residui:

Tabella n. 2: classificazione dei residui.

Totale residui attivi al 31 dicembre 2013	*Euro* 15.219.061.415,03
somme rimaste da versare	*Euro* 649.464.654,46
somme rimaste da riscuotere certe	*Euro* 5.106.914.591,64
somme rimaste da riscuotere dilazionate	*Euro* 3.966.565.036,12
somme rimaste da riscuotere incerte	*Euro* 5.460.757.905,99
somme rimaste da riscuotere dubbie	*Euro* 35.199.383,99
somme rimaste da riscuotere inesigibili	*Euro* 159.842,83

Fonte: elaborazione da allegati al Rendiconto del 2013.

La problematica recata dalla presenza dell' ingente mole di residui attivi nel bilancio della Regione siciliana, formatisi anteriormente al 2001, ha costituito oggetto di puntuale analisi da parte delle Sezioni Riunite in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto generale, specialmente dal 2004 in poi, in relazione alla constatazione del progressivo depauperamento del fondo indisponibile di cui al capitolo 215713.[39] Quest'ultimo era destinato a fronteggiare la cancellazione per inesigibilità di crediti erariali vetusti che, al 31 dicembre 2000, per le sole categorie I, II e IV del Titolo I dell'Entrata, avevano la consistenza di attuali 4.308 milioni di euro.

Particolare allarme aveva suscitato, in sede di relazione al rendiconto generale della Regione per il 2011, la riduzione del predetto "fondo" a soli 259 milioni di euro, a fronte di uno *stock* di residui erariali pari a 3.362 milioni, al punto da indurre la Commissione Bilancio della Camera dei Deputati a chiedere, in data 26 luglio 2012, un'audizione alla Corte dei conti per chiarire, tra le altre criticità, anche quella dei residui attivi. Nel corso del 2012, il quadro innanzi delineato ha subito ulteriori modificazioni di segno negativo, atteso che, con l'assestamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2012[40], è stata apportata al capitolo 215713, relativo al fondo in questione, una variazione negativa di 273,6 milioni di euro che, di conseguenza, ha interamente azzerato la relativa dotazione finanziaria per lo stesso anno.

[38] Decreto del Ragioniere generale n.935 del 28 marzo 2014 allegato, ai sensi del comma 1, art. 3, legge regionale 28 gennaio 014, n. 5, al Rendiconto generale della Regione siciliana.
[39] Capitolo istituito con l'art. 3 della legge regionale 26 ottobre 2001, n.15.
[40] Cfr. legge regionale 10 agosto 2012, n.45.

La seguente tabella illustra la composizione dei residui attivi al 31 dicembre 2013, con riferimento alle singole tipologie di cespiti.

Tabella n. 3 – Residui attivi al 31 dicembre 2013.

(in euro)

Descrizione entrate	Importo residui attivi	Incidenza % sullo stock
Imposte erariali sul patrimonio e sul reddito	988.308.904,44	
Tasse e imposte erariali sugli affari	2.057.368.125,52	
Imposte erariali sui consuni e dogane	7.441.908,53	
Altri tributi propri	548.066.837,10	
Tributi	**3.601.185.775,59**	**23,6**
Vendita di beni e servizi	1.008.512,14	
Proventi speciali erariali	20.888,21	
Proventi erariali dei servizi pubblici minori	52.244.879,21	
Rendite patrimoniali e proventi del demanio	11.227.408,58	
Altre entrate erariali extratributarie	1.970.374.876,61	
Recuperi e rimborsi	275.434.871,65	
Partite che si compensano nella spesa	625.583.449,82	
Altre entrate correnti	**2.935.894.886,12**	**19,2**
Trasferimenti correnti	**1.076.377.232,24**	**7,8**
Totale residui entrate correnti	**7.713.457.894,05**	**50,6**
Vendita di beni immobili ed affrancazione di canoni	225.528,32	
Trasferimenti di capitali	7.088.582.166,31	
Rimborso di crediti e di anticipazioni	43.795.926,35	
Totale residui entrate c/ capitale	**7.132.603.620,98**	**46,8**
Mutui, prestiti obbligazionari e altre operazioni fin.	372.999.900,00	
Totale residui da accensione prestiti	**372.999.900,00**	**2,4**
Residui attivi al 31 dicembre 2012	**15.219.061.415,03**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti- Sezione di controllo della Regione siciliana – su dati del Rendiconto generale.

In sede di relazione al rendiconto dello scorso esercizio, la Corte, ancora una volta, non ha mancato di sottolineare l'estrema gravità dell'operazione di azzeramento della dotazione finanziaria del fondo di accantonamento dell'avanzo, in presenza di un ingente mole di residui vetusti, dei quali 3.574 milioni relativi a tributi erariali - iscritti in ruoli antecedenti alla riforma della riscossione, di cui alla legge n. 112 del 1999.

In tale contesto, le Sezioni riunite, in conformità all'insegnamento della Corte Costituzionale[41], hanno ravvisato nell'adeguata e congrua copertura del "fondo accantonamento avanzo" o di altro fondo avente funzione analoga, il percorso virtuoso per assicurare l'equilibrio di bilancio, nell'ipotesi di cancellazione di residui vetusti per i quali siano venute meno le ragioni del credito.

Questa Corte, infatti, in sede di decisione sul rendiconto del 2012 ha espresso una valutazione decisamente negativa circa l'adeguatezza della quantificazione operata sui fondi appostati in bilancio per sopperire al rischio della cancellazione dei residui, il cui impatto avrebbe potuto seriamente compromettere in futuro i complessivi equilibri di bilancio. Sono stati ritenuti, infatti, carenti a tale scopo sia la dotazione di 110 milioni di euro prevista nel bilancio dell'esercizio 2013 per il fondo di salvaguardia di cui all'art. 7, comma 2, della legge regionale n. 9 del 2013, sia quella di 150 milioni di euro per ciascuno degli esercizi 2014 e 2015 del "fondo destinato a fronteggiare gli effetti finanziari sui saldi di bilancio conseguenti all'eliminazione dei residui attivi cui non corrispondono crediti da riscuotere".

In tale sede, tuttavia, le Sezioni riunite hanno preso atto del contenuto della deliberazione n. 211 del 27 giugno 2013 con la quale la Giunta regionale ha approvato, in via d'urgenza, il disegno di legge di approvazione dell'assestamento del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2013, recante un'apposita manovra di recupero di risorse destinate ad incremento del fondo di cui al capitolo 215727.

La Corte ritiene di dover sottolineare, come già evidenziato in sede di relazione al rendiconto generale dello scorso anno, che un'ulteriore novità normativa contribuisce ad aggravare, nel 2013, il quadro innanzi delineato: infatti, l'articolo 1, comma 527, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha previsto che, a decorrere dal 1° luglio 2013, i crediti di importo fino a duemila euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, iscritti in ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, siano automaticamente annullati. Ai fini del conseguente discarico ed eliminazione dalle scritture

[41] Con la sentenza n. 138 del 2013, la Consulta, infatti, nel ribadire (v. sentenza n. 414 del 2004) che "il coordinamento della finanza pubblica, più che una materia, è una funzione che, in quanto comprende la finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato", stigmatizza la permanenza in bilancio e la relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi, soprattutto se di antica genesi e se la determinazione di questi è avvenuta in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza". "È opportuno sottolineare" - continua l'anzidetta sentenza - "come la prevenzione di pratiche contabili – ancorché formalizzate in atti di natura legislativa – suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico finanziari degli enti territoriali sia un obiettivo prioritario al centro dell'evoluzione legislativa determinatasi in materia".

patrimoniali dell'ente creditore, con decreto da emanarsi a cura del Ministero dell'economia e delle finanze, dovranno essere stabilite le modalità di trasmissione agli enti creditori interessati dell'elenco delle quote annullate e di rimborso agli agenti della riscossione delle relative spese per le procedure esecutive poste in essere.

Il successivo comma 528, poi, ha previsto che, per i crediti diversi da quelli di cui al comma 527, ovvero di importo superiore a duemila euro, iscritti in ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, esaurite le attività di competenza, l'agente della riscossione provveda a darne notizia all'ente creditore, anche in via telematica, con le modalità individuate nel predetto decreto ministeriale.

Il Dipartimento finanze e credito dell'Assessorato regionale dell'economia, al fine di ottenere una quantificazione – anche in termini generali – delle somme che andrebbero discaricate per effetto delle disposizioni sopra elencate, ha acquisito dalla società Riscossione Sicilia S.p.A. i seguenti dati contabili, relativi ai crediti erariali iscritti in ruoli pre-riforma:

1) i crediti erariali inferiori a 2000 euro (comma 527) ammontano a complessivi € 740.296.389 per i ruoli erariali ed € 9.288.904 per i ruoli regionali;

2) i crediti erariali superiori a 2000 euro (comma 528) ammontano a complessivi € 2.575.627.529.

Le disposizioni sopracitate non sono ancora operative in ordine alle modalità di discarico ed eliminazione dal bilancio, in quanto non risulta emanato il decreto attuativo del Ministero dell'economia, né le relative indicazioni circa le modalità di rimborso dei connessi oneri all'Agente della riscossione.

Tuttavia, allo stato attuale, ancorchè non si possa procedere alla concreta eliminazione dalle scritture contabili delle partite creditorie inferiori a duemila euro, è certo che per queste ultime la pretesa erariale risulta già annullata *ex lege.*

In altri termini, si è verificata, per espressa disposizione normativa, l'inesigibilità di partite creditorie che, tuttavia, risultano ancora iscritte tra i residui attivi "da riscuotere" nel rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2013.

Da quanto sopra esposto emerge urgente la necessità di appostare idonee risorse destinate a compensare la cancellazione di residui attivi per i quali, come espressamente previsto al comma 529 della legge citata, risulta inapplicabile la complessa procedura di discarico per inesigibilità prevista dagli artt. 19 e 20 del decreto legislativo n. 112 del 1999 e che, pertanto, sono destinati ad essere cancellati – anche cumulativamente - nel corso del

corrente anno o in quello successivo, con un impatto in termini finanziari che si aggira intorno ai 3.300 milioni di euro.

Risulta di tutta evidenza come la problematica dei residui attivi imponga la necessità di compensare - in un'ottica di mantenimento dell'equilibrio finanziario - la cancellazione dei suddetti crediti, appostando un "fondo" di congruo ammontare.

Il bilancio della Regione siciliana dispone dei seguenti fondi per far fronte al suindicato fenomeno:

1) il capitolo 215713 , *"Fondo corrispondente alla quota non utilizzabile del maggior avanzo accertato"*[42], a cui si è già fatto cenno, al 31 dicembre 2013 presenta una dotazione finanziaria pari a zero, che permane invariata anche nel bilancio di previsione dell'esercizio 2014 e nelle successive leggi intervenute, in quanto risulta iscritto "per memoria";

2) il capitolo 215727, *" Fondo destinato a fronteggiare gli effetti finanziari sui saldi di bilancio conseguenti all'eliminazione dei residui attivi cui non corrispondono crediti da riscuotere"*[43], recava una previsione iniziale di 5 milioni di euro per ciascuno degli esercizi 2010 e 2011 e di 70 milioni di euro per l'esercizio 2012.

Nel rendiconto del 2012 risultava stanziato l'importo di 70 milioni di euro, che ha costituito "economia" al 31 dicembre dell'esercizio. Nel 2013, con legge di bilancio n. 10 del 17 maggio 2013, anche questo capitolo risulta iscritto "per memoria".

Solamente in sede di assestamento di bilancio[44], per effetto dell'art.4, 3° comma, è stata apportata una variazione in aumento per complessivi 86 milioni di euro e, ai sensi dell'art. 5, 1° comma, un' ulteriore variazione per complessivi 37 milioni : la dotazione finanziaria complessiva del suddetto fondo, pertanto, al 31 dicembre 2013 ammonta a 123 milioni di euro.

Con la medesima legge è stato previsto, altresì, all'art. 6, 1° e 2° comma, che il fondo di cui al capitolo 215727 venisse incrementato del 50 per cento delle somme residue corrispondenti ai ribassi d'asta dei lavori finanziati dall'Amministrazione regionale con fondi propri[45], nonché del maggior gettito rispetto agli stanziamenti previsti in bilancio derivante dalla valorizzazione dei beni immobili della Regione e dei beni non strumentali degli Enti regionali.

[42] Istituito con l'art. 3 della legge regionale 15 del 2001.
[43] Istituito con l'art. 5 della legge regionale n. 11 del 2010.
[44] Cfr. legge regionale del 7 agosto 2013, n. 13.
[45] Cfr. art. 6, 28° comma, della legge regionale n. 12 del 2011.

Il rendiconto dell'esercizio 2013 non ha registrato i suddetti maggiori introiti e, pertanto, il fondo ha mantenuto la dotazione di 123 milioni di euro: inoltre, in assenza di strumenti giuridici idonei ad imprimere un vincolo di indisponibilità - anche per gli esercizi successivi - alle risorse stanziate nel predetto fondo per far fronte alla cancellazione dei residui attivi, l'intera somma al 31 dicembre 2013, ha costituito "economia";

3) il capitolo 215732, *" Fondo per la salvaguardia degli equilibri di bilancio"* [46], nel 2012 recava una dotazione finanziaria iniziale pari a complessivi 23 milioni di euro. Dal rendiconto approvato, a fine esercizio risulta per il suddetto capitolo una dotazione complessiva di 106 milioni di euro, che al 31 dicembre ha costituito "economia".

Tale fondo, tuttavia, secondo la previsione della legge istitutiva, essendo destinato unicamente alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, non aveva la medesima destinazione di quello del capitolo 215713.

Nell'esercizio 2013, con legge di bilancio n. 10 del 17 maggio 2013, il capitolo 215732 espone una complessiva dotazione finanziaria di 110 milioni di euro che, per ragioni analoghe a quanto già osservato con riferimento al fondo di cui al capitolo 215727, ha costituito "economia" al 31 dicembre 2013.

Con la legge di assestamento n. 13 del 7 agosto 2013, all'art. 5, comma 2°, è stato previsto che il predetto fondo possa essere destinato, altresì, a fronteggiare gli effetti finanziari sui saldi di bilancio conseguenti alla eliminazione dei residui attivi cui non corrispondono crediti da riscuotere.

Il seguente prospetto illustra la situazione contabile dei summenzionati fondi al 31 dicembre 2013:

[46] Istituito con l'art. 6 della legge regionale 1 giugno 2012, n. 33.

Tabella n. 4. Andamento dei "fondi" nel 2013.

.

Capitolo	Descrizione	2013	
		Stanziamento Aggiornato	**Riferimenti Normativi**
215713 *(per memoria)*	Fondo corrispondente alla quota non utilizzabile del maggior avanzo accertato	**0,00**	L.R. 15/2001, art.3 L.R. 21/2003, art.4,9 L.R.1/2006, art.13
215727	Fondo destinato a fronteggiare gli effetti finanziari sui saldi di bilancio conseguenti all'eliminazione dei residui attivi cui non corrispondono crediti da riscuotere.	**123.171.899,02**	L.R. 11/2010, st.5 L.R. 13/2013, art.4, comma 3 L.R.13/2013, art.5, comma 1 (L.R. 13/2013, art.6, comma 2)
215732	Fondo non utilizzabile destinati alla salvaguardia degli equilibri di bilancio	**110.000.000,00**	L.R. 33/2012, art.6 L.R. 9/2013, art.7, comma 2 L.R.13/2013, art.13, art.5, comma 1
Totale		**233.171.899,02**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti- Sezione di controllo per la Regione siciliana, su dati del Rendiconto

Complessivamente, nel corso dell'esercizio 2013 risulta una disponibilità sui fondi dei capitoli 215727 e 215732 pari a 233,2 milioni di euro, che costituisce il 31,1 per cento dell'importo dei residui attivi oggetto del comma 527 (comprendendo sia i tributi erariali che regionali) ed appena il 7 per cento se si includono i residui attivi di cui al comma 528 della legge n. 228 del 2012 citata.

Ciò premesso, queste Sezioni riunite non possono che evidenziare due aspetti della problematica, strettamente connessi al mantenimento degli equilibri di bilancio:

1) da una parte, l'entità complessiva della dotazione dei capitoli 215713-215727-215732 deve essere "congrua" in relazione all'ammontare dei crediti non più riscuotibili, come già formalmente rilevato;

2) dall'altra, la Corte ritiene che lo stanziamento dei suddetti fondi debba essere annualmente incrementato, secondo un piano pluriennale coerente con le previste cancellazioni di partite creditorie, al fine di non compromettere ulteriormente l'equilibrio di bilancio: infatti, la circostanza che i predetti fondi, annualmente stanziati ai summenzionati capitoli , costituiscano "economia" a fine esercizio, conferisce agli stessi la fisionomia degli ordinari "fondi rischi", tipici dei bilanci privati ed introdotti obbligatoriamente, nei bilanci pubblici degli enti territoriali, con il decreto legge 6 luglio

2012, n.95.[47] *La ratio* del fondo rischi, la cui entità è commisurata ad una percentuale dei crediti non riscossi, mira a salvaguardare l'equilibrio contabile nei limiti dell'esercizio preso in considerazione, nell'ipotesi di cancellazione di residui ultraquinquennali, secondo un meccanismo che esaurisce i propri effetti "assicurando" la tenuta dei conti pubblici sulla base di un giudizio prognostico circa l'esigibilità dei crediti stessi.

Del tutto differente si profila la problematica dei residui attivi della Regione siciliana per i quali, ad avviso di queste Sezioni riunite, non si è semplicemente in presenza del "rischio" della inesigibilità dei crediti, bensì è maturata la certezza, *ope legis*, del venir meno del diritto di credito, almeno per le tutte le partite contenute in ruoli resi esecutivi antecedentemente alla riforma del 1999, iscritte tra i residui attivi.

Pertanto, la Corte, come già riferito in sede di audizione presso la Commissione bilancio dell'A.R.S. [48], non ritiene utilmente percorribile l'indirizzo sin qui seguito dalla Regione, finalizzato ad apprestare risorse finanziarie nei fondi dei capitoli 215727 e 215732 con interventi limitati, congiunturali e circoscritti nell'ambito dell'esercizio (o in periodo temporale più ristretto, come accaduto nel 2013 ai fondi del capitolo 215732), con il conseguente accertamento dell'economia al 31 dicembre.

In tal senso, la copertura dei fondi iscritti al capitolo 215713, recante il vincolo di accantonamento dell'avanzo, offriva maggiori garanzie di intangibilità, quantomeno fino alla legge di approvazione del rendiconto, con la quale viene accertata l'entità dell'avanzo finanziario dell'esercizio relativo a fondi vincolati e liberi.

Invece, allo stato, in assenza dello strumento giuridico che consenta di apporre un vincolo di indisponibilità pluriennale agli stanziamenti dei capitoli 215727 e 215732, non potrà essere garantito, in una prospettiva di medio periodo, il graduale accumulo di risorse finanziarie necessario per far fronte alla cancellazione, sia dal conto del bilancio che dal conto del patrimonio, dei residui attivi inesigibili, secondo una sorta di "piano di rientro" dal disavanzo pari agli importi non coperti dal relativo fondo.

[47] Il DL è stato convertito dalla legge 7 agosto 2012, n.135. L'art 6, comma17, del citato decreto-legge ha previsto che: "*A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzinità superiore a cinque anni. Previo parere motivatodell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità.*"

[48] Tenutasi in data 10 giugno 2014.

In tal senso, anche la Corte costituzionale[49] ha ribadito che la recente codificazione dei principi contabili degli enti territoriali[50] comporta che "L'accantonamento al fondo svalutazione crediti non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nell'avanzo di amministrazione come quota vincolata. In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo svalutazione crediti complessivamente accantonato nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso".

Peraltro, la Consulta ha anche fornito indicazioni sulle modalità di quantificazione del suddetto fondo stabilendo che "l'importo complessivo del fondo è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi". Il ripristino del suddetto fondo risulta oltremodo necessario ove si consideri che il vincolo del pareggio del bilancio[51] deve intendersi come avente natura vincolante non solo a livello statale ma anche per gli enti territoriali.

A conferma delle criticità connesse alla natura temporanea e contingente dei "fondi" per la copertura dei residui attivi da cancellare che, per contro, hanno carattere permanente nell'ambito del bilancio regionale, queste Sezioni riunite hanno evidenziato, in sede della citata audizione alla Commissione bilancio dell'A.R.S., che dal bilancio di previsione dell'esercizio in corso non si rinviene alcuna inversione di tendenza rispetto all'indirizzo sinora consolidato.

Infatti, nell'esercizio 2014, per effetto della legge di bilancio n. 6 del 28 gennaio 2014, al capitolo 215727 attualmente risulta una dotazione finanziaria complessiva di competenza pari a 99,5 milioni di euro.

All'art. 4, 5° comma della legge di stabilità per il 2014 è previsto, altresì, che il suddetto fondo venga incrementato da: *a*) minori oneri che dovessero essere recati al

[49] Corte Costituzionale, sentenza n. 309 del 2012.

[50] Intervenuta a seguito dell'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e dell'art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 il quale, nel principio contabile n. 3.3, prescrive che «Sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale […]», precisando tuttavia che «Per tali crediti è effettuato un accantonamento al fondo di svalutazione crediti, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione. A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata "Accantonamento al fondo svalutazione crediti" il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)»

bilancio regionale quale effetto del minore concorso al risanamento della finanza pubblica per il triennio 2014-2016; *b*) da tutte le somme iscritte in bilancio che dovessero rendersi disponibili a seguito della non operatività delle relative previsioni di spesa, a qualsiasi titolo dichiarata; *c*) dagli eventuali risparmi che dovessero conseguire dalla applicazione per il triennio 2014-2016 dell'art. 2, 3° comma, della legge regionale n. 9 del 2013.

Il capitolo 215732, nell'esercizio 2014, con la legge di bilancio n. 6 del 28 gennaio 2014, risulta iscritto "per memoria" ed è, pertanto, privo di stanziamento.

La recente legge regionale n. 13 in data 11 giugno 2014 non ha recato modifiche alla dotazione finanziaria dei citati fondi.

Il Governo della Regione si è fatto carico della problematica sin qui esposta con la predisposizione del disegno di legge di assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014 che, all'art. 3 del testo proposto all'Assemblea parlamentare, ha introdotto alcune disposizioni riguardanti i residui attivi.

Il fondo iscritto al capitolo 215727 sarebbe incrementato dagli attuali 99,5 milioni di euro a complessivi 217,4 milioni, ovvero in misura inferiore del 6,7 per cento rispetto all'analogo stanziamento dell'esercizio 2013.

Tabella n. 5. Andamento dei "fondi" nel 2014.

Capitolo	Descrizione	2014		
		Stanziamento Aggiornato attuale	**Riferimenti Normativi**	**Proposta disegno di legge di assestamento**
215713 *(per memoria)*	Fondo corrispondente alla quota non utilizzabile del maggior avanzo accertato	**0,00**	L.R. 15/2001, art.3 L.R. 21/2003, art.4,9 L.R.1/2006, art.13	**0,00**
215727	Fondo destinato a fronteggiare gli effetti finanziari sui saldi di bilancio conseguenti all'eliminazione dei residui attivi cui non corrispondono crediti da riscuotere.	**99.500.000,00**	L.R. 5/2014, art.3, comma 13 L.R. 6/2014	**217.365.000,00**
215732 *(per memoria)*	Fondo non utilizzabile destinati alla salvaguardia degli equilibri di bilancio	**0,00**	L.R. 33/2012, art.6 L.R. 9/2013, art.7, comma 2 L.R.13/2013, art.13, art.5, comma 1	**0,00**
Totale		**99.500.000,00**		**217.365.000,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti- Sezione di controllo per la Regione siciliana, su dati del Rendiconto e dei disegni di legge.

[51] Introdotto con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 nel novellato art. 81, quarto comma della Costituzione, in coerenza anche con quanto disposto da accordi internazionali, quali il c.d. Fiscal compact, che impone il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese.

La novità più significativa consiste nell'anticipazione della cancellazione di parte dei residui attivi inesigibili e, segnatamente, dei residui erariali di vecchia formazione, sin dall'esercizio 2014, in misura pari alla consistenza del fondo del capitolo 215727, nelle more del previsto recepimento del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e delle modifiche all'esame del Governo in corso di approvazione.

In forza delle suddette disposizioni, gli enti territoriali sarebbero autorizzati a ripartire, nell'arco di un decennio, il disavanzo pari alla differenza tra la l'entità dei residui attivi cancellati e la dotazione finanziaria del fondo[52]. Nel bilancio della Regione, l'attualizzazione del disavanzo conseguente alla suddetta operazione di cancellazione dei residui, determinerebbe l'esigenza di far fronte a un saldo negativo annuale pari a 252 milioni, da appostare nel relativo fondo: ciò è quanto si evince dalla relazione tecnica di accompagnamento alla legge di assestamento.

Queste Sezioni riunite, allo stato degli atti, non possono che sottolineare la rilevanza della problematica e la complessità della soluzione predisposta dal Governo regionale, attualmente al vaglio dell'Assemblea parlamentare.

[52] Determinata tenendo conto dell'entità dei residui erariali inesigibili in rapporto alla media delle riscossioni nell'ultimo quinquennio.

CAPITOLO IV

LA GESTIONE DELLE SPESE

SOMMARIO: *1. Lo stato di previsione della spesa. Stanziamenti iniziali e definitivi – 2. Impegni e pagamenti. – 3. L'incidenza della spesa corrente e di quella in conto capitale. – 4. I principali indicatori finanziari della spesa. – 5. Analisi dei residui*

1. Lo stato di previsione della spesa. Stanziamenti iniziali e definitivi

Lo stato di previsione della spesa[1] presenta nell'esercizio 2013 stanziamenti iniziali, quantificati in 25.905 milioni di euro, così articolati:

DISAVANZO Finanziario	313.000.000,00
TITOLO I – spese correnti	15.909.055.000,00
TITOLO II – spese in conto capitale	9. 423.698.000,00
TITOLO III – spese per rimborso prestiti	259.432,000,00
TOTALE	25.905.185.000,00

L'insieme delle variazioni apportate con provvedimenti amministrativi e con la successiva manovra di assestamento[2] hanno prodotto scostamenti, pari a 3.753 milioni di euro, come si evince dal prospetto che segue:

DISAVANZO Finanziario	- 86.283.899,02
TITOLO I – spese correnti	2.652.095.067,84
TITOLO II – spese in conto capitale	1.187.263.671,81
TITOLO III – spese per rimborso prestiti	0,00
TOTALE	3.753.074.840,63

La variazione tra gli stanziamenti iniziali e quelli definitivi (Tabella 1) risulta pari al 12,6 per cento e, pertanto, in misura considerevolmente superiore rispetto a quella registrata nell'anno precedente (pari allo 0,3%).

[1] Legge regionale 15 maggio 2013, n. 10.
[2] Legge regionale 7 agosto 2013, n. 13.

Tabella 1 Variazioni stanziamenti iniziali/definitivi nel triennio 2011/2013 (milioni di euro)

Variazioni stanziamenti iniziali/definitivi nel triennio 2011/2013				
Anno	**Stanziamenti Iniziali**	**Stanziamenti Definitivi**	**Ammontare variazione**	**% Variazione**
2011	27.701,19	31.693,54	3.992,35	14,4
2012	26.266,86	26.349,33	82,47	0,3
2013	25.905,18	29.658,25	3.753,07	12,6

Fonte: Dati del Rendiconto della Regione siciliana - anni 2011/2013

Dal confronto tra gli stanziamenti iniziali della spesa del 2013 e quelli dell'esercizio precedente (Tabella 2) emerge un incremento del 5,5 per cento sul Titolo I (spese correnti), una diminuzione del 14 per cento per le spese in conto capitale ed un incremento, pari al 15,2 per cento per il rimborso prestiti.

Tabella 2 Analisi per titoli nel biennio 2012-2013 - Stanziamenti iniziali (milioni di euro)

Analisi per titoli nel biennio 2012-2013 - Stanziamenti iniziali			
	2012	**2013**	**% Variazione 2012-2013**
disavanzo		313,00	
Titolo I	15.081,48	15.909,06	5,5
Titolo II	10.960,07	9.423,70	-14
Titolo III	225,29	259,432	15,2
TOTALE	26.266,86	25.905,19	-1,4

Fonte: Dati del Rendiconto della Regione siciliana - anni 2012/2013

L'analisi delle variazioni tra gli stanziamenti iniziali e quelli definitivi (Tabella 3), distinti per titoli, mostra, rispetto all'anno precedente, significativi scostamenti in aumento per le spese correnti (+16,7%) e per quelle di parte capitale (+12,6%).

Tabella 3 Analisi per titoli nel biennio 2012-2013 - variazioni stanziamenti iniziali/definitivi (milioni di euro)

	2012		**%**	**2013**		**%**
	INIZIALI	**DEFINITIVI**		**INIZIALI**	**DEFINITIVI**	
disavanzo				313,00	226,71	-27,6
Titolo I	15.081,48	16.430,89	8,9	15.909,05	18.561,15	16,7
Titolo II	10.960,07	9.690,89	-11,5	9.423,69	10.610,96	12,6
Titolo III	225,29	227,54	1	259,43	259,43	0,0
TOTALE	26.266,86	26.349,33	0,3	25.905,17	29.658,25	14,5

Fonte: Dati del Rendiconto della Regione siciliana anni 2012/2013

Gli stanziamenti definitivi (Tabella 4) per le spese di parte corrente aumentano a 18.561 milioni di euro, con un significativo incremento (+13%) rispetto alla spesa dell'esercizio precedente, mentre quelli relativi alle spese in conto capitale ammontano a

10.610 milioni di euro, con una lieve variazione in aumento rispetto ai dati del 2012, ma con un cospicuo decremento rispetto al dato del 2011 (-28%).

Tabella 4 Analisi per titoli nel triennio 2011-2013 - Stanziamenti definitivi (milioni di euro)

STANZIAMENTI DEFINITIVI				
	2011	**2012**	**2013**	**% 2012-2013**
disavanzo			227	
Titolo I	16.609	16.431	18.561	13,0
Titolo II	14.834	9.691	10.611	9,5
Titolo III	251	228	259	14,0
TOTALE	31.694	26.349	29.658	12,6

Fonte: Dati del Rendiconto della Regione siciliana anni 2011/2013

Tuttavia, il valore dello stanziamento definitivo della spesa corrente deve essere depurato dell'accantonamento tributario per maggior concorso alla finanza pubblica, che ha inciso per un importo di 306,1 milioni di euro, portando l'incremento effettivo di tale voce di spesa rispetto al 2012 a 11,1 per cento.

Le spese per rimborso prestiti in termini assoluti non presentano significativi scostamenti.

2. Impegni e pagamenti

Le somme impegnate dalla Regione nel corso dell'esercizio 2013, pari a 18.449 milioni di euro, presentano una diminuzione dello 0,5 per cento circa rispetto all'anno precedente (18.536 milioni di euro), con un decremento in valore assoluto pari a 86,8 milioni di euro.

La Tabella 5 mette in evidenza l'andamento complessivo della spesa nell'anno 2013, distinta per Titoli, dallo stanziamento iniziale alle fasi degli impegni e dei pagamenti, ponendo in evidenza, peraltro, anche le variazioni percentuali rispetto ai dati registrati nel 2012.

Tabella 5 Evoluzione complessiva della spesa per titoli - anni 2012/2013 (milioni di euro)

	Stanziamento Iniziale		**%**	**Stanziamento Definitivo**		**%**	**Impegni**		**%**	**Pagamenti**		**%**
	2012	**2013**		**2012**	**2013**		**2012**	**2013**		**2012**	**2013**	
disavanzo		313,00			226,71							
Titolo I	15.081,48	15.909,05	5,49	16.430,89	18.561,15	13	15.446,53	16.419,13	6,3	10.175,89	11.996,96	17,9
Titolo II	10.960,07	9.423,70	-14	9.690,89	10.610,96	9,49	2.878,25	1.782,74	-38,1	1.239,95	911,57	-26,5
Titolo III	225,29	259,43	15,2	227,54	259,43	14	211,23	247,36	17,1	211,23	247,36	17,1
TOTALE	26.266,86	25.905,18	-1,4	26.349,33	29.658,25	12,6	18.536,02	18.449,23	-0,5	11.627,09	13.155,89	13,1

Fonte: Dati del Rendiconto della Regione siciliana anni 2012/2013

Le spese correnti impegnate nell'esercizio in esame sono pari a 16.419 milioni di euro, mentre nel 2012 ammontavano a 15.446 milioni di euro.

Le spese del Titolo II, invece, diminuiscono rispetto al 2012 da 2.878 milioni di euro a 1.782 milioni di euro, mentre quelle per rimborso prestiti, che risultavano impegnate per 211 milioni di euro nel precedente esercizio, nel 2013, ammontano a 247 milioni di euro.

L'analisi dei dati esposti nella Tabella 5 conferma la sostanziale difficoltà ad affrontare una concreta politica di riduzione della spesa corrente e mette in evidenza, di contro, la negativa e significativa riduzione degli investimenti a causa del decremento delle spese in conto capitale.

Infatti, le spese del Titolo I risultano in aumento, sia nella fase degli impegni che in quella dei pagamenti con un incremento del 17,9%, mentre le spese del Titolo II, per le quali risultano stanziamenti con valori stabili, sia per il 2012 che per il 2013 subiscono rilevanti decrementi nelle fasi degli impegni (- 38%) e dei pagamenti (- 26,5%).

Le spese del titolo III nell'anno 2013 mostrano, rispetto ai dati dell'esercizio precedente, un andamento sostanzialmente stabile.

3. L'incidenza della spesa corrente e di quella in conto capitale

L'analisi dei dati (Tabella 6) della spesa corrente sul totale delle spese permette di verificare come, nell'ultimo triennio, sia lievitata non solo la sua entità in valore assoluto ma anche la sua incidenza percentuale in rapporto a quella complessiva, con riguardo sia ai dati riferiti agli stanziamenti definitivi, sia a quelli relativi alle somme impegnate e pagate.

Tabella 6 Incidenza della spesa corrente e della spesa in conto capitale nel triennio 2011-2013

ANNO	Stanziamenti definitivi					Impegni					Pagamenti				
	Totale spesa	Spesa corrente	%	Spesa C/capitale	%	Totale spesa	Spesa corrente	%	Spesa C/capitale	%	Totale spesa	Spesa corrente	%	Spesa C/capitale	%
2011	31.693	16.609	52,4	14.834	46,8	19.558	15.584	79,7	3.780	19,3	16.576	13.818	83,4	2.566	15,5
2012	26.349	16.431	62,4	9.691	36,8	18.536	15.447	83,3	2.878	15,5	16.389	13.983	85,3	2.195	13,4
2013	29.658	18.561	62,6	10.611	35,8	18.449	16.419	89,0	1.783	9,7	18.477	16.355	88,5	1.875	10,1

Fonte: Dati del Rendiconto della Regione siciliana anni 2011/ 2013

Infatti, l'incidenza percentuale della spesa corrente, avuto riguardo alle previsioni definitive, risulta, nell'anno 2013, il valore più elevato dell'ultimo triennio rappresentando il 62,6 per cento delle somme stanziate, mentre i dati relativi agli anni precedenti mostrano valori leggermente inferiori (nel 2011 il 52,4% e nel 2012 il 62,4%).

Nell'anno 2013, le spese in conto capitale, viceversa, registrano il valore più basso dell'ultimo triennio, con un'incidenza percentuale pari al 35,8 per cento.

Tale valore risulta inferiore a quello degli anni precedenti, nei quali risultava pari al 46,8 per cento nell'anno 2011 e al 36,8 per cento nell'anno 2012.

Un andamento analogo si riscontra con riferimento ai dati relativi alla fase dell'impegno ed a quella del pagamento, nelle quali la spesa corrente evidenzia l'incidenza percentuale più elevata nel triennio.

Infatti tale incidenza, che era pari nel 2011 a 79,7 per cento e nel 2012 a 83,3 per cento, nel 2013 raggiunge il valore di 89 punti percentuali rispetto al dato complessivo della spesa impegnata.

In senso inverso, con riferimento alle somme impegnate, l'incidenza della spesa in conto capitale risulta sempre più ridotta in quanto, mentre nel 2011 mostrava un valore corrispondente al 19,3 per cento e nel 2012 al 15,5 per cento, nel decorso esercizio risulta pari al 9,7 per cento.

Nella fase dei pagamenti risultano valori simmetrici rispetto a quelli appena esaminati, dal momento che l'incidenza della spesa corrente, che registrava negli esercizi 2011 e 2012 rispettivamente valori percentuali di 83,4 e di 85,3, nel 2013 risulta pari a 88,5 per cento.

Il dato relativo alla spesa in conto capitale conferma anche in questa fase, nell'ultimo triennio, un andamento decrescente (nel 2011 il 15,5%, nel 2012 il 13,4% e nel 2013 il 10,1%).

L'analisi della spesa per titoli può anche essere compiuta in relazione alla provenienza delle risorse che alimentano le diverse categorie della spesa.

La spesa regionale può essere finanziata sia tramite risorse proprie come anche attraverso risorse extraregionali, quali quelle derivanti dai trasferimenti statali o dai finanziamenti comunitari.

Gli impegni per le spese correnti assorbono 89 punti percentuali delle risorse regionali, cioè 16.419 milioni di euro, mentre soltanto il 9,6 per cento delle suddette risorse alimenta le spese in conto capitale (1.782 milioni di euro).

Registrano un lieve incremento sia le spese per "consumi intermedi" (beni e servizi), che nel 2013 si attestano su un valore di 856 milioni di euro, sia quelle per "interessi passivi e redditi da capitale", pari a 314 milioni di euro.

Per quanto attiene i "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche", si registra un lieve decremento rispetto all'esercizio precedente in quanto la spesa da 10.187 milioni di euro si è ridotta a 9.631 milioni di euro con una diminuzione rispetto al 2012 del 5,46 per cento.

In definitiva, il rilevante volume complessivo delle spese correnti e la loro strutturale rigidità - correlata alle categorie specifiche che ne sono parte integrante, come quelle attinenti alle retribuzioni del personale, ai trasferimenti destinati al settore sanitario e agli enti locali - in assenza di incisive riforme strutturali nei predetti settori, pongono a serio rischio, per il futuro, il mantenimento dei necessari equilibri di bilancio.

L'analisi della spesa per aggregati economici (Tabella 7), nel raffronto con i dati riferiti all'anno precedente, consente di riscontrare variazioni significative, sia con riguardo alla spesa corrente, come anche per quella in conto capitale.

Tabella 7 Ripartizione della spesa per aggregato economico. Variazione percentuale rispetto all'esercizio precedente

Aggregato Economico	Stanziamento Definitivo		Variazione 2013/2012	Impegni		Variazione 2013/2012	Pagamenti Competenza		Variazione 2013/2012
	2012	2013		2012	2013		2012	2013	
disavanzo		226,71							
1) SPESE DI FUNZIONAMENTO	1.301,20	1.266,90	-2,6%	1.238,05	1.201,39	-3,0%	1.117,97	1.087,53	-2,7%
2) SPESE PER TRATT.DI QUIESCENZA E ALTRI TRATT. INTEGRATIVI O SOSTITUTIVI	670,17	682,58	1,9%	656,17	641,79	-2,2%	640,73	634,42	-1,0%
3) SPESE PER INTERVENTI DI PARTE CORRENTE	12.575,74	14.075,43	-0,02%	12.231,53	12.954,26	-0,08%	7.122,73	8.675,31	21,8%
4) SPESE PER ONERI DEL DEBITO PUBBLICO REGIONALE	351,95	352,60	0,2%	303,53	311,93	2,8%	303,38	311,83	2,8%
5) ONERI COMUNI RELATIVI A SPESE DI PARTE CORRENTE	1.531,83	2.183,64	42,6%	1.017,26	1.309,75	28,8%	991,08	1.287,87	29,9%
6) SPESE PER INVESTIMENTI	5.118,01	5.633,41	10,1%	2.662,17	1.500,23	-43,6%	1.067,78	831,87	-22,1%
7) ALTRE SPESE PER INTERVENTI IN CONTO CAPITALE	333,55	783,12	134,8%	165,44	228,33	38,0%	121,54	25,52	-79,0%
8) ONERI COMUNI RELATIVI A SPESE IN CONTO CAPITALE	4.239,34	4.194,43	-1,1%	50,64	54,19	7,0%	50,64	54,19	7,0%
9) SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	227,54	259,43	14,0%	211,24	247,36	17,1%	211,24	247,36	17,1%
TOTALE	26.349,33	29.658,25	12,6%	18.536,02	18.449,23	-0,5%	11.627,09	13.155,89	13,1%

Fonte: Dati del Rendiconto della Regione siciliana anni 2012/2013

In riferimento alla prima si registra un decremento delle "spese di funzionamento" che mostrano una lieve flessione nella fase degli stanziamenti definitivi (2,6%), in quella degli impegni (3%) e per i pagamenti (2,7%).

Le "spese per interventi di parte corrente", che comprendono anche quelle relative alla sanità regionale, mostrano dati quasi corrispondenti all'esercizio precedente, relativamente alla spesa stanziata ed a quella impegnata (-0,02% e -0,08%), mentre, per i pagamenti, si riscontra un significativo incremento che si quantifica nella misura del 21,8 per cento.

Le spese in conto capitale registrano innanzitutto la significativa diminuzione delle "spese per investimenti", che si evidenzia con il considerevole decremento di tale voce sia negli stanziamenti, sia nella fase degli impegni e dei pagamenti.

In particolare, pur risultando superiore la spesa stanziata, rispetto all'anno precedente, nella misura del 10,1 per cento, quella impegnata subisce un rilevante decremento del 43,6 per cento e quella effettivamente pagata diminuisce in misura pari al 22,1 per cento.

L'analisi dell'incidenza percentuale degli aggregati economici in rapporto alla spesa totale (Tabella 8) permette di evidenziare che l'aggregato più rilevante è costituito dalle "spese per interventi di parte corrente", dal momento che queste hanno un'incidenza pari al 47,5 per cento della spesa stanziata, al 70,2 per cento di quella impegnata e al 65,9 per cento di quella pagata nell'esercizio 2013.

Si deve altresì rilevare il decremento dell'incidenza delle "spese per investimenti" dal momento che la spesa stanziata risulta pari al 19 per cento (nell'anno 2012 era il 19,4%), i correlati impegni hanno un'incidenza di 8,1 per cento (nell'anno 2012 era il 14,4%), mentre i pagamenti rilevano nella percentuale del 6,3 (nell'anno 2012 era il 9,2%).

Tabella 8 Composizione della spesa per aggrgato economico - incidenza sul totale - Anni 2012 e 2013 (milioni di euro)

Anno	AGGREGATO ECONOMICO	Stanziamenti definitivi	% sul Totale	Impegni	% sul Totale	Pagamenti competenza	% sul Totale
2012	SPESE DI FUNZIONAMENTO	1.301,20	4,9	1.238,05	6,7	1.117,97	9,6
2012	SPESE PER TRATTAMENTI DI QUIESCENZA E ALTRI TRATTAMENTI INTEGRATIVI O SOSTITUTIVI	670,17	2,5	656,17	3,5	640,73	5,5
2012	SPESE PER INTERVENTI DI PARTE CORRENTE	12.575,74	47,7	12.231,53	66,0	7.122,73	61,3
2012	SPESE PER ONERI DEL DEBITO PUBBLICO REGIONALE	351,95	1,3	303,53	1,6	303,38	2,6
2012	ONERI COMUNI RELATIVI A SPESE DI PARTE CORRENTE	1.531,83	5,8	1.017,26	5,5	991,08	8,5
2012	SPESE PER INVESTIMENTI	5.118,01	19,4	2.662,17	14,4	1.067,78	9,2
2012	ALTRE SPESE PER INTERVENTI IN CONTO CAPITALE	333,55	1,3	165,44	0,9	121,54	1,0
2012	ONERI COMUNI RELATIVI A SPESE IN CONTO CAPITALE	4.239,34	16,1	50,64	0,3	50,64	0,4
2012	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	227,54	0,9	211,24	1,1	211,24	1,8
	TOTALE	**26.349,33**		**18.536,02**		**11.627,09**	
2013	**disavanzo finanziario**	**226,71**	**0,8**				
2013	SPESE DI FUNZIONAMENTO	1.266,90	4,3	1.201,39	6,5	1.087,53	8,3
2013	SPESE PER TRATTAMENTI DI QUIESCENZA E ALTRI TRATTAMENTI INTEGRATIVI O SOSTITUTIVI	682,58	2,3	641,79	3,5	634,42	4,8
2013	SPESE PER INTERVENTI DI PARTE CORRENTE	14.075,43	47,5	12.954,26	70,2	8.675,31	65,9
2013	SPESE PER ONERI DEL DEBITO PUBBLICO REGIONALE	352,60	1,2	311,93	1,7	311,83	2,4
2013	ONERI COMUNI RELATIVI A SPESE DI PARTE CORRENTE	2.183,64	7,4	1.309,75	7,1	1.287,87	9,8
2013	SPESE PER INVESTIMENTI	5.633,41	19,0	1.500,23	8,1	831,87	6,3
2013	ALTRE SPESE PER INTERVENTI IN CONTO CAPITALE	783,12	2,6	228,33	1,2	25,52	0,2
2013	ONERI COMUNI RELATIVI A SPESE IN CONTO CAPITALE	4.194,43	14,1	54,19	0,3	54,19	0,4
2013	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	259,43	0,9	247,36	1,3	247,36	1,9
	TOTALE	**29.658,25**		**18.449,23**		**13.155,89**	

Fonte: Dati del Rendiconto della Regione siciliana anni 2012/2013

Dall'analisi della spesa per categorie economiche (Tabella 9) emerge anche nel 2013 l'incidenza preponderante, tra le spese correnti, come riscontrato nei due anni precedenti, di tre categorie:

- i "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche", che assorbono il 52,2% delle somme impegnate ed il 45,8% dei pagamenti effettuati,

- i "redditi da lavoro dipendente", contrassegnati da impegni e pagamenti, rispettivamente pari all'8,7% e al 11,6% (nell'anno 2012 erano l' 8,8% ed il 13,4%),

- le "poste correttive e compensative", che registrano nella fase degli impegni un'incidenza pari al 18,6% e nella fase dei pagamenti un'incidenza pari al 23,2% (nell'anno 2012 erano pari al 10,9 % e al 7,9%). [3]

Tabella 9 Ripartizione per categorie delle spese finali e incidenza sul totale 2013 (milioni di euro)

Ripartizione per categorie delle spese finali e incidenza sul totale						
CATEGORIE	**Stanziamento Definitivo**	**Incid. %**	**Impegni**	**Incid. %**	**Pagamenti**	**Incid. %**
disavanzo finanziario	226,710	**0,8**				
Redditi di lavoro dipendente	1.675,078	5,6	1.597,372	8,7	1.522,006	11,6
Consumi intermedi	915,782	3,1	855,878	4,6	687,382	5,2
Imposte pagate sulla produzione	86,737	0,3	80,952	0,4	68,066	0,5
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	9.760,425	32,9	9.630,567	52,2	6.024,233	45,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali	417,012	1,4	167,792	0,9	101,880	0,8
Trasferimenti correnti a imprese	136,244	0,5	107,217	0,6	46,641	0,4
Trasferimenti correnti a estero	0,000	0,0	0,000	0,0	0,000	0,0
Risorse proprie CEE	0,000	0,0	0,000	0,0	0,000	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	355,627	1,2	314,450	1,7	314,436	2,4
Poste correttive e compensative	4.632,515	15,6	3.428,957	18,6	3.048,714	23,2
Ammortamenti	53,302	0,2	53,302	0,3	53,302	0,4
Altre uscite correnti	528,430	1,8	182,640	1,0	130,302	1,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.980,456	6,7	602,230	3,3	238,159	1,8
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	1.965,011	6,6	476,871	2,6	370,529	2,8
Contributi agli investimenti ad imprese	1.225,560	4,1	278,882	1,5	100,528	0,8
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali	32,413	0,1	18,603	0,1	11,909	0,1
Contributi agli investimenti a estero	0,000	0,0	0,000	0,0	0,000	0,0
Altri trasferimenti in conto capitale	5.284,857	17,8	283,490	1,5	69,284	0,5
Acquisizioni di attivita' finanziarie	122,665	0,4	122,665	0,7	121,165	0,9
Rimborso passivita' finanziarie	259,432	0,9	247,361	1,3	247,361	1,9
TOTALE	**29.658,256**	**100,0**	**18.449,229**	**100,0**	**13.155,897**	**100,0**

Fonte: Dati del Rendicontodella regione siciliana anno 2013

L'analisi delle spese in conto capitale mostra la maggiore rilevanza, in sede di stanziamenti definitivi, della categoria degli "altri trasferimenti in conto capitale", con un peso pari al 17,8 per cento, che diminuisce nelle fasi di impegno e pagamento, seguita

dalla categoria degli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni", con un'incidenza pari al 6,7 per cento.

Quest'ultima, peraltro, fa registrare l'influenza maggiore tra le spese in conto capitale nella fase dell'impegno (3,3%), come anche in quella del pagamento (1,8%), in linea con gli andamenti dell'esercizio precedente.

Più in dettaglio l'analisi con raffronto rispetto all'anno precedente delle variazioni delle spese correnti mette in evidenza come l'onere per i "redditi di lavoro dipendente" mostri un lievissimo decremento, dal momento che la spesa stanziata risulta inferiore nella misura di 1,9 per cento, la spesa impegnata presenta un decremento del 2,5 per cento e quella pagata si contrae nella percentuale di 1,9.

Nell'ambito di tale categoria si registra la riduzione degli stanziamenti definitivi della spesa (Tabella 9bis) per il personale in servizio (-4,2%) e di quella relativa ai contributi sociali (-4,8%), mentre risulta in aumento la spesa relativa al personale in quiescenza (+1,8%).

Tabella 9 bis - Riassunto secondo l'anali economica Categoria 1 della Spesa corrente

	stanziamenti definitivi			impegnato			pagamenti		
	2012	**2013**	var. %	**2012**	**2013**	var. %	**2012**	**2013**	var. %
Stipendi	682.342.516,20	656.595.291,14	-3,8%	656.743.047,63	639.017.809,58	-2,7%	648.837.430,72	634.745.172,65	-2,2%
trattamento accessorio personale	107.853.504,44	100.359.573,19	-6,9%	99.188.974,04	96.159.537,78	-3,1%	53.912.716,17	46.053.457,33	-14,6%
Altri compensi	1.527.500,00	1.235.465,15	-19,1%	881.461,42	939.173,64	6,5%	293.342,97	527.368,18	79,8%
Pensioni e altre indennità al personale in quiescenza	669.973.962,25	682.091.475,21	1,8%	656.150.436,42	641.789.394,05	-2,2%	640.718.234,01	634.419.980,73	-1,0%
Contributi sociali	246.540.233,26	234.746.774,06	-4,8%	225.628.054,11	219.435.404,18	-2,7%	208.977.156,44	206.229.424,48	-1,3%

Fonte: Dati del Rendiconto della Regione siciliana anno 2013

La spesa per "consumi intermedi" mette in evidenza una riduzione rispetto all'esercizio precedente, che si riscontra sia in sede di stanziamenti, come anche nella fase degli impegni e dei pagamenti, registrando una diminuzione in misura percentuale pari rispettivamente a 3,2, 1 e 15.

Anche i "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" presentano un andamento analogo rispetto al 2012, con riferimento sia agli stanziamenti, sia alle fasi dell'impegno e del pagamento della spesa (-5,8%, -5,4% e -7,2 %).

Per i "trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali" emerge, solo in sede di stanziamenti, un'inversione di tendenza positiva pari al 34 per cento, ma poi nelle fasi

[3] Le poste correttive e compensative comprendono le operazioni di rimborso delle imposte dirette ed indirette, i rimborsi dovuti ai dipendenti per effetto delle sentenze dell'autorità giudiziaria ed alcune regolarizzazioni contabili intervenute in corso di esercizio.

degli impegni e dei pagamenti si registrano percentuali negative pari al 19,6 per cento e al 6,3 per cento.

Per i "trasferimenti correnti ad imprese" appare netta un'inversione di tendenza, rispetto all'anno 2012, con variazioni in aumento sia negli stanziamenti, sia negli impegni e nei pagamenti (+40,1%, +75,2% e + 87,1%). Occorre rilevare tuttavia l'esigua entità dei valori in termini assoluti .

Con riferimento alla spesa in conto capitale, la categoria che ha maggiore rilevanza, quella degli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni", presenta un lieve decremento in sede di stanziamenti (-3%), che assume significatività nella fase dell'impegno (-38%) ed in quella del pagamento (43,2%).

Nel 2013, sempre rispetto all'anno precedente, la voce di spesa "contributi per gli investimenti alle amministrazioni pubbliche" registra un aumento degli stanziamenti pari all'86,2%, una riduzione degli impegni nella misura del 9,3% ed un incremento dei pagamenti del 29,3%.

I "contributi agli investimenti ad imprese" presentano un aumento sia degli stanziamenti (16,4%), che degli impegni (28%), mentre a livello di pagamenti si registra un deciso decremento pari al 26,3 per cento.

Gli "altri trasferimenti in conto capitale" mostrano un andamento decrescente con gli stanziamenti definitivi che diminuiscono, rispetto all'anno precedente, in lieve misura (0,6%), mentre presentano una forte riduzione gli impegni (65%) e i pagamenti che si contraggono del 75 per cento.

L'analisi della spesa sulla base delle funzioni obiettivo permette di valutare ulteriori elementi meritevoli di approfondimento.

Gli stanziamenti definitivi evidenziano, rispetto al 2012, un incremento complessivo pari 3.306 milioni di euro, con un aumento percentuale di quasi tutte le funzioni obiettivo.

Gli aumenti degli stanziamenti che incidono in modo più significativo sono quelli che riguardano le funzioni "servizi generali della pubblica amministrazione", pari a poco più di 1.190 milioni di euro (+13%), "sanità", che cresce in misura pari a 1.104 milioni di euro (+11%) e "affari economici", che aumenta di 1.138 milioni di euro (+31%).

Anche le funzioni "istruzione" e "protezione sociale" presentano incrementi di stanziamento, mentre quelle "interventi a favore della finanza locale" e "protezione

dell'ambiente" presentano un decremento degli stanziamenti pari a circa 425 milioni di euro.

L'aumento delle somme impegnate rileva in misura più contenuta dal momento che, rispetto a quelle dell'esercizio precedente, risulta nel complesso di poco superiore a 1.107 milioni di euro.

La funzione obiettivo che registra, rispetto al 2012, la riduzione più rilevante è quella "affari economici" per la quale gli impegni di spesa sono diminuiti di 497 milioni di euro.

Un'ulteriore riduzione significativa delle somme impegnate riguarda la funzione "protezione sociale" che, infatti, subisce un decremento degli impegni di circa 123 milioni di euro.

Anche per gli impegni l'unica funzione che registra un incremento è la funzione "sanità" per la quale risultano somme impegnate in misura superiore a 1.107 milioni di euro rispetto al 2012.

Il dato relativo ai pagamenti evidenzia, rispetto all'anno passato, un incremento quantificabile complessivamente in 1.529 milioni di euro.

E' interessante rilevare, relativamente alla classificazione delle spese per funzioni obiettivo, la crescente incidenza della funzione "sanità" rispetto all'ammontare complessivo della spesa stanziata, impegnata e pagata.

Infatti, nel 2012 la spesa stanziata per la sanità era pari al 38 per cento della spesa complessiva, al 54 per cento della spesa impegnata e al 52 per cento della spesa pagata, mentre la stessa nel 2013 fa registrare un'incidenza pari al 38 per cento della spesa stanziata, al 60 per cento della spesa impegnata e al 56 per cento della spesa pagata.

4. I principali indicatori finanziari della spesa

La Tabella 10 illustra i dati relativi ai principali indicatori finanziari della spesa[4].

Tabella 10 Indicatori finanziari delle spese - Variazioni nel triennio

	Esercizio 2011			Esercizio 2012			Esercizio 2013		
	Titolo I	Titolo II	Totale	Titolo I	Titolo II	Totale	Titolo I	Titolo II	Totale
A) Capacità di impegno	93,8	25,5	61,6	94,0	29,7	70,2	88,5	16,8	62,4
B) Capacità di spesa	71,8	14,7	44,6	68,1	17,0	48,3	68,6	13,8	48,7
C) Velocità di cassa	75,8	40,1	66,5	71,5	35,8	63,0	75,3	39,4	68,9
D) Indice di economie	6,2	74,5	38,4	6,0	70,3	29,9	11,5	83,2	37,6

Fonte: Dati del Rendiconto della regione siciliana anni 2011/2013

Dall'analisi dei dati appare evidente, con riferimento al Titolo I, un peggioramento nell'ultimo anno della capacità di impegno (93,8% nel 2011, 94% nel 2012 e 88,5% nel 2013).

Con riferimento al Titolo II, a fronte di un *trend* in crescita nel biennio precedente, la stessa, invece, diminuisce nell'anno in esame (25,5 % nel 2011, 29,7% nel 2012 e 16,8% nel 2013).

La capacità di spesa evidenzia un andamento negativo per le spese correnti, con un trend decrescente nel triennio (71,8% nel 2011, 68,1% nel 2012 e 68,6% nel 2013).

Un andamento sostanzialmente stabile caratterizza, invece, la velocità di cassa e l'indice di economie.

5. Analisi dei residui

All'inizio dell'esercizio 2013 i residui passivi (Tabella 11), cioè le somme impegnate e non ancora pagate, ammontavano a 8.271 milioni di euro.

L'attività amministrativa svolta nel corso dell'esercizio finanziario 2013 ha determinato pagamenti per complessivi 5.321 milioni di euro, variazioni per cancellazione per insussistenza o perenzione amministrativa per complessivi 1.906 milioni di euro e la formazione di nuovi residui per 5.293 milioni di euro.

[4] A Capacità di impegno = Impegni /Stanziamenti definitivi di competenza
B Capacità di spesa = Pagamenti complessivi/Massa spendibile
C Velocità di cassa = Pagamenti complessivi/Residui passivi iniziali + Impegni
D Indice di economie = Economie di spesa/Stanziamenti definitivi di competenza

Tabella 11 Analisi dei residui nell'esercio 2013 per titoli (milioni di euro)

	Residui provenienti da esercizi precedenti					Anno 2013	
	Consistenza al 01/01	Variazioni	Accertamenti al 31/12	Pagati	Rimasti da pagare	Di nuova formazione	Totale residui al 31/12
Spese correnti	5.290,49	- 917,49	4.373,00	4.357,85	15,14	4.422,16	4.437,30
Spese in conto capitale	2.980,71	- 988,48	1.992,23	963,25	1.028,98	871,17	1.900,15
Spese per rimborso prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	**8.271,20**	**- 1.905,97**	**6.365,23**	**5.321,10**	**1.044,12**	**5.293,33**	**6.337,45**

Fonte: Dati del Rendiconto della Regione siciliana anno 2013

Alla fine dell'esercizio finanziario 2013 la massa complessiva dei residui passivi è pari a 6.337 milioni di euro, con un decremento di 1.933 milioni di euro (-23,4%), rispetto al 31.12.2012, da imputare sia alla gestione dei residui di parte corrente che a quella in conto capitale.

Dalla loro analisi (Tabella 12) emerge che il decremento dei residui di parte corrente, pari 853 milioni di euro (-16,1%), è da imputare, principalmente, all'effetto combinato di minori residui passivi registrati nella categoria relativa ai "Consumi intermedi" per effetto delle norme sul contenimento della spesa, nonché alla categoria delle "Poste correttive e compensative" a causa di regolarizzazioni contabili relative al settore sanitario effettuate nell'anno 2013.

Tabella 12 Analisi dei residui nel triennio 2011 - 2013 per titoli (milioni di euro)

Residui al 31/12	2011	2012	Variazione %	2013	Variazione %
Spese correnti	4.110,00	5.290,50	28,7	4.437,31	- 16,1
Spese in conto capitale	3.256,05	2.980,71	- 8,5	1.900,14	- 36,3
Spese per rimborso prestiti	0,00	0,00		0,00	
TOTALE	7.366,05	8.271,21	12,3	6.337,45	- 23,4

Fonte: Dati del Rendiconto della Regione siciliana anni 2011/2013

I residui passivi in conto capitale, alla chiusura dell'esercizio 2013, hanno registrato un decremento pari a 1.080 milioni di euro (-36,3%) da attribuire alle categorie economiche "Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni", "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche", "Contributi agli investimenti ad imprese", nonché "Altri Trasferimenti in c/capitale".

Il titolo III non registra residui per il corrente esercizio.

CAPITOLO V

LA LEGISLAZIONE DI SPESA ED I MEZZI DI COPERTURA

***SOMMARIO**: 1. Profili generali. – 2. Analisi della legislazione regionale di spesa.*

1. Profili generali

Il nuovo quadro legislativo[1], volto a garantire un rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, prevede che le Sezioni regionali di controllo trasmettano ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle relative tecniche di quantificazione degli oneri.

Questo adempimento, fatte salve le particolari attribuzioni delle Sezioni riunite della Corte per la Regione siciliana e la previsione di adeguamento dell'ordinamento alle disposizioni dell'art. 1 del decreto legge sopra citato,[2] può trovare una prima applicazione utile nell'esame, in questa sede, della legislazione di spesa intervenuta nell'esercizio finanziario 2013.

La disposizione di legge citata, peraltro, ha ricevuto il vaglio favorevole della Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di affermare che il controllo introdotto trova fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa.[3]

---

[1] In particolare, l'art. 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, entrata in vigore l'11/10/2012".

[2] Di cui al comma 16 del D. L. 10 ottobre 2012, n. 174, nel testo coordinato con la legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213. Sulla legittimità di tale disposizione, cfr. la sentenza della Corte costituzionale n.39 del 2014 : *"I primi due profili di doglianza non sono fondati. Infatti, come ampiamente evidenziato ai punti 2., 3., 6.3.2., 6.3.4.3.2., le disposizioni alle quali l'impugnato comma 16 impone alle Regioni a statuto speciale di adeguare i propri ordinamenti: a) costituiscono esercizio della competenza dello Stato a dettare i princìpi fondamentali nelle materie «armonizzazione dei bilanci pubblici» e «coordinamento della finanza pubblica»; b) sono opponibili anche agli enti ad autonomia differenziata, perché anche la finanza di tali enti è parte della finanza pubblica allargata"*.

[3] Sentenza n.39 del 2014; in particolare, cfr. punti 6.3.3. e seguenti: "*Questa Corte ha espressamente affermato – anche in relazione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo con queste caratteristiche (ex plurimis, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006), stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse (sentenza n. 60 del 2013). Alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, l'istituto disciplinato dalla norma impugnata, risulta funzionale, da un lato, ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire (…) la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007) e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012)". "La relazione semestrale ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri"* - prosegue la Corte costituzionale - *"ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio e non può conseguentemente ritenersi lesiva dei parametri invocati, posta la collocazione su piani distinti, seppur concorrenti nella valutazione degli effetti finanziari delle leggi regionali, delle funzioni intestate*"(alla Corte dei conti).

Ciò premesso, sotto altro profilo, occorre osservare che la legge di contabilità e finanza pubblica del 31 dicembre 2009, n.196, all'art. 19, prevede l'obbligo di copertura di tutte le leggi ed i provvedimenti che comprendono oneri con l'indicazione delle relative fonti di copertura.[4]

Sono inoltre individuate, in via tassativa, le seguenti modalità di copertura:

a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, restando precluso l'impiego sia di quelli in conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi da quelle degli accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie;
b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

La Corte costituzionale ha poi chiarito che le anzidette disposizioni della legge n. 196 del 2009 costituiscono regole esplicative dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione (sentenza del 2 luglio 2012, n. 176) e che l'art. 17 della legge di contabilità trova applicazione pure per le leggi regionali (sentenze n. 26 del 15 febbraio 2013 e n. 115 del 10 maggio 2012).

La legislazione regionale vigente[5] prevede già la cornice giuridica entro la quale deve svolgersi l'*iter* formativo delle leggi recanti oneri a carico del bilancio della Regione e riconduce le modalità di copertura alle ipotesi di:

a) ricorso ai fondi globali per provvedimenti legislativi in corso;
b) diminuzione di spese;
c) aumento di entrate.

[4] Il testo dell'art.19 è il seguente: "le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. Ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17".
[5] Legge regionale 27 aprile 1999, n.10 che ha sostituito l'art.7 della legge regionale 8 luglio 1977, n.47.

La medesima normativa stabilisce pure che i disegni di legge di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, siano inviati all'Assessorato regionale dell'economia, corredati da una relazione tecnica predisposta dall'Amministrazione competente. Dopo aver verificato la quantificazione degli oneri e le relative coperture finanziarie, l'Assessorato esprimerà il proprio parere e la trasmetterà alla Giunta regionale per l'esame contestuale al relativo disegno di legge.

Per quelli di legge di iniziativa parlamentare, esitati dalle Commissioni legislative di merito, che prevedono nuovi o maggiori spese, ovvero minori entrate, è stabilito che la Commissione legislativa bilancio, finanze e programmazione, prima dell'esame, debba acquisire la relativa relazione tecnica da parte del Governo regionale e chiederne l'aggiornamento, qualora i disegni di legge abbiano subito emendamenti che comportano nuovi o maggiori oneri.

La disciplina normativa descritta trova una diretta applicazione con la circolare n.3 dell'11 aprile 2000 dell'Assessorato dell'economia, che contiene specifiche indicazioni circa la quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria, compendiate in allegate schede-tipo da utilizzarsi obbligatoriamente per la valutazione economico finanziaria del disegno di legge.

Queste Sezioni riunite, ritenendo di estrema rilevanza l'adempimento di siffatte prescrizioni, non sempre in passato seguite, ne raccomandano, la puntuale applicazione al fine di rendere effettivo il controllo sulle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, affidato alla Corte dal decreto legge n. 174 del 2012.

Sotto altro profilo, occorre segnalare che l'art. 67 *ter* del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale, per i disegni di legge di iniziativa governativa recanti nuove o maggiori spese, ovvero diminuzione di entrate, dispone[6] che non possano essere assegnati alle competenti Commissioni legislative permanenti se privi della relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri e delle relative coperture. Sono, altresì, considerati

[6] Il testo dell'art 67 ter, aggiunto con la modifica intervenuta in data 8 ottobre 2003 è il seguente:"*1. Non possono essere assegnate alle competenti commissioni legislative permanenti i disegni di legge di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture. 2. Sono improponibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione redatta nei termini di cui al comma 1. 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 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".*

improponibili gli emendamenti (sempre di iniziativa governativa) che comportino nuove o maggiori spese, ovvero diminuzione di entrate, non corredati della relazione.[7]

L'insieme di tali norme che mira a rafforzare il principio della adeguata copertura delle leggi di spesa, deve, a parere di queste Sezioni riunite, essere particolarmente rafforzato ed il loro utilizzo deve avvenire con carattere di continuità nei confronti di tutti i provvedimenti legislativi di spesa.

Si segnala, pertanto, l'esigenza della loro estensione anche ai disegni di legge ed agli emendamenti di iniziativa parlamentare, rispetto ai quali sussistono le medesime necessità di tutela degli equilibri finanziari.

Gli effetti recati dalle nuove leggi di spesa, qualora queste vengano adottate in maniera non conforme alle prescrizioni contabili, finiscono per compromettere la trasparenza - ma, soprattutto, l'equilibrio - del bilancio di previsione, alterandone la funzione di direzione della finanza regionale cui è finalizzato.

L'importanza di una corretta applicazione di principi di visibilità e trasparenza nell'individuazione dei mezzi di copertura è stata di recente ribadita anche dalle pronunce della Corte costituzionale nei giudizi di impugnazione in materia di leggi regionali per violazione dell'art 81 della Costituzione. Tali pronunce hanno visto un crescente aumento nell'ultimo triennio ed hanno segnato una evoluzione verso un più rigoroso onere dimostrativo della copertura della spesa.

In particolare, la Corte costituzionale ha precisato[8] che:

a) la copertura «*deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri*»;

b) sussiste un obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali[9] ;

[7] Al riguardo, va anche segnalata la norma di cui all'art.73 *quater* del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale, il quale dispone che debbano essere presentati alle Commissioni competenti per materia: gli emendamenti di iniziativa sia parlamentare che governativa riguardanti le singole parti del disegno di legge finanziaria e quelli relativi al disegno di legge di bilancio che propongono variazioni compensative all'interno dei singoli stati di previsione. La medesima disposizione considera inammissibili gli emendamenti sia di iniziativa parlamentare che governativa al disegno di legge finanziaria ed al disegno di legge del bilancio di previsione che contengano disposizioni estranee all'oggetto della legge finanziaria o della legge di bilancio o che siano contrastanti *con le modalità di copertura stabilite dalla legislazione vigente* per la legge finanziaria.
Per i disegni e le proposte di legge in generale, il settimo comma dell'art.65 del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale prevede anche che le Commissioni hanno sempre l'obbligo di richiedere il parere della Commissione «Bilancio» allorquando il disegno di legge, per le disposizioni contenute nel testo del proponente o, per le modifiche che si intendessero ad esse apportare, *implichi nuove o maggiori spese* o diminuzione di entrate o contenga disposizioni rilevanti ai fini delle previsioni della programmazione regionale.

[8] Sentenza n.266 del 2013.

[9] Sentenza n. 272 del 2011.

c) l'indicazione della copertura è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio[10].

Il principio risulta, pertanto, particolarmente significativo, perché in linea con il rafforzamento del vincolo del pareggio di bilancio - già operante a livello europeo e recepito nel nuovo testo degli artt. 81 e 97 della Costituzione - che diverrà vincolante a livello regionale con effetti dall'esercizio finanziario 2016[11].

2. Analisi della legislazione regionale di spesa

Nel corso del 2013 sono state approvate dieci leggi di spesa[12] che recano oneri a carico del trascorso esercizio finanziario.

La quasi totalità delle leggi stesse utilizza come fonte di copertura gli accantonamenti iscritti nei fondi globali, sia per gli oneri ricadenti nel 2013 che per quelli previsti per i due anni successivi.

Le rimanenti leggi risultano tutte di iniziativa del Governo regionale, ad esclusione della legge regionale n. 24 del 30 dicembre 2013, che invece è di iniziativa parlamentare e che non fa avuto effetti nel 2013 essendo stata pubblicata il 1° gennaio 2014[13].

Complessivamente le leggi di spesa considerate hanno posto a carico dell'esercizio di competenza 2013 oneri ammontanti a 249 milioni di euro; per contro,

[10] Sentenze n. 272 del 2011, n. 115 del 2012 e n. 192 del 2012.

[11] Le norme previste dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante " Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" trovano applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad eccezione di quelle riguardanti gli enti territoriali che andranno applicate a decorrere dal 1° gennaio 2016; l'attuazione della predetta legge di bilancio unificata (capo IV: equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico) e articolo 15 (Contenuto della legge di bilancio) decorrerà invece dal 2016. Cfr. legge 243 del 2012, art. 21 (Disposizioni transitorie e finali) : "Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a decorrere dal 1º gennaio 2014, ad eccezione del capo IV e dell'articolo 15, che si applicano a decorrere dal 1º gennaio 2016.

[12] Esse sono - comprendendo anche la legge di stabilità (sulla quale si riferisce principalmente nella parte della relazione relativa al ciclo del bilancio) - le seguenti: (Legge regionale. n. 1 del 9 gennaio, "Autorizzazione per l'esercizio provvisorio per l'anno 2013. Disposizioni diverse in materia di personale". Legge regionale n.4 del 22 gennaio, "Norme in materia di personale. Disposizioni contabili." Legge regionale n.5 del 22 gennaio, "proroghe di contratto subordinato a tempo determinato"; Legge regionale. n.9 del 15 maggio (legge di stabilità regionale). Legge regionale 7 agosto 2013 n. 14 " Disposizioni in materia di proroghe"; Legge regionale 21 agosto 2013 n. 16 " Modifiche all'articolo 128 della legge regionale 12 maggio 2010 n. 11 e successive modifiche ed integrazioni ed iniziative in favore degli enti teatrali e delle province regionali); Legge regionale 5 dicembre 2013, n. 21 " Disposizioni finanziarie urgenti per l'esercizio 2013. Disposizioni varie"); Legge regionale 5 dicembre 2013, n. 22 "Disposizioni finanziarie in materia di procedure di conciliazione); Legge 9 dicembre 2013, n. 23 (Acquisto di azioni delle società partecipate"; Legge regionale 30 dicembre 2013, n. 24 " Norme per la promozione d il sostegno delle imprese dell'informazione locale".
In particolare, la legge regionale n. 1 del 9 gennaio 2013, che reca per l'esercizio 2013 oneri pari a 22.997 migliaia di euro, fa parzialmente riferimento anche all'esercizio 2012 per un importo di 40.000 migliaia di euro, poiché all'art.5, rubricato "interventi in favore dei comuni che hanno attivato la procedura di dissesto", l'onere relativo viene imputato all'esercizio finanziario 2012; la legge regionale n.23 del 9 dicembre, invece, fa esclusivamente riferimento all'esercizio finanziario 2014 per un importo di 19.178 migliaia di euro.

[12]Legge 23 dicembre 1999, n. 499 recante la "Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale ".

[13] Recante "Norme per la promozione ed il sostegno delle imprese dell'informazione locale," pubblicata in G.U.R.S n. del 10 gennaio 2014.

considerando anche gli stanziamenti per il 2014 e 2015 - il cui onere complessivo previsto ammonta a 19,2 milioni di euro, - l'importo globale ascende a 268,3 milioni di euro. Tra gli oneri di 249 milioni di euro sono compresi anche quelli quantificati nelle leggi regionali n.1 del 9 gennaio 2013 e n.4 del 22 gennaio 2013 per 131,1 milioni di euro[14].

Nel 2013 le autorizzazioni di spesa sono diminuite di circa il 50 per cento rispetto all'esercizio precedente. Infatti, il totale della spesa autorizzata nell'anno 2012 è stato pari a 537,6 milioni di euro[15].

Il ridimensionamento delle risorse a disposizione ha evidenziato le difficoltà per la realizzazione di un modello programmatorio concernente obiettivi di breve e medio termine.

Si rileva che le tipologie autorizzate nel periodo di riferimento sono ascrivibili - in maniera pressoché totale - alla categoria della spesa di parte corrente, essendo tale legislazione prevalentemente destinata a misure che riguardano l'occupazione e, in particolare, la proroga di rapporti di lavoro preesistenti[16].

Dei dieci disegni di legge di iniziativa governativa, soltanto cinque sono stati accompagnati dalle relazioni tecniche che, tuttavia, non sempre appaiono sufficienti per conoscere e valutare appieno gli effetti finanziari reali.

Tali relazioni hanno un contenuto illustrativo, tecnico e finanziario di mero ausilio interno per la discussione parlamentare: nella maggior parte dei casi recano un insufficiente approfondimento circa le stime ed i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri che conseguiranno all'iniziativa legislativa. Ciò, peraltro, non consente l'emersione di oneri che potrebbero rimanere "occulti". Analogamente, con riferimento agli oneri pluriennali, soprattutto in tema di legislazione incentivante la retribuzione del personale, la Corte rileva la necessità di una maggiore precisione ed attendibilità delle previsioni, delle stime e delle quantificazioni degli oneri riflessi, destinati a protrarsi stabilmente anche in esercizi successivi.

[14] Tali leggi sono state emanate in regime di esercizio provvisorio e con la nota di variazione inserita nel disegno di legge n.68 *bis*, approvato con delibera di Giunta n.10 del 9 gennaio 2013 sono state apportate le modifiche allo stato di previsione della spesa annesso al disegno di legge del bilancio di previsione per l'anno finanziario per l'importo indicato.

[15] Tenendo conto anche dell'importo di 32.748 migliaia di euro della legge regionale n. 33 del 2012 che rifinanzia una spesa già autorizzata nel 2010 con una riduzione di stanziamento.

[16] Ovvero a spese correnti concernenti il rifinanziamento di leggi per il sostegno agli allevatori di bestiame, alle istituzioni culturali, alle imprese di informazione regionale: Legge regionale n.5 del 22 gennaio, legge regionale n.16 del 7 agosto, legge regionale n. 21 del 5 dicembre, legge regionale n.24 del 30 dicembre.

Per ciò che riguarda gli aspetti più propriamente analitici, gli importi complessivi risultano pari ad un totale di 266,2 milioni di euro - di cui 19,23 relativi all'esercizio 2014 - che hanno trovato copertura sui fondi globali per il 99 per cento.

La modalità di copertura attraverso la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa ha riguardato solo due leggi[17] e ha inciso per 396.000 euro, pari allo 0,14 dell'importo totale.

Non risulta utilizzata la modalità di copertura tramite nuove o maggiori entrate.

Il ricorso ad "altre modalità di copertura " è stato realizzato solo per la legge regionale[18] n. 21 del 5 dicembre 2013 per un importo di 1,7 milioni di euro, la cui copertura viene individuata nei fondi previsti della legge statale n. 499 del 1999. [19] Tale importo corrisponde allo 0,63 per cento del totale .

Nel precedente esercizio le modalità di copertura dei provvedimenti di spesa erano distribuite tra le diverse tipologie previste: nuove o maggiori entrate per un totale di 330 milioni di euro, accantonamenti di fondi globali per 80,6 milioni di euro e riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa per 126,6 milioni di euro. Come già riferito, nel 2013 risulta, invece, pressoché esclusivo il ricorso agli accantonamenti sui fondi globali.

Per quanto riguarda l'utilizzo degli stanziamenti a carico di capitoli di bilancio già esistenti, la Corte osserva che tale metodologia può costituire una copertura "a rischio" in assenza di idonea valutazione circa l'effettiva eccedenza di determinate risorse rispetto alle originarie finalizzazioni; pertanto, si rivela indispensabile una congrua ponderazione tecnica delle misure finanziarie che si intendono attuare.

In alcuni casi i capitoli di spesa che presentano nel bilancio uno stanziamento particolarmente esiguo rispetto all'anno precedente, vengono rideterminati in incremento, utilizzando la prassi generalizzata della modifica del quadro normativo dopo la presentazione del disegno di legge di bilancio. E' il caso, ad esempio, della legge regionale n.16 dell'agosto 2013[20] che, all'art. 2, prevede contributi a favore degli enti teatrali.

Il ridimensionamento della finanza regionale impone, invece, in misura sempre maggiore l'adozione di scelte coerenti con un'azione di corretta valutazione previsionale

[17] Legge regionale n.4 del 22 gennaio 2013 "Norme in materia di personale. Disposizioni contabili", legge regionale n.21 del 5 dicembre 2013 "Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013.Disposizioni varie.

[18] Legge regionale n.21 del 5 dicembre 2013,"Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie". recante all'art.7 contributi all'ARAS e agli allevamenti colpiti dalla epidemia di "*blue tongue*".

[19] Legge 23 dicembre 1999, n. 499 recante la "Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale ".

[20] Recante "Modifiche all'art.128 della legge regionale 12 maggio 2010, n.11 e successive modifiche ed integrazioni ed iniziative a favore degli enti teatrali e delle province regionali".

degli oneri e di rigorosa impostazione delle clausole di copertura, anche in relazione alle diffuse esigenze di revisione della spesa..

Per altro verso, la Corte esprime forti perplessità rispetto alle leggi di spesa approvate dopo la legge di bilancio[21], il cui impatto potrebbe alterare gli equilibri finanziari complessivi.

Il comma 9, dell'art. 7, della legge di contabilità regionale (n. 47 del 1977) stabilisce, inoltre, che le leggi regionali di spesa approvate dopo il 30 novembre non possono recare oneri a carico del bilancio di competenza dell'esercizio in corso, salvo casi di particolare urgenza e necessità.

Successivamente a tale data risultano approvate le seguenti leggi di spesa:

1) n. 21 del 5 dicembre 2013 recante "Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie " che fa riferimento (art.6) ad oneri relativi al 2014 per 65.000 euro e (art. 7) a contributi per l'associazione allevatori per il miglioramento della zootecnia e tenuta deli libri genealogici e controllo del bestiame;
2) n. 22 del 5 dicembre 2013, recante "Disposizioni finanziarie in materia di conciliazione ex art.410 c.p.c." che (art.1) autorizza la spesa per un importo di 644.000 euro;
3) n. 23 del 9 dicembre 2013, relativa all'"Acquisto di servizi dalle società partecipate" che, per il periodo 1 gennaio 2014 – 30 aprile 2014, determina una spesa di 19,178 milioni di euro;
4) n. 24 del 30 dicembre 2013, recante " Norme per la promozione e il sostegno dell'imprese di informazione locale" con una determinazione di spesa di 600.000 euro.

La Corte, nel rilevare come le relazioni tecniche allegate alle suddette leggi non diano sufficiente contezza della necessità ed urgenza richieste per la deroga al richiamato divieto di porre nuovi o maggiori spese in data successiva al 30 novembre, invita ad una più attenta osservanza del dettato normativo al fine di preservare gli equilibri di bilancio.

Si segnala, infine, per la particolare procedura contabile adottata, la legge regionale n. 20 del 25 novembre 2013[22] che, all'art.7, comma 2, ha incrementato il fondo per le nuove iniziative legislative[23] dell'importo di 1,144 milioni di euro e che ha permesso di destinare 71 milioni di euro a spese varie, tra le quali 39 a favore degli enti locali, 21 per il

[21] Legge regionale n.10 del 15 maggio 2013.
[22] Recante "Disposizioni finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'anno finanziario 2013."
[23] Cap.215704 determinato dal comma 1 art.75 della legge regionale 15 maggio 2013 n.9

settore forestale, 5,5 a favore di enti e ulteriori assegnazioni come disposte nei singoli articoli del provvedimento, utilizzando il maggiore contributo riconosciuto dallo Stato per l'estinzione del debito in relazione al concorso per il risanamento della finanza pubblica correlato al patto verticale incentivato.

Oneri per il 2013 con l'indicazione delle coperture								2013	2014	2015
Estremi della norma	oggetto		iniziativa	nuove o maggiori entrate	accantonamenti fondi globali	Riduzioni di autorizzazione di spesa precedenti	Altre modalità di copertura			
L.R. N.1 del 09/01/2013	Autorizzazioni per esercizio provvisorio per l'anno 2013. disposizioni diverse in materia di personale.	Disposizioni per i consorzi di bonifica Art.2 *	governativa		3.600					
		Disposizioni per gli ente acquedotti siciliani in liquidazione Art.3*			6.177					
		disposizione per i soggetti convolti emergenza palermo Art.4*			12.000					
		disposizione relativa alla campagna meccanizzazione agricola Art.6*			1.200					
L.R. N.4 del 22/01/2013	Norme in materia di personale. Disposizioni contabili	proroghe di contratto a tempo determinato Art.1*	governativa		9.687					
		prosecuzione lavoratori LSU Art.3*			98.450					
				Totale*	**131.114**			131.114		
		Proroghe personale CEFPAS, enti parco camera commercio IRSAP Art.4				107		107		
L.R. N.5 del 22/01/2013	contratto subordinato atempo determinato	Art.2	governativa		9.143			9.143		
L.R. N.14 del 07/08/2013	Disposizioni in materia di proroghe	proroghe contratti a tempo determinato presso amm. Reg. Art.1	governativa		11.525			11.525		
		prosecuzione contratti a tempo determinato pers. LSU Art.2			85.951			85.951		
		proroghe contratti personale CEFPAS, Enti Parco, Cam.comm.Irsap Art.3			134			134		
L.R. N.16 del 07/08/2013	modifiche art. 128 legge reg n.11/2010	Contributi in favore di enti non aventi scopo di lucro Art.1	governativa		6.500			6.500		
		contributi in favore di enti teatrali Art.2			2.000			2.000		
L.R. N.21 del 05/12/2013	Disposizioni varie .	personale dipartimento lavoro Art.6	governativa			289		289	65 fondi globali	
		contributo associazione allevatori Art.7					1700 (LEGGE 499/1999)	1700		
L.R. N.22 del 05/12/2013	in materia di conciliazione	Art.1	governativa		644			644		
L.R. N.23 del 9 dicembre	Acquisto servizi Società servizi Sicilia	Art.1	governativa						19178 fondi globali	
Totale rendicontato sul cap.215704					**115.897**					
Totale nota di variazione disegno di legge 68bis					**131.114**					
Totali					**247.011**	**396**	**1.700**	**249.107**	**19.243**	
Totale generale				**268.350****						

*La L.r. n.1 del 9 gennaio 2013 e la L.r. n.4 del 22 gennaio 2013 sono state emanate nell'esercizio provvisorio e con la nota di variazione inserita nel disegno di legge n.68 bis approvato con delibera di Giunta n.10 del 9 gennaio 2013, si sono apportate le modifiche allo stato di previsione della spesa annesso al disegno di legge del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 per l'importo di 131.114 migliaia di euro .

**Totale accantonameto fondi globali 2013-2014 266.254 migliaia di euro (247.011+19.243)

Gli importi sono espressi in migliaia di euro.

CAPITOLO VI

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

SOMMARIO: *1. Premessa. – 2. Rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2013. – 3. Patto di stabilità interno per l'anno 2014.*

1. *Premessa*

Il Patto di stabilità interno rappresenta lo strumento con il quale il legislatore, sin dal 1998, ha stabilito obiettivi e vincoli della gestione finanziaria degli Enti locali ai vari livelli di governo, al fine di determinare la misura del loro concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica condivisi dal nostro Paese a livello europeo.

L'articolo 1, comma 4, del decreto legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito con modificazioni dalla legge 16 dicembre 2001, n. 405, ha esteso il meccanismo del Patto anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, nell'ottica di un coinvolgimento di tutte le Amministrazioni pubbliche nel perseguimento dell'obiettivo. Attesa la peculiarità di tali autonomie, è stata, però, prevista una particolare procedura per la definizione delle regole e degli obiettivi da perseguire, nonchè una speciale sanzione per il mancato rispetto del Patto.

Il definitivo coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica è stato poi sancito dall'articolo 4, comma 1, lettera a), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, il quale ha apportato modificazioni all'articolo 119 della Costituzione, prevedendo che " *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni ……. concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"*.

Come indicato anche nelle precedenti relazioni di queste Sezioni riunite, la sopracitata particolare procedura ha previsto uno speciale accordo tra gli Enti in questione ed il Ministero dell'economia e delle finanze[1], nonché l'obbligo da parte della Regione eventualmente inadempiente di versare all'entrata del bilancio statale, nell'anno successivo, l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato[2].

1 Articolo 32, comma 11, della legge 12 novembre 2011, n.183.
2 Articolo 7, comma 1, del d. lgs. n. 149 del 6 settembre 2011 e successive modificazioni.

Per l'anno 2013, la legge 24 dicembre 2012, n. 228, con l'articolo 1, commi da 448 a 472, ha riscritto le regole del Patto di stabilità per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di fissare una nuova modalità di calcolo delle spese finali sottoposte al vincolo (c.d. competenza eurocompatibile) e di adeguare la normativa all'incremento del risparmio richiesto alle Regioni ed alle Province autonome dal decreto legge n. 95 del 2012, come modificato dai commi 117 e 118 dell'articolo unico della legge di stabilità 2013.

Le disposizioni della citata legge n. 228, che si applicano nel 2013 anche alla Regione siciliana, prevedono tra l'altro:

- il meccanismo del Patto di stabilità regionale verticale incentivato (comma 122)[3];
- la definizione di competenza eurocompatibile ed il suo contenuto (comma 451)[4];
- l'obbligo di concordare con il Ministro dell'economia e delle finanze l'obiettivo in termini di competenza eurocompatibile (comma 454)[5]. A tal fine, è stato stabilito che entro il 31 marzo di ogni anno il Presidente della Regione dovrà trasmettere al Ministro la proposta di accordo.

Per l'anno 2014, la legge 27 dicembre 2013, n. 147, all'art. 1, commi da 496 a 527, nel ridefinire gli obiettivi del Patto di stabilità per gli anni sino al 2017, ha modificato ancora una volta le regole vigenti per le Regioni e le Province autonome:

[3] La norma ha riproposto, estendendolo alle Province, il sistema, introdotto dall'articolo 16, comma 12 bis e seguenti, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, ulteriormente modificato dal decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, che stabilisce, per le Regioni a statuto ordinario, la Regione Sicilia e la Regione Sardegna, un contributo pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari ceduti dalle Regioni ai comuni e alle Province del proprio territorio. Il contributo è destinato dalle Regioni alla estinzione anche parziale del debito;

[4] Comma 451. Il complesso delle spese finali di competenza eurocompatibile di cui al comma 449 e' determinato dalla somma:

a) degli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;

b) dei pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;

c) dei pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

[5] Comma 454"…concordano…l'obiettivo….determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011:

a) degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all'articolo 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183;

b) del contributo previsto dall'articolo 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, come rideterminato dall'articolo 35, comma 4, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e dall'articolo 4, comma 11, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44;

c) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione dell'articolo 16, comma 3, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

d) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali. "

- prevedendo un ulteriore concorso complessivo alla finanza pubblica di 240 milioni di euro (comma 526[6]), di cui oltre 106 milioni di euro da parte della Regione siciliana;
- mantenendo solo la modalità di calcolo del complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile (comma 501[7])**.**

L'art. 46, comma 2, del successivo decreto legge n. 66 del 24 aprile 2014 ha poi ulteriormente modificato le norme sul Patto di stabilità, intervenendo:

- sugli obiettivi in termini di competenza eurocompatibile. Gli stessi, infatti, dovranno essere determinati riducendo il complesso delle spese finali attraverso un incremento dei contributi già disposti a carico delle autonomie speciali[8] (il contributo della Regione siciliana ammonterà per il 2014 a 222 milioni su un totale di 500 milioni);
- sulla tempistica prevista per la formulazione della proposta di accordo, prorogata al 31 maggio 2014[9];

[6] Comma 526. Per l'anno 2014, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 240 milioni di euro. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma e' accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna Regione a statuto speciale e provincia autonoma, nella tabella seguente:

Regioni a statuto speciale	Accantonamenti anno 2014 (in migliaia di euro)
Valle d'Aosta	5.540
Provincia autonoma Bolzano . . .	22.818
Provincia autonoma Trento	19.913
Friuli-Venezia Giulia	44.445
Sicilia	106.161
Sardegna	41.123
TOTALE	240.000

[7] Comma 501. Al comma 460 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, le parole: «le informazioni riguardanti sia la gestione di competenza finanziaria sia quella di competenza eurocompatibile» sono sostituite dalle seguenti: «le informazioni riguardanti la gestione di competenza eurocompatibile».

[8] Comma 2. " Al comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n.228:

a) la tabella indicata alla lettera d) è sostituita dalla seguente:

Regione o Provincia autonoma	Importo in milioni di euro	
	Anno 2014	Anni 2015 – 2017
Trentino Alto Adige	3	5
Prov. Autonoma di Bolzano	43	61
Prov. Autonoma di Trento	42	59
Friuli Venezia Giulia	93	131
Valle d'Aosta	12	16
Sicilia	222	311
Sardegna	85	120
TOTALE RSS	500	703

b) dopo l'ultimo periodo è aggiunto il seguente: "Per l'anno 2014 la proposta di Accordo di cui al periodo precedente è trasmessa entro il 30 giugno 2014".

[9] Cfr. precedente nota 8

- sui concorsi alla finanza pubblica assicurati dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, portandone l'importo complessivo da 240 a 440 milioni di euro[10] (di cui 194 a carico della Regione siciliana).

Resta infine da segnalare, nel quadro della disciplina generale relativa al Patto e alla sua cogenza, l'influenza dei parametri di virtuosità previsti dai provvedimenti normativi approvati nel corso del 2011[11].

2. Rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2013

In data 30 novembre 2012, prima, cioè, dell'approvazione della legge di stabilità 2013, al fine di pervenire alla definizione dell'intesa di cui all'articolo 32, comma 11, della legge n. 183 del 2011, la Regione siciliana ha formulato al Ministero dell'economia e delle finanze la propria proposta ai fini dell'accordo sul Patto di stabilità interno per l'anno 2013, impegnandosi a contenere l'ammontare delle spese finali, sia in termini di competenza che di cassa, come da tabella seguente.

[10] Comma 3. "Il comma 526 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 è sostituito dal seguente:
"526. Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n.42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per un importo complessivo di 440 milioni di euro per l'anno 2014 e di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna Regione a statuto speciale e provincia autonoma, nella tabella seguente:

Regione a statuto speciale	Importo in migliaia di euro	
	Anno 2014	Anni 2015 – 2017
Valle d'Aosta	10.157	6.925
Prov. Autonoma di Bolzano	41.833	28.523
Prov. Autonoma di Trento	36.507	24.891
Friuli Venezia Giulia	81.483	55.556
Sicilia	194.628	132.701
Sardegna	75.392	51.404
TOTALE	440.000	300.000

[11] Il riferimento è al decreto legge n. 98 del 2011, come modificato dalla legge di conversione 15 luglio 2011, n.111 e, successivamente, dal decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 e dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, nonché dalle modificazioni introdotte dalla legge 12 novembre 2011, n. 183.
Le Regioni e le Province autonome sono ripartite, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri dell'Interno e degli Affari regionali e per la coesione territoriale, in due classi sulla base della valutazione ponderata dei seguenti parametri di virtuosità:
a) a decorrere dall'anno 2013, convergenza tra spesa storica e fabbisogni standard;
b) rispetto del Patto di stabilità interno;
c) a decorrere dall'anno 2013, incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente;
d) autonomia finanziaria;
e) equilibrio di parte corrente;
f) a decorrere dall'anno 2013, tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali;
g) a decorrere dall'anno 2013, rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le Regioni;
h) a decorrere dall'anno 2013, effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale;
i) rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse ed accertate;
j) a decorrere dall'anno 2013, operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.

Tabella 1- Proposta di obiettivi in termini di competenza e cassa del 30 novembre 2012

COMPETENZA	
Obiettivo programmatico di competenza dell'anno 2011	7.761 milioni di euro
Riduzione ex articolo32, comma 10, L.183/2011	901 " "
Riduzione ex decreto legge 201/2011, art 28, comma 3	306 " "
Livello complessivo delle spese finali dell'anno 2013	**6.554** " "
CASSA	
Obiettivo programmatico di cassa dell'anno 2011	6.641 milioni di euro
Riduzione ex articolo32, comma 10, L.183/2011	901 " "
Riduzione ex decreto legge 201/2011, art 28, comma 3	306 " "
Livello complessivo delle spese finali dell'anno 2013	**5.434** " "

Fonte: Assessorato regionale dell'economia

Nella circostanza, l'Amministrazione regionale:

- ha precisato che i suddetti livelli di spesa dovevano poi essere modificati dell'importo di cui al comma 3 dell'articolo 16 del decreto legge n. 95 del 2012;
- ha chiesto di escludere le spese indicate dall'articolo 32, comma 4, della legge n.183 del 2011, nonché ogni altra spesa resa deducibile, nell'anno 2013, per le Regioni a statuto ordinario;
- ha sottolineato la necessità di escludere ulteriori tipologie di spesa, considerando la notevole riduzione degli obiettivi programmatici del Patto di stabilità e valutando il fine prioritario di salvaguardare gli equilibri finanziari della Regione, nonchè di assicurare la piena realizzazione della spesa cofinanziata con risorse comunitarie.

In esito alla suddetta proposta, il Ministero dell'economia e delle finanze, in data 27 dicembre 2012, dopo aver formulato numerose osservazioni in ordine alle spese da escludere ai fini del Patto, ha fatto presente che la legge di stabilità 2013 aveva riscritto le regole del Patto e previsto che l'obiettivo programmatico per l'anno 2013 venisse determinato con regole diverse rispetto a quelle stabilite dalla precedente normativa. Pertanto, ha invitato la Regione a formulare una ulteriore proposta al fine di recepire le nuove disposizioni.

La Regione siciliana, con nota n. 18517 in data 28 marzo 2013, in aderenza a quanto previsto dalla citata legge di stabilità 2013, ha, preliminarmente, quantificato l'obiettivo eurocompatibile 2013 in 6.301 milioni di euro ed il livello complessivo delle spese finali, in termini di competenza finanziaria, in 5.826 milioni di euro, come risulta dalla seguente tabella.

Tabella 2 – Proposta di obiettivi in termini di competenza e cassa del 28 marzo 2013

(importi in milioni di euro)

IMPEGNI DI PARTE CORRENTE	**6.005**	
al netto di:		
- imposte e tasse (cat. 3)	100	
- trasferimenti (cat. 4, 5, 6)	2.066	
- oneri straordinari della gestione corrente	42	
TOTALE		**3.797**
PAGAMENTI DI PARTE CORRENTE PER		
- imposte e tasse	101	
- trasferimenti	1.987	
- oneri straordinari della gestione corrente	30	
TOTALE		**2.118**
PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	**2.466**	
al netto di acquisizioni di attività finanziarie	145	
TOTALE		**2.321**
SPESE FINALI DI COMPETENZA EUROCOMPATIBILE		**8.236**
Contributo di finanza pubblica 2013 *		1.935
Obiettivo euro compatibile 2013		**6.301**
Obiettivo di competenza finanziaria 2013 *		
calcolato ai sensi del comma 11, articolo 32 della legge 183/2011		**5.826**
* decreto legge n. 95 del 2012, articolo 16, comma 3 (ipotesi di riparto del Ministero in base alle spese per consumi intermedi)		

Fonte: Assessorato regionale dell'economia

Contestualmente, l'Amministrazione regionale:

- ha proposto di fissare, ai sensi dell'articolo 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, l'obiettivo, in termini di competenza finanziaria, dello stesso importo di quello eurocompatibile;
- ha sottolineato come, ai fini del Patto di stabilità, devono intendersi escluse le spese indicate dall'articolo 32, comma 4, della legge n. 183 del 2011, nonché quelle rese deducibili nel 2013 per le Regioni a statuto ordinario;

- ha confermato, fornendo per ciascuna voce i chiarimenti sollecitati dal Ministero dell'economia e delle finanze, l'esigenza di escludere una serie di specifiche voci di spesa[12].

La nuova proposta formulata dalla Regione ha avuto un avallo solo parziale da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. Lo stesso, infatti, con nota n.57998 del 5 luglio 2013 ha innanzitutto concordato sull'esclusione delle seguenti voci di spesa:

- spese residuali sostenute dal Dipartimento regionale delle acque e dei rifiuti in relazione a quelle già impegnate in esercizi precedenti a favore della soppressa omonima Agenzia;
- quota statale del PSR Sicilia 2007 – 2013;
- ammortamenti dei beni mobili ed immobili patrimoniali;
- spese per regolarizzare l'assegnazione di cui alla delibera CIPE n. 77 del 03.08.2011.

- Per quel che attiene alle spese correnti correttive e compensative delle entrate, il MEF ha precisato che le stesse possono essere portate in detrazione limitatamente a quelle relative ai rimborsi ed alle compensazioni concernenti il gettito delle entrate tributarie che costituiscono regolazioni contabili; lo stesso Ministero, per l'accantonamento della quota annuale di TFR, effettuato ai sensi della legge n. 335 del 1995, ha acconsentito nel presupposto che le successive erogazioni del trattamento di fine rapporto spettante al personale dipendente cessato dal servizio siano ricomprese tra le spese vincolate.

L'anzidetto Ministero, invece, non ha concordato su tutto il resto, in quanto le esclusioni avrebbero comportato un peggioramento dei saldi di finanza pubblica; ha invitato la Regione, al fine di addivenire al perfezionamento dell'accordo, a voler rivedere la proposta elaborando anche una tabella riepilogativa dettagliata in grado di evidenziare

[12] Voci di spesa da escludere secondo la Regione: spese per il superamento delle situazioni oggetto delle procedure di infrazioni comunitarie e spese residuali sostenute dal Dipartimento Regionale delle acque e dei rifiuti in relazione a spese impegnate negli esercizi precedenti a favore della soppressa Agenzia delle acque e dei rifiuti;

- spese correnti correttive e compensative delle entrate;
- quota statale del PSR Sicilia 2007 – 2013 e quote di ammortamento dei beni mobili ed immobili patrimoniali;
- spese per regolarizzare l'assegnazione di cui alla delibera CIPE n. 77 del 03.08.2011 e spese per regolarizzare la concessione del "Credito d'imposta per nuovi investimenti e per la crescita dimensionale delle imprese";
- spese per l'accantonamento della quota annuale di TFR, effettuato ai sensi della legge n. 335 del 1995 e spese relative alla dotazione organica del Corpo Regionale delle Foreste;
- spese per il funzionamento delle scuole statali di ogni ordine e grado, spese per la fornitura di libri di testo agli alunni delle scuole elementari e spese per il funzionamento degli enti regionali per il diritto allo studio universitario;
- spese per il recupero e la conservazione dei beni culturali, archeologici, storici, artistici ed archivistici e spese per l'espletamento dei servizi di trasporto pubblico locale e per il collegamento marittimo con le isole minori;
- quota nazionale dei fondi strutturali comunitari.

l'obiettivo in termini di competenza eurocompatibile; ha precisato, infine, che il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011 sarebbe stato rideterminato introducendo, per quelle oggetto di esclusione, un correttivo in riduzione pari alla spesa effettuata nel 2011.

La predetta nota del Ministero dell'economia e delle finanze non è stata esitata da parte della Regione siciliana, la quale, dopo numerose riunioni con gli organi ministeriali, con nota n. 67122 del 2 dicembre 2013, ha formulato una nuova diversa proposta.

Premesso che la definizione letterale della norma prevede il riferimento all'esercizio finanziario 2011 quale base di calcolo[13], la Regione ha, invece, ritenuto di determinare il complesso delle spese finali con le modalità stabilite dall'articolo 1, comma 451, della Legge n.228 del 2012[14], sui dati contabili del consuntivo 2012, ormai disponibili.

Conseguentemente, l'obiettivo 2013, in termini di competenza eurocompatibile, è stato dalla stessa quantificato in 6.344 milioni di euro, al lordo del contributo di finanza pubblica da applicarsi rispetto alla spesa sostenuta nel 2012 (524 milioni di euro sulla base dei provvedimenti richiamati dalle lettere a), b) e e) del summenzionato comma 454[15]).

Pertanto, al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica nazionali e, al contempo, realizzare l'obiettivo di risanamento del proprio bilancio, l'Amministrazione regionale ha proposto di fissare l'obiettivo 2013 di competenza finanziaria nella misura di 5.819 milioni di euro, ritenendo, pertanto, di poter escludere dal computo delle spese finali, ai fini del rispetto degli obiettivi sopra quantificati, i seguenti aggregati:

- le spese indicate dall'articolo 32, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183 e successive modifiche ed integrazioni, nonché quelle escluse in base ad ulteriori norme nazionali[16] ;
- le spese correttive e compensative delle entrate, relative ai rimborsi ed alle compensazionì concernenti il gettito delle entrate tributarie che costituiscono regolazioni contabili;
- le spese correttive e compensative delle entrate, relative a regolazioni per la contabilizzazione delle minori devoluzioni (accantonamenti tributari) a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali[17]. Ciò al fine di procedere alla rettifica delle stesse

[13] Vedasi nota 5
[14] Vedasi nota 5
[15] Vedasi nota 5
[16] Eccetto quelle concernenti i censimenti, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT.
[17] Stabilite dall'articolo 16, comma 3, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 e dell'articolo 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201

iscritte al lordo nel bilancio di previsione della Regione per l'esercizio di competenza. Tale voce non era presente nell'esercizio 2012.

Il Ministero non ha dato seguito a tale ulteriore proposta della Regione siciliana.

Nelle more, l'intervenuta ordinanza n. 272 del 2014 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, su ricorso proposto dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta, ha annullato, previa sospensione dell'efficacia, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 71112 in data 23 settembre 2013 relativo al " *riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione di accantonamento*"[18].

Alla luce della predetta ordinanza, la Regione siciliana in data 31 marzo 2014, ha certificato il rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità 2013 sulla base dei dati che si evincono dalla seguente tabella:

Tabella 3 – Certificazione del rispetto degli obiettivi Patto di stabilità interno per il 2013.

(*Importi in milioni di euro)*

RISULTATI DI COMPETENZA EUROCOMPATIBILE		Impegni pagamenti 2013
	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMPATIBILI	3.427
	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMPATIBILI	1.448
	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMPATIBILI	768
	RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI	5.643
	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	5 956
	DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALE E OBIETTIVO in termini di competenza eurocompatibile	-312
	MAGGIORE SPESA UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE RISPETTO AL 2011	-
	SCOSTAMENTO SANZIONATO	-
RISULTATI DI COMPETENZA FINANZIARIA		*Impegni 2013*
	SPESE CORRENTI NETTE	5.148
	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	804
	RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI	5.952
	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	5.956
	DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO in termini di competenza finanziaria	-3.6
	MAGGIORE SPESA UE REALIZZATA CON FINANZIAMENTO NAZIONALE RISPETTO AL 2011	-
	SCOSTAMENTO SANZIONATO	-

Fonte: Assessorato regionale dell'economia

[18] Vedasi precedente nota 5, lettera c)

L'Amministrazione regionale, in data 1 aprile 2014, ha poi proposto al Ministero dell'economia e delle finanze di determinare il livello di spese per l'anno 2013 senza tenere conto del riparto del contributo della Regione alla finanza pubblica, in relazione al decreto la cui efficacia era stata sospesa dalla citata ordinanza del TAR Lazio. Inoltre, ha previsto di escludere le spese indicate dal comma 4 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011, e quelle correttive e compensative delle entrate relative a regolazioni per la contabilizzazione delle minori devoluzioni a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, di cui ai decreti legge n. 95 del 2012 e 201 del 2011.

Successivamente a tale proposta, il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 1576 del 2014, in accoglimento del ricorso presentato dal Ministero dell'economia e delle finanze, ha riformato la citata ordinanza cautelare del TAR Lazio. Conseguentemente, il decreto in discussione ha ripreso efficacia, almeno sino alla trattazione nel merito.

Dopo numerosi incontri tecnico – politici, il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota di protocollo n. 12944 in data 5 giugno 2014, ha infine trasmesso alla Regione, per la controfirma, l'accordo in materia di finanza pubblica, già sottoscritto dal Ministro.

In tale documento viene ufficializzato che, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, commi 454 e 456[19], della legge n. 228 del 2012, il Ministro dell'economia e delle finanze ha concordato con il Presidente della Regione siciliana che il livello di spese per l'anno 2013, in termini di competenza eurocompatibile e di competenza finanziaria, venisse determinato in 6.200 milioni. Sono rimaste escluse da tale importo le spese correttive e compensative delle entrate relative alle regolazioni per la contabilizzazione degli accantonamenti previsti dall'articolo 28, comma 3, del decreto legge n.201 del 2011 e dall'articolo 16, comma 3, del decreto legge n.95 del 2012.

Considerato, pertanto, che il risultato conseguito dalla Regione in detto esercizio è stato pari a 6.198 milioni[20], il Ministro dell'economia e delle finanze ha certificato in via definitiva il rispetto da parte della Regione siciliana del Patto di stabilità interno per l'anno 2013.

E' possibile osservare, esaminando il prospetto della certificazione del rispetto degli obiettivi approntato dalla Regione, che, con riferimento ai valori obiettivo di competenza

[19] Vedasi precedenti note 5 e 6

[20] Corrispondente al dato annuale delle spese finali di 5.952 milioni, di cui al precedente prospetto, incrementato di 246 milioni relativi alla quota obiettivo annuale attribuito agli enti locali, di cui all'art.1, comma 138, della legge n. 220 del 2010 come modificato dall'art. 1, comma 506, della legge n. 147 del 2013

eurocompatibile, le spese finali si sono attestate a 312 milioni di euro e, quindi, ben al di sotto dell'obiettivo fissato. In termini di competenza finanziaria, poi, il margine si è ridotto a soli 3,6 milioni di euro.

3. Patto di stabilità interno per l'anno 2014

In data 28 marzo, e cioè prima dell'emanazione del citato decreto legge n. 66 del 24 aprile 2014 la Regione siciliana, al fine di pervenire alla definizione dell'intesa per il 2014, ha formulato al Ministero dell'economia e delle finanze la propria proposta di accordo per il Patto di stabilità interno.

La proposta ha quantificato in 6.069 milioni di euro il livello complessivo delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile, considerando il contributo complessivo di finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 454, lettere a), b), d) della legge n. 228 del 2012 e successive modificazioni ed integrazioni, determinato in 1.341 milioni di euro.

Il predetto livello di spesa è stato calcolato non tenendo conto dell'ulteriore contributo previsto dal summenzionato articolo 1, comma 454, alla lettera c), il cui importo potrà essere quantificato solo a seguito della ripartizione da effettuare con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'obiettivo come sopra determinato ha ricompreso tutti i contributi di finanza pubblica, fermo restando gli esiti della definizione degli atti di impugnazione proposti dalla Regione siciliana.

Inoltre, in armonia con le procedure di cui all' articolo 1, comma 517, della legge n. 147 del 2013, la Regione ha proposto che lo stesso obiettivo venisse ridotto dell'importo di 256 milioni di euro, corrispondente al cinquanta per cento del contributo determinato dal decreto ministeriale n. 71112 per l'anno 2013, relativo al beneficio residuale derivante dall'eventuale accoglimento dei ricorsi promossi dalla Giunta regionale avverso sia il citato decreto, sia l'art. 16, comma 3, del decreto legge 95 del 2012, entrambi a tutt'oggi pendenti dinnanzi alla Corte Costituzionale e rispetto ai quali la Regione siciliana con il precedente accordo ha formulato una rinuncia parziale.

Per non compromettere la gestione finanziaria del bilancio, la Regione ha chiesto, inoltre, che, dal computo utile al raggiungimento del suddetto obiettivo, si potessero escludere, oltre a quelle indicate dal comma 4, dall'articolo 32, della legge n. 183 del

2011, e successive modificazioni ed integrazioni, anche una serie di tipologie di spesa[21] inclusi gli stessi aggregati resi deducibili per le Regioni a statuto ordinario.

Infine, con riferimento al contributo di finanza pubblica espresso in termini di saldo netto da finanziare, l'Amministrazione regionale ha proposto chiesto che il medesimo venisse ulteriormente ridotto delle somme dovutele dallo Stato per effetto dell'applicazione della sentenza della Corte costituzionale 31 ottobre 2012, n. 241 in tema di riserve tributarie.

In esito a tale proposta il Ministero dell'economia e delle finanze con nota n. 40291 in data 5 maggio 2014:

- ha preliminarmente rappresentato che – in mancanza dell'accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano – il contributo previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto legge n. 95 del 2012 non può che essere determinato sulla base dei dati SIOPE afferenti alle spese sostenute per consumi intermedi per l'anno 2011, come espressamente previsto dalla citata norma. L'obiettivo programmatico per l'anno 2014 dovrà, pertanto, essere ridotto di 855,3 milioni di euro;
- si è espresso favorevolmente in merito alla richiesta di riduzione dell'obiettivo:
  - dell'importo di 256 milioni di euro, corrispondente al cinquanta per cento del contributo determinato dal decreto ministeriale n. 71112 per l'anno 2013;
  - delle somme dovute alla Regione stessa per effetto dell'applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2012;
- ha condiviso la proposta di escludere le seguenti tipologie di spese:

[21] Spese proposte per l'esclusione:

- le spese correttive e compensative delle entrate, versate in entrata del bilancio della Regione, relative ai rimborsi ed alle compensazioni concernenti il gettito delle entrate tributarie che costituiscono regolazioni contabili;
- le regolazioni finanziarie previste da norme nazionali per la restituzione e rimborsi allo Stato di quote di gettito di tributi (si citano ad esempio le compensazioni per il gettito derivante dalle tasse automobilistiche regionali);
- le spese il cui pagamento è effettuato con mandati speciali, cui non corrisponde un effettivo movimento di cassa, ma una semplice registrazione delle scritture in entrata e nella spesa, e che pertanto è riconducibile a mere "partite di giro";
- la contabilizzazione dell'accantonamento della quota annuale di TFR effettuata, ai sensi della legge 8 agosto 1995 n. 335, mediante emissione di "mandati speciali" a valere su un capitolo di spesa e contestualmente riversato su apposito capitolo in entrata del bilancio della Regione. Si precisa che la spesa relativa all'esborso finanziario che si verifica al momento dell'erogazione del trattamento di fine rapporto spettante al dipendente cessato dal servizio, rientra tra le spese soggette al Patto;
- la quota di co-finanziamento nazionale degli interventi finanziati dall'Unione Europea, eccedente i limiti di esclusione assegnati alla Regione siciliana dal Ministero ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 al fine di garantirne la piena realizzazione, scongiurando così il pericolo di incorrere nel meccanismo sanzionatorio del disimpegno automatico ed assicurare l'attuazione del Piano d'Azione e Coesione (PAC);
- i pagamenti di spesa in conto capitale per accelerare l'attuazione degli investimenti nel territorio della Regione.

- quelle correttive e compensative delle entrate, versate in entrata del bilancio della Regione, relative ai rimborsi ed alle compensazioni concernenti il gettito delle entrate tributarie che costituiscono regolazioni contabili;
- le regolazioni finanziarie previste da norme nazionali per la restituzione e rimborsi allo Stato di quote di gettito di tributi;

- ha fissato l'obiettivo programmatico posto a carico della Regione – fatti salvi diversi accordi previsti dalla norma – in 5.124 milioni di euro, determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile (pari, sulla base del consuntivo 2011, a 7.409 milioni di euro) del contributo complessivo di 2.285 milioni di euro.

Il Ministero, quindi, ha sostanzialmente espresso parere contrario alla anzidetta proposta di accordo ed ha chiesto di rivederla nei termini indicati.

La problematica è da considerare superata in quanto l'accordo per il Patto di stabilità 2013 raggiunto nel mese di giugno 2014 tra il Ministero e la Regione, di cui si è riferito nel precedente paragrafo, estende la propria validità, anche per i successivi anni dal 2014 al 2017.

In tale accordo, la Regione siciliana ha riconosciuto, infatti, per il periodo 2014-2017, un contributo in termini di indebitamento netto di 400 milioni annui, riducendo, pertanto, del predetto importo il limite di spesa rilevante ai fini del Patto di stabilità interno derivante dalla legislazione vigente per ciascun anno.

Le parti hanno concordato che l'obiettivo programmatico venga determinato, per l'anno 2014, in 5.786 milioni, abbattendo il complesso delle spese finali "eurocompatibili", desumibili dal consuntivo 2012 (pari a 7.060 milioni) del contributo di 874 milioni, posto a carico della Regione dalla normativa vigente, nonché di quello ulteriore di 400 milioni così quantificato a seguito del citato accordo[22].

[22]Per ciascuno degli anni 2015 – 2017, l'obiettivo sarà fissato in 5.665 milioni di euro ridotto di un contributo di 995 milioni previsto dalla normativa vigente e di un ulteriore contributo di 400 milioni a seguito dell'accordo

Tabella 5 – Patto di stabilità 2013 - Obiettivi concordati per il quadriennio 2014 - 2017

(importi in milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017
Complesso spese finali di cui al consuntivo 2012	7.060	7.060	7.060	7.060
Contributi previsti dalla legislazione vigente	874	995	995	995
Contributo previsto dall'accordo	400	400	400	400
Obiettivo programmatico	5.786	5.665	5.665	5.665

Fonte: Assessorato regionale dell'economia

I predetti obiettivi costituiscono il limite alla spesa, rilevante ai fini del Patto di stabilità interno, al netto delle esclusioni previste dalla normativa vigente per le Regioni a statuto ordinario e delle spese correttive e compensative delle entrate relative alle regolazioni contabili per la contabilizzazione degli accantonamenti previsti dall'articolo 28, comma 3, del decreto legge n.201 del 2011 e dall'articolo 16, comma 3, del decreto legge n.95 del 2012.

Per l'esercizio 2014 il suddetto limite di spesa risulta poi ulteriormente ridotto di 231,05 milioni di euro, quale quota di obiettivi ceduti per il Patto verticale incentivato, nonchè di 96,7 milioni di euro per cessioni di spazi orizzontali, ai sensi dell'art. 1, comma 517, della legge n.147 del 2013.

Per il periodo 2014-17, qualora dovessero essere introdotte nuove esclusioni, i predetti obiettivi verranno rideterminati applicando le stesse anche alla base di calcolo costituita dalle spese finali desunte dal consuntivo 2012. Rimane salva la facoltà da parte dello Stato di modificare il predetto importo per gli anni 2014-2017 per far fronte ad eventuali ulteriori esigenze di finanza pubblica.

L'accordo prevede, inoltre, che:

- il contributo regionale alla finanza pubblica per l'anno 2014, in termini di saldo netto da finanziare, sarà ridotto di 118,9 milioni, pari all'ammontare delle entrate riservate all'erario dal decreto legge n. 138 del 2011, nonché dell'importo di 436,5 milioni, per quelle di cui al decreto legge n. 201 del 2011. Tale somma dovrà essere restituita alla Regione in applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 241 del 2012 e, comunque, nei limiti dello stanziamento del bilancio dello Stato per la quota relativa alla Sicilia. Conseguentemente, gli accantonamenti per l'anno 2014 nei confronti della Regione saranno operati al netto delle predette riserve in alternativa alla restituzione delle stesse da parte dello Stato;

- l’amministrazione regionale si obbliga a conseguire nell'anno 2014 un livello di spese correnti, al netto di quelle per la sanità, non superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- la Regione si impegna a “ritirare”, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni, relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali statali in materia di finanza pubblica, promossi prima dell’accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi, sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto, che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento;
- la Regione si obbliga, altresì, a recepire con propria legge, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

La circostanza che l’accordo raggiunto abbia un respiro pluriennale, valendo non solo per il 2013 ma anche per gli anni successivi sino al 2017, assume particolare rilevanza per la possibilità offerta alla Regione di elaborare per tempo e con attendibile certezza la propria programmazione finanziaria nel medio periodo.

CAPITOLO VII

LA POLITICA SANITARIA

***SOMMARIO**: 1. Spesa sanitaria e bilancio regionale. Analisi delle principali problematiche relative al finanziamento della stessa - 2. I risultati delle gestioni sanitarie - 3. I costi dell'assistenza sanitaria regionale. - 4. Analisi di stato patrimoniale: la situazione debitoria ed i crediti delle Aziende - 5. Principali indicatori relativi alla qualità della assistenza sanitaria.*

1. Spesa sanitaria e bilancio regionale. Analisi delle principali problematiche relative al finanziamento della stessa

La spesa sanitaria del 2013, aggregata per funzioni obiettivo, risulta pari a 8.893 milioni, con un diminuzione di 495 milioni rispetto all'omologo dato del 2012. La stessa assorbe il 54,6 per cento dell'intera spesa della Regione, pari a 16.270 milioni (tabella 1)[1].

Incidenza della spesa sanitaria per funzione obiettivo sul totale della spesa regionale (dato riferito agli impegni 2008 - 2013)

Tabella 1 mln/€

ESERCIZI	TOTALE SPESA SANITARIA	SPESA COMPLESSIVA REGIONE	INCIDENZA
2008	11.956	21.104	56,65
2009	9.138	18.620	49,08
2010	9.266	19.259	48,11
2011	9.791	19.558	50,06
2012*	9.388	17.960	52,27
2013*	8.893	16.270	54,66

*Per gli anni 2012 e 2013 al netto cap. 215217
Fonte: Assessorato dell'economia – Regione siciliana

[1] La spesa sanitaria, aggregata per funzioni obiettivo, nel 2013 ammonta a 11.072 milioni; va tuttavia subito rilevato come, per effetto della modifica, nel 2012, della procedura di contabilizzazione delle anticipazioni mensili del FSN, erogate dal MEF sui conti di tesoreria unica intestati alla Regione, la cifra esposta debba essere depurata dell'importo di 2.179 milioni di cui al capitolo di spesa 215217, capitolo non presente nel 2011ed istituito nel 2012. Tale capitolo costituisce una sorta di "partita di giro" relativa alle anticipazioni del FSN. Riferisce la Ragioneria generale, nella nota prot. n. 28428 del 16 maggio 2013: "(…) nel corso dell'anno 2012 è stata modificata, su richiesta del MEF, la procedura di contabilizzazione delle anticipazioni mensili del FSN, erogate dal MEF, sui conti di tesoreria unica intestati alla Regione. Precedentemente, tali anticipazioni mensili venivano contabilizzate in aumento dei debiti del conto di tesoreria centrale dello Stato, intestato alla Regione, in attesa della relativa regolarizzazione a seguito dell'assegnazione definitiva a favore della Regione siciliana di quote di FSN. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012, per uniformare le registrazioni in argomento a livello nazionale ed anche in vista dell'applicazione in Sicilia del decreto legislativo 118/2011, si sono istituiti due nuovi capitoli nel bilancio della Regione, uno nell'entrata, cap. 4219 - ed uno nella spesa cap. 215217 – al fine di consentire la trasmissione alla banca dati SIOPE dell'informazione relativa all'avvenuto incasso da parte della Regione delle anticipazioni mensili del FSN. Considerato che il bilancio della Regione, attualmente, non prevede le partite di giro, il capitolo di entrata 4219 è stato allocato nella categoria "partite che si compensano nella spesa" ed il capitolo 215217 nella categoria "poste correttive e compensative". La riscossione dell'entrata (cap. 4219), a seguito dell'erogazione dell'anticipazione, determina la formazione del debito della Regione nei confronti dello Stato, registrato contabilmente tra le "spese per partite di giro" (nel bilancio regionale tra le "poste correttive e compensative") attraverso la registrazione dell'impegno nel capitolo 215217, denominato "rimborso anticipazione sanità".

Il finanziamento ordinario della spesa sanitaria (tabella 2) diminuisce tra il 2012 e il 2013 (da 8.488 milioni a 8.239, con una riduzione di 249 milioni, pari al 2,9%) e, parimenti, si riduce di 183 milioni (il 78,4% in meno) rispetto al 2012 il finanziamento dell'*extra deficit*, principalmente per effetto della riduzione degli impegni assunti sul capitolo destinato al ripiano dei disavanzi pregressi delle aziende sanitarie, che passa dai 200 milioni del 2012 ai 7,8 milioni dell'anno successivo.

Finanziamento ordinario e finanziamento dell'extra deficit della spesa sanitaria regionale (Anni 2008 – 2013)

Tabella 2 mln/€

capitolo	Descrizione	Impegni 2008 (compresi impegni di perenzione)	Impegni 2009 (compresi impegni di perenzione)	Impegni 2010 (compresi impegni di perenzione)	Impegni 2011 (compresi impegni di perenzione)	Impegni 2012 (compresi impegni di perenzione)	Impegni 2013 (compresi impegni di perenzione)
412521	SOMMA PER L'ESPLETAMENTO DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI DI CUI ALL'ART.3, COMMA 3, DELLA LEGGE REGIONALE 4 APRILE 1995, N.26 (EX CAP. 42485)	20,17	19,86	19,86	29,49	14,10	-
412539 (ex 412521)	SPESE PER L'ACQUISIZIONE DEI SERVIZI RESI IN REGIME DI CONVENZIONE DALLA SOCIETA' " SERVIZI AUSILIARI SICILIA " S.C.p.A. (Ex capitolo 412521)	-	-	-	-	2,51	15,08
413301	FINANZIAMENTO DELLE SPESE CORRENTI DELLE AZIENDE DEL SETTORE SANITARIO, NONCHE' DELLE SPESE RELATIVE ALLE PRESTAZIONI SANITARIE EROGATE DALLE CLINICHE UNIVERSITARIE, DAGLI ISTITUTI DI RICOVERO E CURA RICONOSCIUTI A CARATTERE SCIENTIFICO E DAGLI ALTRI ISTITUTI ED ENTI DI CUI ALL'ART.1 DELLA LEGGE 12 FEBBRAIO 1968, N.132.	1.899,63	2.235,13	1.979,64	2.015,60	1.930,20	1.914,69
413302	QUOTA INTEGRATIVA, A CARICO DELLA REGIONE, DELLE ASSEGNAZIONI DI PARTE CORRENTE DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE. (EX CAP. 41724)	3.938,92	4.151,82	4.174,24	4.216,24	4.341,94	4.201,53
413307	FINANZIAMENTO DELLE SPESE CORRENTI DELLE AZIENDE UNITA' SANITARIE LOCALI E DELLE AZIENDE OSPEDALIERE AI SENSI DELL'ARTICOLO 38 DEL DECRETO LEGISLATIVO 15 DICEMBRE 1997, N. 446. (EX CAP. 42888)	1.888,89	1.805,10	1.840,95	2.000,62	2.056,78	1.962,94
412525	SPESA PER IL SERVIZIO SANITARIO DI EMERGENZA. (EX CAP. 42730)	128,83	122,19	159,48	137,35	142,60	144,65
413711	CONTRIBUTI PER IL FINANZIAMENTO DI PROGETTI TRIENNALI FINALIZZATI ALLA PREVENZIONE E AL RECUPERO DALLE TOSSICODIPENDENZE E DALL'ALCOLDIPENDENZA CORRELATA. (EX CAP. 42481)	0,65	0,09	1,21	0,03	0,26	0,21
413712	FINANZIAMENTO DELLE SPESE RELATIVE ALLE PRESTAZIONI SANITARIE EROGATE DALLE CLINICHE UNIVERSITARIE, DAGLI ISTITUTI DI RICOVERO E CURA RICONOSCIUTI A CARATTERE SCIENTIFICO E DAGLI ALTRI ISTITUTI ED ENTI DI CUI ALL'ART.1 DELLA LEGGE 12 FEBBRAIO 1968, N.132. (EX CAP. 42802)	-	14,23	-	3,42	-	-
	Finanziamento ordinario spesa sanitaria	**7.877,10**	**8.348,42**	**8.175,39**	**8.402,75**	**8.488,40**	**8.239,10**
	Variazioni %	**6,68**	**5,98**	**-2,07**	**2,78**	**1,02**	**-2,94**
413303	SOMME DA EROGARE ALLE AZIENDE DEL SETTORE SANITARIO PER L'INTEGRAZIONE DEL FONDO SANITARIO RELATIVO AD ANNI PRECEDENTI, NONCHE' PER IL RIPIANO DEI DISAVANZI DI ESERCIZIO.	131,53	-	-	-	-	-
413304	INTEGRAZIONE DEL FINANZIAMENTO DEL FONDO SANITARIO RELATIVO AD ANNI PRECEDENTI. (EX CAP. 42891)	-	15,68	273,33	-	-	-
413333	RIPIANO DEI DISAVANZI DELLE AZIENDE SANITARIE ED OSPEDALIERE.	250,78	20,07	-	555,00	200,10	7,85
413340	TRASFERIMENTI CORRENTI IN FAVORE DELLE AZIENDE SANITARIE ED OSPEDALIERE A TITOLO DI INTEGRAZIONE DELLA SPESA SANITARIA.	1,39	1,70	-	0,05	0,45	-
413323	SOMME DA EROGARE ALLE AZIENDE SANITARIE E OSPEDALIERE PER QUOTE DEL FONDO SANITARIO NON CORRISPOSTE NEGLI ESERCIZI 1995, 1997 E 1998.	88,02	0,76	0,76	0,41	-	-
413342	SOMME DA EROGARE ALLE AZIENDE DEL SETTORE SANITARIO PER LA COPERTURA DELLE PERDITE COMULATIVAMENTE REGISTRATE FINO ALL'ANNO 2005.	25,41	-	-	-	-	-
413343	SOMME DA EROGARE ALLE AZIENDE DEL SETTORE SANITARIO PER IL FINANZIAMENTO DEL MAGGIORE FABBISOGNO PER L'ANNO 2005.	4,11	-	-	-	-	-
413344	SOMME DA EROGARE ALLE AZIENDE DEL SETTORE SANITARIO PER IL RECUPERO DELLA MAGGIORE SPESA FARMACEUTICA AI SENSI DELL' ART 1, COMMA 796, LETT. G) DELLA LEGGE 296 DEL 27/12/2006	24,98	18,24	25,34	32,15	32,54	-
413368 (ex 413344)	SOMME DA EROGARE ALLE AZIENDE DEL SETTORE SANITARIO PER IL RECUPERO DELLA MAGGIORE SPESA FARMACEUTICA AI SENSI DELL'ART. 1, COMMA 796 LETT. G DELLA LEGGE 296 DEL 27/12/2006 (PAY BACK). (Ex capitolo 413344)	-	-	-	-	-	42,57
413349	TRASFERIMENTI ALLE AZIENDE SANITARIE ED OSPEDALIERE DELLE SOMME DESTINATE ALL'ESTINZIONE DEI DEBITI FINANZIARI E COMMERCIALI, TRANSATTI E NON TRANSATTI, CORRISPONDENTI AL PRESTITO CONCESSO DALLO STATO AI SENSI DELL'ACCORDO DEL 31/7/2007 DI APPROVAZI	2.640,81	-	-	-	-	-
215723	FONDO DESTINATO A FAR FRONTE ALLE REGOLAZIONI CONTABILI DI CUI ALL'ARTICOLO 39, COMMA 1, DEL DECRETO LEGISLATIVO 15 DICEMBRE 1997, N. 446 E AL FINANZIAMENTO DELLA MAGGIORE SPESA SANITARIA REGIONALE PER L'ANNO 2005 E PER IL TRIENNIO 2007-2009.	236,43	-	-	-	-	-
	Finanziamento dell'extra-deficit del settore sanitario	**3.403,45**	**56,44**	**299,43**	**587,60**	**233,10**	**50,41**
	Variazioni %	**251,45**	**-98,34**	**430,55**	**96,24**	**-60,33**	**-78,37**
	TOTALE	**11.280,55**	**8.404,86**	**8.474,82**	**8.990,35**	**8.721,49**	**8.289,51**

Fonte: Assessorato dell'economia – Regione siciliana

La circostanza è di rilievo in quanto indicativa di una politica tesa al risanamento degli stati patrimoniali delle aziende, che ha portato alla sostanziale riduzione delle notevoli perdite pregresse cumulatesi nei vari esercizi (passate da oltre 1.200 milioni agli attuali 264 milioni), alla riconciliazione delle reciproche posizioni di debito/credito tra aziende e Regione, nonché alla consistente riduzione dei crediti della Regione nei confronti dello Stato per il fondo sanitario indistinto (FSI) anni 2001-2009[2].

La situazione del finanziamento della spesa sanitaria è peggiorata negli ultimi anni a causa dell'incapacità del bilancio regionale di sostenere il peso della maggiore compartecipazione alla stessa, che, a partire dall'anno 2009[3], per effetto del disposto della legge finanziaria per il 2007[4], è passata dal 42,5 al 49,1 per cento. Ciò ha determinato il passaggio da una compartecipazione al finanziamento sanitario pari, nel 2007, a 3,4 miliardi, ai 4 miliardi del 2009.

La finanziaria del 2007 prevedeva (art. 1, comma 832), come contropartita della maggiore compartecipazione, che fosse riconosciuta "la retrocessione alla Regione siciliana di una percentuale non inferiore al 20 e non superiore al 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale; tale retrocessione aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria, come disposto dal comma 830 (…)".

Fino ad oggi, tuttavia, tale retrocessione non ha avuto attuazione.

[2] L'Assessorato dell'economia (cfr nota prot. 35506 del 25 giugno 2014) riferisce che i crediti della Regione verso lo Stato, al 2013, per quote di FSN anni 2010-2013, ammontano a complessivi 681 milioni.

[3] La Sicilia ha visto negli ultimi anni il progressivo aumento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria che dal 42,50 per cento del 2006 (art. 1, comma 143, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) è passata al 44,09 per cento del 2007, poi al 47,05 per cento del 2008 per attestarsi infine nel 2009 al 49,11 per cento.
Il Governo regionale ha sostenuto, in coerenza con una interpretazione letterale delle norme, che l'arco temporale, cui l'art. 1, comma 830, della finanziaria 2007 collega l'aumento della quota di compartecipazione, si arresta all'anno 2010 (per il quale si prevede, come per il 2009, la compartecipazione al 49,11 per cento) e che, pertanto, per l'anno 2011 dovesse riprendere vigore la disposizione di cui all'art. 1, comma 143, della legge 662/1996 che, prima dell'intervento della finanziaria 2007, fissava la misura ordinaria della compartecipazione della Sicilia alla spesa sanitaria al 42,5 per cento.
La posizione della Regione ha incontrato il veto del Tavolo di verifica ministeriale che, proprio in relazione a tale problematica, ha disposto nel 2010 il blocco delle erogazioni relative al finanziamento dei disavanzi pregressi nel settore sanitario. La situazione di blocco per il 2011 è stata rimossa in quanto non è stata riprodotta nella legge regionale 11 maggio 2011, n. 7 (legge di stabilità regionale per il 2011) la prevista disposizione. Nuovamente si è riproposto il problema nel disegno di legge di stabilità per il 2012, il cui art. 52, comma 6, richiamando lo strumento dei cosiddetti "fondi globali" di cui all'art. 10 della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47 e ss.mm.ii., ha previsto, ai fini della copertura della maggiore spesa, l'avverarsi della condizione della retrocessione alla Regione siciliana di una percentuale del gettito delle accise sui prodotti petroliferi, vale a dire l'attivazione della procedura di cui all'art. 1, comma 832, della legge 296 del 2006, norma rimasta ad oggi inapplicata. Anche per il 2012 il Tavolo di verifica ministeriale, nel verbale 30 marzo 2012, ha rilevato come il perpetuare, da parte della Regione, dell'intenzione di non sottostare al predetto obbligo di legge (compartecipazione al 49,11 per cento), avrebbe determinato uno stato di inadempienza nell'attuazione del Piano di rientro, con tutte le conseguenze previste dalla legislazione vigente. Il legislatore regionale ha infine aderito alla soluzione della compartecipazione nella misura del 49,11 per cento.

[4] Art. 1, comma 830, legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Nessun risultato hanno d'altronde sortito i due ricorsi alla Corte Costituzionale proposti dalla Regione ed incentrati sulla natura eccezionale e temporanea della disposizione di cui alla legge finanziaria per il 2007[5].

Anche gli ulteriori tentativi di riportare la compartecipazione alla misura del 42,5 per cento, effettuati attraverso i disegni delle leggi di stabilità regionali del 2011 e del 2012, hanno sortito esito negativo, trovando il veto del Tavolo ministeriale, con il blocco dei finanziamenti destinati all'Isola.

Infine, all'esito di una lunga interlocuzione tra Governo regionale e Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), con ripercussioni anche sul blocco delle risorse destinate alla Sicilia, l'art. 3, comma 1, della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, ha previsto la misura della compartecipazione al 49,1 per cento, sia pure "nelle more della pronuncia della Corte Costituzionale adita in materia (…)". Ma, a tutt'oggi, non si hanno notizie in merito al pronunciamento della Consulta.

La Sicilia si è trovata, perciò, negli ultimi anni, in una situazione di grave difficoltà finanziaria, dovuta alla necessità di reperire dal proprio bilancio risorse per oltre 600 milioni di euro, somma corrispondente alla maggiore compartecipazione rispetto a quella fissata al 42,5 per cento.

Pur trattandosi di un contributo al finanziamento sanitario ormai destinato ad essere annualmente ricorrente, la Regione ha utilizzato finora rimedi straordinari e congiunturali, che hanno aggravato la già difficile situazione in cui versa il proprio bilancio.

In particolare, nel 2009, sulla base dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2008, è stata utilizzata, a titolo di integrazione della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria, la somma di 11,7 milioni di euro, prelevandola dal capitolo 215713 "fondo corrispondente alla quota non utilizzabile del maggior avanzo accertato (fondi liberi)"[6], mentre nel 2011 e 2012 la copertura della maggiore spesa è stata rinvenuta ricorrendo alle risorse del Fondo per aree sottoutilizzate (FAS)[7]. Il meccanismo previsto è valso ad utilizzare le risorse di cui al fondo in questione a copertura delle quote di ammortamento

[5] Un primo ricorso è stato respinto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 145 del 2008. La Regione ha poi impugnato la legge 12 novembre 2011, n. 184 "bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014" per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto di autonomia e delle relative norme attuative nonché degli artt. 81 e 119 della Costituzione in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e del principio di leale collaborazione nei rapporti Stato-Regione. Le censure formulate, incentrate sulla natura eccezionale e quindi temporanea della disposizione di cui alla legge finanziaria per il 2007, riguardano la voce "concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria" il cui importo recherebbe, secondo la tesi regionale, una minore allocazione delle risorse senza prevedere la retrocessione alla Regione di una percentuale sul gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo sul territorio regionale.

[6] Cfr. nota dell'Assessorato dell'economia prot. 29725 del 21 maggio 2014.

[7] Ricorso consentito in base ad una interpretazione estensiva dell'art. 2, comma 90, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

(pari a circa 180 milioni per anno) del mutuo trentennale contratto dalla Regione con il MEF per un importo di circa 2,6 miliardi, destinato alla estinzione dei debiti sanitari pregressi, così liberando altrettante risorse da destinare al finanziamento della maggiore quota di compartecipazione. Inoltre, sempre a copertura della compartecipazione, sono state utilizzate risorse derivanti dai maggiori gettiti di manovre fiscali per 337 milioni nel corso del 2012 e del 2013[8].

La natura straordinaria del rimedio adoperato ha evidentemente prodotto la destinazione ad altri fini delle risorse rivenienti dai fondi FAS, legati, invece, per loro natura, ad obiettivi di sviluppo delle Regioni del Mezzogiorno in termini di crescita economica.

I problemi di copertura della spesa sanitaria continuano a presentarsi anche nell'ormai concluso esercizio 2013 e nel 2014.

In particolare, per il 2013, si è manifestato un disallineamento della spesa sanitaria rispetto alle previsioni di bilancio pari a 17,1 milioni per gli stanziamenti disposti nel capitolo 413302, relativo alla compartecipazione con riferimento alla quota indistinta, e ammontante a 62,5 milioni per quelli del capitolo 413363, relativo agli obiettivi del PSN. In totale un minore stanziamento di 79,7 milioni per la quota di compartecipazione regionale.

Risultano risorse insufficienti per 19,4 milioni anche in relazione al capitolo 413322 (contributi vincolati per progetti obiettivo quota Stato), in quanto carente del titolo che ne legittima l'accertamento (approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni), come evidenziato dalla Sezione di controllo nella deliberazione n. 160/2013/GEST; circostanza, tuttavia, valutata anche dal Tavolo di verifica ministeriale come esimente rispetto alla mancata iscrizione in bilancio.

Sussiste, infine, una carenza di assegnazioni finanziarie per l'importo di 18,1 milioni, corrispondente alle altre quote vincolate non ancora impegnate da parte della Regione per mancanza dell'atto formale del CIPE (importo costituito da fondi per 9,6 milioni statali e per 8,5 milioni regionali).

Sulla scorta delle superiori valutazioni il Tavolo di verifica, nella riunione del 15 aprile 2014, ha rilevato un disallineamento tra le esigenze della spesa e gli stanziamenti di bilancio 2013 pari a 97,8 milioni, costituito dal minore stanziamento di 79,7 milioni per la quota di compartecipazione regionale e dall'importo, sopra citato, di 18,1 milioni.

[8] Cfr. nota dell'Assessorato regionale dell'economia prot. 35506 del 25 giugno 2014.

La sottodotazione deriverebbe, secondo quanto riferisce l'Assessorato dell'economia, dalla modifica della percentuale di accesso della Regione al fondo sanitario nazionale, passata da 8,17 a 8,24 punti. Il ritardo con cui la Conferenza Stato-Regioni ha provveduto, nel febbraio 2014, al riparto definitivo delle risorse di FSN, non avrebbe consentito - secondo quanto riferisce l'Assessorato - una tempestiva variazione di bilancio, con un "allineamento dello stanziamento del capitolo in questione alle citate Intese mediante un apposito provvedimento legislativo". Tale motivazione, valida per quanto riguarda il capitolo relativo al fondo sanitario, non può, tuttavia, estendersi alla minore dotazione, per 62,5 milioni, del capitolo relativo agli obiettivi del PSN e di quello relativo alle altre quote vincolate, per i quali si è in presenza di una insufficiente dotazione in relazione ad una previsione di spesa basata su una stima storica, che avrebbe dovuto essere contemplata in contabilità attraverso uno specifico e adeguato accantonamento di fondi .

Anche per il corrente esercizio si presentano problematiche di rilievo riguardanti la copertura della spesa sanitaria. Infatti, in assenza di una proposta ministeriale sul riparto del FSN 2014, la quota indistinta di fabbisogno sanitario a carico del bilancio regionale è stata stimata in 4,3 miliardi circa[9], mentre non è stata stanziata alcuna quota regionale per i progetti di PSN anno 2014 (capitolo 413363), che, sulla base del criterio della spesa storica, dovrebbe comportare l'iscrizione di un importo pari a circa 62,5 milioni di euro.

Rimangono inoltre scoperti gli importi afferenti alla compartecipazione regionale alle altre quote vincolate (di cui circa 8 milioni di euro si riferiscono alla parte di competenza regionale).

A fronte di tale situazione, l'Assessorato dell'economia riferisce che il *deficit* dovrebbe essere coperto con specifici stanziamenti sul bilancio regionale 2014 utilizzando, a tal fine, i gettiti, accertabili nel solo esercizio 2014, delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP e dell'addizionale IRPEF (art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004) a seguito della modifica del sistema di contabilizzazione introdotto dall'art. 20 del titolo II del decreto legislativo 26 giugno 2011, n. 118[10]. Tale norma, prevedendo l'accertamento dei gettiti in argomento secondo il criterio di "competenza" e non per "cassa", determinerebbe infatti, per il solo esercizio 2014, un corrispondente maggiore accertamento, rispetto a quanto previsto attualmente in bilancio (326,8 milioni di euro) di circa 189,2 milioni. Tale integrazione della spesa sanitaria regionale per il 2013 è stata da ultimo effettuata, a valere

[9] Precisamente 4.302 milioni di euro sul capitolo 413302.
[10] Ciò risulta peraltro indicato nella "Relazione tecnica al rendiconto generale della Regione esercizio 2013".

sul bilancio 2014, con decreto del Ragioniere generale n. 1795 del 16 giugno 2014[11] , per un importo di circa 86 milioni, provvedendosi nel contempo ad iscrivere la differenza, pari a 103 milioni, nel capitolo 413333 ("ripiano dei disavanzi delle aziende sanitarie ed ospedaliere"), somme residue che dovrebbero essere successivamente utilizzate, come specificato nel provvedimento in oggetto, per far fronte alla carenza degli stanziamenti per il 2014.Tale destinazione a copertura della maggiore spesa sanitaria per il 2014 è stata infine realizzata con decreto del Ragioniere generale n. 1909 del 24 giugno 2014[12].

Tale operazione contabile, di integrazione dei minori stanziamenti del bilancio 2013 attraverso la destinazione dei maggiori accertamenti di cui alla massimizzazione delle aliquote fiscali, dovrebbe consentire la liberazione di altre risorse, destinate inizialmente alla sanità, per finalità invece extrasanitarie. Soccorre a tal fine il disposto dell'art. 2, comma 6, del decreto legge 15 ottobre 2013, n. 120, che consente alle Regioni, in presenza di alcune condizioni predeterminate[13], la destinazione del gettito in questione a finalità extrasanitarie riguardanti lo svolgimento di servizi pubblici essenziali, in misura tale da garantire al finanziamento del Servizio sanitario regionale un importo pari al valore massimo annuo del disavanzo sanitario registrato nel medesimo triennio. Tale destinazione è consentita previa verifica positiva dei Tavoli e ad avvenuta approvazione del Programma operativo 2013-2015.

Per quanto riguarda la Sicilia, il valore massimo del disavanzo registrato nel triennio di riferimento comporta la necessaria destinazione di circa 105 milioni di euro al finanziamento del SSR[14], mentre il restante gettito di circa 200 milioni può essere destinato a finalità extrasanitarie riguardanti lo svolgimento di servizi pubblici essenziali.

L'Assessorato regionale dell'economia riferisce[15] che, per il 2014, in attuazione dell'art. 2, comma 6, della citata normativa, si è proceduto a destinare prudenzialmente la somma di 108,3 milioni di euro (capitolo 413333) – invece di 105 milioni di euro- alla copertura dell'eventuale disavanzo del SSR per l'anno 2013[16], mentre la rimanente quota

[11] Trasmesso alla Corte il 23 giugno u.s.

[12] Cfr nota dell'Assessorato regionale dell'economia prot. 35506 del 25 giugno 2014.

[13] Dispone la norma citata <<(…) Alle Regioni che presentano, in ciascuno degli anni dell'ultimo triennio, un disavanzo sanitario, di competenza del singolo esercizio e prima delle coperture, inferiore, ma non decrescente, rispetto al gettito derivante dalla massimizzazione delle predette aliquote, è consentita la riduzione delle predette maggiorazioni, ovvero la destinazione del relativo gettito a finalità extrasanitarie riguardanti lo svolgimento di servizi pubblici essenziali e l'attuazione delle disposizioni di cui al decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, in misura tale da garantire al finanziamento del Servizio sanitario regionale un gettito pari al valore massimo annuo del disavanzo sanitario registrato nel medesimo triennio. Le predette riduzioni o destinazione a finalità extrasanitarie sono consentite previa verifica positiva dei medesimi Tavoli e in presenza di un Programma operativo 2013-2015 approvato dai citati Tavoli, ferma restando l'efficacia degli eventuali provvedimenti di riduzione delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'IRAP secondo le vigenti disposizioni.(…)».

[14] Secondo il valore calcolato dal Tavolo di verifica ministeriale.

[15] Cfr. nota 29725 del 21 maggio 2014.

[16] Disavanzo che dovrà essere accertato dal Tavolo di verifica ministeriale.

dei maggiori gettiti, pari a circa 218 milioni, risulta già destinata dal Governo regionale (art. 3, comma 12, della legge regionale n. 5 del 2014) alla copertura dei costi del trasporto pubblico (capitolo 476521) e dei collegamenti con le isole minori (capitolo 476520).

Sarebbe dunque possibile, in caso di accertamento di una situazione di avanzo per l'esercizio 2013 da parte del Tavolo di verifica ministeriale, ove si applicassero a copertura della maggiore spesa per il 2013 gli ulteriori accertamenti per una quota dei 189 milioni[17], la destinazione per finalità extrasanitarie, dei 108 milioni già prudenzialmente accantonati. In tal senso si è recentemente provveduto con la legge regionale dell' 11 giugno del 2014, n. 13, in materia di "Riorganizzazione delle risorse umane nel settore forestale e della prevenzione degli incendi", approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 28 maggio 2014, che dispone in materia di destinazione di parte del risparmio di spesa conseguente all'accertamento del risultato di gestione del SSR per l'anno 2013, pari a 100 milioni[18]. L'operazione resta subordinata alla verifica del risultato di gestione per l'anno 2013 da parte dei competenti Tavoli tecnici.

Tale disposizione, che postula il superamento del vincolo di destinazione di cui all'art. 2, comma 6, del decreto legge n. 120 del 2013, presenta elementi di incoerenza con le valutazioni già espresse dal Tavolo di verifica ministeriale (vd., *infra*, paragrafo 3).

Infatti, come risulta dal verbale di verifica degli adempimenti del 15 aprile 2014, il Tavolo, sulla base dei dati disponibili al IV trimestre, ha calcolato per il 2013 un risultato di esercizio con un avanzo di circa 6 milioni, proprio facendo affidamento sull'applicazione dell'intera somma di 108,3 milioni di euro a copertura del già riferito disallineamento, stimato in 97,8 milioni di euro, tra la spesa sanitaria effettiva e gli stanziamenti di cui al bilancio 2013 con riferimento al mancato completo conferimento delle risorse di competenza regionale.

Ulteriori osservazioni vanno poi riferite all'utilizzazione del maggiore accertamento di 189 milioni. Tale problematica è di estremo rilievo, in quanto involge non solo la copertura della maggiore spesa sanitaria per il 2013 e 2014, ma anche la possibilità di destinare ad emergenze extrasanitarie la somma di 100 milioni, già stanziata per le finalità di cui alla legge regionale n. 13 del 2014.

In proposito, la Corte deve rilevare come tale maggiore accertamento si riferisca al solo esercizio 2014, in quanto da quello successivo entrerà a regime il sistema di

[17] Come da ultimo disposto col già citato decreto del Ragioniere generale n. 1795 del 16 giugno 2014.

[18] Di tale importo, 20 milioni sono stati destinati all'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3 della citata legge, mentre i rimanenti 80 vanno a finanziare il fondo perequativo comunale di cui all'art. 6, comma 2, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5.

accertamento per sola competenza di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011, con conseguente minore accertamento di risorse per tale voce. Inoltre, essendo lo stesso legato non ad un reale aumento del gettito, ma solo alla modifica dei criteri di contabilizzazione, è destinato ad aggravare ulteriormente i problemi di cassa che presenta il bilancio regionale, traducendosi in un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale che finanzia l'esercizio.

Tanto in contrasto con i principi di veridicità del bilancio e di prevalenza della sostanza sulla forma[19].

L'utilizzazione di risorse non tutte effettive, che transitano *una tantum* nel bilancio regionale e solo per effetto di una modifica dei criteri di contabilizzazione delle entrate, si presenta come un rimedio congiunturale, straordinario e inadatto, per sua natura, a dare copertura ad una maggiore, stabile ed ormai consolidata spesa.

In proposito l'Assessorato dell'economia riferisce di aver invitato il Dipartimento della pianificazione strategica "a voler condizionare la fase dell'erogazione della spesa alla realizzazione del relativo flusso di entrata che sarà comunicato da questa Ragioneria generale"[20].

Al descritto quadro di criticità, inerente la copertura della spesa sanitaria per il 2013, fa peraltro da sfondo una situazione di tensione di liquidità dell'intero bilancio regionale che, negli anni, ha portato ad utilizzare le risorse fiscali aggiuntive, attivate per il riequilibrio sanitario, per interventi destinati ad altri fabbisogni regionali. Il fenomeno ha determinato l'emersione di coperture, certificate in sede di monitoraggio dai Tavoli di verifica, in realtà utilizzate dalla Regione per necessità diverse, ed è stato oggetto di osservazione e censura anche da parte del Tavolo di verifica ministeriale. Nella riunione del 13 novembre 2013, si è infatti rilevato negativamente "il comportamento di non leale collaborazione da parte della Regione siciliana che non ha mai portato a conoscenza dei Tavoli il mancato completo conferimento delle coperture disposte che hanno costituito elemento di valutazione del risultato di gestione annuale". La censura fa riferimento ai disallineamenti tra le coperture applicate dai Tavoli ed i minori impegni del bilancio regionale a favore del Servizio sanitario regionale per un importo complessivo di 996,1 milioni con riferimento al periodo 2006-2011. Tavolo e Comitato hanno perciò dovuto procedere alla rideterminazione dei risultati di esercizio certificati per tali anni alla luce delle minori coperture regionali.

[19] Cfr. principi n. 5 e 18 di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 118/2011.
[20] Cfr. nota dell'Assessorato regionale dell'economia prot. 35506 del 25 giugno 2014.

La problematica è stata recentemente oggetto dell'attenzione delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte che, nel "Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica"[21], hanno rilevato come: "(…)dovrà essere valutata con attenzione la scelta operata in numerose realtà territoriali di consentire l'utilizzo delle risorse fiscali aggiuntive, attivate per il riequilibrio sanitario, per interventi a favore di altri fabbisogni regionali, con ciò, almeno in parte, disattendendo quella parte del Patto che era stata sottoscritta dalle amministrazioni con gli elettori: uno sforzo fiscale richiesto per il riequilibrio sanitario. Seppur comprensibile nella sostanza tale facoltà concessa con il decreto legge n. 120 del 2013 (oltre a ridurre gli spazi per rendere effettiva la possibilità di copertura in caso di disavanzo) fa perdere al sistema trasparenza rendendo più opaco il collegamento tra sforzo fiscale aggiuntivo e processo di risanamento, che è stata la forza del sistema di rientro dagli squilibri".

Aprendosi invece a riflessioni di più ampio respiro ed a scenari di medio lungo periodo nella valutazione della sostenibilità della maggiore compartecipazione regionale alla spesa sanitaria, la Corte deve rilevare, come già più volte avvenuto e, da ultimo, anche in occasione di specifiche audizioni innanzi al Parlamento sia nazionale[22] che regionale[23], la necessità - ormai non più rinviabile - di addivenire ad una soluzione condivisa col Governo nazionale.

A tal fine potrebbe darsi attuazione al meccanismo, già previsto dalla legge finanziaria 2007 e rimasto inattuato, della individuazione di strumenti che, a fronte di una compartecipazione regionale alla spesa sanitaria anche maggiore rispetto alla attuale misura, consentano di attivare nuove fonti di entrata di specifica competenza regionale, permettendo al contempo di liberare risorse per affrontare le altre spese correnti, sia pure in un'ottica di razionalizzazione e risanamento strutturale, secondo una precisa calendarizzazione degli obiettivi da raggiungere.

[21] Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, "Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica", approvato con deliberazione n. 5 del 27 maggio 2014.

[22] "Elementi per l'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali", Camera dei deputati – Roma, 7 novembre 2012.

[23] "Elementi per l'audizione sullo stato dei conti pubblici della Regione siciliana", II Commissione – Bilancio e Programmazione dell' Assemblea regionale siciliana – Palermo, 10 giugno 2014.

2. I risultati delle gestioni sanitarie

Sulla base dei dati di preconsuntivo[24], l'Assessorato della salute riferisce che il 2013[25] chiude con un avanzo di circa 6 milioni di euro, registrando un miglioramento di 1,8 milioni rispetto al valore (circa 4 milioni di euro) accertato a consuntivo 2012.

La tabella 3, che segue, dà evidenza dell'ampio miglioramento della situazione contabile della Regione nel settore della sanità con riferimento alla serie storica 2007-2013.

Risultato di esercizio nel confronto di serie storica
Anni 2007-2013

Tabella 3 mln//€

ANNO	RISULTATO DI ESERCIZIO
2007	-618
2008	-332
2009	-259
2010	-98
2011	-22
2012	4
2013	6

Fonte: Assessorato della salute - Regione siciliana

La previsione di avanzo risulta confermata dai più recenti dati comunicati dall'Assessorato della salute[26] e che, in base ai risultati dei consuntivi, farebbero registrare un avanzo complessivamente pari a circa 14,5 milioni di euro (tabella 4).

Contribuisce al risultato positivo l'applicazione, a fine esercizio, di una somma, pari a circa 136 milioni, accantonata dalla gestione sanitaria accentrata[27].

La circostanza risulta dalla tabella 4, che offre una rappresentazione del risultato delle singole aziende prima e dopo l'applicazione del suddetto accantonamento.

[24] Cfr. nota dell'Assessorato della Salute prot. 38993 del 13 maggio 2014.

[25] Nonostante la sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 12 luglio 2012, che ha dichiarato l'illegittimità della citata normativa nella parte in cui prevede la diretta applicabilità delle regole contabili in materia sanitaria alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome, l'Assessorato regionale ha rappresentato di avere mantenuto una contabilità parallela del SSR coerente con quanto disposto per il SSN dal decreto legislativo 118/2011, sulla base delle indicazioni del Tavolo di verifica ministeriale. Ricordiamo come, per effetto dell'art. 47, comma 12, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, si sia disposto che "a decorrere dal 1° gennaio 2014, sono recepite nell'ordinamento contabile della Regione siciliana le disposizioni contenute nel titolo II del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii.".

[26] Cfr. nota dell'Assessorato della salute prot. 49797 del 18 giugno 2014.

[27] Ricordiamo come, anche per il 2012, l'Assessorato regionale della salute abbia rettificato il dato di preconsuntivo sostituendo alla perdita di -19 milioni un utile di 4,5 milioni, con rappresentazione di risultati aziendali diversi da quelli inizialmente comunicati. Tanto sulla base della riferita assegnazione di maggiori risorse a fine esercizio per complessivi 103 milioni di euro, somma frutto di un prudenziale accantonamento di risorse di FSR sulla gestione accentrata.

Risultato di esercizio 2013
(prima e dopo i trasferimenti regionali a fine esercizio)

Tabella 4 mgl/€

AZIENDE	Risultato di esercizio al netto dei trasferimenti regionali	Risultati dopo i trasferimenti regionali a fine esercizio
ASP di Agrigento	444	727
ASP di Caltanissetta	-9.589	41
ASP di Catania	-6.041	1.925
ASP di Enna	-15.886	156
ASP di Messina	-17.431	340
ASP di Palermo	7.903	7.682
ASP di Ragusa	-1.838	6
ASP di Siracusa	-2.900	709
ASP di Trapani	938	1.145
AO per Emergenza Cannizzaro di Catania	-4.416	112
AO Garibaldi	-1.315	524
AOUP-V.Emanuele CT	-19.888	261
AO Ospedali Riuniti Papardo-Piemonte	-9.762	0
AOUP MESSINA	1.204	27
AO Ospedali Riunito Cervello-Villa Sofia	-14.601	0
ARNAS CIVICO	-26.928	326
AOUP PALERMO	-8.133	524
IRCSS-BONINO PULEJO	-838	9
Sommatoria Aziende	**-129.077**	**14.513**
Risultato gestione Sanitaria Accentrata '000	135.793	-
Differenza da consolidamento	699	-
Risultato consolidato SSR 2013	**6.017**	**14.513**

Fonte: Assessorato della salute - Regione siciliana

L'analisi dei risultati delle singole aziende, al netto dei trasferimenti regionali a fine esercizio (136 milioni), evidenzia dunque come, su 18 enti, ben 14 realizzino un risultato negativo. Il totale delle perdite registrate a fine 2013 risulta infatti pari a circa 139 milioni (tabella 5), quindi superiore al totale delle perdite complessivamente negoziate ad inizio esercizio, pari a circa 89 milioni.

Tanto in controtendenza col dato nazionale, che segna, invece, una riduzione delle perdite tra 2012 e 2013 pari al 14,4 per cento[28].

La tabella 5 evidenzia gli scostamenti dei risultati dei singoli enti del SSR rispetto al risultato di esercizio inizialmente negoziato.

[28]Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, "Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica", approvato con deliberazione n. 5 del 27 maggio 2014".

Risultato di esercizio delle singole aziende (Anni 2008-2013)

Tabella 5 mgl/€

RISULTATO DI ESERCIZIO ENTI DEL SSR	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011	ANNO 2012	PRECONS. 2013	Negoziazione 2013	Δ Precons 2013 vs Negoz 2013	INCIDENZA % SU PERDITE 2013
ASP di Agrigento	-11.674	1.080	-10.847	35	54	444	0	444	
ASP di Caltanissetta	2.073	-117	-6.948	623	-1.649	-9.589	-7.500	-2.089	6,87%
ASP di Catania	-93.835	-46.673	-21.365	-6.485	2.009	-6.041	-6.206	165	4,33%
ASP di Enna	-24.935	-17.377	-5.706	21	232	-15.886	-13.515	-2.371	11,38%
ASP di Messina	-62.470	-31.976	-26.114	-17.416	592	-17.431	-15.878	-1.553	12,49%
ASP di Palermo	3.067	566	1.381	3.681	6.553	7.903	0	7.903	
ASP di Ragusa	733	5.018	3.552	246	-1.556	-1.838	-1.918	80	1,32%
ASP di Siracusa	-11.933	-7.009	-4.875	-4.265	318	-2.900	-3.700	800	2,08%
ASP di Trapani	2.257	562	3.543	799	465	938	0	938	
AO per Emergenza Cannizzaro di Catania	-1.154	-4.924	315	586	68	-4.416	0	-4.416	3,16%
AO Garibaldi	-9.821	-12.021	374	413	-943	-1.315	0	-1.315	0,94%
AOUP-V.Emanuele CT	-14.830	-9.801	-4.610	-2.376	47	-19.888	-9.714	-10.174	14,25%
AO Ospedali Riuniti Papardo-Piemonte	-12.869	-28.718	-6.553	-358	-2.915	-9.762	-4.600	-5.162	6,99%
AOUP MESSINA	-10.344	-14.218	30	511	34	1.204	0	1.204	
AO Ospedali Riunito Cervello-Villa Sofia	-25.217	-28.747	-2.774	-872	5	-14.601	-7.195	-7.406	10,46%
ARNAS CIVICO	-36.551	-56.418	-13.531	-2.217	-783	-26.928	-17.333	-9.595	19,29%
AOUP PALERMO	924	-4.577	31	959	989	-8.133	-1.000	-7.133	5,83%
IRCSS-BONINO PULEJO	-3.530	-4.245	-1.748	1.088	599	-838	-856	18	0,60%
REGIONE	0	0	0	0	319.915	240.863	0		
TOTALE AZIENDE	-310.109	-259.595	-95.845	-25.027	4.119	-129.077	-89.416		
TOTALE AZIENDE + REGIONE	-310.109	-259.595	-95.845	-25.027	324.034	111.786			
TOTALE CONSOLIDATO CE 999	-331.888	-259.178	-97.543	-21.753	324.079	111.087			
TOTALE PERDITE	-319.163	-266.821	-105.071	-33.989	-7.846	-139.566			
TOTALE UTILI	9.054	7.226	9.226	8.962	11.965	10.489			

Fonte: Assessorato della salute - Regione siciliana

Come si può notare, delle 14 aziende che chiudono con un risultato negativo, 10 realizzano anche un peggioramento rispetto al negoziato[29]. Chiudono in negativo, ma con un risultato migliorativo rispetto al negoziato, le ASP di Catania, Ragusa, Siracusa e l'IRCSS Bonino Pulejo.

Registrano, invece, un utile le ASP di Agrigento, Palermo, Trapani e l'AOUP di Messina.

Complessivamente emerge un quadro più critico di quello registrato a fine 2012, anno nel quale, prima dell'applicazione dell'accantonamento della gestione accentrata regionale (pari a circa 103 milioni), si contabilizzavano perdite complessive per 119 milioni a fronte di quelle negoziate per circa 85 milioni.

A livello regionale, la maggiore incidenza sul totale delle perdite è data dall'ARNAS Civico (il 19,3%), dall'AOUP Vittorio Emanuele di Catania (il 14,2%), dall'ASP di Messina (il 12,5%), dall'ASP di Enna (l'11,4%), e dall'AO Ospedali riuniti Villa Sofia Cervello (il 10,5%).

Tali situazioni di criticità sono sostanzialmente le stesse di quelle dello scorso anno.

Queste Sezioni riunite rilevano come la prassi dei trasferimenti regionali a fine esercizio non dia adeguata evidenza ai risultati concreti delle gestioni sanitarie, rendendo, peraltro, opaca la comprensione dei meccanismi in base ai quali i fondi regionali vengono ripartiti tra le diverse aziende.

Anche con riferimento al 2013, si rileva poi un diverso accertamento del risultato finale da parte del Tavolo di verifica ministeriale il quale, come risulta dal verbale di verifica degli adempimenti del 15 aprile 2014, sulla base dei dati disponibili al IV trimestre, ha calcolato per il 2013 un risultato di esercizio con un disavanzo di 102,3 milioni circa[30], che si traduce nella previsione di un avanzo (circa 6 milioni) solo facendo affidamento sull'applicazione dell'intera somma di 108,3 milioni di euro a copertura del disallineamento rilevato (vd. *supra* par. 1).

La tabella 6 mostra il risultato di esercizio, come determinato dal Tavolo di verifica.

[29] Si tratta in particolare dell'ASP di Caltanissetta (-2 milioni rispetto al negoziato), dell'ASP di Enna (-2,4 milioni), dell'ASP di Messina (-1,5 milioni), dell'AO Cannizzaro di Catania (-4,4 milioni), dell'AO Garibaldi (-1,3 milioni), dell'AOUP V. Emanuele di Catania (-10,2 milioni), dell'AO Papardo Piemonte (-5,2 milioni), dell'AO Ospedali Riuniti Cervello Villa Sofia (-7,4 milioni), l'ARNAS Civico di Palermo (-9,6 milioni) e dell'AOUP di Palermo (-7,1 milioni).

[30] Tale calcolo tiene conto del disallineamento del fondo indistinto pari a -17 milioni, della quota di compartecipazione regionale ai progetti obiettivo di PSN per circa 62,5 milioni, delle altre quote vincolate per progetti per circa 18 milioni e della somma dei risultati conseguiti dalle aziende in utile per circa 10 milioni, in applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 118/2011.

Risultato di esercizio da Tavolo di Verifica Mef
IV trimestre 2013

Tabella 6 mln/€

Risultato di gestione da CE consolidato 999 (al netto voce AA0080)	**6,017**
Disallineamento Fondo indistinto	-17,154
Disallineamento Fondo vincolato	-80,642
Utili Aziende	-10,489
Risultato post Riallineamenti	**-102,268**
Coperture:	
Quota gettito da aumento delle aliquote Irap e add. Irpef sui livelli massimi - anno imposta 2014 - D.L. 120/2013	108,3
RISULTATO DI GESTIONE DOPO COPERTURE	**6,075**

Fonte: Rielaborazione da parte dell'Assessorato della salute su dati Tavolo tecnico ministeriale del 15/04/2014.

3. I costi dell'assistenza sanitaria regionale

I costi della sanità, sulla base dei risultati di preconsuntivo, evidenziano una riduzione di 38 milioni rispetto al dato finale 2012, passando da 8.870 a 8.832 milioni (-0,43%).

Si arresta, dunque, nel 2013, la crescita dei costi registrata dal 2008 al 2012 (tabella 7).

Costi e Ricavi Regione Sicilia - (Anni 2008-2013)

Tabella 7 mgl/€

CONTO ECONOMICO	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011	ANNO 2012	PRECONS 2013	VAR. % 09-08	VAR. % 10-09	VAR.% 11-10	VAR.% 12-11	VAR.% 13-12
Totale Ricavi	8.442.986	8.643.439	8.912.374	9.024.179	9.397.499	9.131.432	2,37%	3,11%	1,25%	4,14%	-2,83%
Totale Costi	8.552.695	8.694.445	8.805.388	8.838.565	8.869.822	8.831.795	1,66%	1,28%	0,38%	0,35%	-0,43%
Saldo Mobilità	-222.179	-208.172	-204.529	-207.367	-203.598	-188.550	-6,30%	-1,75%	1,39%	-1,82%	-7,39%
Risultato Economico Consolidato di sistema	-331.888	-259.178	-97.543	-21.753	324.079	111.087	-21,91%	-62,36%	-77,70%	-1589,81%	-65,72%
Risultato Economico Consolidato di sistema al netto della voce AA0080	**-331.888**	**-259.178**	**-97.543**	**-21.753**	**4.164**	**6.017**	**-21,91%**	**-62,36%**	**-77,70%**	**-119,14%**	**44,50%**
Differenze da consolidamento	21.779	-417	1.698	-3.274	-45	699	-102%	-507%	-292,82%	-98,63%	-1653,33%
Risultato Economico da sommatoria Aziende (incluso 000)	-310.109	-259.595	-95.845	-25.027	324.034	111.786	-16,29%	-63,08%	-73,89%	-1394,74%	-65,50%

Fonte: Assessorato della salute – Regione siciliana

La media delle altre Regioni sottoposte a piano di rientro registra, tuttavia, nel confronto con il 2012[31], una flessione dei costi più ampia, pari all'1,7 per cento.

In Sicilia il complesso dei costi operativi (interni ed esterni) risulta in linea con le previsioni, segnando, anzi, una riduzione complessiva di 12 milioni (-0,1%) rispetto a quelle (pari a 8.532 milioni) di cui al Programma operativo di consolidamento e sviluppo per gli anni 2013- 2015 (POCS)[32].

I dati esposti risultano dalle seguenti tabelle (8, 9 e 10) che pongono anche in luce gli scostamenti in valore assoluto.

[31] Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, "Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica", approvato con deliberazione n. 5 del 27 maggio 2014.

[32] Approvato con decreto assessoriale n. 678 del 23 aprile 2014, ma ancora oggetto di esame da parte dei competenti Ministeri.

Analisi funzionale dei costi del SSR e delle relative variazioni
(Anni 2008-2013)

Tabella 8 mgl/€

CONTO ECONOMICO	2008	2009	VAR % 2008 vs 2009	2010	VAR % 2009 vs 2010	2011	VAR % 2011 vs 2010	2012	VAR % 2012 vs 2011	PROGR 2012	VARIAZ % 2012 vs PROGR 2012	PRECONS 2013	VAR % PRECONS 2013 vs 2012	PROGR 2013	VARIAZ % PRECONS 2013 vs PROGR 2013
PERSONALE	**2.985.112**	**2.971.726**	**-0,4%**	**2.979.433**	**0,3%**	**2.925.005**	**-1,8%**	**2.890.567**	**-1,2%**	**3.021.769**	**-4,3%**	**2.876.308**	**-0,5%**	**2.890.326**	**-0,5%**
PRODOTTI FARMACEUTICI, EMODERIVATI ED OSSIGENO	418.947	463.084	10,5%	488.815	5,6%	524.857	**7,4%**	556.228	**6,0%**	**552.282**	**0,7%**	582.729	**4,8%**	**597.056**	**-2,4%**
ALTRI BENI SANITARI	393.791	404.057	2,6%	407.133	0,8%	424.381	**4,2%**	428.410	**0,9%**	**424.921**	**0,8%**	433.494	**1,2%**	**412.250**	**5,2%**
BENI NON SANITARI	39.382	37.293	-5,3%	33.017	-11,5%	36.180	**9,6%**	36.441	**0,7%**	**38.999**	**-6,6%**	35.642	**-2,2%**	**33.370**	**6,8%**
TOTALE BENI	**852.120**	**904.434**	**6,1%**	**928.965**	**2,7%**	**985.418**	**6,1%**	**1.021.079**	**3,6%**	**1.016.203**	**0,5%**	**1.051.865**	**3,0%**	**1.042.676**	**0,9%**
SERVIZI	480.845	508.264	5,7%	501.943	-1,2%	524.759	**4,5%**	571.617	**8,9%**	**538.131**	**6,2%**	561.689	**-1,7%**	**537.406**	**4,5%**
MANUTENZIONE	112.588	116.499	3,5%	121.198	4,0%	127.185	**4,9%**	130.816	**2,9%**	**121.860**	**7,3%**	128.813	**-1,5%**	**120.060**	**7,3%**
GODIMENTO BENI DI TERZI	54.674	55.306	1,2%	51.680	-6,6%	45.422	**-12,1%**	42.909	**-5,5%**	**57.832**	**-25,8%**	43.738	**1,9%**	**39.010**	**12,1%**
ONERI DIVERSI DI GESTIONE	52.798	47.584	-9,9%	38.713	-18,6%	45.006	**16,3%**	39.806	**-11,6%**	**43.424**	**-8,3%**	39.502	**-0,8%**	**37.392**	**5,6%**
AMMORTAMENTI	154.205	162.075	5,1%	160.978	-0,7%	167.360	**4,0%**	169.866	**1,5%**	**162.075**	**4,8%**	168.263	**-0,9%**	**169.866**	**-0,9%**
ACCANTONAMENTI	109.350	227.287	107,9%	167.232	-26,4%	219.039	**31,0%**	201.485	**-8,0%**	**145.626**	**38,4%**	198.064	**-1,7%**	**233.451**	**-15,2%**
VARIAZIONE RIMANENZE	-26.614	3.713	-114,0%	-16.149	-534,9%	-25.464	**57,7%**	1	**-100,0%**	-	---	-952		**658**	**-244,7%**
TOTALE BENI E SERVIZI DA ASSISTENZA DIRETTA	**1.789.966**	**2.025.162**	13,1%	**1.954.560**	-3,5%	**2.088.725**	**6,9%**	**2.177.579**	**4,3%**	**2.085.152**	**4,4%**	**2.190.982**	**0,6%**	**2.180.521**	**0,5%**
TOTALE COSTI INTERNI	**4.775.078**	**4.996.888**	4,6%	**4.933.993**	-1,3%	**5.013.730**	**1,6%**	**5.068.146**	**1,1%**	**5.106.921**	**-0,8%**	**5.067.290**	**0,0%**	**5.070.846**	**-0,1%**
MEDICINA DI BASE	530.599	546.539	3,0%	582.074	6,5%	586.510	0,8%	591.581	0,9%	**575.686**	**2,8%**	592.807	0,2%	**591.581**	**0,2%**
FARMACEUTICA CONVENZIONATA	1.090.785	1.041.991	-4,5%	1.055.549	1,3%	986.894	-6,5%	913.032	-7,5%	**989.317**	**-7,7%**	871.697	-4,5%	**878.794**	**-0,8%**
ASSISTENZA OSPEDALIERA DA PRIVATO	641.029	641.934	0,1%	687.344	7,1%	707.172	2,9%	710.485	0,5%	**705.557**	**0,7%**	704.515	-0,8%	**706.674**	**-0,3%**
ASSISSTENZA SPECIALISTICA DA PRIVATO	478.915	484.689	1,2%	504.474	4,1%	518.143	2,7%	515.786	-0,5%	**540.718**	**-4,6%**	523.961	1,6%	**519.774**	**0,8%**
di cui Specialistica da Privato	*419.588*	*422.853*	*0,8%*	*442.032*	*4,5%*	*454.689*	*2,9%*	*445.989*	*-1,9%*	*476.520*	*-6,4%*	*449.120*	*0,7%*	*449.977*	*-0,2%*
di cui Sumai	*59.327*	*61.836*	*4,2%*	*62.442*	*1,0%*	*63.454*	*1,6%*	*69.797*	*10,0%*	***64.198***	***8,7%***	*74.841*	*7,2%*	***69.797***	***7,2%***
ASSISTENZA RIABILITATIVA DA PRIVATO	150.954	152.430	1,0%	156.518	2,7%	166.077	6,1%	166.755	0,4%	**169.091**	**-1,4%**	167.416	0,4%	**168.970**	**-0,9%**
ASSISTENZA INTEGRATIVA E PROTESICA DA PRIVATO	176.934	179.085	1,2%	194.437	8,6%	196.501	1,1%	205.937	4,8%	**187.265**	**10,0%**	202.393	-1,7%	**213.351**	**-5,1%**
ALTRA ASSISTENZA DA PRIVATO	291.412	298.492	2,4%	336.244	12,6%	336.352	0,0%	362.168	7,7%	**402.497**	**-10,0%**	389.846	7,6%	**382.159**	**2,0%**
di cui Trasporti sanitari da Privato	*150.285*	*145.597*	*-3,1%*	*168.291*	*15,6%*	*158.238*	*-6,0%*	*162.442*	*2,7%*	***153.753***	***5,7%***	*167.783*	*3,3%*	***164.879***	***1,8%***
di cui altro	*141.127*	*152.895*	*8,3%*	*167.953*	*9,8%*	*178.114*	*6,0%*	*199.726*	*12,1%*	***248.744***	***-19,7%***	*222.063*	*11,2%*	***217.280***	***2,2%***
TOTALE COSTI ESTERNI	**3.360.628**	**3.345.160**	**-0,5%**	**3.516.640**	**5,1%**	**3.497.649**	**-0,5%**	**3.465.744**	**-0,9%**	**3.570.131**	**-2,9%**	**3.452.635**	**-0,4%**	**3.461.303**	**-0,3%**
COMPONENTE PRIVATA - Farmaceutica e Medicina di base	**1.739.244**	**1.756.630**	**1,0%**	**1.879.017**	**7,0%**	**1.924.245**	**2,4%**	**1.961.131**	**1,9%**	**2.005.128**	**-2,2%**	**1.988.131**	**1,4%**	**1.990.928**	**-0,1%**
TOTALE COSTI OPERATIVI (costi interni+costi esterni)	**8.135.706**	**8.342.048**	**2,5%**	**8.450.633**	**1,3%**	**8.511.379**	**0,7%**	**8.533.890**	**0,3%**	**8.677.052**	**-1,6%**	**8.519.925**	**-0,2%**	**8.532.149**	**-0,1%**

Fonte: Assessorato della salute – Regione siciliana

Incidenza sul totale di costi del SSR

Tabella 9

CONTO ECONOMICO	Costi 2008	Costi 2009	Costi 2010	Costi 2011	Costi 2012	Costi precons 2013
	8.552.695	**8.694.445**	**8.805.388**	**8.838.565**	**8.869.797**	**8.831.795**
	Incidenza %	Incidenza %	Incidenza %	Incidenza %	Incidenza %	Incidenza %
PERSONALE	**34,90%**	**34,18%**	**33,84%**	**33,09%**	**32,59%**	**32,57%**
PRODOTTI FARMACEUTICI, EMODERIVATI ED OSSIGENO	4,90%	5,33%	5,55%	5,94%	6,27%	6,60%
ALTRI BENI SANITARI	4,60%	4,65%	4,62%	4,80%	4,83%	4,91%
BENI NON SANITARI	0,46%	0,43%	0,37%	0,41%	0,41%	0,40%
TOTALE BENI	**9,96%**	**10,40%**	**10,55%**	**11,15%**	**11,51%**	**11,91%**
SERVIZI	5,62%	5,85%	5,70%	5,94%	6,44%	6,36%
MANUTENZIONE	1,32%	1,34%	1,38%	1,44%	1,47%	1,46%
GODIMENTO BENI DI TERZI	0,64%	0,64%	0,59%	0,51%	0,48%	0,50%
ONERI DIVERSI DI GESTIONE	0,62%	0,55%	0,44%	0,51%	0,45%	0,45%
AMMORTAMENTI	1,80%	1,86%	1,83%	1,89%	1,92%	1,91%
ACCANTONAMENTI	1,28%	2,61%	1,90%	2,48%	2,27%	2,24%
VARIAZIONE RIMANENZE	-0,31%	0,04%	-0,18%	-0,29%	0,00%	-0,01%
TOTALE BENI E SERVIZI DA ASSISTENZA DIRETTA	**20,93%**	**23,29%**	**22,20%**	**23,63%**	**24,55%**	**24,81%**
TOTALE COSTI INTERNI	**55,83%**	**57,47%**	**56,03%**	**56,73%**	**57,14%**	**57,38%**
MEDICINA DI BASE	6,20%	6,29%	6,61%	6,64%	6,67%	6,71%
FARMACEUTICA CONVENZIONATA	12,75%	11,98%	11,99%	11,17%	10,29%	9,87%
ASSISTENZA OSPEDALIERA DA PRIVATO	7,50%	7,38%	7,81%	8,00%	8,01%	7,98%
ASSISSTENZA SPECIALISTICA DA PRIVATO	5,60%	5,57%	5,73%	5,86%	5,82%	5,93%
di cui Specialistica da Privato	*4,91%*	*4,86%*	*5,02%*	*5,14%*	*5,03%*	*5,09%*
di cui Sumai	*0,69%*	*0,71%*	*0,71%*	*0,72%*	*0,79%*	*0,85%*
ASSISTENZA RIABILITATIVA DA PRIVATO	1,76%	1,75%	1,78%	1,88%	1,88%	1,90%
ASSISTENZA INTEGRATIVA E PROTESICA DA PRIVATO	2,07%	2,06%	2,21%	2,22%	2,32%	2,29%
ALTRA ASSISTENZA DA PRIVATO	3,41%	3,43%	3,82%	3,81%	4,08%	4,41%
di cui Trasporti sanitari da privato	*1,76%*	*1,67%*	*1,91%*	*1,79%*	*1,83%*	*1,90%*
di cui altro	*1,65%*	*1,76%*	*1,91%*	*2,02%*	*2,25%*	*2,51%*
TOTALE COSTI ESTERNI	**39,29%**	**38,47%**	**39,94%**	**39,57%**	**39,07%**	**39,09%**
COMPONENTE PRIVATA - Farmaceutica e Medicina di base	**20,34%**	**20,20%**	**21,34%**	**21,77%**	**22,11%**	**22,51%**
TOTALE COSTI OPERATIVI (costi interni+costi esterni)	**95,12%**	**95,95%**	**95,97%**	**96,30%**	**96,21%**	**96,47%**

Fonte: Assessorato della salute – Regione siciliana

Variazione dei costi del SSR nel confronto col consuntivo 2012 e programmatico 2013

Tabella 10

mgl/€

CONTO ECONOMICO	CONSUNTIVO 2012	PRECONS. 2013	VAR. PRECONS. 2013 / CONS. 2012	VAR. % PRECONS. 2013 / CONS. 2012
PERSONALE	**2.890.567**	**2.876.308**	**-14.259**	**-0,5%**
PRODOTTI FARMACEUTICI, EMODERIVATI ED OSSIGENO	556.228	582.729	**26.501**	**4,8%**
ALTRI BENI SANITARI	428.410	433.494	**5.084**	**1,2%**
BENI NON SANITARI	36.441	35.642	**-799**	**-2,2%**
TOTALE BENI	**1.021.079**	**1.051.865**	**30.786**	**3,0%**
SERVIZI	571.617	561.689	**-9.928**	**-1,7%**
MANUTENZIONE	130.816	128.813	**-2.003**	**-1,5%**
GODIMENTO BENI DI TERZI	42.909	43.738	**829**	**1,9%**
ONERI DIVERSI DI GESTIONE	39.806	39.502	**-304**	**-0,8%**
AMMORTAMENTI	169.866	168.263	**-1.603**	**-0,9%**
ACCANTONAMENTI	201.485	198.064	**-3.421**	**-1,7%**
VARIAZIONE RIMANENZE	1	-952		
TOTALE BENI E SERVIZI DA ASSISTENZA DIRETTA	**2.177.579**	**2.190.982**	**13.403**	**0,6%**
TOTALE COSTI INTERNI	**5.068.146**	**5.067.290**	**-856**	**0,0%**
MEDICINA DI BASE	591.581	592.807	**1.226**	0,2%
FARMACEUTICA CONVENZIONATA	913.032	871.697	**-41.335**	-4,5%
ASSISTENZA OSPEDALIERA DA PRIVATO	710.485	704.515	**-5.970**	-0,8%
ASSISSTENZA SPECIALISTICA DA PRIVATO	515.786	523.961	**8.175**	1,6%
di cui Specialistica da Privato	*445.989*	*449.120*	**3.131**	*0,7%*
di cui Sumai	*69.797*	*74.841*	**5.044**	*7,2%*
ASSISTENZA RIABILITATIVA DA PRIVATO	166.755	167.416	**661**	0,4%
ASSISTENZA INTEGRATIVA E PROTESICA DA PRIVATO	205.937	202.393	**-3.544**	-1,7%
ALTRA ASSISTENZA DA PRIVATO	362.168	389.846	**27.678**	7,6%
di cui Trasporti sanitari da privato	*162.442*	*167.783*	**5.341**	*3,3%*
di cui altro	*199.726*	*222.063*	**22.337**	*11,2%*
TOTALE COSTI ESTERNI	**3.465.744**	**3.452.635**	**-13.109**	**-0,4%**
COMPONENTE PRIVATA - Farmaceutica e Medicina di base	**1.961.131**	**1.988.131**	**27.000**	**1,4%**
TOTALE COSTI OPERATIVI (costi interni+costi esterni)	**8.533.890**	**8.519.925**	**-13.965**	**-0,2%**

CONTO ECONOMICO	PRECONS. 2013	PROGRAMM. 2013	VARIAZ. PRECONS. 2013 / PROGRAMM. 2013	VARIAZ. % PRECONS. 2013 / PROGRAMM. 2013
PERSONALE	**2.876.308**	**2.890.326**	**-14.018**	**-0,5%**
PRODOTTI FARMACEUTICI, EMODERIVATI ED OSSIGENO	582.729	597.056	-14.327	-2,4%
ALTRI BENI SANITARI	433.494	412.250	21.244	5,2%
BENI NON SANITARI	35.642	33.370	2.272	6,8%
TOTALE BENI	**1.051.865**	**1.042.676**	**9.189**	**0,9%**
SERVIZI	561.689	537.406	24.283	4,5%
MANUTENZIONE	128.813	120.060	8.753	7,3%
GODIMENTO BENI DI TERZI	43.738	39.010	4.728	12,1%
ONERI DIVERSI DI GESTIONE	39.502	37.392	2.110	5,6%
AMMORTAMENTI	168.263	169.866	-1.603	-0,9%
ACCANTONAMENTI	198.064	233.451	-35.387	-15,2%
VARIAZIONE RIMANENZE	-952	658	-1.610	-244,7%
TOTALE BENI E SERVIZI DA ASSISTENZA DIRETTA	**2.190.982**	**2.180.521**	**10.461**	**0,5%**
TOTALE COSTI INTERNI	**5.067.290**	**5.070.846**	**-3.556**	**-0,1%**
MEDICINA DI BASE	592.807	591.581	1.226	0,2%
FARMACEUTICA CONVENZIONATA	871.697	878.794	-7.097	-0,8%
ASSISTENZA OSPEDALIERA DA PRIVATO	704.515	706.674	-2.159	-0,3%
ASSISSTENZA SPECIALISTICA DA PRIVATO	523.961	519.774	4.187	0,8%
di cui Specialistica da Privato	*449.120*	449.977	-857	-0,2%
di cui Sumai	*74.841*	69.797	5.044	7,2%
ASSISTENZA RIABILITATIVA DA PRIVATO	167.416	168.970	-1.554	-0,9%
ASSISTENZA INTEGRATIVA E PROTESICA DA PRIVATO	202.393	213.351	-10.958	-5,1%
ALTRA ASSISTENZA DA PRIVATO	389.846	382.159	7.687	2,0%
di cui Trasporti sanitari da privato	*167.783*	164.879	2.904	1,8%
di cui altro	*222.063*	217.280	4.783	2,2%
TOTALE COSTI ESTERNI	**3.452.635**	**3.461.303**	**-8.668**	**-0,3%**
COMPONENTE PRIVATA - Farmaceutica e Medicina di base	**1.988.131**	**1.990.928**	**-2.797**	**-0,1%**
TOTALE COSTI OPERATIVI (costi interni+costi esterni)	**8.519.925**	**8.532.149**	**-12.224**	**-0,1%**

Fonte: Assessorato della salute – Regione siciliana

Nel confronto col 2012, i costi dell'assistenza diretta si mostrano sostanzialmente stabili, mentre quelli relativi all'assistenza esterna mostrano una lieve flessione (0,4%).

Nello specifico si rileva l'aumento di circa 5 milioni per l'acquisto di beni sanitari e di 26,5 milioni per l'acquisto di farmaci emoderivati ed ossigeno. Si contrae, invece, di 9,9 milioni l'acquisto di servizi. La spesa per il personale si riduce di 14,3 milioni. Nell'assistenza in convenzione, rileva la riduzione di 41,3 milioni per la farmaceutica convenzionata e di circa 6 milioni per l'assistenza ospedaliera da privato. Aumenta, invece, di 8,2 milioni l'assistenza specialistica da privato e di 27,7 milioni l'altra assistenza da privato.

Rimane sostanzialmente stabile l'incidenza dei costi interni ed esterni sul totale (rispettivamente il 57,4% ed il 39,1%) e la componente relativa alla spesa del personale (32,6%).

I tetti alla spesa fissati dalle più recenti disposizioni di contenimento risultano rispettati, per il 2013, solo con riferimento all'assistenza specialistica da privato. Risultano superati, invece, i tetti previsti per quella ospedaliera da privato e per l'acquisto di dispositivi medici[33].

[33] Con riferimento al rispetto dei tetti di spesa di cui alla vigente normativa l'Assessorato regionale della salute riferisce: "Con riferimento all'applicazione dell'art. 15, comma 14, del decreto legge 95/2012, gli aggregati provinciali di spesa per l'anno 2013 relativi all'assistenza ospedaliera da privato e all'assistenza specialistica da privato, di cui ai rispettivi dd.aa. n. 1384 del 22/07/2013 e n. 1658 del 06/09/2013, così come i tetti di spesa delle strutture a gestione diretta (ISMETT, San Raffaele giglio, Ospedale Buccheri La Ferla, oltre l'Istituto pubblico Rizzoli Sicilia) sono stati determinati, in linea con quanto previsto dalla suddetta normativa, applicando sulla spesa consuntivata per l'anno 2011 la riduzione dell'1%. Ciò ha determinato che: per l'assistenza ospedaliera da privato, al IV trimestre 2013, si registra una spesa complessiva di 704,5 milioni di euro rispetto alla spesa complessivamente consuntivata nell'anno 2011 di 707,2 milioni di euro. Nonostante la riduzione degli aggregati di spesa provinciali sia stata attuata in misura coerente rispetto alle disposizione del decreto legge 95/2012, la spesa complessiva risente dell'ingresso della convenzione con l'istituto Rizzoli Sicilia avvenuto nei corso del 2012 che per l'anno 2013 ha avuto un effetto economico pari a circa 14 milioni; per l'assistenza specialistica da privato, al IV trimestre 2013, si registra una spesa complessiva di 449,1 milioni di euro in riduzione rispetto alla spesa complessivamente consuntivata nell'anno 2011, pari a 454,7 milioni di euro, dell'1,2 per cento. Per quanto riguarda i dispositivi medici, il decreto legge n. 98 del 2011, successivamente modificato dalla legge 228 del 2012, ha fissato un tetto di spesa, comprensivo dell'assistenza protesica, nella misura pari al 4,8% del fabbisogno finanziario del SSR per l'anno 2013 (8.737 milioni di euro). La spesa registrata al IV trimestre 2013 per dispositivi medici (338,5 milioni di euro) e assistenza protesica (94,5 milioni di euro) rileva uno scostamento rispetto al tetto in incremento di 13,6 milioni di euro, pari al 3% della spesa complessiva". I risultati esposti non mutano alla luce dei più recenti dati trasmessi dall'Assessorato della Salute (nota prot. 49952 del 18 giugno 2014) che, con riferimento alla situazione di consuntivo, espone in 705,7 milioni di euro il costo dell'assistenza ospedaliera da privato ed in 423,6 milioni quello dell'assistenza specialistica da privato.

3.1 I costi per l'acquisto di beni e servizi

Il costo per beni e servizi (al netto di accantonamenti, ammortamenti e variazione delle rimanenze) aumenta nel 2013 rispetto all'anno precedente di 1,1 punti percentuali e l'aggregato ammonta a 1.826 milioni (tabella 11).

Oltre al rilevante impatto della spesa per acquisto dei farmaci (che aumenta di 26,5 milioni, pari al 4,8%), si rileva anche l'incremento di 5 milioni circa della spesa per l'acquisto di beni sanitari.

Spesa per beni e servizi

Tabella 11 mgl/€

CONTO ECONOMICO	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011	ANNO 2012	PRECONS. 2013	VAR % PRECONS 2013 vs ANNO 2012
PRODOTTI FARMACEUTICI, EMODERIVATI ED OSSIGENO	418.947	463.084	488.815	524.857	556.228	582.729	**4,8%**
ALTRI BENI SANITARI	393.791	404.057	407.133	424.381	428.410	433.494	**1,2%**
BENI NON SANITARI	39.382	37.293	33.017	36.180	36.441	35.642	**-2,2%**
SERVIZI	480.845	508.264	501.943	524.759	571.617	561.689	**-1,7%**
di cui COSTI INTRAMOENIA	-50.110	-50.655	-46.586	-45.323	-44.896	-38.942	
MANUTENZIONE	112.588	116.499	121.198	127.185	130.816	128.813	**-1,5%**
GODIMENTO BENI DI TERZI	54.674	55.306	51.680	45.422	42.909	43.738	**1,9%**
ONERI DIVERSI DI GESTIONE	52.798	47.584	38.713	45.006	39.806	39.502	**-0,8%**
di cui IMPOSTE E TASSE	-7.748	-9.024	-8.172	-10.017	-10.082	-11.809	**17,1%**
TOTALE	**1.495.167**	**1.572.408**	**1.587.741**	**1.672.450**	**1.806.227**	**1.825.607**	**1,1%**

Fonte: Assessorato della salute- Regione siciliana

Il settore degli acquisti è stato oggetto di numerosi e ripetuti interventi legislativi che hanno inteso, in tempi di revisione della spesa, governare il sistema[34].

Questa Corte, considerata la rilevanza della materia, ha recentemente dedicato al tema una specifica indagine sulla gestione[35], evidenziando come in Sicilia si registri, nel settore degli acquisti sanitari, un eccessivo ricorso alle procedure in economia ed un basso grado di adesione alle convenzioni CONSIP.

L'Assessorato, nel delineare le misure adottate all'esito dell'indagine, ha rappresentato come, nel 2013, sia aumentato il grado di adesione agli strumenti CONSIP. In particolare, l'incidenza del valore dei beni e servizi acquistati tramite CONSIP sul totale dei consumi intermedi registra, nel 2013, un incremento di un

[34] Ricordiamo in proposito le misure di contenimento introdotte con il decreto legge 98/2011, con il decreto legge 95/2012 e, da ultimo, con la legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228). In particolare, in base al decreto legge 98/2011, l'Osservatorio dei contratti pubblici ha pubblicato a partire dal luglio 2012 un elenco di prezzi di riferimento di oltre 300 beni e servizi. Tale elenco costituisce uno strumento operativo prezioso per la programmazione e la razionalizzazione della spesa. Successivamente, il decreto legge 95/2012 ha disposto la riduzione del 5 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi (con esclusione dei farmaci ospedalieri) per l'anno 2012 e dei corrispondenti volumi d'acquisto per tutta la durata residua dei contratti e l'obbligo per le aziende sanitarie di rinegoziare con i fornitori i contratti per l'acquisto di beni e servizi (con possibilità di recesso dagli stessi) qualora i prezzi unitari in essi previsti risultino superiori al 20 per cento rispetto ai prezzi di riferimento individuati dall'Osservatorio per i contratti pubblici. A decorrere dal 2013, il livello della predetta riduzione è stato aumentato al 10 per cento, mentre per il 2013 il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici è stato fissato al 4,8 per cento del livello di finanziamento del SSN.

[35] Cfr. delibera n. 392/2013/GEST.

punto percentuale, passando dal 2,2 per cento al 3,2 per cento (dai 45,5 milioni del 2012 ai 65,2 milioni del 2013).

Anche le procedure in economia evidenziano, con riferimento al valore, un decremento del 17 per cento rispetto al 2012, arrivando ad assorbire solo 56 milioni circa che, in termini percentuali, rappresentano il 3,2 per cento del totale dell'aggregato beni e servizi (pari a 1.774 milioni).

L'Assessorato riferisce altresì che sono stati previsti, nell'ambito del sistema di valutazione dei dirigenti aziendali, due specifici obiettivi gestionali riguardanti sia il rispetto della programmazione del sistema degli acquisti centralizzati che la corretta applicazione del regolamento per gli acquisti in economia.

Inoltre, sempre nel corso del 2013, è stato revisionato il tracciato di monitoraggio degli acquisti con apposite schede, che consentono una rilevazione su base trimestrale finalizzata anche ad identificare le differenti categorie di beni e servizi oggetto della procedura, attivando un processo di costante confronto con le aziende, finalizzato alle analisi di coerenza e alla verifica della correttezza delle informazioni trasmesse.

Quanto alla ulteriore necessità, più volte sottolineata da questa Corte, di incrementare e rispettare le tempistiche connesse alle procedure di approvvigionamento di beni e servizi centralizzate[36], l'Assessorato della salute riferisce che, tra le iniziative intraprese per il miglioramento del modello regionale di centralizzazione degli acquisti, in collaborazione con CERGAS - Università Bocconi di Milano e Age.Na.S. – è prevista una "cabina di regia" (configurabile in una struttura intermedia dipartimentale), da istituire presso il Dipartimento pianificazione strategica con funzioni di pianificazione, controllo e valutazione. Per il periodo di programmazione 2010-2012, si riferisce la seguente situazione: rispetto ad un totale di 32 gare programmate, ne risultano aggiudicate 28 (circa 88% del totale); delle restanti 4 procedure, 2 sono in corso di espletamento e una in indizione programmata. Per il periodo di programmazione 2013-2015 su 25 gare previste, nessuna è stata ancora aggiudicata. Sempre su 25, 15 sono in corso di espletamento, 6 in fase di "indizione programmata" e 2 ancora da programmare. Le rimanenti due sono state invece sospese.

Con riferimento al rilievo della necessaria standardizzazione dei costi di acquisto di beni e servizi, a volte molto diversi tra le varie aziende, l'Assessorato riferisce che

[36] Cfr. legge regionale del 14 aprile 2009, n. 5.

si sta continuando nel "progetto di consulenza ex art. 79 della legge 133 del 2008" per la messa a regime di un sistema di metodologie relative al trattamento e all'analisi dei dati relativi agli acquisti di beni e servizi rilevati presso le aziende[37].

Inoltre, è in corso di predisposizione il decreto di istituzione del "flusso informativo per la rilevazione delle movimentazioni dei beni sanitari e non sanitari e servizi in uso presso le aziende del SSR", finalizzato a monitorare l'intero processo di approvvigionamento; nel documento di definizione delle specifiche tecniche funzionali del flusso, saranno previsti — per l'area beni — quattro differenti tracciati[38]. Attraverso l'istituzione di tale flusso, l'Assessorato dovrebbe, dunque, dotarsi di strumenti di monitoraggio specifici per consentire l'allineamento dei programmi di acquisto delle singole aziende alle migliori pratiche regionali.

E' inoltre in corso un'azione intesa a rafforzare i controlli interni alle aziende al fine di rendere gli stessi più omogenei e maggiormente rispondenti alle esigenze derivanti dalla vigente normativa in materia di acquisizione di beni e servizi. L'Assessorato riferisce di avere attivato un gruppo di lavoro con il coordinamento regionale dell' Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili della Sicilia, per affrontare sia il tema dei percorsi di certificabilità dei bilanci che quello relativo ai controlli interni. Quanto all'attività della Commissione ispettiva, l'Assessorato comunica di aver recepito le indicazioni fornite dalla Corte nella deliberazione n. 392 del 18 dicembre 2013, con particolare riguardo all'esigenza di accentuarne il carattere di terzietà e modificarne l'oggetto dell'attività, istituendo un controllo di secondo livello sulle procedure di acquisto. In tal senso sarebbe stata formulata una proposta all'Assessore con riferimento alla necessità di istituire una struttura intermedia endo-dipartimentale cui attribuire le competenze relative al coordinamento della materia degli acquisti di beni e servizi in sanità. Gli obiettivi di controllo sopra citati risultano inoltre declinati anche nel nuovo schema di contratto dei direttori generali, proposto all'esame della Giunta regionale.

Queste Sezioni, nel prendere atto di tutto quanto dedotto dall'Assessorato, devono tuttavia rilevare come risulti ancora ampio, in Sicilia, il ricorso alle procedure negoziate ed in economia che, sulla base dei dati trasmessi dallo stesso Assessorato, cresce nel 2012 rispetto al 2011, passando da 22.955 a 29.291

[37] Vedi *amplius* deliberazione n. 392/2013/GEST di questa Sezione.

[38] I tracciati sono i seguenti: dettaglio di tutti i contratti stipulati a fronte di tutte le procedure di approvvigionamento definite da ciascuna azienda; dettaglio dei prezzi di aggiudicazione di ogni singolo prodotto correlato al contratto stipulato; le anagrafiche di tutti i prodotti presenti negli archivi dei sottosistemi gestionali aziendali; le movimentazioni dei beni a qualunque titolo in transito nei sistemi gestionali.

procedure. Anche l'importo delle aggiudicazioni aumenta da 54,9 a 67,2 milioni. Il massiccio e crescente ricorso alle procedure di affidamento diretto appare dunque ancora preoccupante, anche se l'Assessorato riferisce bassi livelli in termini di incidenza percentuale del valore delle procedure in economia sul totale degli acquisti. Dai dati tratti dai questionari relativi al controllo finanziario sui bilanci 2012 degli enti del SSR, si registra, invece, un aumento dell'incidenza degli acquisti Consip/Me.PA (688 su un totale di 4.748 procedure), pari al 14 per cento del totale. Preoccupa, inoltre, il ritardo nelle aggiudicazioni relative alla programmazione regionale delle gare centralizzate, considerato che tale strumento rappresenta l'unica vera garanzia dell'omogeneità dei prezzi di acquisto di beni - tra cui farmaci - e servizi.

La Corte rappresenta infine la necessità di elaborare piattaforme di gara comuni in relazione ai cosiddetti "grandi appalti di servizi", per i quali l'attività di studio ed elaborazione dati legata al progetto sopra citato (ex art. 79 della legge n. 133 del 2008) ha già condotto alla individuazione di prezzi *standard*. Appare inoltre indispensabile accelerare il processo di revisione della struttura interna dell'Assessorato, finalizzato all'implementazione dei controlli sugli acquisti di beni e servizi, già annunciato in occasione dell'adozione della deliberazione n. 392 del 2013.

3.2 I costi della farmaceutica

Considerata nel suo complesso, la spesa farmaceutica regionale si riduce nel 2013 di circa 15 milioni rispetto all'anno precedente (da 1.469 a 1.454 milioni).

La farmaceutica diretta aumenta di circa 26 milioni (4,8%) rispetto al 2012 (passando da 556 a 583 milioni), con 14 milioni in meno rispetto al programmato (597 milioni); tale aumento è ampiamente compensato dalla flessione, pari a 41 milioni (4,5%) registrato dalla farmaceutica in convenzione rispetto al 2012 (da 913 a 872 milioni), riduzione superiore di circa 7 milioni rispetto alle attese di Piano (879 milioni) [39]. Si rileva come tale riduzione sia anche superiore alla media nazionale che registra una flessione del 3,4 per cento[40].

[39] Riferisce l'Assessorato, nella nota di risposta alle richieste istruttorie (prot. 38993 del 13 maggio 2014) che: "La flessione registrata nell'ambito della spesa farmaceutica convenzionata è stata ottenuta anche grazie all'attuazione di diverse misure finalizzate all'ottimizzazione delle risorse disponibili. In particolare, è proseguita l'attività del gruppo di lavoro, istituito nel 2012 e composto da referenti per l'appropriatezza prescrittiva di ciascuna azienda sanitaria, che ha continuato in maniera coordinata ad orientare i controlli sulle prescrizioni relative alle categorie terapeutiche a più alto impatto sulla spesa. Sulla base degli incontri effettuati, è emersa l'esigenza di intervenire su alcune classi di farmaci, per i quali gli scostamenti rispetto alla media nazionale erano maggiormente significativi. E' stato, quindi, adottato il decreto assessoriale 569/2013 che fissa, per ciascuna ASP e per singola categoria terapeutica, degli obiettivi di spesa identificati per il triennio 2013-2015. Tale intervento, previsto anche dal POCS 2013-2015, dovrebbe consentire il raggiungimento di ulteriori importanti economie anche nell'anno in corso, attraverso un uso dei farmaci più appropriato e nel rispetto delle condizioni di rimborsabilità previste dalla normativa vigente. I controlli delle AA.SS.PP., pertanto, sono stati indirizzati alla verifica dei medici con attività prescrittiva, in termini di costi per il SSN, superiore alla media regionale e nazionale, ponendo attenzione al rispetto dei dosaggi e periodi massimi di terapia previsti dall'autorità regolatoria per l'impiego a carico del SSN, con addebito, in alcuni casi, del costo delle prescrizioni inappropriate ai medici responsabili". Le ragioni della riduzione della spesa farmaceutica in convenzione sono esposte anche dalle Sezioni riunite in sede di controllo, nella più volte citata delibera n. 5/SSRRCO/RCFP/14: "La consistente riduzione della spesa farmaceutica convenzionata registrata negli ultimi anni è da ricondurre all'effetto combinato di diversi fattori: la riduzione del prezzo medio dei farmaci, per effetto dell'inserimento nel prontuario di nuovi farmaci generici; l'implementazione dell'attività di monitoraggio del livello di appropriatezza delle prescrizioni terapeutiche; i risparmi originati dall'incremento dello sconto sul prezzo dei farmaci a carico di grossisti e farmacisti; la rideterminazione all'11,35 per cento del tetto relativo alla farmaceutica territoriale, al netto degli importi corrisposti dal cittadino per l'acquisto di farmaci ad un prezzo diverso dal prezzo massimo di rimborso stabilito dall'AIFA, con attivazione del meccanismo del pay-back già previsto dalla normativa vigente in caso di superamento del predetto tetto; la crescita della quota di compartecipazione alla spesa a carico del cittadino, in relazione alle misure di compartecipazione adottate in talune Regioni sottoposte ai piani di rientro e ai ticket sui farmaci vigenti anche in Regioni non sottoposte ai piani di rientro. Il potenziamento della distribuzione diretta - soprattutto nelle Regioni soggette a piano di rientro - ha determinato lo spostamento di quote di mercato dal canale convenzionale verso quello della distribuzione diretta, con il conseguente risparmio a vantaggio delle Regioni, dato dalla minore remunerazione della filiera distributiva".

[40] Cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, "Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica", approvato con deliberazione n. 5 del 27 maggio 2014, pag. 231.

I risultati esposti sono sintetizzati nella seguente tabella.

Spesa farmaceutica regionale
(Anni 2012-2013)

Tabella 12 mgl/€

CONTO ECONOMICO	ANNO 2012	PRECONS. 2013	VAR. % 13-12
Acquisto prodotti farmaceutici, emoderivati ed ossigeno	556.228	582.729	4,76%
Farmaceutica convenzionata	913.032	871.697	-4,53%
TOTALE	**1.469.260**	**1.454.426**	**-1,01%**

Fonte: Assessorato della salute- Regione siciliana

Sulla base dei dati resi disponibili dall'Agenzia italiana per il farmaco (AIFA, tabelle 13 e 14) la Sicilia, per la farmaceutica ospedaliera, è tra le poche Regioni (insieme alla Valle d'Aosta e Provincia di Trento) a rispettare il tetto del 3,5 per cento (con un 3,4%) mentre rimane, insieme alla Sardegna, tra le due Regioni italiane con la maggiore incidenza sul fondo sanitario regionale della farmaceutica territoriale (il 13% rispetto al tetto dell'11,3%)[41].

[41] Circa la composizione dell'aggregato, si riporta il passaggio contenuto nella delibera n. 5/SSRRCO/RCFP/14: "Il decreto legge 95/2012 ha modificato la composizione della spesa farmaceutica territoriale soggetta al tetto, prevedendo l'esclusione da tale aggregato degli importi corrisposti dal cittadino per l'acquisto di farmaci ad un prezzo diverso dal prezzo massimo di rimborso stabilito dall'AIFA. A fronte di tale modifica, il tetto è stato rideterminato all'11,35 per cento del FSN. E' stata inoltre aggiornata la procedura in caso di ripiano dello sfondamento del tetto di spesa, prevedendo che gli eventuali importi siano assegnati alle Regioni, per il 25 per cento, in proporzione allo sforamento del tetto registrato nelle singole Regioni e, per il residuale 75 per cento, in base alla quota di accesso delle singole Regioni al riparto della quota indistinta delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale.Il provvedimento ha introdotto anche alcune modifiche alle misure per il governo della spesa per l'assistenza farmaceutica ospedaliera. Il decreto legge 159/2007 aveva definito la composizione della spesa, il tetto ed il meccanismo di ripiano interamente a carico delle Regioni. La spesa farmaceutica ospedaliera, al netto della distribuzione diretta non poteva superare, a livello di ogni singola Regione, il 2,4 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato. L'eventuale sforamento di detto tetto era recuperato interamente a carico della regione attraverso misure di contenimento della spesa (farmaceutica ospedaliera o di voci equivalenti). Non erano tenute al ripiano le regioni in equilibrio economico complessivo. Rispetto a questa formulazione, il decreto legge 95/2012 dispone che dal 2013 il limite alla spesa farmaceutica ospedaliera sia rideterminato nella misura del 3,5 per cento e il tetto sia calcolato al netto della spesa per i farmaci di classe A in distribuzione diretta e distribuzione per conto, nonché al netto della spesa per i vaccini, per i medicinali di cui alle lettere c) e c -bis) dell'articolo 8, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 e successive modificazioni, per le preparazioni magistrali e officinali effettuate nelle farmacie ospedaliere, per i medicinali esteri e per i plasma derivati di produzione regionale. Inoltre, la spesa è calcolata al netto di ogni pay-back versato dalle aziende farmaceutiche".

La spesa farmaceutica territoriale nel 2013 - Verifica del tetto di spesa

Tabella 13

Regione	Tetto 11,35%	Netta	Quota prezzo di riferimento	Ticket	Diretta	Pay -back	Territoriale	Scostamento assoluto	Incidenza su FSR
PIEMONTE	905,6	644,9	61,0	14,2	200,3	21,4	838,0	-67,6	10,5
VAL D'AOSTA	25,4	18,1	1,5	0,0	5,6	0,6	23,1	-2,3	10,3
LOMBARDIA	1.974,9	1.353,5	111,6	141,9	358,8	43,9	1.810,3	-164,6	10,4
P. A. BOLZANO	97,4	47,0	4,4	4,6	20,1	1,8	69,9	-27,5	8,1
P. A. TRENTO	103,2	65,8	4,3	0,0	18,8	2,1	82,5	-20,7	9,1
VENETO	982,9	598,1	59,8	67,1	220,0	21,4	863,8	-119,1	10,0
FRIULI V. G.	249,1	184,8	16,2	0,0	55,9	5,9	234,8	-14,3	10,7
LIGURIA	343,1	231,0	23,2	19,1	93,5	8,1	335,5	-7,6	11,1
EMILIA R.	902,0	549,5	54,9	14,5	234,5	19,8	778,7	-123,3	9,8
TOSCANA	765,0	490,7	51,3	9,8	253,3	17,0	736,8	-28,2	10,9
UMBRIA	184,5	134,3	14,3	1,8	48,4	4,2	180,3	-4,2	11,1
MARCHE	319,1	242,7	25,1	-0,2	88,6	7,7	323,4	4,3	11,5
LAZIO	1.130,4	942,8	101,3	45,2	306,1	31,5	1.262,6	132,2	12,7
ABRUZZO	271,4	223,5	21,0	9,7	52,8	7,0	279,0	7,6	11,7
MOLISE	65,0	47,9	5,2	3,8	15,6	1,5	65,8	0,8	11,5
CAMPANIA	1.128,8	881,3	97,0	82,2	324,1	28,6	1.259,0	130,2	12,7
PUGLIA	805,5	653,5	69,5	52,6	224,4	21,8	908,7	103,2	12,8
BASILICATA	117,2	81,6	8,8	5,4	32,9	2,9	117,0	-0,2	11,3
CALABRIA	395,9	329,3	34,6	13,3	111,8	10,8	443,6	47,7	12,7
SICILIA	**986,1**	**852,7**	**89,1**	**72,5**	**232,6**	**28,0**	**1.129,8**	**143,7**	**13,0**
SARDEGNA	325,5	290,1	24,2	0,0	118,5	10,3	398,3	72,8	13,9
ITALIA	**12.077,8**	**8.863,0**	**878,4**	**557,7**	**3.016,5**	**296,4**	**12.140,7**	**62,9**	**11,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenas e Aifa

La spesa farmaceutica ospedaliera nel 2013 - Verifica del tetto di spesa

Tabella 14

Regione	Tetto del 3,5 %	Spesa ospedaliera	Scostamento assoluto	Incidenza
PIEMONTE	279,3	371,5	92,3	4,7
VAL D'AOSTA	7,8	6,8	-1,1	3,0
LOMBARDIA	609,0	669,6	60,6	3,8
P. A. BOLZANO	30,0	37,9	7,8	4,4
P. A. TRENTO	31,8	31,1	-0,7	3,4
VENETO	303,1	340,3	37,2	3,9
FRIULI V. G.	76,8	112,7	35,9	5,1
LIGURIA	105,8	132,5	26,7	4,4
EMILIA R.	278,1	365,7	87,5	4,6
TOSCANA	235,9	351,3	115,4	5,2
UMBRIA	56,9	76,2	19,3	4,7
MARCHE	98,4	113,5	15,1	4,0
LAZIO	348,6	409,8	61,2	4,1
ABRUZZO	83,7	109,3	25,7	4,6
MOLISE	20,1	22,5	2,5	3,9
CAMPANIA	348,1	366,3	18,2	3,7
PUGLIA	248,4	362,4	114,0	5,1
BASILICATA	36,2	41,3	5,2	4,0
CALABRIA	122,1	130,6	8,5	3,7
SICILIA	**304,1**	**299,0**	**-5,1**	**3,4**
SARDEGNA	100,4	139,3	38,9	4,9
ITALIA	**3.724,4**	**4.489,5**	**765,1**	**4,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenas e Aifa

3.3 *La spesa per il personale*

La spesa complessiva per il personale del settore sanitario diminuisce di 14,3 milioni circa rispetto all'omologo dato del 2012 (-0,5%), esattamente in linea con le previsioni di programmatico. La riduzione dei costi è coerente con il dato nazionale (-1,2% tra 2013 e 2012) anche se inferiore alla media delle Regioni in piano di rientro, che registrano una riduzione di oltre il 2 per cento per tale categoria di costo[42]. Il risultato è ascrivibile soprattutto all'applicazione delle disposizioni di contenimento della spesa varate negli ultimi anni[43].

Risulta rispettato, anche nel 2013, il tetto previsto dall'art. 15, comma 21, del decreto legge n. 95 del 2013, che ha esteso al triennio 2013-2015 il limite di spesa già fissato dall'art. 1, comma 561, della legge n. 296 del 2006[44].

Non risulta invece rispettato, neppure con riferimento al 2013, il limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010 in materia di costo per il personale a tempo determinato, con riferimento al limite del 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.

Tale scostamento, pari a 109,8 milioni, si verifica nella quasi totalità delle aziende, ad eccezione dell'Asp di Messina, dell'ARNAS Garibaldi e dell'AOUP di Catania, come rappresentato nella tabella 15.

42 Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, "Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica", approvato con deliberazione n. 5 del 27 maggio 2014, pag. 240.

43 Con riferimento alle misure di contenimento della spesa ricordiamo: il tetto previsto dall'art. 15 comma 21 del decreto legge 95/2013, che ha esteso al triennio 2013-2015 il limite di spesa già fissato dall'art. 1, comma 561, della legge 296/2006; il blocco dei rinnovi contrattuali; il limite alla crescita dei trattamenti economici per gli anni 2011-2013, pari al trattamento spettante nell'anno 2010, introdotto dal decreto legge 78/2010 ed esteso al 2015 dal decreto legge 95/2012; la revisione delle dotazioni organiche; la rideterminazione automatica dei fondi per il trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (decreto legge 78/2010) ed il congelamento dell'indennità di vacanza contrattuale (art. 17 del decreto legge 98/2011).

44 Come emerge dai dati trasmessi dall'Assessorato, la spesa complessiva per l'anno 2004 ammonta infatti a 2.675 milioni, mentre il valore raggiunto nell'anno 2013 è pari a 2.452 milioni, inferiore alla riduzione dell'1,4 per cento prevista dalla sopra richiamata normativa.

Costo del personale a tempo determinato
(2013 vs 2009)

Tabella 15

AZIENDA	ANNO 2009**	ANNO 2009 al 50%**	ANNO 2013 da TAB D.1.2*	VAR % 2013 vs 2009 al 50%	VAR %
ASP di Agrigento	16.900	8.450	34.118	25.668	304%
ASP di Caltanissetta	12.300	6.150	10.196	4.046	66%
ASP di Catania	14.300	7.150	8.952	1.802	25%
ASP di Enna	8.500	4.250	5.377	1.127	27%
ASP di Messina	34.600	17.300	16.743	-507	-3%
ASP di Palermo	25.500	12.750	31.933	19.183	150%
ASP di Ragusa	13.500	6.750	16.429	9.679	143%
ASP di Siracusa	13.600	6.800	20.222	13.422	197%
ASP di Trapani	17.000	8.500	16.753	8.253	97%
AO Cannizzaro di Catania	1.600	800	5.577	4.777	597%
AO ARNAS Garibaldi di Catania	6.200	3.100	3.079	-21	-1%
AOU P. V. Emanuele di Catania	21.300	10.650	7.092	-3.558	-33%
AO Papardo-Piemonte di Messina	201	101	3.383	3.283	3266%
AOU P. G. Martino di Messina	8.900	4.450	6.225	1.775	40%
AO Villa Sofia-Cervello di Palermo	9.300	4.650	12.080	7.430	160%
AO ARNAS Civico di Palermo	5.700	2.850	6.288	3.438	121%
AOU P. P. Giaccone di Palermo	22.200	11.100	21.143	10.043	90%
Totale SSR	**231.601**	**115.801**	**225.590**	**109.790**	**95%**

* Dati rilevati dalle Tabelle D.1.2 elaborate dalle aziende al IV trimestre 2013
** Dati da deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 372/2013/ PRSS

L'Assessorato riferisce che tale situazione sarebbe stata determinata dalla necessità delle aziende, a fronte del sostanziale blocco delle assunzioni a tempo indeterminato di cui alla normativa vigente[45], di ricorrere a forme di assunzioni temporanee ritenute

[45] Ricordiamo in proposito il disposto di cui al comma 8 dell'art. 1 del decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 (c.d. decreto Balduzzi), introdotto in sede di conversione dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, che ha previsto, tra l'altro, il divieto per le aziende sanitarie di procedere alla copertura di eventuali posti vacanti o carenze di organico, prima del completamento del procedimento di riorganizzazione della rete assistenziale e del riassorbimento di eventuali esuberi accertati in esito alla suddetta procedura. Sempre sul tema è poi intervenuto il decreto legge n. 95 del 2012, nel testo convertito dalla legge n. 135 del 2012, che ha introdotto una serie di misure orientate al riassetto organizzativo delle aziende del servizio sanitario regionale a seguito della riduzione dei posti letto ospedalieri, ed il conseguente adeguamento in diminuzione degli organici dei presidi ospedalieri pubblici e la riduzione delle unità operative complesse e di quelle semplici, secondo i parametri previsti dal documento L.E.A. del 28 marzo 2012, per la loro individuazione, nonché delle posizioni organizzative e di coordinamento rispettivamente dell'area della dirigenza e del personale del comparto del S.S.N. Sulla base dei sopra richiamati interventi legislativi, l'Assessorato della Salute riferisce di avere diramato talune direttive con le quali sono state invitate le aziende sanitarie a non avviare e/o a sospendere le procedure di reclutamento del personale in fase di svolgimento, a non conferire e/o a rinnovare gli incarichi ex art. 15 *septies* del decreto legislativo n. 502 del 1992 ss.mm.ii., nonché gli incarichi di direzione di strutture semplici e complesse nelle unità ospedaliere con posti letto, al fine di uniformare i comportamenti aziendali ed improntarli a criteri di maggiore economicità e trasparenza, richiesti dai principi generali di buona amministrazione.

indispensabili al fine di non compromettere l'assolvimento ed il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza e l'efficiente erogazione delle prestazioni assistenziali.

Sul tema si richiamano gli approfondimenti già svolti dalla Sezione di controllo nelle deliberazioni in materia di verifica dei bilanci delle aziende sanitarie per il 2011[46] e nella successiva deliberazione n. 372 del 9 dicembre 2013, di analisi delle misure correttive. In tale sede è stata sottolineata l'importanza di coinvolgere i direttori generali nella necessaria operazione di revisione e riarticolazione del personale assunto a tempo determinato in relazione alle reali ed effettive esigenze di ciascuna azienda.

Con riferimento invece alle assunzioni a tempo indeterminato, si ribadiscono le perplessità già espresse da questa Sezione di controllo[47] in ordine al reclutamento di personale (dirigenti medici, nonché professionali del comparto) disposto dall'Assessorato con direttiva del giugno 2013[48]. Sul tema occorre tuttavia prendere atto della posizione assunta dal Tavolo di verifica degli adempimenti[49] che, con riferimento al reclutamento disposto, ha sostenuto che "(…) la Regione non è soggetta alle disposizioni di cui all'art. 4-bis del decreto legge 158/2012[50]".

I dubbi già espressi in ordine alla valutazione del Tavolo risultano alimentati, oltre che dalla ricostruzione del tessuto normativo svolta in occasione dell'approvazione della succitata delibera, anche da quanto recentemente evidenziato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, che hanno considerata pacifica la generalizzata applicabilità, alle Regioni in piano di rientro, dell'art. 4-bis del decreto legge 158 del 2012[51].

Con riferimento alla spesa per consulenze e collaborazioni, l'Assessorato evidenzia, per l'anno 2013, un complessivo decremento rispetto al 2012 pari al 30,5 per cento (circa 12 milioni in meno), come risulta dalla tabella 16.

[46] Cfr. Deliberazioni della Sezione di controllo n. 117/2013/PRSS, n. 118/2013/PRSS, n. 119/2013/PRSS, n. 120/2013/PRSS, n. 121/2013/PRSS, n. 122/2013/PRSS, n. 123/2013/PRSS, n. 124/2013/PRSS, n. 125/2013/PRSS, n. 126/2013/PRSS, n. 127/2013/PRSS, n. 128/2013/PRSS, n. 129/2013/PRSS, n. 130/2013/PRSS, n. 131/2013/PRSS, n. 132/2013/PRSS, n. 133/2013/PRSS.
[47] Cfr. deliberazione n. 372 del 9 dicembre 2013.
[48] Direttiva n. 53928 del 28 giugno 2013.
[49] Cfr. verbale del 13 novembre 2013.
[50] La norma citata dispone che "nelle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari nelle quali sia scattato per l'anno 2012 il blocco automatico del turnover o sia comunque previsto il blocco in attuazione del piano di rientro o dei programmi operativi di prosecuzione del piano, tale blocco può essere disapplicato, nel limite del 15 per cento e in correlazione alla necessità di garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza".
[51] Cfr. delibera n. 5/SS.RR.CO/RCFT/14 del 27 maggio 2014.

Spese per consulenze e collaborazioni
(Anni 2008-2013)

Tabella 16

TOTALE AZIENDE + REGIONE	ANNO 2008	ANNO 2009	Var. % 08-09	ANNO 2010	Var. % 10-09	ANNO 2011	Var. % 11-10	ANNO 2012	Var. % 12-11	Precons. 2013	Var. % 12-11
Consulenze sanitarie	2.044	2.314	13,21%	934	-59,64%	1.270	35,97%	1.126	-11,34%	685	-39,17%
Consulenze non sanitarie	3.955	3.065	-22,50%	2.244	-26,79%	2.010	-10,43%	1.563	-22,24%	580	-62,89%
TOTALE CONSULENZE	**5.999**	**5.379**	**-10,34%**	**3.178**	**-40,92%**	**3.280**	**3,21%**	**2.689**	**-18,02%**	**1.265**	**-52,96%**
Co.Co.Co	4.878	4.022	-17,55%	3,359	-16,48%	4.414	31,41%	8.076	82,96%	7.570	-6,27%
Lavoro Interinale	4.338	4.377	0,90%	826	-81,13%	-		-		-	
Altre forme di collaborazione	22.285	22.400	0,52%	24.916	11,23%	26.975	8,26%	28.922	7,22%	18.758	-35,14%
TOTALE COLLABORAZIONI	**31.501**	**30.799**	**-2,23%**	**29.101**	**-5,51%**	**31.389**	**7,86%**	**36.998**	**17,87%**	**26.328**	**-28,84%**
TOTALE CONSULENZE E COLLABORAZIONI	**37.500**	**36.178**	**-3,53%**	**32.279**	**-10,78%**	**34.669**	**7,40%**	**39.687**	**14,47%**	**27.593**	**-30,47%**

Fonte: Assessorato della salute – Regione siciliana

La contrazione dei costi (del 53% per le consulenze e del 29% per le collaborazioni), è riconducibile alla disposizione introdotta con l'art. 24 della legge regionale n. 9 del 2013, che, per le aziende del settore sanitario, prevede la nomina di un solo consulente non sanitario per comprovate ed imprescindibili esigenze.

4. Analisi di stato patrimoniale: la situazione debitoria ed i crediti delle Aziende

Il debito complessivo, al 31.12.2012, risulta pari a 3.778 milioni, con 666 milioni in meno rispetto a quello registrato a fine anno precedente. Ciò per il combinato effetto della contrazione del debito verso i fornitori, che flette di 502 milioni circa, e di quello verso l'Istituto tesoriere, che si riduce di 126 milioni. Entrambe le categorie assorbono il 75 per cento circa del debito complessivo (tabella 17).

Situazione debitoria della Regione. Analisi delle componenti del debito e della relativa incidenza
(Anni 2007-2012)

Tabella 17

mgl/€

DEBITI	2007			2008			2009			2010			2011			2012		
	Debito	Inc %	Var %	Debito	Inc %	Var %	Debito	Inc %	Var %	Debito	Inc %	Var %	Debito	Inc %	Var %	Debito	Inc %	Var %
Debiti v/Stato, regione o provincia autonoma	828.069	16,8%	23,7%	496.464	13,2%	-40,0%	470.239	11,1%	-5,3%	34.416	0,9%	-92,7%	32.631	0,7%	-5,2%	30.244	0,8%	-7,3%
Debiti v/aziende sanitarie pubbliche	35.370	0,7%	92,9%	52.242	1,4%	47,7%	50.148	1,2%	-4,0%	55.223	1,4%	10,1%	48.838	1,1%	-11,6%	23.907	0,6%	-51,0%
Debiti v/comuni	3.808	0,1%	-5,6%	6.515	0,2%	71,1%	5.562	0,1%	-14,6%	19.918	0,5%	258,1%	20.468	0,5%	2,8%	18.004	0,5%	-12,0%
Debiti v/fornitori	2.244.182	45,5%	-12,5%	1.598.537	42,4%	-28,8%	1.804.916	42,6%	12,9%	2.033.239	51,1%	12,7%	2.356.314	53,0%	15,9%	1.854.028	49,1%	-21,3%
Debiti v/istituto tesoriere	1.133.816	23,0%	-6,4%	864.293	22,9%	-23,8%	1.190.833	28,1%	37,8%	1.037.532	26,1%	-12,9%	1.091.933	24,6%	5,2%	966.465	25,6%	-11,5%
Debiti tributari	98.684	2,0%	-8,6%	144.871	3,8%	46,8%	120.077	2,8%	-17,1%	147.812	3,7%	23,1%	151.962	3,4%	2,8%	149.116	3,9%	-1,9%
Debiti v/istituti previdenziali, assistenz. e sicurezza sociale	125.627	2,5%	-0,2%	153.707	4,1%	22,4%	149.604	3,5%	-2,7%	153.190	3,9%	2,4%	180.685	4,1%	17,9%	179.168	4,7%	-0,8%
Altri debiti	459.709	9,3%	-8,4%	453.878	12,0%	-1,3%	443.704	10,5%	-2,2%	496.430	12,5%	11,9%	561.031	12,6%	13,0%	557.451	14,8%	-0,6%
TOTALE	**4.929.265**		**-5,3%**	**3.770.507**		**-23,5%**	**4.235.083**		**12,3%**	**3.977.760**		**-6,1%**	**4.443.862**		**11,7%**	**3.778.383**		**-15,0%**

Fonte: Assessorato della salute – Regione siciliana

I crediti, a fine 2012, si attestano a circa 4 miliardi (4.018 milioni), con una riduzione di 140 milioni rispetto all'omologo dato dell'anno precedente (tabella 18). La componente di maggior rilievo, come si evince dalla tabella che segue, è costituita da crediti delle aziende verso la Regione per spesa corrente (3.104 milioni, in aumento di 255 milioni rispetto al 2011). L'ampiezza di tale voce – che aumenta sensibilmente - evidenzia come i ritardi nei trasferimenti dei fondi alle aziende riguardino proprio la componente di fondo sanitario a carico del bilancio regionale, nonchè il permanere delle difficoltà connesse alla regolare e tempestiva erogazione delle risorse di competenza regionale, la quale avviene con un ritardo tale da condizionare i pagamenti ai fornitori. La difficoltà della Regione di reperire stabili fonti di finanziamento per la quota di compartecipazione alla spesa sanitaria posta a suo carico alimenta il circolo vizioso, prima evidenziato, in termini di aumento della relativa componente del debito aziendale.

Crediti delle aziende
(Anni 2009-2012)

Tabella18 mln/ €

TIPOLOGIA CREDITI	TOTALE AZIENDE AL 31/08/2009	TOTALE AZIENDE AL 31/12/2009	TOTALE AZIENDE AL 31/12/2010	TOTALE AZIENDE AL 31/12/2011	TOTALE AZIENDE AL 31/12/2012
v/STATO	150	112	5	1	6
v/REGIONE e EXTRA FONDO SANITARIO	1.953	2.286	2.373	2.849	3.104
CONTRIBUTI C/CAPITALE	339	348	294	334	280
RIPIANO PERDITA	137	268	196	196	189
TOTALE CREDITI v/REGIONE E STATO	**2.579**	**3.014**	**2.868**	**3.380**	**3.579**
v/COMUNI	12	13	16	17	11
v/AZIENDE SANITARIE PUBBLICHE	56	62	71	50	26
v/ARPA	4	4	4	4	0
v/ERARIO	2	2	2	3	4
V/ALTRI	444	491	513	540	331
TOTALE	**518**	**572**	**606**	**614**	**372**
DISPONIBILITA' LIQUIDE	259	185	132	165	67
TOTALE	**3.356**	**3.771**	**3.606**	**4.158**	**4.018**

Fonte: Assessorato della salute – Regione siciliana

Si rileva, in proposito, come il 2013 sia il primo anno in cui il monitoraggio del Tavolo è stato esteso anche alla verifica del rispetto, per le Regioni, dell'obbligo,

introdotto dall'articolo 3, comma 7, del decreto legge n. 35 del 2013[52], di effettuare, nell'esercizio, il trasferimento al servizio sanitario di almeno il 90 per cento delle risorse ricevute dallo Stato per finalità sanitarie. Mentre la maggioranza delle Regioni in piano di rientro ha rispettato la previsione normativa, la Sicilia, invece, è risultata inadempiente per importi molto rilevanti[53], avendo corrisposto risorse a favore del SSR solo per il 59,8 per cento[54].

In particolare la Regione ha ricevuto, durante l'anno 2013, risorse di fondo sanitario nazionale (FSN) per 4.044 milioni, a fronte dei quali ha trasferito al servizio sanitario

[52] Cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, "Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica", approvato con deliberazione n. 5 del 27 maggio 2014. La deliberazione citata offre una chiara panoramica dei più recenti interventi normativi, che si riporta: "Con il decreto legge 35/2013 è stata prevista la possibilità per le Regioni di accedere ad un'anticipazione di liquidità, per il pagamento dei debiti sanitari accumulati al 31 dicembre 2012, entro un tetto massimo di 14 miliardi di euro, di cui 5 miliardi da corrispondere nel 2013 e 9 nel 2014. Una prima attuazione del provvedimento è stata affidata al decreto direttoriale del 16 aprile 2013 con cui è stato effettuato, ai sensi del comma 2 dell'articolo 3, del decreto legge n. 35/2012, un primo riparto dei 5 miliardi relativi al 2013.Sulla base di quanto disposto dall'art. 3-bis del decreto legge 69/2013, le risorse ripartite ma non richieste dalle Regioni entro il 31 maggio 2013, sono state riassegnate, con decreto direttoriale del 2 luglio, alle Regioni che ne hanno fatto richiesta entro il 30 giugno 2013., con accesso prioritario per le Regioni sottoposte alla procedura di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 311/2004.Il decreto legge 102/2013 ha poi disposto l'incremento per 2.505 milioni delle risorse relative al 2013, riducendo di pari importo le risorse relative al 2014. La possibilità di accesso era subordinata alla presentazione di una richiesta entro il 15 settembre 2013 e alla verifica da parte dei competenti Tavoli della documentazione relativa alla copertura dell'anticipazione, all'integrazione del piano dei pagamenti dei debiti, e al pagamento degli stessi entro il 31 dicembre (articolo 13, commi 1, 6 e 7). A valere su tale importo, alla data del 31 ottobre risultavano erogati alle regioni complessivi 2.491,4 milioni, interamente pagati ai creditori entro la fine dell'esercizio. Il decreto 102 ha previsto poi (articolo 13, commi 8 e 9) un incremento per 7.218 milioni della dotazione complessiva del Fondo di cui all'articolo 1, comma 10, del decreto legge 35/2013, al fine di far fronte ad ulteriori pagamenti da parte delle Regioni e degli enti locali di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine. Con decreto del Ministro dell'economia del 10 febbraio 2014, è stata effettuata la ripartizione dell'importo tra le tre Sezioni del Fondo, assegnando al pagamento dei debiti del comparto sanitario l'importo di 1.618,6 milioni, da ripartire tra le regioni entro il 31 marzo. L'erogazione dell'anticipazione è subordinata alle condizioni di cui al comma 5 dell'articolo 3 del decreto legge 35/2013:

-disporre le necessarie coperture per garantire la restituzione allo Stato degli importi ricevuti;

-presentare un piano dei pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, cumulati alla data del 31 dicembre 2012 e comprensivi degli interessi, con l'elenco dei fornitori che saranno pagati e i relativi importi. Si prevede altresì la possibilità di inserire nell'elenco, nei limiti delle risorse assegnate ed in via residuale rispetto ai debiti esigibili alla data del 31/12/2012, anche i debiti comunque sorti entro il medesimo termine, intendendosi per tali debiti quelli per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro tale data;

-sottoscrivere un contratto con il MEF che definisca le modalità di erogazione delle somme e di relativa restituzione, ovvero di recupero. Nella restituzione, che avviene in un periodo di 30 anni, sono compresi interessi al tasso di rendimento di mercato dei BTP a cinque anni in corso di emissione.

In base ai successivi commi 6, 7 e 9 poi:

-all'atto dell'erogazione le regioni devono provvedere all'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano di pagamento, dandone certificazione al Tavolo di verifica. Tale certificazione costituisce un adempimento ai fini dell'ordinario accesso delle regioni alle quote premiali del finanziamento del SSN, come previsto dalla legislazione vigente (comma 6);

- dal 2013 costituisce, inoltre, adempimento regionale l'erogazione da parte delle regioni ai rispettivi enti sanitari, entro la fine dell'esercizio, di almeno il 90 per cento delle somme che esse incassano dallo Stato a titolo di finanziamento del SSN (IRAP, addizionale regionale all'IRPEF e trasferimenti da bilancio statale a titolo di compartecipazione IVA e di fondo sanitario nazionale), nonché delle somme che le stesse, a valere su risorse proprie, destinano autonomamente al finanziamento del SSN (sostanzialmente riconducibili alla fiscalità aggiuntiva, al ripiano di disavanzi sanitari, a finanziamento di funzioni sanitarie ulteriori rispetto ai LEA, ad altri finanziamenti regionali comunque destinati). Ciò allo scopo di impedire in futuro ulteriori ritardi nel sistema dei pagamenti, ponendo dei vincoli stringenti sulla gestione, da parte regionale, della liquidità destinata al finanziamento del SSN, posto che l'equilibrio economico è soggetto alle verifiche trimestrali dei Tavoli (comma 7)".

[53] Cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, "Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica", approvato con deliberazione n. 5 del 27 maggio 2014, pag. 243.

[54] Cfr. verbale di verifica del 15 aprile 2014, pag. 24.

regionale (SSR) 3.877 milioni (pari al 95,9% delle risorse). Invece, per la quota di compartecipazione, pari a 4.280 milioni, sono state trasferite al SSR risorse per soli 1.290 milioni (il 30%); inoltre, pur avendo la Regione ricevuto rimesse relative alle aliquote fiscali massimizzate per complessivi 313 milioni, non ha fornito al Tavolo le informazioni relative all'erogazione al SSR[55].

Il Tavolo ha in proposito invitato la Regione ad "attivarsi per la risoluzione della problematica dei crediti del SSR verso il bilancio regionale che deve trovare adeguata azione volta al suo superamento mediante l'accesso all'anticipazione di liquidità di cui al decreto legge 35 del 2013".

La descritta situazione fa emergere la grave crisi di liquidità della Regione, circostanza che ha condotto il Tavolo di verifica, nella riunione del 13 novembre 2013, a rilevare una necessità strutturale di cassa del SSR per la quota di cofinanziamento per un importo pari a 2.607 milioni, a fronte della quale "la Regione, ad oggi, ha solo manifestato la volontà di accedere al prestito in base al decreto legge n. 35 del 2013 limitatamente all'importo di 606 milioni senza tuttavia dare attuazione a tale richiesta".

Il fenomeno dell'ingente mole dei crediti delle aziende verso la Regione, oltre ad alimentare l'accumulo del debito verso i fornitori e - in conseguenza della scarsità di risorse liquide - verso il Tesoriere, comporta l'ulteriore effetto dell' allungamento dei tempi di pagamento dei fornitori.

Questi ultimi, sulla base dei dati esposti dal Tavolo e desunti dal sito Assobiomedica, evidenziano, con riferimento al 2013, ritardi di circa 8 mesi, in contrasto con i tempi previsti dalla direttiva europea 2011/7/UE del 16 febbraio 2011 sui tempi di pagamento[56].

Diversa appare la situazione secondo la rappresentazione fornita dall'Assessorato della salute che, in sede istruttoria, riferisce che, al IV trimestre 2013, i tempi medi di pagamento dei fornitori sarebbero i seguenti (tabella 19):

- 60 gg. medi di pagamento per i fornitori "convenzionati" delle AA.SS.PP.;

- 115 gg. medi di pagamento per i fornitori di beni e servizi di tutte le aziende;

- 76% quale percentuale media di utilizzazione dell'anticipazione di tesoreria.

[55] Per la destinazione di tali risorse a finalità extrasanitarie vedi *amplius* par. 1.
[56] Cfr. Verbale del 15 aprile 2014, pag. 48.

Tempi medi di pagamento ed anticipazione di tesoreria delle aziende SSR

Tabella 19

TEMPI MEDI DI PAGAMENTO (gg)	ASP AG	ASP CL	ASP CT	ASP EN	ASP ME	ASP PA	ASP RG	ASP SR	ASP TP	Media ASP	AO CANNIZZARO CT	AO GARIBALDI CT	AOUP CT	AO PAPARDO PIEMONTE	AOUP ME	AO VILLA SOFIA CERVELLO PA	AO CIVICO PA	AOUP PA	IRCCS BONINO PULEJO	Media AO	Media complessiva
Farmacie convenzionate	30	60	60	90	35	30	60	30	30	47	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	47
Convenzionati esterni	90	120	60	90	60	60	60	60	60	73	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a.	n.a	n.a	n.a	73
Media (convenzionati)	60	90	60	90	48	45	60	45	45	60	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	60
Fornitori di beni e servizi	90	90	200	135	120	90	55	90	76	105	120	150	113	180	120	90	180	110	60	125	115
Media (convenzionati e non)	70	90	107	105	72	60	58	60	55	75	120	150	113	180	120	90	180	110	60	125	100
% utilizzo anticipazione tesoreria	90%	100%	70%	60%	70%	95%	60%	75%	60%	76%	40%	100%	10%	100%	100%	70%	100%	90%	n.d.	76%	76%

Fonte: Assessorato della salute – Regione siciliana

Nell'anno 2013 si sarebbe pertanto prodotta, secondo quanto riferisce l'Assessorato, una sensibile riduzione dei tempi di pagamento rispetto all'anno precedente, per effetto "(…)di una migliore attività nella programmazione dei pagamenti e di una maggiore attenzione nel rendere più celeri le procedure amministrative richieste dalla vigente legislazione per la liquidazione dei debiti (…)".

Le problematiche esposte dovrebbero trovare definitiva soluzione con le disposizioni da ultimo introdotte col decreto legge n. 66 del 2014, convertito nella legge del 23 giugno 2014, n. 89, il quale rende cogente per le Regioni che non riescano ad effettuare nei tempi di legge il pagamento dei fornitori, il ricorso all'anticipazione di liquidità, pena il commissariamento della Regione inadempiente nei termini indicati nel decreto[57].

[57] Gli articoli 34 e 35 del decreto legge n. 66 del 2014 sono di recente intervenuti sul tema del pagamento dei debiti sanitari. In particolare l'articolo 34 ha previsto che le Regioni possono accedere, nei limiti degli importi verificati in base all'articolo 3, comma 3, del decreto legge 35/2013, alle anticipazioni di liquidità anche per finanziare piani dei pagamenti che comprendano i pagamenti dei debiti effettuati nel periodo dal 1° gennaio 2013 all'8 aprile 2013. La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica poiché si limita a rendere disponibili risorse già stanziate da precedenti provvedimenti per il pagamento dei debiti sanitari. L'articolo 35 incrementa di 770 milioni per l'anno 2014 le disponibilità del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio sanitario nazionale al 31 dicembre 2012. A tal fine prevede che le Regioni che, a seguito delle verifiche (art.3, co. 3, del decreto legge 35/2013), presentano mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali e che, tuttavia, non hanno richiesto l'accesso alle anticipazioni di liquidità, sono tenute a farlo entro 15 giorni dalla data di conversione in legge del decreto. Anche le Regioni che presentano ammortamenti non sterilizzati e che non hanno richiesto l'accesso alle anticipazioni di liquidità, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto devono produrre la documentazione necessaria a dimostrare la sussistenza delle condizioni economico-finanziarie idonee a garantire, a decorrere dal 2014, il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente. Qualora le Regioni non provvedano alla trasmissione della documentazione ovvero il Tavolo non verifichi positivamente la richiamata condizione, le Regioni sono tenute a presentare istanza di accesso alle predette anticipazioni entro 15 giorni dalla formalizzazione degli esiti del Tavolo. In entrambi i casi qualora le Regioni non provvedano sono diffidate (commi 2 e 5) dal Consiglio dei Ministri ad adottare, entro un termine definito, tutti gli atti necessari per trasferire tempestivamente agli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) gli importi dovuti o per acquisire le anticipazioni. In caso di inadempienza, accertata dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, il Consiglio dei ministri (comma 3), in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, nomina il Presidente della Regione, o un altro soggetto, commissario e questi adotta tutte le misure necessarie per acquisire le anticipazioni.

5. Principali indicatori relativi alla qualità dell'assistenza sanitaria

Sulla base delle valutazioni del Tavolo, la situazione della Regione siciliana, per l'erogazione dei livelli dell'assistenza ospedaliera (LEA, cfr. tabella 20), appare, per il 2012, sostanzialmente conforme ai valori medi nazionali, mentre ancora non in linea con questi ultimi risulta l'erogazione dei LEA con riferimento all'assistenza territoriale[58]. In particolare, il Tavolo registra un consistente decremento dell'ospedalizzazione totale, che risulta tuttavia lievemente superiore al valore di riferimento di cui all'art. 15, comma 13, lettera c), del decreto legge n. 95 del 2012. Infatti dal 174,6 per mille del 2011 si passa, nel 2012, al 166,7 per mille, valore vicino a quello di riferimento (160 per mille).

Il numero totale dei posti letto passa dai 3,37 per mille del 2011 al 3,43 per mille del 2012, inferiore al valore di riferimento del 3,7 per mille. Anche se in aumento rispetto al 2011, il numero di posti letto per lungodegenza e riabilitazione (*post* acuzie) è pari allo 0,39 per mille, e appare dunque sottodotato rispetto al valore assunto a livello nazionale dello 0,7 per mille.

Il valore della degenza media preoperatoria risulta, nel 2012, in linea con il valore medio nazionale (1,89 giorni).

Il dato relativo all'assistenza territoriale registra, invece, nel 2012 un miglioramento, nel confronto con l'anno precedente, di tutti i valori relativi all'assistenza domiciliare ed a quella residenziale e semiresidenziale, anche se gli stessi si presentano quasi tutti ancora inferiori rispetto alle soglie di riferimento. In particolare: la percentuale di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) passa dal 2,10 al 3,68 per cento del 2012, ma rimane inferiore al valore del 4 per cento, assunto a riferimento. Il numero di posti letto residenziali e semiresidenziali per riabilitazione, relativi ai disabili fisici e psichici, continua ad attestarsi allo 0,6 per mille, in linea col valore di riferimento nazionale; sensibilmente inferiore alla media del 10 per mille abitanti è invece il numero di posti letto in residenze sanitarie assistite (RSA) che raggiunge solo l'1,3 posti letto per mille (pur aumentando rispetto allo 0,9 del 2011). Sostanzialmente stabile, rispetto al 2011, è poi il numero di posti letto residenziali per pazienti di salute mentale, che registra un 2,6 per mille a fronte del valore di riferimento del 3,6 per mille.

[58] Cfr. verbale di verifica del 30 luglio 2013, pag. 26.

Anche l'area della prevenzione mostra elementi di criticità con riferimento alla bassa quota di residenti che risultano avere effettuato *screening* oncologici in programmi organizzati.

Situazione erogazione dei LEA
Verifica attuazione programma operativo 2010-2012

Tabella 20

Regione Sicilia													
Livelli di assistenza	2009*		2010*		2011*		2012****		**Atto progr.		Valori di rif.		Fonte
Assistenza Ospedaliera	Valore	Tasso	Valore	Tasso	Valore	Tasso	Valore	Tasso	Valore	Tasso			
Valore annuale													
Totale dimissioni	*1.063.790*	*(213,2)*	*961.580*	*(191,6)*	*880.532*	*(174,6)*	836.635	(166,7)			160 *1.000 ab.		L. n. 135 del 7 agosto 2012
N. di dimissioni in DO	646.356	(129,3)	623.349	(123,8)	582.147	(115,1)	568.193	(112,9)					
N. di dimissioni in DH	417.434	(83,9)	338.231	(67,7)	298.385	(59,5)	268.442	(53,8)					
Incidenza dimissioni in DH sul totale dimessi	39%		35%		34%		32%				25%		
POSTI LETTO***													L. n. 135 del 7 agosto 2012
Totale n. PL	*17.997*	*(3,50)*	*17.039*	*(3,37)*	*16.857*	*(3,37)*	*17.306*	*(3,43)*	*19.475*	*(3,80)*	3,7 *1.000 ab.		
N. PL acuti	16.747	(3,30)	15.449	(3,06)	15.038	(3,01)	15.358	(3,04)	16.233	(3,20)	3,0 *1.000 ab.		
N. PL post acuzie	1.250	(0,20)	1.590	(0,31)	1.819	(0,36)	1.948	(0,39)	3.242	(0,60)	0,7 *1.000 ab.		
INAPPROPRIATEZZA													
Tasso ospedalizzazione 108 DRG (Patto per la salute 2010-2012)		23,55		20,83		18,62		15,12			≤ 23		Griglia LEA
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani	196.674	(433,3)	182.834	(394,0)	174.506	(368,6)	167.777	(355,1)			392,90	(anno 2011)	V.N. Rapp. SDO
Degenza media pre-operatoria		2,06		2,12		2,09		1,89			1,85		
Assistenza Territoriale													
Assistenza domiciliare													
% anziani assistiti in ADI	1,08		1,52		2,10		3,68				≥4%		
Assistenza residenziale e semiresidenziale													
N. PL in RSA (N. PL in RSA per 1.000 ab. Anziani)	659	(0,7)	746	(0,8)	841	(0,9)	1.221	(1,3)			≥ 10		Griglia LEA
N. PL residenziali e semiresidenziali per riab., disabili fisici e psichici (N. PL res. e semires. per riab. disabili fisici e psichici per 1.000 ab.)	2.792	(0,6)	2.821	(0,6)	2.915	(0,6)	2.939	(0,6)			≥ 0,6		
N. Posti letto Hospice (sul totale deceduti per tumore per 100)	66	(0,5)	79	(0,6)	86	(0,7)	103	(0,8)			≥ 1		
N. PL residenziali per pazienti di Salute Mentale (N. PL residenziali per pazienti di Salute Mentale per 10.000 ab.)	1.278	(2,6)	1.306	(2,6)	1.277	(2,5)	1.287	(2,6)			3,6		Mon. Sistema Valore mediano Italia
Prevenzione													
Screening oncologici											*Scostamenti*		
quota di residenti che hanno effettuato test di screening oncologici (tumori mammella, cervice uterina, colon retto) in programmi organizzati (punteggio griglia Lea)	1		2		2						>=9 7-8 5-6 0-4	Normale Minimo Rilevante ma in miglioramento Non accettabile	Griglia LEA
Griglia LEA													
Punto e) Erogazione dei LEA	118		108		147						>=160	Adempiente	Griglia LEA

Banca dati nazionale del Ministero della Salute (SIS)

*Dati presenti nella banca nazionale al: 12/07/2013
**Programmi Operativi 2010-2012
***Dati rilevati al 1 gennaio dell'anno successivo la rilevazione (Es. 2009 dati al 01.01.2010)
****Dati provvisori in quanto non pervenuti i dati di alcune strutture private

Fonte: Tavolo tecnico ministeriale del 15/04/2014. Banca dati nazionale del Ministero della salute (SIS)

Dati parzialmente diversi sono quelli forniti dall'Assessorato, anche in ragione del carattere più recente della rilevazione. Dalle tabelle trasmesse, si conferma per il 2013 il *trend* di riduzione sia della domanda (tasso di ospedalizzazione)[59] che dell'offerta (posti

[59] Il tasso di ospedalizzazione, espresso in ciascuna Regione, si riferisce alla frequenza con la quale la popolazione residente ha fatto ricorso a strutture ospedaliere pubbliche o private, sia dentro che fuori Regione (indicatore di domanda). Il risultato virtuoso, misurato su un tetto massimo di domanda fissato per legge, si lega all'obiettivo di ottenere uno spostamento delle prestazioni sanitarie puntando sulla prevenzione.

letto). Con riferimento alla prima, i valori riportati in tabella vanno integrati, come rappresentato dallo stesso Assessorato, con i ricoveri fuori Regione. Così calcolato, il tasso di ospedalizzazione passerebbe dal 173,8 al 167,2 per mille del 2012[60], in linea con l'obiettivo nazionale (180 per mille) che, a partire dal 2013, segna l'ulteriore passaggio al 160 per mille[61].

Tasso di ospedalizzazione
(Anni 2008-2013)

Tabella 21

Anno	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var. 10/09		Var. 11/10		Var. 12/11		Var. 13/12	
Posti letto effettivamente utilizzati	19.669	18.840	17.901	16.851	16.868	16.526	-939	-4,98%	-1.050	-5,87%	17	0,10%	-342	-2,03%
Ricoveri	1.108.243	1.028.395	905.077	844.857	806.708	724.140	-123.318	-11,99%	-60.220	-6,65%	-38.149	-4,52%	-82.568	-10,24%
Numero dei dimessi Residenti	1.084.249	1.006.534	885.664	824.832	787.145	705.896	-120.870	-12,01%	-60.832	-6,87%	-37.687	-4,57%	-81.249	-10,32%
Tasso di ospedalizzazione grezzo (per 1.000 ab.)	215,57	199,80	175,62	163,30	157,43	141,18								

Criteri di selezione: Regime Ordinario (compreso riabilitazione, lungodegenza ed escluso solo nido)
Fonte: Assessorato regionale della salute.

In linea con la politica sanitaria degli ultimi anni, tesa alla deospedalizzazione dell'offerta sanitaria a favore di altre forme di assistenza a minor costo (ambulatorio, *day service*, assistenza territoriale), si rileva la riduzione sia del numero complessivo dei ricoveri che delle giornate di degenza.

Per i primi si passa dagli 806.708 del 2012 ai 724.140 ricoveri del 2013, con una riduzione pari a 82.568 (nel 2008, il numero dei ricoveri era pari a 1.108.243).

Per le giornate di degenza (tabella 22), la riduzione risulta evidente sia nell'osservazione riferita ad un ampio arco temporale[62], che nel confronto con il 2012 (con una riduzione di 77.186 giornate, pari all' 1,9%). Si assiste, inoltre, ad una riduzione delle giornate di degenza per acuti e ad un incremento di quelle relative alla riabilitazione e lungodegenza.

Giornate di degenza
(Anni 2008-2013)

Tabella 22

Tipologia di ricovero	Giornate di degenza*						Var. 11/10		Var. 12/11		Var. 13/12	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013						
Acuti	3.899.687	3.777.437	3.630.355	3.546.330	3.468.970	3.376.688	-84.025	-2,31%	-77.360	-2,18%	-92.282	-2,66%
Riabilitazione + Lungodegenza	327.120	324.656	377.168	471.214	509.150	524.246	94.046	24,93%	37.936	8,05%	15.096	2,96%
Totale	4.226.807	4.102.093	4.007.523	4.017.544	3.978.120	3.900.934	10.021	0,25%	-39.424	-0,98%	-77.186	-1,94%

*Ricoveri in regime ordinario presso strutture pubbliche e private accreditate (escluso nido).
Fonte: Assessorato regionale della salute – Regione siciliana

[60] Il dato della mobilità fuori Regione per il 2013 non è ancora noto.
[61] Come previsto dall'art. 15, comma 13, lettera c) del decreto legge n. 95 del 2012.
[62] Dalle 4.226.807 giornate del 2008 alle 3.900.934 del 2013.

In merito alla valutazione della qualità dell'offerta sanitaria siciliana, il valore di *case mix*[63], secondo i dati disponibili al 2011, presenta valori inferiori all'unità[64], rivelando una casistica di complessità meno elevata rispetto alla media.

Si registra la crescente incidenza, sul totale dei ricoveri, di quelli con DRG chirurgico (tabella 23), che, nel 2013, incidono per il 41,8 per cento del totale a fronte del 39,4 per cento del 2012. Si rileva positivamente anche la flessione dei ricoveri medici, sia in termini assoluti che con riferimento alla incidenza sul totale (dal 60,6% del 2012 al 58,2% del 2013). Il dato assume particolare rilievo se si osserva la serie storica, che mostra un costante ridimensionamento dei ricoveri solo medici, quindi, a basso indice di complessità.

I valori riportati mostrano un avvicinamento al dato nazionale che evidenzia, al 2011, un 57,6 per cento dei DRG medici a fronte del 42,4 per cento dei DRG chirurgici[65].

Numero dei dimessi per acuti con DRG chirurgico e numero dei dimessi per acuti con DRG medico o non classificabile

Tabella 23

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DRG Chirurgici	373.036	352.715	317.777	308.107	309.359	293.082
DRG Medici e n.c.	717.684	659.855	570.323	518.167	476.163	408.795
	1.090.720	1.012.570	888.100	826.274	785.522	701.877
Incidenza% DRG Chir.	34,20%	34,83%	35,78%	37,29%	39,38%	41,76%
Incidenza% DRG Med.	65,80%	65,17%	64,22%	62,71%	60,62%	58,24%

Criteri adottati :escluso i reparti '31', '28', '56', '75', '60'
Fonte: Assessorato regionale della salute – Regione siciliana

Sintomatica di una maggiore appropriatezza delle prestazioni è anche la costante riduzione, a partire dal 2007, del numero dei ricoveri relativi ai 43 DRG considerati a rischio di inappropriatezza. Il dato, per il 2013, mostra infatti, rispetto al 2012, una riduzione sia in termini assoluti che in termini di percentuale di incidenza sul numero complessivo dei ricoveri (4,2%, cfr. tabella 24).

[63] L'indice di *case mix* [ICM] esprime la complessità della casistica trattata tramite la standardizzazione dell'attività di una data unità produttiva per un indice tipo, costituito dalla degenza media DRG specifica di uno *standard*. Quando espone valori superiori all'unità indica un peso superiore alla media dello *standard* nazionale.
[64] CERGAS –Bocconi "Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema Sanitario Italiano" Rapporto OASI 2013, pag. 149.
[65] CERGAS –Bocconi "Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema Sanitario Italiano" Rapporto OASI 2013, pag. 144.

DRG a rischio inappropriatezza
Incidenza sui ricoveri ordinari acuti escluso nido
(Anni 2007-2013)

Tabella 24

Anno	Numero Ricoveri 43 Drg Lea	Totale ricoveri ordinari	Percentuale di incidenza
2007	59.097	662.457	8,92%
2008	47.388	637.091	7,44%
2009	35.571	604.577	5,88%
2010	26.049	567.290	4,59%
2011	23.013	536.385	4,29%
2012	22.229	525.908	4,23%
2013	21.259	503.235	4,22%

Criteri adottatti : Ordinari ed escluso i reparti '31', '28', '56', '75', '60'
Fonte: Assessorato regionale della salute – Regione siciliana

Uno degli indici di maggiore impatto per valutare la qualità percepita dell'offerta sanitaria, è dato poi dal numero dei ricoveri fuori Regione (mobilità passiva riferita ai ricoveri). I dati disponibili si arrestano al 2012 e mostrano che i ricoveri fuori Regione risultano essere stati pari a 50.499, con una riduzione di 4.633 ricoveri (pari all' 8,4%) rispetto all'omologo dato del 2011 (tabella 25).

Mobilità – Ricoveri ospedalieri
(Anni 2003-2013)

TAB 25

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Numero ricoveri mobilità attiva	21.744	23.069	25.215	25.527	19.980	22.138	20.615	17.988	18.590	18.737	15.539
Fatturato ricoveri mobilità attiva	46.535.496	51.125.659	55.857.073	56.352.480	43.598.419	48.251.072	46.973.318	44.652.349	47.526.071	52.046.184	*
Numero ricoveri mobilità passiva	67.688	66.812	62.834	62.414	61.015	59.492	57.566	56.723	55.132	50.499	**
Fatturato ricoveri mobilità passiva	219.641.353	218.971.162	214.252.001	215.530.708	212.716.671	212.992.532	213.594.033	208.430.725	206.308.598	196.986.523	**
Saldo numero ricoveri	-45.944	-43.743	-37.619	-36.887	-41.035	-37.354	-36.951	-38.735	-36.542	-31.762	**
Saldo fatturato mobilità	-173.105.857	-167.845.503	-158.394.928	-159.178.228	-169.118.253	-164.741.460	-166.620.715	-163.778.376	-158.782.527	-144.940.339	**

* Non valorizzato il fatturato mobilità attiva 2013 in quanto la TUC non è ancora stata approvata
** I dati della mobilità passiva saranno disponibili a Giugno 2014
Fonte: Assessorato regionale della salute – Regione siciliana

Tuttavia, rispetto a quella attiva, la mobilità passiva risulta ancora fortemente sbilanciata ed il saldo, sempre negativo, si attesta intorno ai 145 milioni di euro.

CAPITOLO VIII

LA SPESA PER IL PERSONALE

***SOMMARIO**: 1. Considerazioni introduttive – 2. La spesa per le retribuzioni. - 3. La spesa previdenziale.*

1. Considerazioni introduttive

La spesa per il personale è una delle voci più critiche, non solo in termini finanziari, per il bilancio regionale[1]. La Corte, nei precedenti giudizi di parificazione, ha messo in luce quei fattori strutturali che, nell'ultimo decennio, ne hanno determinata la crescita, e che continuano a impedire il raggiungimento di apprezzabili obiettivi di contenimento.

L'analisi dell'andamento storico di tale significativo aggregato di spesa conferma, ancora una volta, le riferite preoccupazioni, e ciò nonostante la più recente tendenza a una progressiva, seppur lenta, flessione.

I dati relativi agli impegni assunti nel 2013 dalla Regione per i redditi di lavoro dipendente (retribuzioni, oneri sociali e pensioni) mostrano, rispetto al precedente esercizio, una flessione del 2,5 per cento (2 % se riferita ai pagamenti).

L'incidenza percentuale sul totale della spesa è di 8,66 punti, in lievissimo calo rispetto al dato registrato nei due precedenti esercizi (rispettivamente 8,82 e 8,84 %). L'incidenza sul totale delle spese, al netto degli impegni relativi ai trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni, è, invece, del 18,1 per cento (lo scorso anno si attestava al 19,6 %).

A riprova della rigidità dell'aggregato, resta immutata l'incidenza sulla spesa corrente, pari al 29,87 per cento, al netto della spesa sanitaria (nel 2012 era il 29,88%), mentre quella riferita al solo personale in servizio (al netto di quello in quiescenza) è pari al 17,84 per cento (17,89 % nel 2012).

La tendenziale flessione dei valori assoluti risente del blocco della dinamica occupazionale e di ulteriori fattori contingenti: nel quinquennio 2009 - 2013 la spesa per le retribuzioni (esclusa quella pensionistica) diminuisce, complessivamente, del 10,4 per cento, in corrispondenza di un

[1] In particolare, la Corte ha evidenziato che la spesa per il personale a tempo indeterminato, dopo le impennate avutesi negli anni 2001 e 2002 (+8,56% e +13,45%) ed i rallentamenti registratisi nel 2003 e nel 2004 (-3,14% e –2,20%), fosse destinata a subire incrementi anche rilevanti nei successivi esercizi. Ha segnalato, poi, come le misure volte al contenimento dei costi previste dal legislatore regionale, con la legge n. 1 del 30 gennaio 2006 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2006), non apparissero idonee al conseguimento dei risparmi di spesa previsti, relativamente a tale aggregato di costo, dalla legislazione nazionale, né a garantire il rispetto dei vincoli in materia di assunzioni fissati, per regioni ed enti locali, dalla finanziaria nazionale per il 2005. Eguali considerazioni venivano effettuate, poi, in sede di relazione sui rendiconti 2008 e 2009 con riferimento al processo di riorganizzazione in corso, evidenziando come dallo stesso difficilmente sarebbero potuti derivare risparmi in assenza di modifiche alla disciplina contrattuale in materia di retribuzione variabile del personale dirigente; ed in sede di relazione sul rendiconto 2010 e 2011, rilevando l'incremento della dotazione organica sganciata da una effettiva ricognizione dei fabbisogni organizzativi e gli effetti in termini di irrigidimento derivante dalle conseguenti stabilizzazioni del personale, con una crescita di oltre il 30% del personale a tempo indeterminato, difficilmente comprimibile nel breve periodo. In occasione dell'ultimo giudizio di parificazione si è analizzato anche il considerevole impatto sul bilancio regionale dei costi del personale del c.d. settore pubblico allargato (società partecipate, personale impiegato da azienda e corpo forestale, ecc.).

decremento del personale di ruolo pari al 6,3 per cento. La contrazione, tuttavia, è stata in gran parte compensata dall'incremento, nel medesimo periodo, delle spese per il personale in quiescenza (7%), talché la riduzione della spesa complessiva nel suddetto periodo si attesta al 3,5 per cento.

Spese per il personale in servizio e in quiescenza nel periodo 2008/2013 - Impegni

Tabella n. 1 (migliaia di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personale in servizio presso l'amm.ne centrale o enti regionali con retribuzione a carico diretto della Regione - Stipendi e trattamento accessorio	865.467	843.851	814.276	812.231	755.932	735.135
Variazione annua %		*-2,5*	*-3,5*	*-0,3*	*-6,9*	*-2,8*
Oneri Sociali	205.886	238.988	211.750	268.195	225.628	219.435
Variazione annua %		*16,1*	*-11,4*	*26,7*	*-15,9*	*-2,7*
Personale in quiescenza	560.729	613.001	648.614	639.779	656.150	641.789
Variazione annua %		*9,3*	*5,8*	*-1,4*	*2,6*	*-2,2*
Altre spese per il personale	1.784	2.493	2.855	3.961	1.055	970
Variazione annua %		*39,7*	*14,5*	*38,7*	*-73,4*	*-8,1*
Totale Redditi di lavoro dipendente	1.633.866	1.698.333	1.677.495	1.724.166	1.638.765	1.597.372
Fonte: Regione siciliana - Relazione tecnica al rendiconto generale 2013						

2. La spesa per le retribuzioni

Il volume della spesa per retribuzioni è strettamente correlato al dato occupazionale, che resta alquanto rigido, nonostante la tendenziale contrazione degli ultimi anni.

Il personale di ruolo in servizio presso i vari rami dell'amministrazione (cfr. tabella n. 2) è, infatti, di 17.538 unità, in ulteriore lieve flessione (-0,9 %) rispetto al 2012 (anno in cui si era registrato l'1,6 % in meno); in linea con una tendenza ormai costante nell'ultimo quinquennio che ha portato alla progressiva riduzione di circa il 6,3 per cento rispetto al 2009. Il dato, in termini di valori assoluti, resta tuttavia distante dai livelli antecedenti il 2006, quando si manteneva al di sotto della soglia di 16.000 unità.

L'attuale organico risulta, ormai, quasi interamente (96% del totale) composto da dipendenti a tempo indeterminato (16.715 unità), con un incremento di quasi il 20 per cento nell'ultimo quinquennio, dovuta alle stabilizzazioni effettuate nel 2011 con il conseguente transito nei ruoli di 4.857 unità.

Il personale a tempo determinato registra, invece, nel 2013 un incremento rispetto al precedente esercizio (2,1%, pari a 14 unità)[2].

[2] Si tratta di un contingente eterogeneo riferito a dirigenti generali esterni, dirigenti degli uffici di Gabinetto, lavoratori A.S.U. e P.U.C. personale ex AAST e AAPIT, Protezione Civile, Italter - Sirap, Piano Assetto idrogeologico.

Al personale di ruolo sopra menzionato (17.538 dipendenti) occorre, poi, aggiungere un contingente di 2.565 unità che l'amministrazione indica quale personale "ad altro titolo utilizzato"; quest'ultimo dato è in ulteriore, seppur lieve, ascesa (2 %) rispetto a quello del 2012 (2.513), che già registrava un incremento rispetto al 2011 (2.293).[3]

Pertanto, il numero dei dipendenti censiti dalla Regione si attesta, anche per il 2013, oltre la soglia di ventimila unità.[4]

Personale in servizio nel decennio 2004/2013

Tabella n. 2 (numero di unità) [5]

	2004	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***
Personale dirigente a tempo indeterminato	2.220	2.180	2.151	2.180	2.110	2.010	1.964	1.836	1.794	1.773
Personale comparto a tempo indeterminato	12.440	12.318	12.094	12.160	12.048	11.516	11.241	15.382	15.251	15.096
Totale personale a tempo indeterminato	***14.660***	***14.498***	***14.245***	***14.340***	***14.158***	***13.526***	***13.205***	***17.218***	***17.045***	***16.869***
Personale dirigente a tempo determinato	53	60	46	65	61	48	70	82	41	40
Personale comparto a tempo determinato (*)	1.158	1.414	5.143	5.273	5.576	5.139	5.476	695	614	629
Totale personale comparto a tempo determinato	***1.211***	***1.474***	***5.189***	***5.338***	***5.637***	***5.187***	***5.546***	***777***	***655***	***669***
Totale personale a tempo indeterminato e determinato	***15.871***	***15.972***	***19.434***	***19.678***	***19.795***	***18.713***	***18.751***	***17.995***	***17.700***	***17.538***

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica (5)

Questa Corte ha, però, evidenziato come, ad aggravare ulteriormente le tensioni di bilancio vi siano gli oneri derivanti dal pagamento delle retribuzioni in favore dei dipendenti di strutture e organismi riconducibili alla Regione. Il consolidamento dei conti è operazione doverosa sul piano metodologico e della trasparenza, come già auspicato in occasione degli ultimi giudizi di

[3] L'amministrazione regionale (dati del Dipartimento della funzione pubblica) indica come personale facente parte di tale contingente le seguenti categorie: personale ad altro titolo utilizzato in senso stretto (Comandati, Resais, E.A.S., E.S.A., E.F.P., operai forestali, Co.co.co. Italkali) per un numero di 449 unità; personale alle dipendenze di soggetti cui è stato esternalizzato un servizio (Servizi Ausiliari sicilia S.A.S., personale di cui alla legge regionale n. 11del 2010, art. 52) per altre 2.116 unità. Si consideri che dal 2008 il personale della Protezione civile ex lege 61/1998 e Italter-Sirap è a carico del bilancio regionale; mentre i c.d. catalogatori ex lege 25/1993, già a carico del bilancio, dal 2009 sono stati contrattualizzati dalla società Beni Culturali s.p.a., ora Servizi Ausiliari Sicilia S.c.p.a.

[4] In particolare, i dipendenti in servizio presso i vari rami dell'amministrazione centrale sono 17.538 (di cui 16.869 unità a tempo indeterminato – comprendenti 1.773 dirigenti - e 669 a tempo determinato - comprendenti 40 dirigenti). Di questi, 611 unità (nel 2011 erano 692) -di cui 36 dirigenti, 546 dipendenti a tempo indeterminato e 29 a tempo determinato- sono comandati o distaccati presso altre strutture facenti capo alla Regione (dati forniti dal Dipartimento regionale della funzione pubblica).

[5] I dati relativi al personale del comparto a tempo determinato relativamente agli anni dal 2005 al 2010 sono stati rettificati in sede di istruttoria sul rendiconto 2011, a seguito degli emendamenti forniti dall'Assessorato, e presentano differenze rispetto a quelli forniti dal medesimo Assessorato negli anni precedenti e confluiti nei rispettivi giudizi di parifica. Gli errori erano da ricondurre al dato relativo al personale catalogatore che dal 2009 è stato trasferito alla Società Beni Culturali s.p.a. (l' Assessorato aveva erroneamente escluso queste unità dal computo per gli anni precedenti il 2009 quand'erano ancora in forza alla Regione, mentre per l'anno 2010 le aveva indebitamente incluse) e al personale a tempo determinato della Protezione Civile (questo personale dall'anno 2008 non è più pagato con l'utilizzazione dei fondi della legge n. 433/1991, bensì con onere a carico del Bilancio regionale). Di conseguenza, già a partire dal giudizio di parifica del rendiconto 2011, sono stati rivisti anche i dati confluiti nelle precedenti parifiche e quelle delle retribuzioni medie.

parificazione del rendiconto della Regione, nonché in sede di referto per l'indagine sul fenomeno delle partecipazioni societarie regionali.[6]

Si tratta, in particolare, degli oneri per il pagamento delle retribuzioni in favore del personale:

- avviato all'impiego dal Corpo forestale regionale e dagli uffici periferici del Dipartimento Azienda regionale foreste demaniali (complessivamente 275 milioni di euro);

- in servizio presso organismi societari partecipati dalla Regione (complessivamente pari a circa 300 milioni di euro) [7].

Appesantiscono ulteriormente il bilancio regionale anche gli oneri – rilevati nel rendiconto tra le spese per stipendi - relativi al personale:

- non regionale che presta servizio nell'interesse della Regione Siciliana (ossia comandati da altre amministrazioni presso la Regione);[8]

- di quello comandato presso gli uffici giudiziari con oneri a carico della Regione;[9]

- delle scuole regionali.[10]

Ancora, tra i costi indiretti di rilevante ammontare vi sono anche quelli per il personale alle dipendenze degli enti di formazione o in servizio presso altre amministrazioni dell'Isola, ma con oneri, talvolta in percentuale molto elevata, a carico dell'erario regionale, soprattutto per quanto riguarda i contributi per favorire le misure di fuoriuscita dal bacino del precariato e, segnatamente, i processi di c.d. stabilizzazione.[11]

---

[6] Cfr. i capitoli dedicati alla spesa per le retribuzioni nei rispettivi referti del giudizio di parificazione delle Sezioni Riunite siciliane nonchè la deliberazione della Sezione di controllo n. 417/2013/GEST. Più in generale l'implementazione di un sistema di consolidamento dei conti atto a rilevare l'incidenza delle spese del personale degli organismi riconducibili al perimetro pubblico regionale è presupposto indefettibile per una corretta rappresentazione degli oneri di bilancio, ed è sempre più avvertito, anche in sede legislativa, a livello comunitario e costituzionale, essendo ormai acquisito che l'*accountability* della Regione rispetto all'utilizzo delle risorse pubbliche non può essere limitata all'esposizione dei dati contenuti nel bilancio regionale, ma deve comprendere il sistema delle partecipazioni al fine di consentire all'organo assembleare regionale e ai cittadini di valutare l'operato di soggetti (componenti dei consigli di amministrazione e dei collegi sindacali, personale delle società a partecipazione pubblica) che sempre più ampiamente sono coinvolti nel perseguimento delle finalità istituzionali regionali. Il concetto è stato più volte ribadito anche dalle Sezioni Riunite centrali della Corte dei Conti secondo cui per cogliere le effettive sofferenze occorre *"scandagliare il bilancio secondo criteri che possono prescindere dalla imputazione formale ed attengono alla effettiva qualità della spesa giacché il limite riferito esclusivamente ad elementi tratti dal bilancio dell'Ente può non rivelarsi equo in quanto non tiene conto dei diversi modelli di governance e dei processi di esternalizzazione che meriterebbe una più accurata valutazione"* (cfr. deliberazione n. 27/2011/QM).

[7] L'Assessorato dell'economia, Servizio partecipazioni, ha fornito solo dati incompleti per il 2013. Quelli rilevati dalla Sezione di controllo per l'indagine sulle società partecipate della Regione, evidenziano per il 2011 costi pari a 312 milioni di euro, mentre per il 2012 i costi (senza il dato consistente della Multiservizi) ammontano a 282 milioni. Il dato peraltro non comprende i costi per rapporti di collaborazione, consulenze, rapporti atipici, ecc. e per quelle voci allocate, nei bilanci societari, tra i costi per servizi

[8] I pagamenti di competenza, comprensivi degli emolumenti fondamentali ed accessori, ammontano nel 2013 a 2.718 migliaia di euro, con una significativa contrazione rispetto al precedente esercizio (nel 2012 erano 4.868 migliaia di euro mentre nel 2011 si attestavano a 5.885 migliaia di euro; dati dell'Assessorato della funzione pubblica).

[9] Si tratta di un costo di 4.617 migliaia di euro, in flessione rispetto ai precedenti esercizi (nel 2012 furono 5.408 migliaia di euro e nel 2011 5.460 migliaia di euro, dati dell'Assessorato della funzione pubblica).

[10] Il costo nel 2013 è di 7.035 migliaia di euro per le scuole materne regionali e di 16.164 migliaia di euro per le scuole paritarie (tali oneri sono appostati ai capitoli 372004 e 372007).

[11] Per questi ultimi, il totale degli oneri relativi ai contributi erogati dalla Regione ai sensi delle leggi regionali n. 85/1995, 24/2000 e 19/2005 è stato di 225.268.531 (lo scorso anno 229.979.372 euro, dati forniti dal Dipartimento regionale del lavoro). In merito, si rinvia al capitolo di questo referto dedicato all'approfondimento sulla finanza locale.

Gli oneri per il personale stagionale impiegato dalle strutture periferiche del Comando Corpo forestale della Regione (Assessorato del territorio e dell'ambiente) e del Dipartimento Azienda regionale foreste demaniali (Assessorato regionale delle risorse agricole), che a partire da quest'anno sono riunificati in capo a quest'ultima struttura[12], ammontano complessivamente al 28.8% (275 milioni) delle spese del personale di ruolo della Regione contabilizzate nel rendiconto (955 milioni).

Tenuto conto che le strutture che impiegano questi lavoratori sono articolazioni interne alla Regione, i relativi oneri sono da computarsi tra i costi del personale a carico del bilancio regionale, a nulla rilevando la circostanza che le relative spese siano formalmente ricondotte alla realizzazione di lavori in economia (che vengono, peraltro, eseguiti in amministrazione diretta oltre i limiti ordinari per effetto di disposizioni legislative singolari)[13]; analogamente, non rileva la circostanza che alla manodopera avviata all'impiego sia applicato un contratto collettivo diverso da quello del comparto regionale.

[12] Il recente intervento legislativo contenuto nella legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 (recante"Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale") ha disposto la riunificazione dei lavoratori forestali in capo al dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali, trasferendo a detto dipartimento la titolarità dei rapporti di lavoro del personale impiegato nel servizio antincendio boschivo. La medesima legge ha dettato anche misure organizzative, al fine di introdurre maggiore flessibilità nell'impiego del suddetto personale, che comunque non incidono sugli oneri finanziari relativi all'impiego dei suddetti lavoratori.

[13] Ai sensi della legge regionale 11 aprile 2012, n. 24, i lavori di rimboschimento, rinsaldamento e opere costruttive connesse, di ricostruzione boschiva, gl interventi di prevenzione e repressione degli incendi boschivi e gli interventi colturali e manutentori, ivi compresi quelli per la gestione dei demani, dei vivai forestali e delle riserve naturali, di cui all'art. 64 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, e s.m.i., che non sono configurabili come opere edilizie e fanno rimanere salve le situazioni naturali, sono realizzati di norma in economia ed eseguiti in amministrazione diretta prescindendo dal limite di importo per i lavori di amministrazione diretta previsto dal comma 5 dell'articolo 125 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 63 e s.m.i.

Manodopera impiegata nelle strutture del Comando Corpo forestale per lavori in economia

Tabella n. 3 (costi in euro)

	2011	2012	2013
N. contratti a t.d. per operai fascia occupazionale art. 18 (151^)	939	915	932
N. contratti a t.d. per operai fascia occupazionale art. 48 (101^)	6.012	5.930	5.920
N. contratti a t.d. per operai fascia occupazionale art. 48 (78^)	78	97	91
Totale contratti per operai a t.d.	***7.029***	***6.942***	***6.943***
Totale operai a t. indet.	***202***	***206***	***206***
TOTALE	***7.231***	***7.148***	***7.149***
Totale gg. lavorative	1.057.479	871.422	809.784
Costo complessivo stimato impiego manodopera	***107.808.000***	***99.000.000***	***73.923.133***

Fonte: Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente - Comando corpo foresale

****Il dato relativo al costo della manodopera per il 2013 è approssimato in relazione agli oneri contirbutivi dell'ultima trimestralità.***

Manodopera impiegata nelle strutture periferiche dell'Azienda regionale Foreste Demaniali per lavori in economia

Tabella n. 4 (costi in euro)

	2011	2012	2013
Manodopera con garanzia occupazionele 151 gg.	4.311	4.293	4.249
Manodopera con garanzia occupazionale 101 gg.	3.937	3.916	3.872
Manodopera con garanzia occupazionele 81 gg.	9.278	8.885	8.443
Totale contratti a t.d.	***17.526***	***17.094***	***16.564***
Totale operai a t. indet.	***1.165***	***1.166***	***1.156***
TOTALE	***18.691***	***18.260***	***17.720***
Totale gg. lavorative	2.634.218	2.101.084	1.872.543
Costo complessivo impiego manodopera*	***250.288.710***	***223.559.526***	***201.499.256***

Fonte: Assessorato regionale dell'agricoltura - Dipartimento regionale dello sviluppo rurale

**** per il 2011 il dato trasmesso dal Dipartimento non è riferito all'esatta quantificazione bensì a una stima dei costi sostenuti.***

Le tabelle evidenziano che gli operai complessivamente impiegati nel 2013 sono 24.869 unità, in lieve flessione rispetto a quelli rilevati nel precedente esercizio; si contraggono, invece, più sensibilmente le giornate lavorative di impiego (-9,7%) e, in misura ancora maggiore, gli oneri finanziari correlati (-14,6%)[14].

[14] Nel 2013 gli operai forestali assunti a tempo determinato per lavori di prevenzione e spegnimento incendio sono stati 6.943, corrispondente ad un costo di 67.472 migliaia di euro (nel 2011 era stata 101.758 migliaia di euro); a questi si aggiungano anche 206 operai forestali a tempo indeterminato per ulteriori 6.450 migliaia di euro (nel 2011 la relativa spesa era stata di 6.050 migliaia di euro; dati dell'Assessorato regionale del territorio e ambiente – Comando Corpo Forestale). Gli operai a tempo determinato impiegati dall'Azienda Foreste Demaniali sono stati, invece, 16.564 per un numero di giornate lavorative pari a 1.536.121 (in sensibile decremento rispetto al 2011, anno in cui le giornate d'impiego sono state 2.307.545) , mentre quelli a tempo determinato sono stati 1156 per un numero di 336.422 giornate lavorative (dati dell'Assessorato dell'agricoltura– Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale).

Un impatto altrettanto considerevole sul bilancio regionale deriva dagli oneri sostenuti dalla Regione per il personale delle società partecipate. La recente indagine della Sezione di controllo ha fatto emergere come i costi complessivi nel quadriennio 2009 - 2012 ammontino ad oltre 1.089 milioni di euro[15], in corrispondenza di un numero di circa 7.300 dipendenti[16], che si mantiene costante negli ultimi esercizi, per un costo annuale superiore a 300 milioni di euro. Considerando che i costi afferiscono, principalmente, a società in cui la Regione è socio unico o di maggioranza, è stato calcolato che la quota di spesa ad essa imputabile sarebbe di oltre il 70%; ciò significa che la spesa da consolidare, annualmente, assume un peso ulteriore sul bilancio regionale pari a quasi un quarto (23%) di quello sostenuto per le spettanze lorde (oneri sociali compresi) del personale di ruolo regionale[17].

Come già rilevato in precedenti occasioni, la necessità di armonizzazione dei conti e di consolidamento dei costi degli organismi partecipati all'interno del bilancio regionale permane anche dopo che la Regione ha ritirato l'adesione alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili (art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) che avrebbe imposto l'elaborazione di un bilancio consolidato alla stregua dei principi ricavabili dall'allegato 4) del D.P.C.M. attuativo del 28 dicembre 2011[18]. L'istanza di consolidamento trova solido ancoraggio nella più recente evoluzione del quadro normativo costituzionale[19] e comunitario, ed assume, viepiù, rilievo alla luce delle misure di contenimento delle spese del personale e delle assunzioni delle società partecipate introdotte dal legislatore statale e regionale[20].

[15] Il dato peraltro non comprende i costi per rapporti di collaborazione, consulenze, rapporti atipici, ecc. e per quelle voci allocate, nei bilanci societari, tra i costi per servizi.

[16] I dati che la Regione (Ragioneria Generale – Servizio Partecipazioni) è riuscita ad acquisire dalle società partecipate, ancorché incompleti per talune, aggiornati al 2012 mostrano che il personale, è complessivamente pari a 7.275 unità, ed è composto da 48 dirigenti, 280 funzionari, 4328 impiegati, 2619 operai.

[17] In mancanza di un consolidamento ponderato da parte della Regione che tenesse conto, per ciascuna società, del criterio della partecipazione o del patrimonio netto, ovvero di quello dei ricavi (percentuale di fatturato derivante dal corrispettivo versato dal socio pubblico, per i servizi strumentali, o dagli utenti, per i servizi pubblici) ci si è riferiti al grado di partecipazione del socio Regione, senza peraltro considerare quelle quote di partecipazione pubblica (ad es. aziende sanitarie) indirettamente riconducibili alla medesima amministrazione regionale. Si rinvia al referto dell'indagine sulle società partecipate dalla Regione siciliana (Sezione di controllo, delibera n. 417/2013/GEST).

[18] Cfr. art. 4 della legge regionale 11 agosto 2012, n. 45: "*1. Gli effetti delle disposizioni in materia di sperimentazione dell'armonizzazione del bilancio di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 1 della legge regionale 12 gennaio 2012, n. 7 sono sospesi nelle more dell'adozione delle procedure di attuazione statutaria previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42*".

[19] Cfr. la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e la legge 24 dicembre 2012 n. 243 (c.d. legge rinforzata) per quanto riguarda il riconoscimento della legislazione esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, co. 2, lett. e), nonché la correlazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali con il rispetto degli equilibri di bilancio (art. 119, co. 6 Cost.). Sul piano del fondamento teorico e della giustificazione dell'immanenza del principio al sistema si deve considerare che il sistema informativo contabile delle amministrazioni pubbliche e gli strumenti che lo costituiscono, primo fra tutti il rendiconto, devono assolvere una fondamentale funzione conoscitiva nei confronti dei cittadini destinatari delle politiche pubbliche (al contempo utenti/contribuenti e committenti), e che tale funzione conoscitiva, riducendo le asimmetrie informative tra principale e agente, è strumentale all'attivazione di un virtuoso meccanismo di responsabilizzazione del decisore politico e favorisce, per tale via, l'effettività del processo di partecipazione democratica ai processi decisionali. Per assolvere tale esigenza il sistema informativo deve essere in grado di assicurare la conoscenza dei risultati globali delle gestioni relative ad organismi ed enti costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi, soprattutto in un'epoca caratterizzata dallo spostamento dell'agire pubblico dal tradizionale spazio provvedimentale interno a quello privatistico esterno attraverso la proliferazione delle esternalizzazioni e dell'utilizzo di moduli privatistici e atipici dell'azione amministrativa

[20] Ci si riferisce, in particolare, all'art. 16 commi 1 e 4 della l.r. 12 maggio 2010 n. 11 che nell'assoggettare le società a totale o maggioritaria partecipazione pubblica al patto di stabilità interno cui è tenuta l'amministrazione regionale, pongono il vincolo per le spese del personale di non superare nel triennio 2011-2013 l'ammontare del 2009; quanto al divieto di assunzioni di personale a tempo determinato ed indeterminato il riferimento è all'art. 20 comma 6 della medesima legge, ora riscritto dall'art. 23, comma 2, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5.

Tabella n. 5

Spesa per il personale regionale nel decennio 2004 - 2013

(dati in euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Emolumenti fond. pers. comparto a tempo indeterm.(*) di cui:	**358.048.128**	**399.272.703**	**416.468.604**	**421.528.503**	**432.965.920**	**437.666.528**	**423.404.205**	**488.587.661**	**467.348.022**	**469.826.843**
di cui : *- Regione*								477.686.116	455.001.161	459.285.597
- strutture reg.li (Aran, Arpa, Fondo Pensioni)								10.901.545	12.346.861	10.541.256
Emolumenti fond. pers. dirigente a tempo indeterm.(*)	**128.096.695**	**126.539.628**	**126.212.584**	**138.098.148**	**134.085.517**	**137.578.892**	**122.232.354**	**119.399.804**	**115.619.452**	**110.166.291**
di cui : *- Regione*								114.214.155	112.693.151	107.944.144
- strutture reg.li (Aran, Arpa, Fondo Pensioni)								5.185.649	2.926.301	2.222.147
Totale emolumenti fond. pers. a tempo indeterm.	***486.144.822***	***525.812.331***	***542.681.188***	***559.626.651***	***567.051.437***	***575.245.420***	***545.636.560***	***607.987.465***	***582.967.474***	***579.993.134***
Emolumenti fond. pers. comparto a tempo determinato (***)	17.698.070	11.347.855	62.844.248	87.346.862	107.956.755	106.893.876	113.996.248	21.180.754	20.641.813	16.867.800
Emolumenti fond. pers. dirigente a tempo determinato (**)	2.634.617					433.512	397.742	399.131	431.018	224.699
Totale emolumenti fond. pers. a tempo determinato	***20.332.687***	***11.347.855***	***62.844.248***	***87.346.862***	***107.956.755***	***107.327.388***	***114.393.990***	***21.579.884***	***21.072.831***	***17.092.499***
Totale emolumenti fond. pers. a tempo indet. e determinato (al netto delle voci infra riportate).	***506.477.509***	***537.160.186***	***605.525.436***	***646.973.513***	***675.008.192***	***682.572.808***	***660.030.550***	***629.567.349***	***604.040.305***	***597.085.633***
Trattamento access. pers. comparto a tempo indeterm. (*)	53.026.173	46.886.833	44.910.607	25.291.391	60.016.046	25.416.849	48.369.904	60.170.075	52.687.277	53.257.316
Trattamento access. pers. dirigente a tempo indeterm.(*)	30.042.636	32.303.751	34.315.276	34.901.654	34.218.328	23.856.965	35.592.023	37.575.830	38.031.269	37.009.744
Totale trattamento access. pers. a tempo indeterm.	***83.068.809***	***79.190.584***	***79.225.883***	***60.193.045***	***94.234.374***	***49.273.814***	***83.961.927***	***97.745.904***	***90.718.546***	***90.267.060***
Trattamento access. pers. comparto a tempo determinato	636.697		5.338.756	2.750.743	10.398.327	3.397.531	7.804.773	1.164.598	1.318.095	1.501.968
Trattamento access. pers. dirigente a tempo determinato (**)	1283.362					211.542	95.042	101.462	88.394	119.309
Totale trattamento access. pers. a tempo determinato	***1.920.059***	***0***	***5.338.756***	***2.750.743***	***10.398.327***	***3.609.073***	***7.899.815***	***1.266.060***	***1.406.489***	***1.621.277***
Totale tratt. access. pers. a tempo indet. e determinato	***84.988.868***	***79.190.584***	***84.564.639***	***62.943.788***	***104.632.701***	***52.882.887***	***91.861.742***	***99.011.964***	***92.125.035***	***91.888.337***
Indennità di presenza	***1.847.503***	***2.334.331***	***2.918.405***	***4.174.160***	***4.199.277***	***3.799.980***	***4.226.984***	***3.158.670***	***3.129.870***	***2.364.656***
Missioni								***5.144.232***	***3.060.830***	***2.148.698***
Indennità mensa								***8.284.825***	***7.942.535***	***7.557.258***
Specifiche indennità (ind. Forestale, ind. Cuffia, ind. servizio all'estero)								***13.778.467***	***13.598.703***	***12.063.478***
Tot. compensi anno in corso pers. a tempo indet. e determ. (al netto delle voci infra riportate)	***593.313.880***	***618.685.101***	***693.008.480***	***714.091.461***	***783.840.170***	***739.255.675***	***756.119.275***	***758.945.507***	***723.897.278***	***713.108.060***
Compensi relativi ad anni precedenti		***35.195.590***	***24.477.729***		***33.919.745***	***26.925.729***	***16.506.559***	***28.374.460***	***15.150.665***	***2.203.882***
Totale compensi pers. a tempo indet. e determinato comprensivi degli arretrati	***593.313.880***	***653.880.691***	***717.486.209***	***714.091.461***	***817.759.915***	***766.181.404***	***772.625.834***	***787.319.967***	***739.047.943***	***715.311.942***
Emolumenti fondamentali pers. a tempo indet. e determinato dipendenti ex terme, giornalisti, scuole materne e paritarie									***32.715.910***	***27.719.587***
Emolumenti (fond. e accessorio)per il pers. comandato presso uff. giudiziari									***5.408.173***	***4.944.268***
Emolumenti (fond. e accessori) per il pers. comandato da altre amm.zioni a prestare servizio nell'interesse della Regione (i)									***4.868.998***	***2.766.065***

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

(*) Dal 2011 sono aggregati in tale voce anche degli emolumenti relativi al personale utilizzato in strutture facenti capo alla Regione (ARAN, ARPA, Fondo Pensioni, ecc.). Invece gli emolumenti del personale ex terme, giornalisti, scuole materne e istituti paritari; quelli del per comandati presso uffici giudiziari e quello comandato da altre amministrazioni sono computati a parte in separate voci..

(**) Tale voce comprendo solo il personale dirigente a tempo determinato delle ex agenzie del lavoro (n.8 unità). Mentre per i dirigenti esterni a t.d. in servizio presso uffici di Gabinetto (41 unità) la spesa per emolumenti fondamentali di €1.856.985 e quella per gli emolumenti accessori di €706.244 sono state inglobate in capitoli (rispettivamente 100801 e 212019) afferenti i dirigenti a tempo indeterminato ed ivi rilevate.

(***) La flessione di tale voce nel 2013 rispetto al precedente esercizio è in gran parte riconducibile a un mero spostamento contabile delle spese erroneamente allocate a un capitolo relativo a personale ex Agenzia Acque e Rifiuti a tempo determinato mentre in effetti si trattava di spese afferenti emolumenti di personale a tempo indeterminato.

N.B.: I dati si riferiscono in genere ai pagamenti. Per quanto riguarda gli emolumenti accessori si è, tuttavia fatto riferimento agli impegni e così anche per la voce relativa al personale comandato e agli arretrati.

Volgendo l'analisi alla spesa per le retribuzioni del personale regionale in senso stretto, i dati di dettaglio riferiti alle retribuzioni nell'ultimo decennio 2004 - 2013 (tabella n. 5) e alle medie *pro capite* (tabella n. 6), confermano le preoccupazioni formulate dalla Corte, nel corso degli anni, in ordine all'andamento della stessa e ai fattori di espansione e rigidità *medio tempore* intervenuti.

Al riguardo, anche i dati dell'esercizio 2013 avallano le linee di tendenza registrate negli ultimi anni.[21]

La spesa complessiva per i soli emolumenti fondamentali del personale (dirigenziale e del comparto) a tempo indeterminato – che rappresentano la componente principale (83% del totale) - fa registrare nel 2013 una lievissima flessione (-0,5%), che si aggiunge a quella più significativa del 2012 (pari al 4,1% rispetto al 2011), ma resta assai sostenuta in riferimento ai valori assoluti assunti negli anni. Ciò deriva, tra l'altro, dall'irrigidimento della spesa a seguito del mutamento nella composizione dell'organico quale effetto delle stabilizzazioni del 2011. Più nel dettaglio, gli emolumenti fondamentali del comparto a tempo indeterminato (che assurgono a 459,285 milioni euro) segnano un incremento di 4,2 milioni di euro rispetto al precedente esercizio; d'altra parte, si registra una contrazione di circa 3,1 milioni della spesa di cui al capitolo 108150 per le cessate posizioni dei giornalisti in servizio presso l'ufficio stampa della Regione.

Analogo andamento si registra negli ultimi anni per gli emolumenti variabili: dopo il *trend* di crescita registratosi fino al 2008 ed il momentaneo decremento del successivo esercizio, la spesa è tornata a lievitare nel biennio 2010 - 2011, toccando il massimo storico del trattamento accessorio medio; quindi, ha avuto una flessione di sette punti percentuali nell'esercizio 2012, passando da 99 a 91 milioni di euro, mentre è rimasta pressoché invariata nel 2013 (-0,26%).

In quest'ultimo esercizio è emerso, per talune voci di spesa del personale, che i pagamenti effettuati sono inferiori agli impegni assunti. In particolare, un notevole disallineamento si registra in riferimento agli emolumenti accessori dei dirigenti a tempo indeterminato (pagamenti per 22,9 milioni di euro a fronte di impegni per 36,7 milioni, mentre lo scorso anno i pagamenti, pari a 37,1 milioni di euro, erano in linea con gli impegni di 37,7 milioni), circostanza, a sua volta riconducibile, a rallentamenti organizzativi e ai ritardi con cui si è proceduto, solo in prossimità della chiusura dell'esercizio, alle variazioni di bilancio o alle operazioni contabili necessarie.

Alla luce di tale precisazione e dell'andamento degli emolumenti per il salario accessorio dei dirigenti, si rileva come la norma relativa al contenimento della risorse accessorie destinate a tale

[21] La spesa per il trattamento economico complessivo (fondamentale ed accessorio), subisce lungo il periodo 2005-2013, dapprima sensibili variazioni in aumento, toccando il massimo nel 2008, per poi irrigidirsi su livelli elevati; mentre nell'ultimo biennio si registra una flessione più significativa, pari a oltre sei punti percentuali (- 4,5 % nel 2012 e -1,2% nel 2013; queste ultime percentuali si riferiscono ai dati annuali depurati dei pagamenti relativi agli anni precedenti).

comparto[22] non abbia prodotto significativi effetti finanziari: al riguardo, si deve porre in evidenza che le norme di contenimento difficilmente possono produrre risparmi di spesa effettivi in assenza di coerenti modifiche contrattuali in tema di salario accessorio dei dirigenti.

Il trattamento complessivo del personale a tempo indeterminato (comprensivo di emolumenti fondamentali e di quelli accessori) segna un lieve incremento (0,6%, mentre lo scorso anno vi era stata una riduzione del 5,2 %), verosimilmente imputabile anche al pagamento a regime dell'indennità di vacanza contrattuale, compensata dalla riduzione delle voci relative a indennità varie (cfr. tabella n.5). Quello riferito al personale dirigenziale mostra, invece, una flessione di oltre 4 punti percentuali (4,5 % che si aggiunge a quello dello scorso anno pari al 2,1 %); in valore assoluto ciò corrisponde a oltre 6 milioni di euro, in gran parte rilevabile tra gli emolumenti fondamentali (scesi da 115,6 milioni a 110,1 milioni di euro, -4,7%), atteso che quelli accessori si flettono solo del 2,7%. Ciò risente della riduzione delle strutture intermedie (da 503 a 475) e delle posizioni dirigenziali complessive, oltre che del numero dei dirigenti in servizio (-1%)[23].

In definitiva, la flessione in termini assoluti della spesa complessiva per le retribuzioni registrata nel 2013 è poco significativa (1,5%, al netto dei pagamenti relativi ad anni precedenti), da imputarsi a fattori contingenti e al lieve calo del dato occupazionale; d'altra parte, ciò non appare del tutto fisiologico e proporzionato, atteso che i valori della retribuzione media *pro-capite* segnano complessivamente solo una lievissima flessione, e che la voce aggregata relativa agli emolumenti medi fondamentali del personale a tempo indeterminato registra addirittura un incremento (+1,6%).

Sembrano, pertanto, trovare solo un limitato riscontro negli effetti le previsioni di un contenimento della dinamica retributiva che, pure, ci si attendeva quale conseguenza del differimento dei rinnovi contrattuali e dell'introduzione delle clausole di contenimento di cui alle leggi regionali n. 9 del 2012 e n. 9 del 2013[24].

[22] Art. 20 della legge regionale n. 9 del 2013 che ha ridotto del 20% l'ammontare complessivo delle risorse che costituiscono il fondo previsto dall'art. 66 del CCRL, come già rideterminato ai sensi del comma 8 dell'articolo 1 della legge regionale n. 9 del 2012.

[23] Per un'analisi di tali aspetti si rinvia al capitolo del referto relativo all'organizzazione dell'amministrazione regionale.

[24] La legge regionale n. 9 del 2012 recante "misure in materia di personale della Regione e di contenimento della spesa" dispone, tra l'altro: un tetto di contenimento del trattamento economico complessivo fondamentale del personale, anche dirigenziale, per il triennio 2010 – 2014, (che non può superare il corrispondente costo sostenuto nell'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da contratti collettivi regionali di lavoro non soggetti al blocco e i relativi arretrati); un tetto, fino al 31 dicembre 2014, al trattamento economico complessivo spettante al titolare di incarico dirigenziale (non superiore a quello del precedente titolare, facendo però salvi i rinnovi contrattuali); a decorrere dal 1 gennaio 2013, un tetto all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale (non superiore al corrispondente importo destinato nel 2011, al netto delle economie riprodotte nello stesso anno. Cfr. inoltre la norma di qui alla precedente nota, nonché quanto riferito alle successive note in tema di contenimento degli oneri legati ai rinnovi contrattuali.

Tabella n. 6

Retribuzione pro-capite periodo 2001-2013

(dati in euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Emolumenti fond. medi pers. comparto a tempo indeterm.	28.782	32.414	34.436	34.665	35.937	38.005	37.666	31.764	30.644	31.123
Emolumenti fond. medi pers. dirigente a tempo indeterm.	57.701	58.046	58.676	63.348	63.548	68.447	62.236	65.033	64.448	62.136
Emolumenti fond. medi pers. comparto a tempo determinato	15.283	8.025	12.219	16.565	19.361	20.801	20.817	30.476	33.619	26.817
Emolumenti fond. medi pers. a tempo indet. e determinato	**31.912**	**33.631**	**31.158**	**32.878**	**34.100**	**36.476**	**35.200**	**34.986**	**34.127**	**34.045**
Trattamento access. medio pers. comparto a tempo indeterm.	4.263	3.806	3.713	2.080	4.981	2.207	4.303	3.912	3.455	3.528
Trattamento access. medio pers. dirigente a tempo indeterm.	13.533	14.818	15.953	16.010	16.217	11.869	18.122	20.466	21.199	20.874
Trattamento access. medio pers. comparto a tempo determinato	550	0	983	522	1.865	661	1.425	1.676	2.147	2.388
Tratt. access. medio pers. a tempo indet. e determinato	**5.355**	**4.958**	**4.351**	**3.199**	**5.286**	**2.826**	**4.899**	**5.502**	**5.205**	**5.239**
Tratt. medio pers. a tempo indet. e determinato	**37.267**	**38.589**	**35.509**	**36.077**	**39.386**	**39.302**	**40.099**	**40.488**	**39.331**	**39.285**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell' Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

In merito ai fattori più rilevanti che, storicamente, hanno contribuito all'aumento e all'irrigidimento della spesa, queste Sezioni Riunite hanno riferito nei precedenti giudizi di parifica.[25] Tra essi spiccano la contrattualizzazione di un ingente numero di personale precario a decorrere dal 2006, stabilizzato a tempo indeterminato nel 2011; le misure organizzative che hanno determinato l'incremento delle strutture intermedie e, conseguentemente, il fondo destinato al salario dei dirigenti; l'aumento degli oneri a seguito delle passate tornate contrattuali, significativamente ancora vigenti; l'introduzione di istituti singolari e di asimmetrie di disciplina, legislativa e pattizia, rispetto agli altri comparti.

Il fattore occupazionale ha avuto, storicamente, il peso preponderante. Ciò emerge, in modo più chiaro, ove si consideri che, anche al netto del personale c.d. forestale e di quello riconducibile al perimetro pubblico allargato, la consistenza numerica del solo personale di ruolo della Regione siciliana è pari al 28% di quello di tutte le rimanenti regioni italiane sommate insieme.

Il numero dei dirigenti è, poi, il 36% di tutti i dirigenti regionali in Italia, con un rapporto di 1 dirigente per ogni 8 dipendenti, mentre nelle rimanenti regioni è di 1 per ogni 16 (Regioni a statuto

[25] Tra i fattori succedutisi negli anni e rilevati dalla Corte, meritano di essere rammentati per la loro importanza:
- il notevole incremento, a decorrere dal 1° gennaio 2006, del numero dei dipendenti a tempo determinato a seguito della decisione assunta dalla Giunta regionale di Governo, con deliberazione n. 369 del 2005, di procedere alla contrattualizzazione di 3.496 unità di personale precario e degli ulteriori provvedimenti di "stabilizzazione" che hanno interessato, sempre nel 2006, 130 unità, nel 2007 altre 197 unità e nel 2008 ulteriori 53; cui si è accompagnato anche l'incremento dell'orario medio settimanale reso dal personale a tempo determinato che dalle 18 ore per gli anni 2001-2002-2003 è passato a 24 ore nel 2004, 30 ore nel 2005, e dal 2006 non è più sceso dal livello massimo di 36 ore;
- la modifica della dotazione organica del personale disposta dall'art. 51, comma 3, della legge 12 maggio 2010 n. 11 che ha determinato sensibili incrementi delle unità di personale rispetto al previgente organico di diritto: l'ammontare complessivo è stato di 15.600 unità, con un incremento di personale non dirigenziale di 4.808 dipendenti, pari al 45 per cento della precedente dotazione contenuta nelle tabelle allegate alla Legge regionale n. 41 del 29 ottobre 1985 e successive modifiche, che prevedeva 528 Dirigenti regionali (oggi sono più di un terzo), allora distinti in Direttori regionali e Dirigenti superiori, mentre il totale del personale non dirigenziale ammontava a 10.792 unità, escludendo il Corpo Forestale. Peraltro in sede di giudizio di parifica del rendiconto 2010 le Sezioni riunite hanno censurato l'inserimento della previsione della nuova dotazione organica all'interno del testo della manovra finanziaria tra le misure per favorire l'occupazione e lo sviluppo, anziché in un disegno organico di riforma dell'Amministrazione (l'art. 51 è rubricato come "Misure urgenti di sostegno all'occupazione"); l'assenza di puntuali analisi in ordine alle reali esigenze del personale; la presenza di un congruo numero (circa il 18 per cento) di personale della categoria A, in controtendenza rispetto a quanto avviene per gli altri comparti pubblici.
- La conseguente procedura di stabilizzazione è stata avviata giusta deliberazione di Giunta regionale n. 271 del 29 luglio 2010, con le modalità disciplinate dalla circolare n. 8 del 12 agosto 2010, *"nei limiti dei posti in organico stabiliti dalla Tabella A dell'articolo 51 della legge regionale n° 11 del 12 maggio 2010"* e sulla scorta di quanto previsto dal comma 12 dell'articolo 17 del decreto legge n° 78 dell'1 luglio 2009, convertito con legge n° 102 del 3 agosto 2009;
- i rinnovi contrattuali che hanno riguardato il personale dirigenziale e non dirigenziale del comparto, con oneri, in alcuni casi, nettamente superiori a quelli garantiti a livello nazionale alla generalità dei dipendenti in servizio presso altre amministrazioni pubbliche, come evidenziato dalla Corte, sia in sede di giudizio di certificazione che in occasione del referto all'Assemblea regionale siciliana (il riferimento è, in particolare, al CCNL per il personale non dirigente per il quadriennio giuridico 2002-2005 ed il biennio economico 2002-2003);
- l'aumento delle risorse stanziate per il pagamento delle retribuzioni di posizione e di risultato del personale dirigenziale, a seguito dell'intervenuto notevole incremento del numero degli uffici di massima dimensione e delle strutture intermedie registratosi nel periodo antecedente la costituzione dell'apposito fondo;
- l'incremento delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale a tempo determinato disposto, come già evidenziato dalla Corte in sede di relazione allegata alla deliberazione n. 51 del 18 ottobre 2007, in violazione delle disposizioni normative e contrattuali allora vigenti, poi sanato, relativamente al F.A.M.P. 2006, dall'art. 10 della legge regionale 6 febbraio 2008, n. 1;
- gli interventi normativi succedutisi nel tempo che hanno inciso sensibilmente sull'aggregato di spesa in esame, prevedendo o estendendo indennità al di fuori delle previsioni contrattuali nonché le asimettrie di disciplina, legislativa e pattizia, rispetto agli istituti vigenti nel settore pubblico.

ordinario) o di 1 per ogni 19 (Regioni a statuto speciale) Da segnalare che tale valore in Sicilia resta immutato rispetto alla precedente rilevazione, in controtendenza rispetto alle rimanenti Regioni, ove, invece, il numero dei dirigenti in rapporto al personale non dirigenziale si abbassa ulteriormente (in quello ordinarie passa da 1 / 15,89 a 1 / 16,58, in quelle a statuto speciale da 1 / 18,75 a 1 / 19,17).

Raffronto con i dati aggregati delle Regioni a Statuto ordinario e speciale

Tabella n. 7

	Dirigenti (A)	Personale non dirigenziale (B)	Incidenza A/B
REGIONI ORDINARIE (dato complessivo)	2.172	36.029	1 su 16,58
REGIONI A STATUTO SPECIALE (esclusa la regione siciliana)	1.023	19.620	1 su 19,17
REGIONE SICILIANA	**1.813**	**15.725**	**1 su 8,67**

Fonte: Per la Regione Siciliana, elaborazione della Corte dei Conti – Sez. Riunite per la Regione Siciliana - sulla scorta dei dati forniti dal Dipartimento Regionale della funzione pubblica relativi al 2013.
Per le altre Regioni, si è considerato come fonte la relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni elaborato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (deliberazione n. 20/SEZAUT/2013/FRG) su dati aggiornati al 2011 del SICO (Sistema Conoscitivo del Personale Dipendente delle Amministrazioni Pubbliche) della Ragioneria Generale dello Stato.

D'altra parte, il dato dei dipendenti regionali solo in parte può trovare giustificazione nelle attribuzioni, per via dell'autonomia differenziata di cui gode la Regione siciliana, di funzioni altrimenti di competenza statale. Al riguardo, si consideri che l'esito dei processi di trasferimento delle funzioni statali, risalenti nel tempo, ha determinato l'innalzamento del personale di ruolo della Regione da 15.583 unità a 19.030.

Ed invero, la Corte, nel considerare i fattori che hanno causato un così elevato livello occupazionale, ha già avuto modo di rilevare come in Sicilia il settore pubblico sia stato utilizzato per arginare, attraverso politiche assunzionali di portata superiore alle effettive esigenze, il disagio sociale derivante dall'incapacità del tessuto produttivo di assorbire la forza lavoro espressa nella Regione[26]. Le dimensioni assunte dal fenomeno del precariato nell'Isola hanno condizionato, nel tempo, le politiche assunzionali in modo decisivo, determinando l'assoluta chiusura alle opportunità

[26] Cfr. da ultimo i referti di queste SS.RR. sul rendiconto 2012 e su quello del 2011. La Corte, in più occasioni, ha avvertito che *"l'avvio dei processi di stabilizzazione, pur tenendo conto delle peculiarità del contesto socio economico, deve comunque coniugarsi con i principi costituzionali di buon andamento e di selettività nell'accesso, come richiesto dalla legislazione più recente e dalla giurisprudenza costituzionale, nonché con le effettive necessità funzionali degli enti in relazione ai propri fabbisogni programmati e all'assetto complessivo dei servizi erogati"* e che *"l'attuazione delle stabilizzazioni, inoltre, non può prescindere dal rispetto dei vincoli generali di finanza pubblica, e dalle 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"*.

di reclutamento attraverso le ordinarie procedure concorsuali, sostituite da annosi percorsi di stabilizzazione.

Il dato relativo all'anzianità anagrafica del personale regionale, evidenziato nello scorso referto, coglie bene questa anomalia: i dipendenti regionali che hanno un'età inferiore a 35 anni rappresentano una percentuale davvero esigua del totale (0,59%) a fronte di una quota di dipendenti statali collocati in tale fascia anagrafica poco inferiore al 10 per cento (condizionata, tuttavia, dal comparto Difesa).[27] Anche considerando i dipendenti fino a 40 anni, non si raggiungerebbe neppure la soglia del 2 per cento (1,93%).[28]

Per il futuro, la spesa per le retribuzioni del personale è destinata a subire gli incrementi –sia pure calmierati e differiti *ex lege* – che saranno conseguenza dei rinnovi contrattuali del personale dirigenziale e di comparto, le cui procedure furono inizialmente bloccate a causa delle problematiche relative alla disponibilità finanziaria delle somme all'uopo accantonate.[29]

Le misure contingenti di contenimento della dinamica retributiva e di "blocco" della contrattazione, analogamente a quanto disposto dal legislatore statale, rischiano, infatti, di risolversi, almeno in parte, in un mero rimbalzo di spesa per il futuro.

Inoltre, essendo ispirati a logiche emergenziali di mero risparmio finanziario non affrontano, sul piano strutturale e sistemico, le gravi criticità ed i profondi ritardi accumulati nel tempo.

Anche gli aspetti finanziari e contabili destano talune perplessità. Il legislatore, intervenendo, a più riprese, attraverso la sovrapposizione di norme contenute nelle leggi di stabilità dell'ultimo triennio, ha fissato i limiti agli incrementi contrattuali,[30] ed ha rideterminato, di conseguenza, gli

[27] Ben al di sotto del 20% registrato in Gran Bretagna o del 22 % della Francia (dati OCSE riferiti nel recente rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti, Sezioni riunite centrali in sede di controllo).

[28] Elaborazione Corte dei Conti su dati forniti dall'Assessorato della Funzione Pubblica aggiornati al I semestre 2012.

[29] Il riferimento è alla vicenda seguita all'emanazione dell'art. 10 comma 2 della L.R. 11 maggio 2011, n. 7 con cui i fondi accantonati per i rinnovi contrattuali sono stati, insieme ad altre risorse, cautelativamente vincolati per il finanziamento della spesa sanitaria, nelle more del finanziamento statale (fondi FAS) di € 605.304 migliaia di euro; disposizione legislativa che ha determinato la mancanza dei presupposti, per indisponibilità delle risorse, onde dare corso alle contrattazioni. Con il comma 2 dell'art. 4 della legge 12 agosto 2011, n. 22, il legislatore è poi intervenuto sul punto ma piuttosto che disporre lo sblocco delle risorse per i rinnovi, nelle more del finanziamento statale o della utilizzazione sostitutiva dei fondi regionali individuati dal comma 2 dell'art. 10 della legge 7/2011 (tra cui i fondi per la contrattazione), ha unicamente provveduto all'anticipazione delle risorse per il ripiano della maggiore spesa sanitaria, prelevando le somme occorrenti dalla quota disponibile dell'avanzo di amministrazione, fatto quindi salvo il loro successivo reintegro o con i fondi statali o con quelli regionali accantonati dalla legge 7/2011. Successivamente, la Regione ha riavviato le trattative, preso atto della delibera CIPE n. 77 del 3 agosto 2011 (pubblicata sulla GURI n. 285 del 7 dicembre 2011) relativa all'utilizzo delle risorse FAS 2007-2013 per la copertura dei debiti sanitari della Regione siciliana ai sensi dell'art. 2 comma 90 della legge 23 dicembre 2009 n. 191 che ha autorizzato la stessa Regione ad utilizzare parte delle somme assegnate dal CIPE con delibera 1/2011 per il pagamento di quattro rate di ammortamento (anni 2010-2013) del mutuo contratto con lo Stato per la copertura dei debiti pregressi del S.S.R. sino ad un importo complessivo di 686 milioni di euro.

[30] La disposizione di cui all'art. 6, comma 9, della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, recante "*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale*") prescrive che i rinnovi per il personale dirigenziale non possono determinare aumenti retributivi superiori all'1,5 per cento per il biennio 2006/2007 e all' 1 per cento per il biennio 2008/2009, mentre per il personale non dirigenziale per il biennio 2008/2009 non possono determinare aumenti retributivi superiori al 2 per

stanziamenti dei relativi capitoli di spesa[31], nonché differito l'erogazione degli arretrati in quattro rate annuali a decorrere dal 2015[32]. Gli oneri a regime, al netto dell'indennità di vacanza contrattuale già riconosciuta e contabilmente allocata nei capitoli relativi agli stipendi, sono stati, pertanto, stimati pari a 17.122 migliaia di euro annui (per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017); quelli del 2013 erano stanziati in 8.511 migliaia di euro[33].

Tuttavia, una volta differito *ex lege* il termine per la corresponsione degli arretrati, tali somme, hanno costituito economia per effetto della disposizione di cui all'art. 3, comma 4, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 (recante la legge di stabilità regionale)[34]; mentre due capitoli[35]sono stati azzerati, ai sensi del comma 13 del medesimo articolo, per finanziare l'incremento della dotazione del fondo abbattimento residui attivi[36]. I capitoli sono stati, per tale via, eliminati dalle scritture contabili, ove restano iscritti solo per memoria. È evidente come tali meccanismi contabili, seppure provvisti di copertura legislativa, pregiudichino la valenza informativa del rendiconto,

cento. L'art. 19 della successiva legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, nel modificare l'art. 10 della suddetta legge, ha poi previsto che i rinnovi contrattuali sono rinviati al 2014 (ora al 2015 per effetto della modifica introdotta dall'art. 11, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2014) e non si dà luogo a recupero per il quadriennio precedente (disposizione analoga a quella, a suo tempo, introdotta in ambito statale dall'art. 9 comma 17 del decreto legge 78/2010 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.) mentre l'indennità di vacanza contrattuale è riconosciuta esclusivamente per il biennio 2010-2011 e nella misura prevista dalla legislazione statale..

[31]Gli stanziamenti sono stati, di volta in volta, rivisti al ribasso a seguito delle citate disposizoni legislative di blocco e contenimento che si sono succedute negli ultimi anni. Considerate le suddette limitazioni, il differimento legislativo della corresponsione degli arretrati e che l'indennità di vacanza contrattuale era già iscritta nei capitoli relativi agli stipendi, lo scorso anno la Regione aveva stimato le risorse occorrenti per i rinnovi in di 8.511 migliaia di euro, per oneri annui, nonché in 34.444 migliaia per gli arretrati 2009 - 2011. Gli stanziamenti previsti nel bilancio 2013/2015 ammontavano, pertanto, complessivamente a 8.511 migliaia di euro per il 2013, 17.122 nel 2014, 17.122 per il 2015, nonché 17.122 per il 2016 e per il 2017, e quindi 8.511 dal 2018 a seguire. Nel 2012, invece, gli stanziamenti iniziali sui citati capitoli del bilancio 2012, a seguito degli interventi di contenimento, ammontavano complessivamente a 19.368 migliaia di euro, quelli definitivi a 13.853 migliaia di euro. Ancora in precedenza, l'art. 4 della legge regionale Sicilia 11 maggio 2011, n. 8 per far fronte agli oneri dei rinnovi contrattuali (tenuto conto sia della indennità di vacanza contrattuale già riconosciuta in relazione al biennio economico 2006-2007, sia delle somme accantonate negli esercizi precedenti e da iscrivere nel bilancio regionale ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 8 luglio 1977, n. 47) aveva previsto quattro distinti stanziamenti, ben più consistenti, e precisamente: 1) lo stanziamento del capitolo 212018 'Fondo destinato alla contrattazione economica biennale del personale dell'amministrazione regionale con qualifica dirigenziale' determinato in 15.229 migliaia di euro per l'anno 2011, in 17.581 migliaia di euro per l'anno 2012 e in 17.591 migliaia di euro per l'anno 2013; 2) lo stanziamento del capitolo 212017 'Fondo destinato alla contrattazione economica biennale del personale dell'amministrazione regionale, escluso quello con qualifica dirigenziale' determinato in 41.147 migliaia di euro per l'anno 2011, in 19.086 migliaia di euro per l'anno 2012 e in 19.121 migliaia di euro per l'anno 2013; 3) lo stanziamento del capitolo 213304 'Fondo destinato alla contrattazione economica biennale del personale con qualifica dirigenziale degli enti regionali di cui all'arti-colo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10' determinato in 1.096 migliaia di euro per ciascun anno del triennio 2011/2013.; 4) lo stanziamento del capitolo 213305 'Fondo destinato alla contrattazione economica biennale del personale con qualifica non dirigenziale degli enti regionali di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10' determinato in 5.061 migliaia di euro per l'anno 2011 ed in 2.383 migliaia di euro per ciascun anno del biennio 2012/2013.

[32] L'art. 11, comma 3, della legge di stabilità 2014 (n.5/2014) ha modificato il citato art. 19 della legge regionale n. 9/2013, spostando al 2015 la decorrenza del termine per la corresponsione dei suddetti arretrati.

[33] Ci si riferisce ai capitoli 212017 e 212018 relativi agli oneri per i rinnovi contrattuali del comparto e dei dirigenti. regionali, rispettivamente previsti per 4.400 e 2457 migliaia di euro; nonché ai capitoli 213304 (area dirigenziale) e 213305 (comparto) per i rinnovi degli enti regionali, con dotazioni finanziarie originaria, rispettivamente, di 320 e 1.334 migliaia di euro.

[34] Secondo tale norma gli impegni di parte corrente assunti a carico del bilancio della Regione fino al 2012 per i quali alla chiusura dell'esercizio 2013 non corrispondano obbligazioni giuridicamente vincolate sono eliminate dalle scritture contabili della Regione dell'esercizio medesimo.

[35]Capitoli 213304 e 213305 sopra citati (cfr. allegato 4 della citata legge di stabilità regionale 2014).

[36] Quest'ultima norma ha disposto di incrementare il fondo di garanzia degli equilibri finanziari di cui all'art. 5 della legge regionale 11 del 2010 e di coprire i relativi oneri attraverso la riduzione delle dotazioni finanziarie di diversi capitoli di spesa, tra cui i due capitoli anzidetti.

rappresentando contabilmente un risparmio che, in effetti, non corrisponde a fatti di gestione, mentre, sul piano sostanziale, determina il rinvio a futuri esercizi di oneri che, allo stato della vigente legislazione, sono certi e che andranno a cumularsi con quelli ulteriori destinati a maturare *medio tempore*, salvo ulteriori non auspicabili differimenti della sottoscrizione dei contratti accompagnate da reiterazioni delle misure eccezionali di blocco e contenimento degli oneri. D'altra parte, anche l'avvicinamento a un criterio di competenza finanziaria rafforzata non può essere sganciato da un coerente ed organico processo di revisione del sistema contabile nel rispetto del principio di continuità dei criteri di contabilizzazione.

Tra i fattori di preoccupazione per l'incremento della spesa, la Corte ha pure segnalato quello legato all'attuazione del processo di riordino delle società partecipate e, segnatamente, alle modalità applicative della clausola di salvaguardia già contenuta nell'art. 20, comma 6, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, a mente del quale il personale in servizio al 31.12.2009 veniva trasferito alle società risultanti alla fine del processo di riordino[37]. Resta attuale il monito, già espresso da queste Sezioni, affinché eventuali passaggi di personale siano strettamente legati a puntuali valutazioni del fabbisogno rispetto all'assetto organizzativo e alla sostenibilità finanziario delle società destinatarie dei nuovi dipendenti, con una selezione qualitativa e quantitativa delle professionalità e delle tipologie contrattuali necessarie in relazione ai compiti istituzionali. Cionondimeno deve evidenziarsi come la citata disposizione sia stata riformulata dall'art. 23 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5. Quest'ultima norma, recependo le suddette preoccupazioni, ha previsto espressamente che le società risultanti dal processo di razionalizzazione adottino entro tre mesi un "Piano dei servizi e del personale" in cui sia determinato il reale fabbisogno in relazione ai fini istituzionali.[38] Tuttavia, in disparte le perplessità legate alla previsione di una clausola di salvezza delle procedure in essere - che non possono comunque derogare all'illustrato principio - vi è il rischio che, come già avvenuto in passato, tale fondamentale aspetto sfugga, in sede applicativa, al

[37] L'art. 1 comma 3 del decreto attuativo n. 1720 del 2011 disponeva che *"Al fine di garantire i livelli occupazionali delle Società oggetto di riordino, il personale delle Società dismesse di cui al precedente comma, in servizio alla data del 31 Dicembre 2009, viene progressivamente trasferito nelle Società di cui al prospetto del comma 1 senza determinare aggravio di costi rispetto a quelli complessivamente sostenuti e nel rispetto del fabbisogno di risorse umane. Alla stregua di quanto previsto dalla norma di riferimento, 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 legge di riferimento"*.

[38] Cfr. art. 23 comma 2 della citata legge di stabilità regionale, che sostituisce il comma 6 dell'art. 20 della legge regionale 12 maggio 2010 n. 11. Da rilevare come sia stata, invece, impugnata dal Commissario dello Stato e, quindi, espunta dal testo pubblicato in GURS, la deroga, prevista nel medesimo deliberato legislativo, al citato divieto di assunzione, deroga in base alla quale le Società pubbliche regionali, come ridefinite dal processo di razionalizzazione, avrebbero potuto assumere personale già "in servizio effettivo alla data del 31 dicembre 2009" presso le società poste in liquidazione e già destinatarie delle procedure di licenziamento per cessazione di attività.

controllo del socio Regione ovvero che la norma – peraltro corrispondente a princìpi già enunciati ed immanenti - si risolva in un mero adempimento formale. Inoltre, si deve considerare che le principali operazioni societarie legate al Piano di riordino, e segnatamente quelle riferite alle compagini a più elevata intensità di capitale umano, sono già state realizzate, risolvendosi in un reclutamento pressoché automatico del personale da quelle dismesse alle nuove, senza considerare come siano emersi abusi e irregolarità nelle immissioni in organico, i cui effetti si protraggono tuttora. A riprova si consideri che, alla luce dei più recenti rilevamenti, nel 2013 il 25% delle società (quattro su sedici) hanno violato la norma di contenimento della spesa del personale di cui all'art. 16 della legge regionale n. 11 del 2010, e che non sono state censite, a tal fine, le due società che detengono il maggior numero di dipendenti (S.E.U.S. e S.A.S. S.c.p.a.).

È stato, poi, già segnalato come ulteriori oneri sono destinati a gravare sui bilanci delle società partecipate e, per tale via, su quello consolidato della Regione che ne detiene le partecipazioni, a seguito dei contenziosi derivanti dall'abuso del ricorso al lavoro atipico presso talune di esse e della conseguente affermazione, in via giudiziale o transattiva, della contrattualizzazione a tempo indeterminato dei lavoratori interessati.

Sul punto, è, pertanto, opportuno richiamare, ancora una volta, l'Amministrazione regionale ad un'attenta verifica, da un lato, del rispetto di tutte le misure di contenimento in materia di spesa del personale, ivi comprese quelle che imponevano allineamenti stipendiali o contrattuali e, segnatamente di quelle che ponevano divieti di assunzione, da ultimo ribaditi dal menzionato art. 23 della legge di stabilità per il 2014; [39] dall'altro, di vagliare, più segnatamente, le procedure alla cui stregua è stato assunto il personale presso le società partecipate della Regione, soprattutto in ordine all'instaurazione di rapporto atipici (interinali, subordinati a tempo determinato, collaborazioni, ecc.) ed alla reiterazione di tali tipologie contrattuali, nonché le progressioni di carriera, gli inquadramenti applicati, ed il rispetto delle norme di contenimento e di allineamento contrattuale dettate dal legislatore[40].

[39] Si rammenta che già la direttiva del Presidente della Regione n. prot. 25732 del 14.05.2008 aveva previsto che nelle more della definizione del piano di riordino fosse sospesa per tutte le società l'assunzione di personale. Successivamente, come si è detto, il divieto è stato previsto dall'art. 20 comma 6 della L.R. 12 maggio 2010 n. 11. Sul piano della legislazione statale si ricorda quanto disposto dall'art. 9, comma 29, del d.l. 78/2010 (Spesa del personale per le società: "Alle società non quotate controllate direttamente ed indirettamente dagli enti locali e da altre amministrazioni sono applicabili i limiti alle politiche di assunzione previste per i dipendenti pubblici, anche dirigenti nonché i tetti massimi di spesa in caso di personale a tempo determinato") nonché l'art. 18, comma 2 bis, della l. 133/2008 (Reclutamento del personale delle società pubbliche), comma aggiunto dall'articolo 19, comma 1, legge n. 102 del 2009 recentemente novellato dall'art. 1 comma 557 della l. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) per quanto riguarda l'estensione ai soggetti societari delle disposizioni normative in materia di divieti, o di limiti, alle assunzioni del personale cui sono soggetti gli enti che li partecipano. Cfr. anche l'art. 4 del d.l. 95/2012, l'art. 3 bis del d.l. 138/2011, l'art. 3 del d.l. 101/2013, e da ultimo l'art. 1, comma 563, della l. 147/2013 in tema di eccedenze di manodopera delle società pubbliche e procedure di mobilità coattiva.

[40] Si rammenta che la recente indagine sul fenomeno delle società partecipate sono emerse non poche opacità in merito e che la Regione non ha adeguatamente risposto 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.

Alla luce di quanto sin qui esposto, appare necessario richiamare, ancora una volta, l'attenzione del Governo regionale sull'esigenza di intraprendere, senza indugio, le opportune iniziative utili a fronteggiare il rischio di possibili futuri incrementi dei costi e rimuovere la rigidità della spesa.

Sul piano preliminare di un'effettiva *accountability*, si ribadisce la necessità di dotarsi di un sistema contabile atto a rappresentare, secondo principi di veridicità e di prevalenza della sostanza sulla forma, il peso sostenuto dal bilancio regionale per tutto il personale riconducibile al perimetro pubblico regionale, ancorché formalmente imputato a particolari articolazioni dell'amministrazione ovvero a organismi esterni, in ragione delle imponenti dimensioni che il fenomeno ha assunto negli ultimi anni e della crescente attenzione del legislatore statale e regionale, in un'ottica di maggiore trasparenza e responsabilizzazione.

Sotto il profilo sostanziale, appare invece imprescindibile e non più differibile un intervento organico e sistemico, più volte sollecitato da questa Corte, attraverso una strategia coerente di contenimento che - prescindendo dalla logica meramente contingente ed emergenziale che caratterizza la recente legislazione statale e regionale di contenimento della spesa – sia capace di incidere in modo strutturale e coordinato sulla dinamica retributiva, sulla programmazione dei fabbisogni di professionalità e sulla definizione degli assetti organizzativi, tenendo presente che trattasi di ambiti reciprocamente connessi.[41]

Da questo punto di vista, resta immutata l'esigenza di incidere in modo significativo sulla dotazione organica del personale dirigenziale e del comparto, che, invece, come è già stato rilevato, si è notevolmente accresciuta negli anni, in assenza di attente analisi in ordine ai reali fabbisogni. Gli interventi legislativi di contenimento e gli atti di indirizzo adottati negli ultimi anni non sono stati sin qui idonei a colmare il forte divario che si è creato[42]; anzi, in taluni casi, sono stati

[41] Cfr. le considerazioni della Corte dei conti, Sezioni riunite di controllo, nel recente rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (maggio 2014), nonché quanto già riferito nella Relazione 2012 sul Costo del Lavoro Pubblico (Deliberazione n. 13/CONTR/CL/2012 del 14 maggio 2012): *"l'approccio alla materia del pubblico impiego in termini esclusivamente finanziari mette in ombra le specifiche finalità alle quali dovrebbero ispirarsi le politiche di personale"* ed invece, si devono *"rendere funzionali la dinamica retributiva, la programmazione dei fabbisogni di professionalità specifiche e la definizione degli assetti organizzativi con le esigenze di garantire maggior efficacia ed efficienza e produttività alle amministrazioni."* Se così è, i tre aspetti (contenimento della dinamica, ridefinizione degli assetti organizzativi, programmazione dei fabbisogni) devono conservare intima coerenza e pertanto la mancanza di una razionale e prodromica programmazione dei fabbisogni professionali è di per sé ostativa al raggiungimento degli obiettivi perseguiti con azioni di contenimento ed interventi sull'organizzazione.

[42] Come rilevato nel giudizio di parificazione del rendiconto 2012, nonostante l'art.1, comma 3, della legge regionale 16 gennaio 2012, n.9, disponga, ad esempio, che nel triennio 2015-2017 la dotazione organica sia diminuita annualmente del 50 per cento del personale di ruolo a qualunque titolo cessato dal rapporto di lavoro nel corso dell'anno precedente, la misura contrastare gli effetti incrementali derivati dal precedente intervento legislativo che ha segnato l'ampliamento, ben più significativo, e la rideterminazione della dotazione organica con il radicale mutamento del quadro delle professionalità onde consentire la c.d. stabilizzazione di 4857 unità di personale.

immediatamente smentiti o comunque sterilizzati sul piano applicativo, facendo accumulare ulteriori ritardi[43].

Poco rilevanti sono gli effetti delle nuove disposizioni normative finalizzate a favorire una maggiore mobilità interdipartimentale o tra pubbliche amministrazioni, come dimostra l'insuccesso delle misure di mobilità, ancorché temporanea e condizionata all'assenso degli interessati, come quella prevista dalla Regione verso gli enti locali dall'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 9 del 2012.

Le misure finalizzate al contenimento della dinamica retributiva, in particolare quelle introdotte dalla legge di stabilità regionale per il 2012, poi rafforzate da quella del 2013, intese a limitare gli effetti incrementali dei rinnovi contrattuali sulle retribuzioni, nonché quelle atte a bloccare i trattamenti economici complessivi e quelli accessori del personale previsti dalla legge regionale n. 9 del 2012 e s.m.i.[44], appaiono, solo in parte, efficaci e, comunque, scontano i limiti propri degli interventi di natura contingente ed emergenziale.

[43] Ci si riferisce agli interventi di revisione della dotazione organica deliberati nell'ambito delle "misure di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica regionale" di cui alla delibera di Giunta n. 317 del 4 settembre 2012 (c.d. *spending review* regionale), con i quali il Governo aveva proposto la riduzione, rispettivamente, del 5 per cento della dotazione organica non dirigenziale stabilita dall'art. 51, comma 3, della legge regionale 11 del 2010 e del 25 per cento di quella dirigenziale di cui all'art. 1 della legge regionale 10 del 2000: stando alla rilevazione dei fabbisogni del personale non dirigenziale da parte dei dirigenti generali, dette misure di contenimento sono state ritenute inattuabili in quanto contrastanti con le ricognizioni effettuate che, anzi, richiederebbero l'ampliamento del numero dei posti complessivamente in organico: per il personale non dirigenziale la ricognizione individua 2.250 nuove unità, oltre alle 13.801 in servizio, a fronte di un numero di posti previsti in dotazione organica di 15.597 unità (cfr. Dipartimento della funzione pubblica e del personale, nota n. prot. 173603 del 28.12.2012); mentre per il personale dirigenziale la iduzione sarebbe ipoteticamente attuabile non oltre la misura del 17,5 per cento (per i dirigenti, infatti, la ricognizione individua un fabbisogno complessivo di 247 unità che si aggiungono a 1.806 unità in servizio a fronte di una previsione di dotazione organica di 2.490 unità, di talché la riduzione massima attuabile per il personale dirigenziale si arresterebbe al 17,5 per cento, cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica e del personale, nota n. prot. 173823 del 28.12.2012).

[44] Oltre a quelle già menzionate in precedenza, ci si riferisce alle disposizioni di cui ai commi 6, 7 e 8 dell'art. 1 della citata legge che di seguito sono riportati:

6. Per il triennio 2012-2014 il costo del trattamento economico complessivo fondamentale dei dipendenti della Regione, anche di qualifica dirigenziale, non può superare, in ogni caso, il costo corrispondente sostenuto nell'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da contratti collettivi regionali di lavoro non soggetti al blocco e i relativi arretrati.
7. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e sino al 31 dicembre 2014, il trattamento economico complessivo spettante al titolare di incarico dirigenziale, anche di livello generale, non può essere stabilito in misura superiore a quello previsto nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare. Sono fatti salvi gli effetti dei rinnovi dei contratti collettivi scaduti per i bienni 2006-2007 e 2008-2009.
8. A decorrere dall'1 gennaio 2012 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo destinato nell'anno 2011 al netto delle economie riprodotte nello stesso anno ai sensi delle vigenti disposizioni contrattuali. A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, la dotazione del fondo per il pagamento del trattamento accessorio del personale con qualifica diversa da quella dirigenziale, in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione del Presidente della Regione e degli assessori regionali, le stazioni uniche appaltanti e per i dipendenti di cui all'articolo 5 dell'accordo 30 giugno 2003, recepito con decreto del Presidente della Regione 26 settembre 2003, nonché per le finalità di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21, è stabilita in 5.500 migliaia di euro annui.

A tal proposito, è ormai indifferibile inserire le misure congiunturali all'interno di un'azione sistemica di effettiva razionalizzazione organizzativa, finalizzata ad un'analisi delle professionalità occorrenti e all'utilizzo efficace delle risorse umane per il miglioramento dei servizi erogati, nonché in un più ampio contesto di interventi strutturali di revisione degli ormai tralatizi assetti ordinamentali e retributivi.

In particolare, si deve agire sulla disciplina del rapporto di lavoro e sulle politiche retributive attraverso misure legislative e in sede negoziale, adeguandosi ai processi di riforma avviati a livello nazionale, sebbene ancora incompiuti. Ciò non solo al fine di contenere gli aumenti del costo del lavoro, affinché restino in linea con gli andamenti della spesa del personale degli altri comparti, ma anche per agganciare gli stessi ad incrementi della produttività.

L'attuale assetto ordinamentale e retributivo è, infatti, a tal punto rigido e consolidato da essere refrattario agli interventi contingenti ed occasionali, fintantoché questi ultimi saranno finalizzate a conseguire meri ed immediati risparmi di spesa. Ben lontana appare, ad esempio, una riforma dell'assetto retributivo atta a riequilibrare il rapporto tra competenze fisse ed emolumenti accessori, nella logica dell'introduzione di meccanismi meritocratici ed effettivamente incentivanti. Il protrarsi dei c.d. blocchi della contrattazione, in via di fatto e in via di diritto, impedisce in radice l'avvio di un percorso di avvicinamento dell'assetto retributivo del comparto ai principi vigenti negli altri comparti e dettati dai più recenti indirizzi legislativi. Tale evenienza inibisce la necessaria azione strutturale di semplificazione e revisione dei vigenti istituti, la correzione di disparità non giustificabili, l'introduzione di criteri effettivamente incentivanti legati al miglioramento dei servizi erogati, ed il contestuale riconoscimento delle prerogative datoriali, erose da regole e pratiche che irrigidiscono tali spazi attraverso previsioni predeterminate e generalizzate di riparto del salario accessorio.

Esemplificativa è la prassi consolidata di corrispondere incondizionatamente, in virtù di accordi negoziali, consistenti acconti della quota di salario accessorio che dovrebbero, invece, essere erogati selettivamente all'esito di una tempestiva e rigorosa verifica delle prestazioni lavorative concretamente rese, a condizione e nella misura in cui queste abbiano contribuito al conseguimento di effettivi miglioramenti della produttività dell'organizzazione e, in ultima istanza, dei servizi resi[45].

La legge regionale n. 9 del 2013, già citata, ha poi stabilito che, a decorrere dall'1 gennaio 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale costituenti il fondo di cui al citato articolo 66 del CCRL della dirigenza (come determinato ai sensi del comma 8 dell'articolo 1 della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 9) è ridotto del venti per cento.

[45] Ci si riferisce agli accordi negoziali relativi alla erogazione degli acconti per il fondo dell'amministrazione per il miglioramento delle prestazioni (c.d. FAMP) ex art. 89 del C.C.R.L..

La Corte ha, più volte, espresso forti perplessità ed un deciso monito sulla persistenza di ingiustificabili disparità di trattamento, sia a livello normativo che contrattuale, rispetto all'ordinamento del pubblico impiego e agli altri comparti.

Si è segnalato, ad esempio, che la norma di cui all'art. 1, comma 8, della citata legge regionale n.9 del 2012, in tema di contenimento della spesa, non prescrive, a differenza dell'omologa norma statale,[46] che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al fondo del salario accessorio del personale, anche dirigenziale, venga ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Tra le anomalie più risalenti permane, ancora, la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 42 del contratto collettivo di lavoro regionale della dirigenza[47] a garanzia della retribuzione dei dirigenti coinvolti nei percorsi di riforma organizzativa, in controtendenza rispetto agli indirizzi legislativi nazionali, ormai consolidati (decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122), che, invece, hanno previsto la sostanziale abolizione degli analoghi istituti di salvaguardia, legislativi e contrattuali, vigenti per tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001[48].

Anche il fronte delle prerogative sindacali non è stato interessato da interventi correttivi: le Sezioni Riunite avevano rimarcato, a suo tempo, come i contenimenti operati al contingente dei permessi per effetto dell'accordo regionale quadro sulle modalità di utilizzo delle aspettative e dei permessi sindacali non fossero idonei a colmare la più che significativa distanza tra la disciplina regionale e quella applicabile negli altri comparti[49]. Al riguardo, nonostante la progressiva riduzione

[46] Cfr. art. 9, comma 2 bis, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122.

[47] L'Art. 42 CCRL area dirigenza 2002-2005 (rubricato "Scadenza dell'incarico e clausola di salvaguardia") prevede che "le Amministrazioni che non intendano confermare lo stesso incarico precedentemente ricoperto e non vi sia un'espressa valutazione negativa, sono tenute ad assicurare al dirigente un incarico almeno equivalente", e che "per incarico equivalente si intende l'incarico cui corrisponde una retribuzione di posizione complessiva di pari fascia ovvero una retribuzione di posizione il cui importo non sia inferiore del 10 per cento rispetto a quello precedentemente percepito."

[48] Come più volte criticamente rilevato dalla Corte nelle relazioni rese in occasione dei precedenti giudizi di parificazione, l'applicazione di tale clausola (unitamente alla particolare struttura del fondo della dirigenza) impedisce al percorso di riorganizzazione intrapreso dalla Regione di conseguire le auspicate economie nella componente della retribuzione dei dirigenti.

[49] Con riferimento, in particolare, alla materia delle prerogative sindacali, dopo aver preso positivamente atto, in sede di referto sul rendiconto 2009, dell'avvenuta disdetta dell'Accordo contrattuale recepito con Decreto del Presidente della Regione 31 ottobre 2003, accordo che, come evidenziato anche da queste Sezioni riunite, garantiva un numero di distacchi e permessi sindacali, in proporzione, notevolmente superiore rispetto a quelli riconosciuti all'interno delle altre pubbliche amministrazioni, si deve osservare come i successivi atti posti in essere dall'Amministrazione regionale abbiano sostanzialmente depotenziato la riferita volontà di pervenire ad un allineamento progressivo dell'entità dei permessi sindacali alle analoghe previsioni vigenti in ambito nazionale e nelle Regioni a Statuto speciale. Infatti, non solo con delibera di Giunta regionale si è previsto, in via transitoria, una riduzione del numero dei permessi fruibili nella misura di appena il 30 per cento, ma con successiva delibera, si è proceduto a modificare la precedente direttiva, prevedendo la riduzione complessiva del 30 per cento del numero dei permessi sindacali fruibili, da attuarsi nell'arco di un biennio, in ragione del 15 per cento annuo, in luogo della riduzione progressiva, nell'arco del triennio, del divario esistente rispetto alla disciplina dettata in ambito statale. Di talché in merito alla disciplina di cui all'art. 9 dell'ipotesi di accordo regionale quadro sulle modalità di utilizzo delle aspettative, dei permessi e delle altre prerogative sindacali, 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

del monte permessi annuo, generata dall'applicazione delle disposizioni pattizie contenute nell'articolo 9 del menzionato accordo[50], nel 2013 si è registrato un incremento delle giornate effettivamente fruite.

Tabella n. 8

monitoraggio permessi sindacali											
	2011			2012			2013			variazione permessi usufruiti su 2012	variazione permessi usufruiti su 2011
	titolarità giorni	usufruiti	%	titolarità giorni	usufruiti	%	titolarità giorni	usufruiti	%		
comparto	**19.820**	**12.477**	**62,95**	**19.820**	**10.994**	**55,47**	**16.324**	**13.114**	**80,34**	**16,17**	**5,11**
dirigenti	**2.873**	**332**	**11,56**	**3.090**	**311**	**10,06**	**1.855**	**685**	**36,93**	**120,26**	**106,33**

Fonte: Dipartimento regionale della funzione pubblica- Servizio relazioni sindacali

In tale scenario di sedimentate criticità e di ritardi non colmati, resta ferma l'esigenza di intervenire sulle disposizioni normative, spesso a carattere speciale o derogatorio, che disciplinano istituti contrattuali o prevedono particolari indennità o, ancora, che riservano quote di risorse a una specifica platea di personale o a particolari progetti, al fine di verificarne l'attualità e l'idoneità al conseguimento delle finalità legislativamente previste. Del pari andrebbero rivisti, attraverso interventi mirati, gli istituti che garantiscono diritti e prerogative non compatibili con le necessarie esigenze di razionalizzazione e con i sempre più stringenti vincoli di bilancio. Nelle more degli indifferibili interventi legislativi di sistema e di allineamento rispetto alla disciplina statale, non può che ribadirsi il monito ad agire immediatamente sul piano gestionale, attraverso tutti gli atti necessari al fine di assicurare un contenimento dei costi e di evitare il ricorso a istituti dispendiosi e scarsamente produttivi, tenendo pure presente che l'immutata sfavorevole congiuntura economica ed i precari equilibri di bilancio non consentono margini per l'allentamento delle politiche di contenimento.

sindacali nei comparti per il biennio 2008/2009 e le previsioni dell'art. 8 dell'ipotesi di accordo più volte menzionata, 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.

[50] Nel 2013 è stata data applicazione all'articolo 9, punto 5, dell'Accordo, che prevede una riduzione del 15% dei permessi spettanti alle OO.SS. nelle more delle elezioni per i rinnovi delle rappresentanze sindacali unitarie (alle quali spettano, una volta elette, il 30% del contingente complessivo dei permessi).

3. La spesa previdenziale.

Ai sensi dell'art. 15 della legge regionale n. 6 del 14 maggio 2009, il sistema della spesa previdenziale è articolato in due gestioni.

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

Gli oneri della gestione "contratto 1", imperniata sul sistema finanziario a ripartizione, gravano direttamente sul bilancio della Regione, che in quest'ambito assomma in sé i ruoli di datore di lavoro e di ente previdenziale. Fino al mese di settembre del 2011, anche il pagamento degli emolumenti veniva eseguito dalla stessa Amministrazione regionale; a far data dal successivo mese di ottobre[51], invece, il compito è stato assunto dal Fondo Pensioni Sicilia[52] istituito dalla legge n. 6 del 2009, al quale la Regione trasferisce[53] per ciascun esercizio le somme iscritte sui capitoli della spesa pensionistica[54].

Gli oneri della gestione "contratto 2", basata sul sistema finanziario a capitalizzazione, sono direttamente a carico del Fondo[55], al quale è stato assegnato il montante contributivo maturato alla data del 31 dicembre 2009 per il personale di cui al comma 1° dell'art. 10 della legge n. 6 del 2009, già in servizio alla data del 1° gennaio 2010[56]. Sulla Regione gravano unicamente gli oneri per il funzionamento degli organi del Fondo.

Gli oneri contributivi a carico dell'Amministrazione regionale, quale datore di lavoro, sono registrati tra i capitoli di spesa relativi agli oneri sociali e alle voci del trattamento economico, per entrambe le gestioni. In entrata, la quota relativa al "contratto 1", per il quale l'Amministrazione regionale opera come ente previdenziale, è riversata sul capitolo 3629; per la gestione "contratto 2", le somme sono versate direttamente al Fondo.

L'istituzione del Fondo è stata resa necessaria dall'esigenza di scorporare dal bilancio regionale la gestione delle somme destinate ai trattamenti previdenziali, sia al fine di scongiurare il rischio

[51] Per l'indennità di buonuscita, solo dal 1° gennaio 2012.
[52] Per ragioni di semplicità espositiva, nel prosieguo verrà indicato semplicemente come "Fondo".
[53] Art. 15, comma 8, legge cit.
[54] Si tratta dei capitoli 108005, 108007, 108008, 108009 e 108010, analiticamente esaminati nella tabella 9.
[55] Art. 15, comma 7, legge cit.
[56] Art. 15, comma 9, legge n. 6/2009.

che venissero utilizzate per coprire eventuali deficienze di cassa, sia per consentirne il reinvestimento in attività finanziarie più proficue[57].

Inoltre, la riforma ha permesso di creare un sistema in grado di garantire una gestione più adeguata delle risorse nel medio – lungo periodo.

La prima gestione, infatti, è strutturalmente in condizioni di disequilibrio, sia perché imperniata sul sistema a ripartizione, sia in quanto deve far fronte a trattamenti di quiescenza computati in prevalenza secondo il metodo retributivo e sulla scorta di una base di calcolo più favorevole per i dipendenti. Si tratta di una gestione ad esaurimento, che procederà fino al completo pensionamento di tutto il personale in servizio al quale si applicano le norme della legge regionale n. 2 del 1962.

Di contro, la seconda gestione è stata concepita nell'ottica del mantenimento di una condizione di equilibrio dinamico, assicurata dalla capacità della contribuzione cumulata e rivalutata di assicurare la copertura delle prestazioni pensionistiche presenti e future.

Ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale n. 21 del 29 dicembre 2003, il metodo di calcolo dei trattamenti di quiescenza è di tipo misto per i dipendenti assunti fino al 31 dicembre 2003, di tipo contributivo per quelli entrati in servizio in data successiva.

Il ritardo con cui il legislatore regionale ha recepito il metodo contributivo, introdotto a livello statale con la riforma del 1993, costituisce certamente una delle principali cause del costante incremento della spesa previdenziale. Il recepimento, inoltre, è stato parziale già nel 2003 [58] e, oggi, appare ancor più inadeguato alla luce della riforma introdotta con l'articolo 24 del decreto legge n. 201 del 2011 (c.d. riforma Monti – Fornero, come convertito *ex lege* 214/2011), che prevede l'estensione a tutti i lavoratori del metodo di calcolo contributivo a partire dal 1° gennaio 2012.

[57] Sul punto, con nota n. 20346 del 3 maggio 2013, il Fondo aveva riferito che erano state già avviate le procedure di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento del Servizio di gestione degli investimenti finanziari delle somme eccedenti le normali necessità. Con la nota n. 17068 del 22 maggio 2014, ha reso noto che vi è stata l'aggiudicazione definitiva del relativo servizio ad un primo gestore; poiché la procedura per l'individuazione di un secondo gestore è andata deserta, è stato effettuato, per il momento, un investimento di 72 milioni di euro mediante l'acquisto di titoli di Stato, ad un anno; l'acquisto è stato commissionato al Tesoriere dell'Ente, l'Unicredit s.p.a., per evitare i costi di eventuali commissioni.

[58] La norma in esame, in particolare, prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2004 i trattamenti di quiescenza del personale in servizio, destinatario delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 10 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 21, siano disciplinati dalle norme relative al sistema contributivo di cui all'art. 1, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e successive modificazioni ed integrazioni, fermo restando che le quote relative all'anzianità pregressa continuano a calcolarsi secondo la legge 23 febbraio 1962, n. 2 e con riferimento alla retribuzione ultima in godimento alla data di cancellazione dal ruolo. Mentre per la generalità dei dipendenti pubblici, in ipotesi di sistema contributivo misto, la pensione si componeva fino alla recente riforma del 2011 di tre quote: la prima, relativa ai periodi di servizio anteriori al 31 dicembre 1992, calcolata in base alla normativa precedente quella data, e cioè con il sistema retributivo ed utilizzando come base l'ultimo stipendio percepito; la seconda, relativa ai periodi di servizio che vanno dalla data del 1° gennaio 1993 al 31 dicembre 1995, computata utilizzando sempre con il sistema retributivo, ma prendendo a base di riferimento non tanto l'ultima retribuzione quanto gli emolumenti maturati dal 1° gennaio 1996 fino alla data di cessazione del servizio; la terza, riguardante i periodi di servizio dal 1° gennaio 2006 alla cessazione, calcolata secondo il sistema contributivo e cioè valutando i contributi versati.

La situazione risulta aggravata dalla previsione di un maggior numero di casi di pensionamento anticipato [59]; in particolare, fino all'intervento della legge regionale n. 7 del 12 gennaio 2012, i dipendenti potevano ottenere il pensionamento con venticinque anni di servizio, non solo se affetti da una situazione di grave disabilità (*ex lege* n. 104 del 1992), ma anche per assistere un familiare che versava nelle medesime condizioni (art. 39 della legge regionale n. 10 del 2000, come modificato dall'art. 127, comma 40, della legge regionale n. 17 del 2004).

Passando all'esame dei dati, anche nel 2013 è stato registrato, come già evidenziato da questa Corte con riferimento agli esercizi precedenti, un ulteriore incremento 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 9 maggio 1986, n. 21 (gestione "contratto 1"), per i quali il trattamento di quiescenza è disciplinato dalla legge regionale 23 febbraio 1962, n. 2, che assicura prestazioni superiori a quelle erogate, a parità di condizioni, agli altri dipendenti pubblici.

Il dato conferma quanto rilevato dalla Corte già in sede di referto sul rendiconto della Regione relativo all'esercizio 2003 e ribadito negli anni successivi, in ordine ai limitati benefici per le casse regionali apportati dalla norma di armonizzazione dell'assetto ordinamentale pensionistico regionale con quello statale (art. 20 della legge regionale 30 dicembre 2003, n. 21)[60].

La riforma introdotta dalla predetta legge, infatti, ha modificato i requisiti per il collocamento a riposo, consentendo di ridurre i flussi in uscita, ma non ha inciso significativamente, almeno nel breve e medio periodo, sulla misura delle prestazioni che vengono erogate.

Infatti, i periodi di anzianità antecedenti al 1° gennaio 2004 continuano ad essere calcolati sulla base dei meccanismi previsti dalla legge regionale n. 2 del 1962; ai fini del computo delle prestazioni previdenziali, si fa riferimento all'ultima retribuzione in godimento alla data di cancellazione dal ruolo, prevedendo, quindi, un meccanismo particolarmente vantaggioso per la determinazione della quota retributiva.

Per un quadro dell'andamento della tipologia di spesa in esame, nel periodo compreso tra il 2009 e il 2013, si rimanda al prospetto che segue, dove sono indicati, in relazione a ciascun anno,

[59] A tal proposito, si evidenzia che il numero dei beneficiari del pensionamento anticipato perché figli di disabili gravi aveva fatto registrare, nell'ultimo periodo, una continua crescita (121 dipendenti nel 2004, 138 nel 2005, 125 nel 2006, 165 nel 2007, 196 nel 2008, 230 nel 2009, 297 nel 2010 e ben 464 nel 2011). Una prima flessione si era registrata solo nel 2012 (n. 365 unità); nel 2013, come si evince dalla nota del Fondo pensioni Sicilia n. 17068 del 22.5.2014, il numero si è ridotto in modo drastico, risultando pari ad 8 unità.

[60] Legge finanziaria 2004.

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 9.

Spese per trattamenti di quiescenza e previdenziali per il periodo 2009-2013							
Voci di spesa	***Pagamenti effettuati dalla Regione***			***Pagamenti effettuati dal Fondo***		***Variazioni***	
	2009	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***Variazioni % 2013 su 2009***	***Variazioni % 2013 su 2012***
Pensioni ed assegni vitalizi (contratto 1)	544.996.923	558.999.815	575.741.155 (1)	597.661.770	588.569.347	8,0	-1,5
Ind. una tantum in luogo di pensione	47.389	286.227	164.945 (2)	35.382	157.659	232,7	345,6
Assegni integrativi	879.622	1.093.960	787.262 (3)	666.050	665.693	-24,3	-0,1
Indennità di buonuscita	58.999.952	77.990.885	56.773.368	28.105.435	36.410.097	-38,3	29,5
Ind. quiescenza personale soppresse Aziende auton. sogg. e turismo e AAPIT	3.491.901	3.295.979	3.207.872 (4)	3.012.781	3.042.717	-12,9	1,0
Totale	608.415.787	641.666.865	636.674.602	629.481.418	628.845.512	3,4	-0,1

Fonti: Rendicondo della Regione siciliana per gli anni 2009 - 2012; Fondo Pensioni per l'anno 2013.

(1) di cui € 176.810.478 erogati dal Fondo, per il periodo ottobre – dicembre 2011.

(2) di cui € 55.416 erogati dal Fondo, per il periodo ottobre – dicembre 2011.

(3) di cui € 218.037 erogati dal Fondo, per il periodo ottobre – dicembre 2011.

(4) di cui € 937.791 erogati dal Fondo, per il periodo ottobre – dicembre 2011.

Dalla tabella si evince che la spesa relativa al pagamento di pensioni e assegni vitalizi ha fatto registrare un incremento pressoché costante, pari ad 8 punti percentuali per il periodo compreso tra il 2009 e il 2013[61], a causa dell'aumento del numero dei percettori e dell'ammontare medio dei trattamenti erogati.

Nell'ultimo anno, invece, si è lievemente ridotta (- 1,5%); il risultato è però parziale, in quanto occorre tener conto di una serie di fattori che rivelano come la spesa complessiva, lungi dall'essersi ridotta, abbia, al contrario, subito incrementi ulteriori.

[61] I dati del 2011 sono stati tratti dal rendiconto della Regione, in quanto i capitoli di spesa in esame inglobano anche le somme trasferite al Fondo per il periodo ottobre – novembre e concretamente erogate al personale del gruppo "contratto 1".

Sul punto, infatti, i dati esposti nella tabella sono limitati alla gestione "contratto 1", sicché non si tiene in considerazione l'aumento della spesa pensionistica verificatosi per il "contratto 2", che grava indirettamente sulla finanza regionale, secondo le modalità stabilite dall'art. 15 della legge regionale n. 6 del 2009. Sotto questo profilo, occorre considerare come i dipendenti collocati in quiescenza in base al sistema "contratto 2" siano stati 80 nel 2011, 60 nel 2012 e 40 nel 2013, per un totale di 180 unità; nell'ultimo anno, però, il numero è lievitato a ben 378 unità, in quanto, a seguito di apposite indicazioni del Dipartimento regionale della funzione pubblica, sono stati posti direttamente a carico del Fondo, a far data dal mese di marzo del 2013, anche 208 posizioni precedentemente gestite nell'ambito del "contratto 1". Il trasferimento degli oneri relativi a queste pensioni e la prevista, progressiva riduzione dei dipendenti collocati in quiescenza secondo le vecchie norme, hanno determinato, in apparenza, una leggera flessione della spesa pensionistica.

Per comprendere appieno le dinamiche evolutive del settore, occorre prendere in esame, pertanto, anche la spesa sostenuta direttamente dal Fondo per il personale in quiescenza inquadrato nel "contratto 2", che risulta aver avuto un incremento notevole in un solo anno, passando da € 3.026.812,57 (nel 2012) ad € 8.344.287,14 (nel 2013).

In riferimento al personale inquadrato nel "contratto 1", va segnalato che, non tenendo conto dei dipendenti ex EAS (Ente Acquedotti Siciliani) [62], il numero dei beneficiari dei trattamenti nel periodo 2009 - 2013 è cresciuto di 629 unità, registrando un incremento del 4,1 per cento, mentre nello stesso periodo l'ammontare medio dei trattamenti erogati è aumentato del 7,6 per cento. Al totale dei pensionati direttamente a carico della Regione al 31.12.2013 (pari a 15.871), occorrere aggiungere, per una miglior comprensione dell'evoluzione della spesa pensionistica, il personale collocato in quiescenza in base al c.d. "contratto 2" (pari a 378 unità); l'incremento effettivo del numero dei beneficiari, per il periodo 2009 – 2013, risulta così pari a 1.007 unità, con un aumento del 6,6 per cento.

[62] Per il periodo 2009 – 2011, l'Amministrazione non è stata infatti in grado di distinguere per qualifiche il personale ex EAS, peraltro a carico della Regione solo fino al 30.04.2011.

Tabella 10.

Trattamenti pensionistici medi mensili erogati al lordo, nel periodo 2009 - 2013							
	Trattamento medio					***Variazioni***	
	2009	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***% 2013 su 2009***	***% 2013 su 2012***
Direttori	6.232,99	6.334,49	6.336,11	6.420,40	6.880,64	10,4	7,2
Dirigenti	3.923,17	3.955,82	3.949,12	3.988,15	4.180,80	6,6	4,8
Funzionari e impiegati	2.439,21	2.451,48	2.403,27	2.448,87	2.492,81	2,2	1,8
Totale	12.595,37	12.741,79	12.688,50	12.857,42	13.554,25	7,6	5,4
Fonte: Fondo Pensioni Sicilia							

Egualmente si registra, nel periodo in questione, un incremento della spesa per indennità *una tantum* in luogo di pensioni (+232,7%), dovuto soprattutto alle repentine variazioni in aumento avutesi nel 2010 e, più di recente, proprio nel 2013 (+345,6%).

Di segno opposto le variazioni concernenti gli assegni integrativi e, fino al 2012, le indennità di buonuscita; tra il 2009 e il 2013, vi è stata una riduzione, rispettivamente, del 24,3 e del 38,3 per cento.

In dettaglio, al netto delle anticipazioni versate a titolo di buonuscita (capitolo 108009), risulta che gli importi medi degli esborsi hanno subito, nel periodo 2009 - 2010, una variazione in aumento pari al 47,5 per cento, con un correlato incremento della spesa complessiva, dovuto anche ad un aumento del numero dei beneficiari (+64%). Nel 2011 e nel 2012, il *trend* si è invertito grazie alla riduzione del numero dei beneficiari, passati da 830 a 569 unità nel 2011 e a 396 nel 2012; nel 2013, però, la spesa è tornata a lievitare, con un aumento del 10,5 per cento, legato ad un incremento consistente dei beneficiari (+37,62%).

L'aumento appare ancor più significativo se si prendono in considerazione le somme versate a seguito della rideterminazione della buonuscita (anche in forza di contratti o sentenze, per un importo pari ad € 2.461.072,71); in tal caso, rispetto al 2012, l'incremento della spesa risulta pari al 29,5 per cento (tab. 9). Ritiene la Corte che il dato dev'essere monitorato con la massima

attenzione, in quanto sarebbe stata ragionevolmente preventivabile un'ulteriore riduzione della spesa, a causa del versamento di anticipazioni di importo tutt'altro che trascurabile[63] e della sempre maggiore dilazione dei pagamenti, in forza degli interventi normativi più recenti[64].

E' inoltre necessaria una riflessione più approfondita in ordine all'applicazione dell'istituto dell'anticipazione della buonuscita, generalmente sconosciuto alle amministrazioni pubbliche; la questione appare di particolare rilievo, in quanto i versamenti vengono effettuati su di un capitolo di spese obbligatorie[65].

Tabella 11.

Numero dei beneficiari e ammontare della spesa per trattamenti di buonuscita erogati nel periodo 2009 - 2013							
	Anno 2009	***Anno 2010***	***Anno 2011***	***Anno 2012***	***Anno 2013***	***% variaz. 2013 su 2009***	***% variaz. 2013 su 2012***
Numero dei beneficiari	506	830	569	396	545	7,71	37,63
Spesa annua	43.199.847,18	63.699.842,21	37.382.811,31	30.725.451,18	33.949.023,93	-21,41	10,49
Importo medio	85.375,19	76.746,80	65.699,14	77.589,53	62.291,79	-27,04	-19,72
Fonte: Fondo Pensioni Sicilia							

Completano il quadro di riferimento sia l'andamento delle entrate contributive - che subisce rispetto al 2009 un decremento consistente, pari al 30,9 per cento[66] - sia il minor grado di copertura conseguentemente assicurato al totale complessivo della spesa previdenziale; dato, quest'ultimo, destinato a contrarsi ulteriormente negli anni successivi, in relazione al previsto incremento della spesa pensionistica e alla diminuzione dei lavoratori attivi, che già evidenziano un'età media significativamente elevata.

[63] € 9.077.082,06 nel 2012; € 9.395.625,49 nel 2013.

[64] Si fa riferimento al decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, come conv. *ex lege* n. 148 del 14 settembre 2011, che prevede specifiche dilazioni dei tempi di pagamento (105 giorni, 6 mesi, 24 mesi).

[65] Cap. 108009.

[66] Per la gestione "contratto 2", la contribuzione ordinaria incamerata dal Fondo e riferibile al 2012 è di circa 105 milioni di euro; per la contribuzione da riscatti e ricongiunzioni, gli incassi ammontano ad € 523.375,53. Per il 2013, le entrate contributive incassate dal Fondo, ivi inclusi i contributi da riscatto e ricongiunzioni, ammontano ad € 119.961.211,12.

Tabella 12.

Entrate contributive periodo 2009-2013							*(dati in euro)*
Versamenti	***2009***	***2010***	***2011***	***2012***	***2013***	***Variaz % 2013 su 2009***	***Variaz % 2013 su 2012***
Contributi di quiescenza e previdenza a carico del personale regionale	79.505.388,28	54.095.791,84	52.141.771,60	45.864.102,60	43.471.621,48	-45,32	-5,22
Contributi dovuti dall'INPS o altri Enti previd. per la ricongiunzione presso la Regione dei periodi assicurativi	718.485,25	1.092.099,04	394.796,64	828.447,23	3.484.152,82	384,93	320,56
Contributi per la ricongiunzione ai fini pensionistici	2.951.410,04	2.930.303,39	2.875.468,29	1.856.496,97	2.864.888,27	-2,93	54,32
Contributi ordinari di quiescenza e previdenza sugli emolumenti corrisposti al personale reg. da altre amministrazioni pubbliche	2.311.711,95	1.265.007,48	702.343,00	1.243.985,60	1.116.428,67	-51,71	-10,25
Oneri sociali a carico dell'Amministrazione regionale	172.980.891,86	153.223.048,53	128.287.816,20	124.809.392,88	127.629.047,85	-26,22	2,26
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	226.531,29	236.805,83	89.500,27	33.467,58	27.312,39	-87,94	-18,39
Totale	258.694.418,67	212.843.056,11	184.491.696,00	174.635.892,86	178.593.451,48	-30,96	2,27

Fonte: Rendiconto Regione siciliana

Quanto sopra evidenziato - unitamente alla circostanza che, in base ai calcoli effettuati dallo stesso Fondo, ulteriori notevoli incrementi sono prevedibili, specie con riferimento alla spesa per il pagamento delle pensioni[67] - rende improcrastinabile una compiuta ed attenta riflessione in ordine alla necessità di una radicale riforma del sistema, volta a garantire, nel breve e medio periodo, almeno una limitazione della crescita della spesa previdenziale e ad assicurare, nel lungo periodo, una sua più adeguata copertura attraverso il ricorso alle entrate contributive, ovvero facendo ricorso ad un'eventuale riduzione *ex lege* della quota contributiva a carico della Regione.

In particolare, alla luce del ritardo con cui la riforma è intervenuta rispetto a quella nazionale (con decorrenza dal 2004 anziché dal 1996) e della sua limitata incidenza sui meccanismi di calcolo dei trattamenti, appare ineludibile, ad avviso delle Sezioni riunite, un nuovo intervento legislativo volto ad incidere sul metodo di calcolo della quota retributiva; si potrebbero ipotizzare, ad esempio, delle modalità che prendano a riferimento non l'ultima retribuzione in godimento alla data di cancellazione dal ruolo, ma la media delle retribuzioni del periodo ricompreso tra l'anno in cui interverrà la modifica normativa e quello di cessazione dal servizio del dipendente, analogamente a quanto già previsto per la generalità degli altri dipendenti pubblici. In generale, sarebbe auspicabile un maggior avvicinamento alla normativa statale vigente, che consentirebbe di ridurre il divario tra i benefici conseguiti in quella sede e l'incidenza delle più limitate riforme regionali.

[67] Come si evince dalla nota del Fondo Pensioni n. 17068 del 22 maggio 2014.

A fortiori, la Corte raccomanda un'adeguata e attenta ponderazione dell'incidenza che potrebbero avere nel medio – lungo periodo quelle ulteriori deroghe alla normativa statale [68] che sarebbero già allo studio del legislatore regionale, in materia di "scivolo" per i dipendenti che avevano raggiunto i requisiti di pensionamento con la vecchia normativa, prima dell'entrata in vigore della riforma statale.

Si dà atto, invece, della revisione dei meccanismi che consentivano di conseguire anticipatamente il trattamento di quiescenza, operata con la legge n. 7 del 12 gennaio 2012; fino all'esercizio 2011, infatti, il numero dei fruitori aveva fatto registrare di anno in anno un incremento, arrivando fin quasi a raddoppiare nell'ultimo anno (297 nel 2010, 464 nel 2011), mentre nel 2012 ha avuto una prima diminuzione (pari a 365 unità) e nel 2013 una flessione davvero significativa (solo 8 unità).

Si rappresenta, ancora, l'esigenza di rivedere il meccanismo di quantificazione del trattamento di fine servizio per garantire la sostenibilità della spesa previdenziale nel lungo periodo; in una prospettiva di medio periodo, potrebbe essere invece opportuno prevedere un metodo di revisione dei requisiti di accesso al trattamento di quiescenza in funzione delle aspettative di vita [69].

In ultimo, si ritiene di dover segnalare, come evidenziato più volte in passato da queste Sezioni riunite[70], che ulteriori oneri di sistema scaturiscono dall'istituzione del Fondo, avvenuta in applicazione del disposto dell'art. 15 della legge regionale n. 6 del 2009[71].

Sotto un primo aspetto, vanno prese in considerazione le spese per la gestione del Fondo, quantificate in bilancio in complessivi € 480.000 per il 2013 (capitolo 109035).

Sotto altro profilo, appare di rilievo significativo l'attribuzione al Fondo degli oneri relativi al trattamento di quiescenza del personale regionale, assunto successivamente all'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 9 maggio 1986, che comporta nel breve - medio periodo un ulteriore aggravio dello squilibrio strutturale in essere per la gestione relativa al personale per il quale rimane in vita il sistema a ripartizione. Nel medio - lungo periodo, poi, non si può escludere, anche in considerazione della garanzia legislativamente prevista a carico dell'Amministrazione regionale per

[68] Come si evince dalla nota del Fondo pensioni n. 18085 del 17 aprile 2013, nonché dalla successiva nota n. 15359 dell'8 maggio 2014.

[69] In tal senso, già l'art. 24 d.l. 201/2011 ha richiamato il meccanismo di revisione triennale dei requisiti di età, dei limiti di contribuzione della pensione anticipata e dei coefficienti di trasformazione in rendita previsto dall'art. 12 del D.L. 78/2010, come conv. *ex lege* 122/2010; al comma 13, ha introdotto una previsione ancor più restrittiva, modificando la cadenza del meccanismo di revisione da triennale a biennale, anche se a decorrere dal 1° gennaio 2019 (così, testualmente, l'art. 24 c. 13: "gli adeguamenti agli incrementi della speranza di vita successivi a quello effettuato con decorrenza 1° gennaio 2019 sono aggiornati con cadenza biennale"; "a partire dalla medesima data i riferimenti al triennio (…) devono riferirsi al biennio").

[70] In particolare, in sede di relazione sui rendiconti 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012.

[71] In applicazione dell'art. 15 comma 11 della legge regionale n. 6 del 2009, sono state emanate con D.P. n. 14 del 23 dicembre 2009 le norme regolamentari di funzionamento del fondo. L'insediamento del Consiglio di amministrazione, previsto dall'art. 6 del predetto regolamento nei successivi 30 giorni, è avvenuto in data 9 giugno 2010. Nel corso del 2011, sono stati nominati il Consiglio di indirizzo e vigilanza del Fondo (ex art. 9 DP n. 14/2009) ed il Collegio dei revisori dei conti (art. 10).

il pagamento delle prestazioni previdenziali, l'esigenza di eventuali interventi finanziari non programmati ove il sistema a capitalizzazione risultasse strutturalmente non in equilibrio; analogo problema si porrebbe nell'ipotesi in cui si verificassero dei disallineamenti tra i flussi di liquidità generati dagli investimenti e quelli in uscita, necessari a far fronte al pagamento mensile degli emolumenti pensionistici. Sotto quest'ultimo profilo, occorre che venga posta la massima attenzione nella selezione della tipologia degli investimenti, evitando quelli di maggiore rischio, soprattutto nei periodi in cui la congiuntura economica globale appare poco favorevole.

CAPITOLO IX

L'INDEBITAMENTO DELLA REGIONE SICILIANA

SOMMARIO: *1. I prestiti accesi nel 2013. - 2. L'incidenza dei nuovi prestiti sullo stock del debito. - 3. La struttura del debito. - 4. Il costo del debito. - 5. Il rating della Regione siciliana. - 6. Operazioni di finanza innovativa, cartolarizzazioni e strumenti derivati.*

1. *I prestiti accesi nel 2013*

Nel 2013, la Regione siciliana ha stipulato con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. due prestiti, rispettivamente di € 226.716.100,00 e di € 146.283.800,00, per un ammontare complessivo di € 372.999.900,00.

Il primo di € 226.716.100,00 è stato autorizzato dalle leggi regionali 15 maggio 2013, n. 9 (art. 2, comma 4) e 7 agosto 2013, n. 13 (art. 4, comma 2), che ne ha rideterminato l'importo. Tale operazione finanziaria, che consiste in un prestito trentennale a erogazione multipla a tasso d'interesse fisso, più uno spread del 2,436% è destinata a finanziare parte del disavanzo accertato per l'anno 2012.

Il secondo prestito di € 146.283.800,00 è stato autorizzato dalla legge regionale 15 maggio 2013, n. 9 (art. 2, comma 5) e dalla legge regionale 7 agosto 2013, n. 13 (art. 4, comma 2), che ne ha rideterminato l'importo. Anche tale operazione consiste in un prestito trentennale a erogazione multipla, con le medesime condizioni finanziarie del primo, destinato a finanziare quota parte delle spese di investimento dei Comuni siciliani.

Le erogazioni di entrambi i prestiti sopra descritti sono subordinate, alternativamente: i) alla stipula, entro il 31 dicembre 2014, dei contratti relativi alle anticipazioni di cui agli artt. 2 e 3 del decreto legge n. 35 del 2013, previa evidenza che i tavoli di valutazione del Ministero dell'economia e delle finanze - cui è demandata la verifica degli adempimenti previsti dagli artt. 2, comma 3, e 3, comma 5, del d.l. n. 35 del 2013 - abbiano tenuto conto del perfezionamento dei contratti di prestito in esame; ii) alla rinuncia, nel corso del 2014, alla stipula dei contratti relativi alle anzidette anticipazioni, previa attestazione da parte della Regione del venir meno della necessità di acquisire le relative risorse in ragione del reperimento di fonti d'entrata diverse dall'indebitamento.

Per il corrente esercizio, l'Amministrazione ha segnalato di non avere ancora avviato alcuna nuova operazione finanziaria, né di aver attivato, nel corso dell'anno 2013, nessun

prestito riferito all'anno precedente. A tale riguardo, va rilevato che l'art. 1, comma 3, della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9 ha poi abrogato l'autorizzazione ad effettuare operazioni finanziarie per gli esercizi 2013 e 2014 contenuta nella legge regionale n. 32 del 2012[1].

A livello statale, nel corso degli ultimi anni sono stati attuati diversi interventi per ridurre la quantità di debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche. Il più recente è stato realizzato con il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35[2].

Nel primo capo del citato decreto legge n. 35/2013 sono stabilite le misure volte a consentire alle amministrazioni di effettuare i pagamenti dei debiti scaduti, con modalità differenti per gli enti locali (art. 1), le regioni e le province autonome (art. 2), gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 3) e le amministrazioni statali (art. 5).

Le misure per fornire i mezzi di pagamento alle regioni sono riconducibili essenzialmente a due: da un lato, l'anticipazione di liquidità; dall'altro, la deroga al patto di stabilità interno.

Innanzitutto, per le regioni, per far fronte al pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili[3] al 31 dicembre 2012, per i quali non era stato possibile far fronte per carenza di liquidità, è stabilita la possibilità di richiedere un'anticipazione di somme a valere sulla specifica sezione del fondo (denominato "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili") appositamente costituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze e sul quale è autorizzata ad operare la Cassa depositi e prestiti S.p.a.. La norma esclude i debiti finanziari e per la sanità[4], anche se non necessariamente in conto capitale [5.]

[1] La medesima legge di stabilità ha previsto, all'art. 2, comma 4, la possibilità del "rinnovo", per quota parte, nell'anno 2013 delle autorizzazioni medesime di cui: a) all'articolo 1 della legge regionale 1 giugno 2012, n. 32; b) agli articoli 2 e 3 della legge regionale 1 giugno 2012, n. 33. Il Ragioniere generale della Regione è autorizzato,per l'esercizio finanziario 2013, ad effettuare operazioni finanziarie per il finanziamento di quota parte delle spese di investimento dei comuni di cui all'articolo 15, per un ammontare complessivo pari a 60.000 migliaia di euro".

[2] Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64.

3 Ovvero per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento.

[4] Per i quali ultimi è prevista un'apposita disciplina, di seguito nel testo indicata.

[5] Per le modalità di concessione dell'anticipazione, è previsto che le regioni avrebbero dovuto farne richiesta entro il 30 aprile e che, in misura proporzionale, ovvero sulla base dei criteri di riparto individuati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, sarebbero stati ripartiti i fondi, entro il 15 maggio, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. L'erogazione delle somme è sottoposta a diversi adempimenti, sul cui rispetto vigila un apposito "tavolo" istituito presso la Ragioneria generale dello Stato. La predisposizione, da parte della Regione, di misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, maggiorata degli interessi; la presentazione di un piano di pagamento dei debiti (comprensivi di interessi); la sottoscrizione di apposito contratto tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e la regione interessata, per definire le modalità di erogazione e di restituzione delle somme (in un periodo non superiore a 30 anni). All'atto dell'erogazione, le regioni devono provvedere alla "immediata estinzione" dei debiti elencati nel piano di pagamento e fornire formale certificazione al "tavolo" dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili. Sull'utilizzo da parte delle regioni del "plafond di spesa" è esercitato il monitoraggio da parte del Ministero dello sviluppo economico.

La seconda misura, ossia la deroga al patto di stabilità interno, è concessa al limitato fine di escludere dal computo le spese di cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali europei.

Poiché l'ammontare dei debiti degli enti sanitari deriva essenzialmente dal ritardo con cui le regioni trasferiscono loro le risorse, per consentirne il pagamento, il d.l. n. 35 del 2013 ha previsto lo strumento dell'anticipazione di liquidità, a valere sulle somme della specifica sezione del sopra menzionato "Fondo". Le regioni che, "a causa di carenza di liquidità", non possono far fronte ai pagamenti dei debiti del settore sanitario trasmettono l'istanza di accesso all'anticipazione.

Come per il pagamento degli altri debiti regionali, anche in tal caso l'erogazione delle somme è sottoposta a diversi adempimenti[6], sul cui rispetto vigila un altro "tavolo"[7].

All'atto dell'erogazione di tali somme, le regioni devono provvedere alla "immediata" estinzione dei debiti indicati nel piano di pagamento e darne formale certificazione al "tavolo" di verifica. Questo specifico adempimento e, a decorrere dal 2013, l'erogazione del novanta per cento delle somme ricevute dallo Stato per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, costituiscono un ulteriore elemento per verificare l'adempimento regionale ai fini dell'accesso alle quote premiali del finanziamento.

Infine, viene stabilito che le regioni che accedono alle anticipazioni di liquidità possono sottoscrivere nuovi prestiti o mutui (a qualunque titolo e per qualsiasi finalità) e a prestare garanzie per accedere a nuove operazioni da parte degli enti e società controllati o partecipati, solo a condizione del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno e del mantenimento del bilancio regionale in equilibrio strutturale.

La Regione siciliana ha comunicato che, sulla base del d.l. n. 35/2013, sono stati assegnati[8] 607 milioni di euro per i debiti relativi al sistema sanitario, nonché 140 milioni di euro per il 2013 e 206 milioni di euro per l'anno successivo per la copertura di debiti diversi da quelli relativi alla sanità. La copertura degli oneri finanziari di tali mutui è prevista dalla legge regionale 6 maggio 2014, n. 11.

6 La predisposizione di misure di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, che, in questo caso, devono essere "prioritariamente volte alla riduzione della spesa corrente"; la presentazione di un piano di pagamento dei debiti (ove sia data priorità ai debiti certi, liquidi ed esigibili ed in via residuale ai debiti "sorti" - ossia per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento - entro il 31 dicembre 2012); la sottoscrizione di un apposito contratto tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e la regione interessata, per definire le modalità di erogazione e di restituzione (entro 30 anni) delle somme.

7 Istituito dall' intesa fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome del 23 marzo 2005.

8 Decreto del Ragioniere generale dello Stato n. 41831 del 14 maggio 2013.

2. L'incidenza dei nuovi prestiti sullo stock del debito

I due prestiti accesi con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. nel 2013, di cui si è riferito al precedente paragrafo, sono stati erogati nel 2014 e il relativo ammortamento decorrerà dal 2015. Tali prestiti, pertanto, non hanno incidenza sullo *stock* del debito della Regione siciliana in relazione all'esercizio 2013. Ciò spiega le ragioni per cui tale aggregato si attesti su un livello di poco inferiore a quello del 2012 (che era pari a 5.683 milioni). Segnatamente, il residuo debito complessivo della Regione siciliana al 31 dicembre 2013 è pari a 5.394 milioni di euro, di cui 5.143 a proprio carico e la restante parte di 251 interamente rimborsata dallo Stato, anche se formalmente a carico della Regione.

Si registra, pertanto, un'inversione rispetto agli esercizi passati, in cui si era verificato un *trend* crescente di debito dal 2008 al 2012. Si tratta, tuttavia, di un'inversione contingente, non strutturale, dovuta al disallineamento temporale tra l'accensione e l'erogazione delle suddette operazioni finanziarie con la CDP. Circostanza, questa, che inevitabilmente avrà refluenze negative sullo *stock* di debito a partire dall'esercizio in corso. E ciò anche in considerazione degli ulteriori prestiti da contrarre per far fronte ai pagamenti di cui al d.l. n. 35 del 2013 e alla legge regionale n. 11 del 2014.

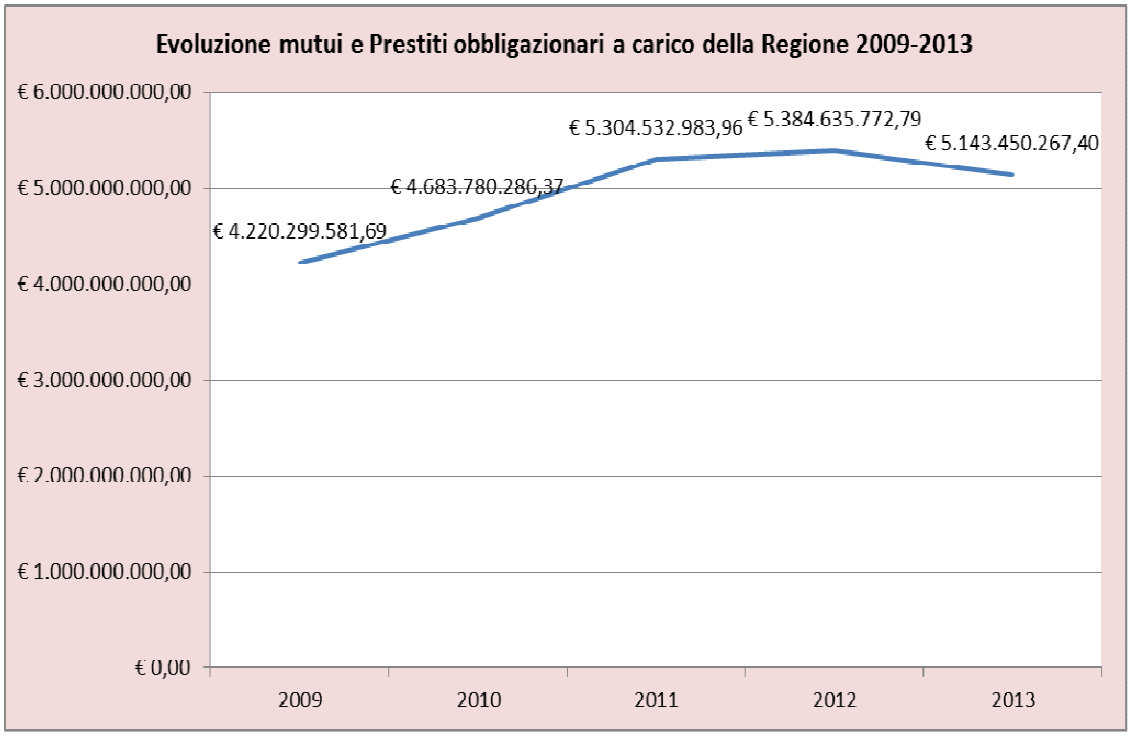
In linea generale, per l'esercizio in corso e per quelli futuri, occorre evidenziare che l'art. 119 Cost., modificato dalla legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, ha rafforzato il limite al ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni. La norma, infatti, consente il ricorso all'indebitamento solo 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. A livello normativo primario, ai sensi della legge di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio[9], le operazioni di indebitamento posso essere effettuate sulla base di apposite intese, concluse in ambito regionale, atte a garantire, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali di ciascuna regione[10]. L'evoluzione registratasi nel livello di indebitamento regionale nell'ultimo quinquennio è schematicamente rappresentata dal seguente grafico[11].

[9] Art. 10, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio del bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione.

[10] A partire dal 2016, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza, secondo le modalità stabilite con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri , il saldo di cassa (di cui all'art. 9, comma 1, lett. a), della legge 243/2012) che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente locale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nei limiti delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

[11] I dati si riferiscono al solo indebitamento a carico della Regione siciliana.

GRAFICO 1 - EVOLUZIONE DEBITO REGIONE 2009-2013



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana

3. La struttura del debito

Sotto il profilo della sua struttura, non si segnalano scostamenti rilevanti del debito regionale rispetto all'esercizio 2012. Lo stesso, infatti, ammonta a 5.144 milioni di euro e, per il 95,3 per cento, risulta a carico della Regione, mentre per il 4,7 per cento è a carico dello Stato.

Al 31 dicembre 2013, le posizioni in ammortamento direttamente a carico della Regione in relazione alle tipologie di creditore, sono così distribuite: mutui con la Cassa Depositi e Prestiti per 2.307 milioni di euro (44,86%), prestiti obbligazionari per 112 milioni di euro (2,19%), mutui contratti con la Banca europea degli investimenti per 323 milioni di euro (6,29%) e un mutuo contratto con il Ministero dell'Economia attualmente pari a 2.400 milioni di euro[12] (46,66%).

[12] Si tratta di un prestito trentennale di 2.800 milioni stipulato nel 2008 con il Ministero dell'economia destinato all'estinzione dei debiti delle aziende sanitarie e ospedaliere contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali esistenti alla data del 31 dicembre 2005 transatti (e accertati alla data di stipula dell'accordo del 31 luglio 2007) nonché all'estinzione dei debiti commerciali presenti al 31 dicembre 2005 non transatti e riconciliati successivamente alla data di perfezionamento dell'accordo ovvero a completamento dei procedimenti indicati nel Piano di rientro, di riorganizzazione, di riqualificazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento dell'equilibrio economico ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

A carico dello Stato, invece, sussistono posizioni debitorie connesse ai mutui con la Cassa Depositi e Prestiti per 158 milioni di euro (62,94%) e ad operazioni con istituti bancari per 93 milioni di euro (37,06%).

Tale ultima tipologia è interamente rappresenta da mutui a tasso fisso; a parte una componente a tasso variabile pari a circa il 12%, anche il debito a carico della Regione[13] presenta una significativa componente a tasso fisso (88%).

I tassi dei mutui contratti dal 2009 in poi sono, in media, più alti rispetto a quelli delle operazioni finanziarie antecedenti.

Le tabelle che seguono espongono i dati ora illustrati: in particolare, la tabella n.1 riepiloga in dettaglio l'aggregato "debito residuo anni 2009/2013". le successive tabelle nn. 2 e 3 rappresentano le rispettive componenti dello *stock* di debito finanziariamente a carico della Regione e di quello a carico dello Stato.

[13] Riferito sia ai mutui che ai prestiti obbligazionari.

TABELLA 1 - RESIDUO DEBITO ANNI 2009-2013

Mutui e prestiti obbligazionari a carico del bilancio regionale					
Operazione	2009	2010	2011	2012	2013
	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO
CDP 2001	€ 309.874.139,46	€ 284.051.294,50	€ 258.228.449,54	€ 232.405.604,53	€ 206.582.759,57
CDP 2002	€ 268.557.900,00	€ 247.899.600,00	€ 227.241.300,00	€ 206.583.000,00	€ 185.924.700,00
CDP 2003	€ 289.216.200,00	€ 268.557.900,00	€ 247.899.600,00	€ 227.241.300,00	€ 206.583.000,00
Prestito Obbl Pirandello	€ 316.404.455,00	€ 272.172.441,00	€ 224.844.186,00	€ 174.202.953,00	€ 112.435.000,00
CDP	€ 7.069.559,54	€ 6.734.084,28	€ 6.386.662,24	€ 6.026.867,95	€ 5.654.260,85
Banca europea Investimenti	€ 183.836.807,35	€ 178.579.254,94	€ 173.085.944,78	€ 167.346.305,10	€ 161.349.290,04
Banca europea Investimenti	€ 185.007.361,86	€ 179.604.868,22	€ 173.986.317,85	€ 168.143.070,21	€ 162.066.139,15
Mutuo Mef -Piano rientro sanità	€ 2.595.623.866,48	€ 2.550.180.843,43	€ 2.502.529.743,89	€ 2.452.563.277,43	€ 2.400.168.940,37
CDP 2010		€ 696.000.000,00	€ 672.406.779,66	€ 648.813.559,32	€ 625.220.338,98
CDP 2010			€ 166.500.000,00	€ 160.855.932,20	€ 155.211.864,40
CDO 2011			€ 651.424.000,00	€ 644.120.075,05	€ 635.965.360,54
Mutuo Investimenti 2011 (ex PAR FAS € 303,366 MLN) 29,5 anni				€ 296.333.828,00	€ 286.288.613,50
TOTALE 1	**€ 4.220.299.581,69**	**€ 4.683.780.286,37**	**€ 5.304.532.983,96**	**€ 5.384.635.772,79**	**€ 5.143.450.267,40**
Mutui e prestiti obbligazionari a carico del bilancio regionale con rimborsi dello Stato					
Operazione	2009	2010	2011	2012	2013
	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO	DEBITO RESIDUO
Dexia CREDIOP	€ 195.807.632,71	€ 172.132.696,58	€ 147.152.087,72	€ 120.793.798,28	€ 92.981.849,19
CDP	€ 12.075.704,46	€ 10.595.386,55	€ 9.040.127,55	€ 7.406.133,56	€ 5.689.418,63
CDP	€ 1.841.043,18	€ 1.615.356,20	€ 1.378.243,81	€ 1.129.127,61	€ 867.399,90
CDP	€ 26.705.264,39	€ 22.724.264,77	€ 18.566.174,35	€ 14.223.115,44	€ 9.686.859,90
CDP	€ 93.591.394,66	€ 87.443.618,55	€ 81.035.928,94	€ 74.357.337,29	€ 67.396.390,51
CDP	€ 99.279.658,89	€ 93.406.972,04	€ 87.283.903,20	€ 80.899.777,32	€ 74.243.464,24
TOTALE 2	**€ 429.300.698,29**	**€ 387.918.294,69**	**€ 344.456.465,57**	**€ 298.809.289,50**	**€ 250.865.382,37**

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana su dati acquisiti dall'Assessorato regionale dell'economia

TABELLA 2 - SITUAZIONE AL 31/12/2013 DEBITO REGIONE SICILIANA

DEBITO A CARICO DELLA REGIONE SICILIANA AL 31/12/2013												
N	Anno contratto	Anno erogazione	TIPOLOGIA CAUSALE DURATA	SWAP CONTROPARTE	CONTROPARTE ORIGINARIA	SCADENZA	TASSO	PARAMETRO	IMPORTO NOMINALE	INTERESSI	CAPITALE	DEBITO RESIDUO
1	2000	2000	PRESTITO OBBLIGAZIONARIO (Pirandello) PAREGGIO BILANCIO 2000 15 ANNI	SI	UBS e UBM	11/12/2015	FISSO	6,150%	€ 568.000.000,00	€ 34.932.000,00	€ 54.187.000,00	€ 112.435.000,00
2	2001	2001	MUTUO INVESTIMENTI 2001 20 ANNI	SI	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2021	VARIABILE	EURIBOR 6 Mesi	€ 516.456.899,09	€ 756.841,58	€ 25.822.844,96	€ 206.582.759,57
3	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	€ 890.257,96	€ 20.658.300,00	€ 185.924.700,00
4	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	€ 990.426,62	€ 20.658.300,00	€ 206.583.000,00
5	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	€ 209.488,94	€ 372.607,10	€ 5.654.260,85
6	2006	2006	MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	NO	BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI	15/06/2031	FISSO	4,435%	€ 200.000.000,00	€ 7.356.045,88	€ 5.997.015,06	€ 161.349.290,04
7	2006	2006	MUTUO COFINANZIAMENTO POR 2000-2006 25 ANNI	NO	BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI	15/12/2031	FISSO	3,96%	€ 200.000.000,00	€ 6.598.893,72	€ 6.076.931,06	€ 162.066.139,15
8	2008	2008	MUTUO Piano di rientro del debito della Sanità 30 ANNI	NO	Ministero dell'economia e delle finanze	15/12/2037	FISSO	4,8590%	€ 2.640.805.129,75	€ 119.170.049,66	€ 52.394.337,06	€ 2.400.168.940,37
9	2010	2010	MUTUO Piano di rientro del debito della Sanità 30 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2040	FISSO	4,630%	€ 696.000.000,00	€ 29.766.976,27	€ 23.593.220,34	€ 625.220.338,98
10	2010	2011	MUTUO Piano di rientro del debito della Sanità 30 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI MULTISPOT	30/06/2041	FISSO	4,030%	€ 166.500.000,00	€ 6.425.630,08	€ 5.644.067,80	€ 155.211.864,40
11	2011	2011	MUTUO Piano di rientro del debito della Sanità 30 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	30/06/2041	FISSO	6,530%	€ 651.424.000,00	€ 41.930.053,55	€ 8.154.714,51	€ 635.965.360,54
12	2011	2012	MUTUO INVESTIMENTI 2011 (EX PAR FAS € 303,366 MLN) 29,5 ANNI	NO	CASSA DEPOSITI E PRESTITI MULTISPOT	30/06/2042	FISSO	6,049%	€ 296.333.828,00	€ 18.271.247,64	€ 10.045.214,50	€ 286.288.613,50
** il prestito di cui al numero 1 è di tipo bullet. Pertanto le quote di capitale non rappresentano rimborsi, ma accantonamenti ai *sinking funds*									**6.770.151.856,84**	**267.297.911,90**	**233.604.552,39**	**5.143.450.267,40**

Fonte: Regione siciliana (Assessorato regionale dell'economia)

TABELLA 3 - DEBITO DELLA REGIONE SICILIANA CON RIMBORSO TOTALE A CARICO DELLO STATO AL 31/12/2013

	TIPOLOGIA	CAUSALE	CONTROPARTE	SCADENZA	TASSO	PARA METRO	IMPORTO NOMINALE	INTERESSI	CAPITALE	RATA	DEBITO RESIDUO
1	MUTUO	Ripianamento disavanzo UU.SS.LL. anno 1990	DEXIA CREDIOP	31/12/2016	FISSO	5,515%	€ 345.688.141,55	€ 6.199.143,01	€ 27.811.949,09	€ 34.011.092,10	€ 92.981.849,19
2	MUTUO	Emergenza del vulcano Etna	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2016	FISSO	5,00%	€ 21.619.188,02	€ 349.112,67	€ 1.716.714,93	€ 2.065.827,60	€ 5.689.418,63
3	MUTUO	Finanziamento piste ciclabili	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2016	FISSO	5,00%	€ 3.296.027,93	€ 53.225,17	€ 261.727,71	€ 314.952,88	€ 867.399,90
4	MUTUO	Finanziamento sostituzione mezzi di trasporto	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2015	FISSO	4,40%	€ 44.206.918,27	€ 576.461,18	€ 4.536.255,54	€ 5.112.716,72	€ 9.686.859,90
5	MUTUO	Attualizzazione limite di impegno ex art. 38 dello Statuto regionale anno 2007	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2021	FISSO	4,1840%	€ 110.578.549,15	€ 3.039.053,22	€ 6.960.946,78	€ 10.000.000,00	€ 67.396.390,51
6	MUTUO	Attualizzazione limite di impegno ex art. 38 dello Statuto regionale anno 2008	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	31/12/2022	FISSO	4,2190%	€ 110.314.421,98	€ 3.343.686,92	€ 6.656.313,08	€ 10.000.000,00	€ 74.243.464,24
	TOTALI							**€ 13.560.682,17**	**€ 47.943.907,13**	**€ 61.504.589,30**	**€ 250.865.382,37**

Fonte: Regione siciliana (Assessorato regionale dell'economia)

La tabella successiva espone, per il quinquennio 2009/2013, l'importo dei mutui autorizzati per legge, quello dei finanziamenti effettivamente contratti, l'importo accertato, la parte riscossa e l'eventuale differenza attivata in esercizi successivi.

TABELLA 4 - MUTUI AUTORIZZATI CON LEGGE REGIONALE Anni 2009-2013

Anno	Autorizzato	Contratto	Accertato	Riscosso	Differenza
2009	**€ 650.000.000**				
	L.R. 6/2009 - art. 1 co. 3				
2010	**€ 862.500.000**	**€ 862.500.000**	**€ 862.500.000**	**€ 696.000.000**	**€ 166.500.000**
	L.R. 1/2008 - art. 1 co. 3				(riscosso interamente nel 2011)
	L.R. 11/2010 - art. 1 co. 3 + art. 2 co.1				
2011	**€ 954.790.000**	**€ 954.790.000**	**€ 954.790.000**	**€ 651.424.000**	**€ 303.366.000**
	L.R. 7/2011 - art. 1 co. 2				(riscosso interamente nel 2012 solo per € 296.333.828 con eliminaizone dell'ulteriore residui rimasto)
2012	**€ 330.429.000**				
	L.R. 32/2012 - art. 1				
	L.R. 33/2012 - art. 2 co. 3 e art. 3 co. 2				
2013	**€ 373.000.000**	**€ 372.999.900**	**€ 372.999.900**		**€ 372.999.900**
	L.R. 9/2013 - art. 2 co.4-5				(da riscuotere interamente entro il 30/11/2014 a verifica condizione)
	L.R. 13/2013 - art. 4 co. 2				

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana su dati acquisiti dall'Assessorato regionale dell'Economia

La gestione attiva del debito intrapresa nel 2005 con successiva rimodulazione avvenuta nel 2007 ha comportato che le operazioni in derivati assistano oggi il 15 per cento circa del debito a carico della Regione.

A seguito delle operazioni effettuate negli ultimi esercizi, la vita media residua del debito, inizialmente pari a 7 anni nel 2007, è quasi raddoppiata nel 2008 ed è ulteriormente aumentata negli esercizi successivi. Nel 2013 il dato si attesta a poco più di 20 anni[14]. Ciò dipende dalla circostanza che i prestiti perfezionati dal 2008 in poi hanno tutti un ammortamento trentennale.

Il seguente prospetto evidenzia la distribuzione dello *stock* di debito regionale per periodo di ammortamento residuo.

[14] La formula utilizzata per il calcolo della vita media residua è la seguente: VMR = (DRf1 • rdf1/rdcat) + (DRf2 • rdf2/rdcat) + (DRfn • rdfn/rdcat). Le espressioni riportate rappresentano rispettivamente:*VMR*= vita media residua dei finanziamenti; *DRf1, DRf2,... DRfn* = durata residua di ciascun finanziamento rientrante nella categoria; *rdf1, rdf2,... rdj*= residuo debito di ciascun finanziamento rientrante nella categoria; *rdCat* = somma dei residui debiti dei finanziamenti rientranti nella categoria. Per il 2013 essa è pari a 20,98. L'Assessorato regionale dell'Economia ha segnalato una vita media del debito residuo pari a 11 anni e 10 mesi.

TABELLA 5 - CLASSIFICAZIONE DEL DEBITO RESIDUO A CARICO DELLA REGIONE AL 31.12.2013

Periodo	Debito con vita residua fino a 5 anni	Debito con vita residua tra 5 e 15 anni	Debito con vita residua tra 15 e 20 anni	Debito con vita residua tra 20 e 30 anni	Debito complessivo della Regione
2013	€ 112.435.000,00	€ 604.744.720,42	€ 323.415.429,19	€ 4.102.855.117,79	€ 5.143.450.267,40

Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana

4. Il costo del debito.

I dati del rendiconto 2013 fanno emergere la circostanza che gli oneri sopportati dalla Regione per il rimborso dei prestiti a medio e lungo termine hanno inciso per 508 milioni di euro, di cui 227 per il rimborso della quota capitale e 280 a titolo di interessi. Nell'esercizio precedente, invece, tali costi erano stati pari a 490 milioni di euro (di cui 211 per il rimborso della quota capitale e 278 a titolo di interessi).

La tabella che segue espone i dati di sintesi concernenti la spesa per il servizio del debito della Regione siciliana nell'ultimo quinquennio.

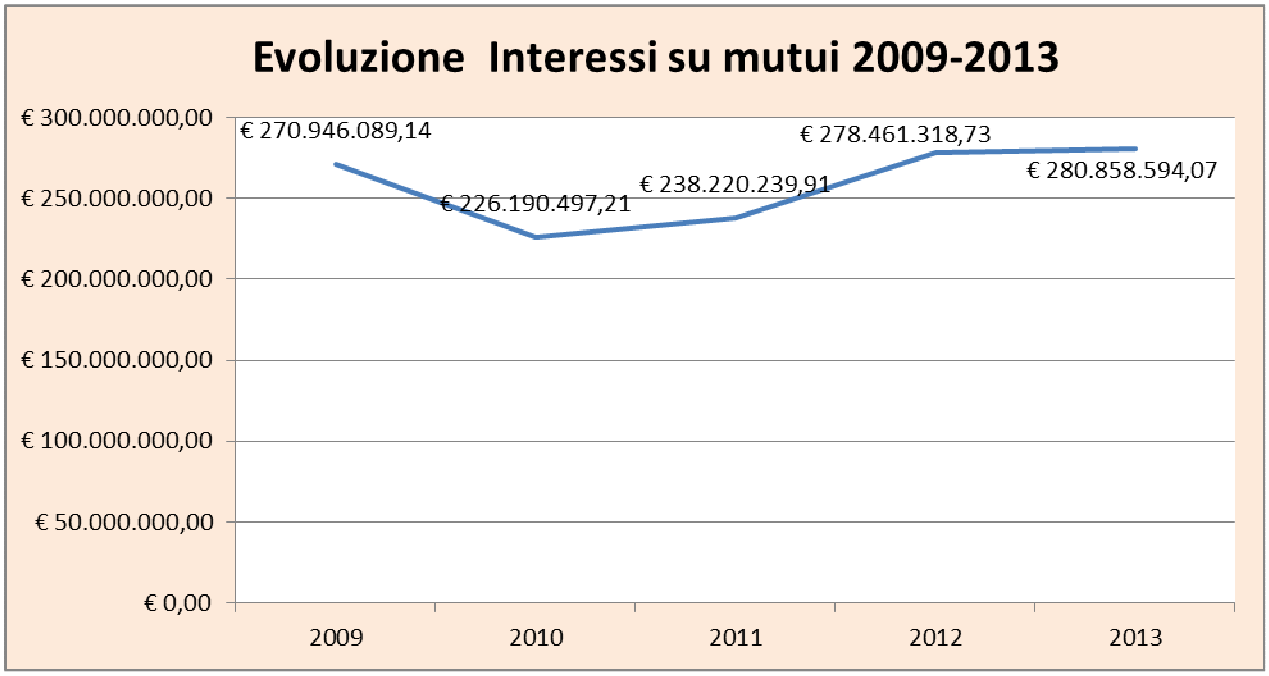
TABELLA 6 - ONERI PER RIMBORSO PRESTITI E INTERESSI anni 2009/2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Interessi	€ 270.946.089,14	€ 226.190.497,21	€ 238.220.239,91	€ 278.461.318,73	€ 280.858.594,07
Quota capitale	€ 200.581.014,87	€ 834.960.392,93	€ 193.304.876,52	€ 211.236.982,18	€ 227.361.459,52
Totale	**€ 471.527.104,01**	**€ 1.061.150.890,14**	**€ 431.525.116,43**	**€ 489.698.300,91**	**€ 508.220.053,59**

Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana su dati Rendiconto esercizi 2009-2013

L'andamento registratosi nella spesa per interessi nel periodo 2009/2013 è schematicamente rappresentato dal seguente grafico.

GRAFICO 2 - EVOLUZIONE DEGLI INTERESSI SUI MUTUI ANNI 2009-2013



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana

In merito al limite quantitativo all'indebitamento, l'art. 15 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 ha aggiunto i commi 1-bis e 1-ter all'art. 18 della legge regionale di contabilità. La disposizione di cui al comma 1-bis prevede che l'importo complessivo delle quote di ammortamento, per capitale e interessi, dei mutui e delle altre forme di indebitamento in scadenza nell'esercizio, non potrà comunque superare il 25 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione stessa[15].

Dai dati di rendiconto risultano le entrate tributarie non vincolate per l'esercizio 2013 e, sulla scorta di tali dati, è stata elaborata la tabella successiva in cui è riportata l'incidenza del servizio del debito del 2013 sulle suddette entrate.

[15] Al riguardo, l'art. 8 della legge del 12 novembre 2011, n, 183 ha introdotto per gli enti territoriali più stringenti limitazioni in materia di livello di indebitamento a decorrere dall'1/1/2012.

TABELLA 7 - ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE 2013

Esercizio Finanziario 2013	*Entrate tributarie non vincolate*
Imposte erariali sul patrimonio e sul reddito	€ 4.958.455.304,29
Tasse e imposte erariali sugli affari	€ 2.882.795.202,24
Imposte erariali sui consumi e dogane	€ 186.355.464,58
Proventi speciali erariali	€ 4.450.957,54
Proventi erariali dei servizi pubblici minori	€ 28.712.115,94
Totale	€ 8.060.769.044,59

Fonte: Elaborazione dati Corte dei Conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana, su Rendiconto esercizio 2013 della Regione siciliana

TABELLA 8 - INCIDENZA ONERE DEL DEBITO SULLE ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE

Incidenza del costo del debito sulle entrate tributarie non vincolate - Anno 2013		
Interessi		€ 280.858.594,07
Quota capitale		€ 227.361.459,52
	Sevizio del debito	€ 508.220.053,59
	Entrate tributarie non vincolate	€ 8.060.769.044,59
	Incidenza sulle entrate tributarie non vincolate	***6,30%***

Fonte: Elaborazione dati Corte dei Conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana, su Rendiconto esercizio 2013 della Regione siciliana

Dai dati esposti si evince che l'incidenza percentuale del debito sulle entrate tributarie non vincolate (6,30% nel 2013, 6,40% nel 2012) si colloca al di sotto del limite previsto dalla legge atteso l'elevato volume delle entrate proprie di cui la Regione dispone in misura superiore rispetto alle altre autonomie regionali.

La seguente tabella espone il rapporto fra il debito e il PIL regionale dal 2009 al 2013. Tale dato si attesta, nel 2013, secondo le stime fornite dalla Regione, al 6,37 per cento, facendo registrare

una lieve diminuzione rispetto all'esercizio precedente, ma un consistente aumento in confronto al 2009. Tale diminuzione, come già in precedenza riferito, non presenta carattere strutturale.

Parimenti significativo appare il rapporto tra il debito della Regione e il PIL nazionale.

TABELLA 9 - INCIDENZA DEL DEBITO SUL PIL NAZIONALE E REGIONALE ANNI 2009/2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Stock Debito Regione (mln €)	4.649,60	5.071,70	5.649,00	5.683,40	5.394,32
P.I.L. Italia (mln €)	1.519.695,10	1.551.885,60	1.578.497,10	1.565.916,10	1.560.023,80
P.I.L. Sicilia (mln €)	84,666,60	85.443,40	86.777,60	85.802,40	84.669,00
% su P.I.L. Italia	***0,31%***	***0,33%***	***0,36%***	***0,36%***	***0,35%***
% su P.I.L. Sicilia	***5,49%***	***5,94%***	***6,51%***	***6,62%***	***6,37%***

Fonte: Regione siciliana – Assessorato regionale dell'economia e Istat

(I valori si riferiscono al debito e carico della Regione e a quello a carico dello Stato – I dati 2009-2012 sono ufficiali ISTAT; i dati 2013 sono stime Prometeia)

Il seguente prospetto riporta, invece, il debito regionale *pro capite* riferito agli esercizi dal 2008 al 2013 ed evidenzia le dinamiche dell'indebitamento regionale, solo parzialmente bilanciate da una contenuta riduzione nel 2009, dovuta alla scadenza in quell'esercizio di tre prestiti obbligazionari. Al riguardo, valgono le osservazioni svolte in relazione al rapporto fra il debito e il PIL regionale. Nel valutare il dato relativo al debito regionale *pro capite* occorre evidenziare che lo stesso non include il debito derivante dai prestiti contratti nel 2013 e non erogati nell'esercizio.

TABELLA 10 - DEBITO REGIONALE PRO CAPITE 2008/2013

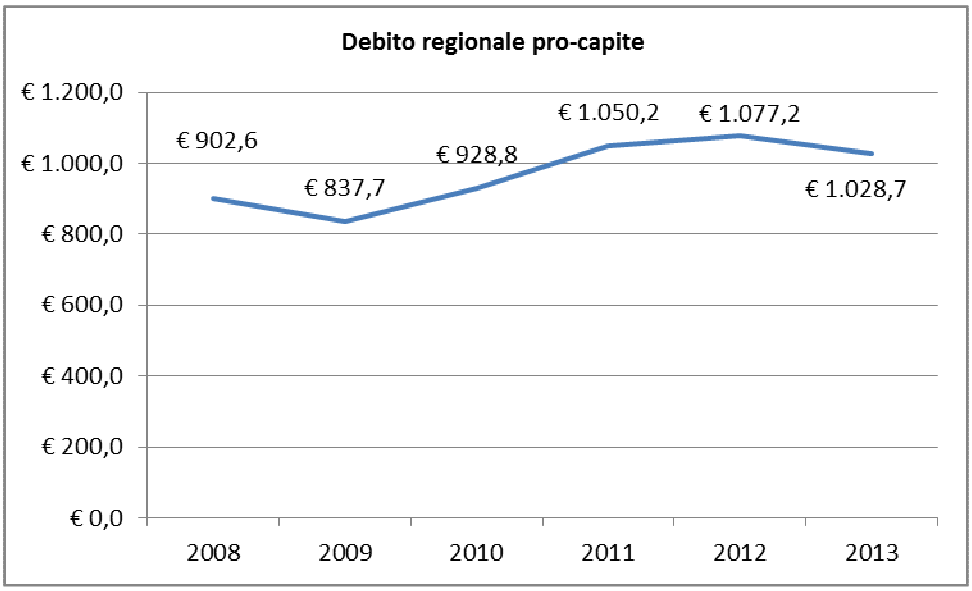
Debito regionale pro capite - Variazioni percentuali rispetto anno precedente						
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Debito (mln)[1]	*€ 4.539,81*	*€ 4.220,29*	*€ 4.683,78*	*€ 5.304,53*	*€ 5.385,64*	*€ 5.143,45*
Abitanti [2]	*5.029.683*	*5.037.799*	*5.042.992*	*5.051.075*	*4.999.854*	*4.999.932*
Debito regionale pro capite	*€ 902,6*	*€ 837,7*	*€ 928,8*	*€ 1.050,2*	*€ 1.077,2*	*€ 1.028,7*
Var. percentuale Debito pro-capite anno precedente	*105,90%*	*-7,19%*	*10,87%*	*13,07%*	*2,57%*	*-4,50%*

1 Fonte: Regione siciliana (Assessorato regionale dell'economia). Mutui e prestiti obbligazionari a carico della Regione

2 Fonte Istat - Statistiche demografiche al 01.01 di ciascun anno

Particolarmente preoccupante appare il livello assunto dal debito *pro capite*, la cui evoluzione nel corso del periodo 2008/2013 viene illustrata dal seguente grafico.

GRAFICO 3 - EVOLUZIONE DEBITO REGIONALE PRO CAPITE 2008-2013



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana

5. Il rating della Regione siciliana

Il *credit rating* è l'attività volta a valutare il merito di credito di un soggetto (c.d. *rating* dell'emittente). Tale espressione si riferisce alla generale capacità del soggetto valutato di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni (c.d. *issuer rating*) e al grado di probabilità di rimborsare il capitale e gli interessi ad esso relativi (c.d. *issue rating*)[16]. Tale merito si compone di un giudizio espresso nell'ambito di una scala alfanumerica di valori, idonea a rappresentare sinteticamente il profilo di rischio del credito. Esso, inoltre, incorpora un *outlook* (prospettiva) che esprime una valutazione sulle variazioni di *rating* ritenute più probabili nel medio-lungo termine, indicando la tendenza attesa del *rating* (stabile, positiva, negativa o *evolving*, a seconda che la relativa prospettiva sia, rispettivamente, di mantenimento della categoria in essere, di miglioramento, di peggioramento ovvero non sia possibile segnalare il *trend* atteso).

Il giudizio in cui si sostanzia tale valutazione riveste carattere prognostico-previsionale, incorporando qualsiasi evento futuro idoneo, sulla base di valutazioni analitiche, obiettive e indipendenti, a influenzare le capacità di rimborso dell'emittente. A tale natura si associa il carattere

[16] L'art. 3, 1° co., lett. *a*), del Regolamento CE n. 1060/2009 definisce come *credit rating* «il parere relativo del merito creditizio di un'entità, di un'obbligazione di debito o finanziaria, di titoli di debito, di azioni privilegiate o di altri strumenti finanziari, o di un emittente di un debito, di un'obbligazione di debito o finanziaria, di titoli di debito, di azioni privilegiate o altri strumenti finanziari, emessi utilizzando un sistema di classificazione in categorie di rating stabilito e definito».

evolutivo del giudizio stesso, suscettibile di un continuo aggiornamento, idoneo a riflettere l'evoluzione del grado di rischio già profilato. Tale giudizio, inoltre, si connota per una sintesi estrema, essendo rappresentato proprio da un codice alfanumerico, cui corrisponde un determinato grado di rischio, e, per tale ragione, è, al contempo, caratterizzato da una spiccata efficacia percettiva, che lo rende comprensibile anche agli investitori non professionali.

Il *rating* è espresso da agenzie internazionali di valutazione e costituisce condizione indispensabile per operare sui mercati finanziari, nonchè per potere ottenere condizioni di tasso più vantaggiose.

I *rating* assegnati alla Regione siciliana, rispettivamente dalle società *Moody's*, *Standard & Poor's* e *Fitch Ratings*, tra il 2007 e il 2010 erano stati sostanzialmente positivi; a partire dal 2011 hanno, invece, subito un declassamento, accompagnato da una valutazione di *outlook* negativo. Il mancato superamento della crisi economico-finanziaria e il *downgrade* subito anche dallo Stato Italiano hanno naturalmente inciso sul giudizio espresso nei confronti della Regione siciliana. La tabella successiva riporta i *rating* attribuiti alla Regione negli ultimi anni.

TABELLA 11 - IL *RATING* ASSEGNATO ALLA REGIONE SICILIANA ANNI 2009-2013[17]

	Moody's	*Standard e Poor's*	*Fitch Ratings*
2009	**A1**	**A+**	**A**
2010	**A1**	**A+**	**A**
2011	**A3 (Outlook negativo)**	**BBB+ (Outlook negativo)**	**A (Outlook negativo)**
2012	**Baa3**	**BBB+ (Outlook negativo)**	**BBB (Outlook negativo)**
2013	**Ba1 (Outlook negativo)**	**BBB (Outlook negativo)**	**BBB (Outlook negativo)**

Fonte: Regione siciliana (Assessorato regionale dell'economia)

Il *downgrade* operato dalle agenzie di *rating* è stato determinato dal deterioramento della *performance* operativa della Regione e dalla contrazione delle entrate della Regione in presenza di estrema rigidità della spesa. A differenza delle regioni a statuto ordinario, il bilancio della Regione siciliana è, infatti, direttamente esposto alla *performance* dell'economia regionale, a sua volta eccessivamente dipendente dalla spesa regionale e caratterizzata da una ricchezza al di sotto della media, nonchè da bassi livelli di occupazione.

[17] La scala alfanumerica utilizzata dalle principali società di *rating* distingue il merito di credito in *investment grade* (a rischio debole) e in *speculative grade* (a rischio elevato): nell'ambito del primo si collocano le migliori *notches* di giudizio (cioè quelli da AAA fino a BBB), mentre nel secondo rientrano le *notche*s residue (cioè quelle da BB + o BA1 in poi).

Oltre a ciò, la prospettiva di difficoltà operative connesse alle iniziative di risanamento da realizzare nel difficile contesto attuale hanno causato la valutazione di *outlook* negativo, che in parte risente delle analoghe previsioni riguardanti il *rating* sovrano.

6. Operazioni di finanza innovativa, cartolarizzazioni e strumenti derivati

L'art. 3 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, ha introdotto norme relative alla razionalizzazione dei mutui e prestiti della Regione siciliana. In particolare, ai sensi del comma 1 del citato articolo, "*al fine di razionalizzare e rimodulare il profilo di ammortamento dei mutui e prestiti della Regione, anche attraverso un'eventuale revisione entro il limite massimo di cinque anni dei rispettivi piani di ammortamento, ivi compresa la riduzione della durata, l'Assessore regionale per l'economia è autorizzato ad attivare gli opportuni strumenti finanziari nonché la dismissione dei contratti derivati in essere, in osservanza dell'art. 41 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448*".

In forza di tale previsione normativa, in data 5 aprile 2013, la Regione Siciliana e *The Royal Bank of Scotland* hanno effettuato la chiusura consensuale dei due contratti derivati in essere, il primo dei quali concernente il sottostante prestito con la Cassa depositi e prestiti del 2003 con scadenza 2023 e il secondo relativo al prestito obbligazionario "Pirandello". Nel corso dell'esercizio 2012, si era già verificato il presupposto della speciale clausola di risoluzione (cd. clausola "*additional termination event*") per l'intervenuto *downgrade* in "Baa3" allora operato dall'agenzia di *rating Moody's*. I contratti di *swap* stipulati dalla Regione prevedono, infatti, la facoltà di risoluzione del contratto qualora il merito di credito della controparte si attesti al di sotto di determinati livelli minimi contrattualmente stabiliti (clausola di *downgrade*).

In esecuzione di detta clausola, la *Royal Bank of Scotland* ha comunicato alla Regione il verificarsi dell'evento, segnalando, al contempo, la propria disponibilità a procedere, d'intesa con la controparte regionale, alla chiusura anticipata dei due contratti derivati in essere. Sono state, pertanto, avviate le trattative con il suddetto istituto bancario pervenendo, in data 5 aprile 2013, alla chiusura consensuale dei due contratti derivati. Per il contratto "Pirandello" è stata disposta la liquidazione dell'accantonamento in *sinking fund* in favore della Regione.

Va, altresì, rappresentato che gli istituti *Deutsche Bank e Nomura* hanno espresso formale riserva di esercitare i propri diritti in relazione alla clausola "*additional termination event*", senza però procedere alla concreta attuazione della stessa[18].

L'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 9 del 2013, inoltre, ha stabilito che "*Le eventuali entrate derivanti dalla dismissione dei contratti derivati di cui al comma 1 sono destinate a*

[18] L'informazione si riferisce alla data dell'istruttoria ovvero al 16/5/2014. Alla medesima data non risultano avviate azioni legali di iniziativa delle controparti contrattuali.

copertura degli eventuali oneri discendenti dalla dismissione dei medesimi contratti derivati in essere e/o alla riduzione del debito". Al riguardo, la Ragioneria generale della Regione, con proprio decreto, ha istituito il pertinente capitolo vincolato di entrata 2620 – Capo X – nonché il correlativo fondo vincolato di spesa al capitolo 215735. Al 31.12.2013 sul citato capitolo di entrata 2620 sono state accertate e riscosse somme complessivamente pari a € 4.453.568,84, rinvenienti dagli interessi attivi sui titoli di Stato acquistati per ricostituire l'accantonamento *(sinking fund)* del Pirandello Bond, precedentemente dismesso a seguito della chiusura dello swap con *The Royal Bank of Scotland.*

Il prestito obbligazionario "Pirandello Bond" al 31/12/2012 ammontava ad € 393.797.047,00 e fino al 5 aprile 2013 è stato detenuto presso la Banca depositaria della The Royal Bank of Scotland Natwest. A seguito della chiusura consensuale dei contratti derivati con la suddetta banca è pervenuto alla Regione siciliana un flusso finanziario di € 399.000.000,00, che ha permesso di ricostituire l'accantonamento per il rimborso *bullet* del Bond Pirandello mediante acquisto di titoli di Stato con un valore nominale di € 401.450.000. Nel corso del mese di novembre 2013, la Regione ha proceduto all'ulteriore acquisto di titoli, quale accantonamento per l'anno 2013, per un valore nominale di € 54.000.000,00. Pertanto, il valore complessivo dell'accantonamento al *sinking fund* alla data del 31 dicembre 2013 ammonta a € 456.000.000,00, pari al valore nominale dei titoli di Stato in portafoglio.

L'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 9 del 2013, infine, ha stabilito che *"le somme stanziate nel bilancio della Regione destinate al pagamento degli accantonamenti di quote capitale per la costituzione di fondi occorrenti per il rimborso di prestiti "bullet", possono essere utilizzate per l'eventuale estinzione anticipata di quote delle stesse obbligazioni, ove finanziariamente conveniente, nel rispetto delle quote di accantonamento necessarie all'estinzione del debito a scadenza"*. L'ipotesi di realizzazione dell'operazione finanziaria descritta dalla norma, denominata tecnicamente *"buy-back"*, è stata oggetto di valutazione da parte della Regione. In quella sede l'Amministrazione ha ritenuto di non procedere all'attivazione dell'operazione finanziaria descritta, atteso che la remunerazione dell'obbligazione "Pirandello Bond" (6,15% annuo) e la vicina scadenza finale della stessa (11.12.2015) non avrebbe generato una significativa disponibilità di titoli sul mercato, a costi finanziariamente convenienti.

La descrizione dei derivati della Regione siciliana è riportata nella successiva tabella.

TABELLA 12 - GLI SWAP DELLA REGIONE SICILIANA

Quadro riassuntivo operazioni SWAP						
Denominazione operazione	***Tipologia strumento***	***controparte***	***Stipula***	***Scadenza***	***Nozionale nominale***	***Nozionale swappato***
Pirandello	Prestito obbligazionario	the Royal bank of scotland	11/12/2007	11/12/2015	568.000.000,00	
Investimenti 2001	Mutuo	NOMURA International	26/06/2006	31/12/2021	516.456.899,09	419.689.170,23
Investimenti 2002	Mutuo	Merril Lynch	26/06/2006	31/12/2022	413.166.000,00	238.271.290,74
Investimenti 2002	Mutuo	BNL	26/06/2006	31/12/2022	413.166.000,00	116.132.855,58
Investimenti 2003	Mutuo	Deutsche Bank	28/06/2006	31/12/2023	413.166.000,00	146.617.808,00
Investimenti 2003	Mutuo	the Royal bank of scotland - ex Lehman Brothers	26/06/2006	31/12/2023	413.166.000,00	115.365.565,00
Investimenti 2003	Mutuo	Banco di sicilia	26/06/2006	31/12/2023	413.166.000,00	115.365.565,00

Fonte: Regione siciliana (Assessorato regionale dell'economia)

I valori finanziari, alla data di chiusura dei due contratti derivati aventi ad oggetto parte del mutuo con la Cassa depositi e prestiti del 2003 e il prestito obbligazionario "Pirandello", hanno consentito di apprezzare un saldo positivo per la Regione di 398 milioni di euro. Ciò in quanto, il valore del derivato Pirandello, all'atto della chiusura, era quotato (compresi i vari costi) 437 milioni di euro, mentre il valore del derivato avente a oggetto parte del mutuo con la Cassa depositi e prestiti (compresi i vari costi) era pari a - 39,812 milioni di euro. Il saldo netto delle due operazioni, pertanto, è risultato positivo, pari a circa 398 milioni di euro.

In occasione del periodico monitoraggio dei contratti in derivati, la Ragioneria generale ha avviato una serie di incontri con le controparti al fine di pervenire alla rimodulazione di quelle clausole contrattuali in atto particolarmente onerose per la Regione.

Infatti, dallo scambio di flussi finanziari per quote di interessi tra la Regione e gli istituti bancari in dipendenza delle operazioni di *swap*, risulta che fino al 2007 tali strumenti hanno assicurato alla Regione un notevole vantaggio, in termini sia di differenziale positivo tra quanto la Regione ha pagato e quanto ha ricevuto, sia di risorse liberate dal confronto tra i piani di ammortamento anteriori e successivi alla ristrutturazione del debito. A partire dall'esercizio 2008, invece, si sono registrati, per la maggior parte delle operazioni, dei differenziali negativi a carico della Regione per come si evince dalla seguente tabella. I suddetti differenziali negativi hanno ormai superato i benefici finanziari inizialmente ottenuti. Lo scambio di flussi per quote di interessi a seguito di operazioni di swap, infatti, ha fatto registrare, dal 2005 al 2013, una perdita per la Regione pari a 59.700.000 di euro, di cui 41.600.000 di euro nel solo 2013.

TABELLA 13 - DIFFERENZIALE INTERESSI OPERAZIONI SWAP ANNI 2005/2013

Scambio di flussi per quote di interessi a seguito di operazioni swap			
2005			
Denominazione operazione	**Regione riceve**	**Regione paga**	**Differenza**
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ 9.601.867,68	€ 6.707.644,26	€ 2.894.223,42
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ 8.699.841,93	€ 4.957.389,72	€ 3.742.452,21
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ 9.245.269,25	€ 6.707.644,26	€ 2.537.624,99
Bond Archimede	€ 5.510.302,78		€ 5.510.302,78
Bond Pirandello	€ 34.932.000,00		€ 34.932.000,00
TOTALE anno 2005	**€ 67.989.281,64**	**€ 18.372.678,25**	**€ 49.616.603,39**
2006			
Denominazione operazione	**Regione riceve**	**Regione paga**	**Differenza**
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ 11.409.836,95	€ 9.816.752,42	€ 1.593.084,53
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ 10.246.085,84	€ 6.181.837,43	€ 4.064.248,42
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ 10.956.192,53	€ 9.816.752,42	€ 1.139.440,10
Bond Archimede	€ 40.903.500,00	€ 21.826.925,00	€ 19.076.575,00
Bond Pirandello	€ 34.932.000,00	€ 21.140.881,11	€ 13.791.118,89
TOTALE anno 2006	**€ 108.447.615,32**	**€ 68.783.148,38**	**€ 39.664.466,94**
2007			
Denominazione operazione	**Regione riceve**	**Regione paga**	**Differenza**
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ 15.375.992,46	€ 13.830.210,86	€ 1.545.781,60
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ 13.633.191,73	€ 8.223.915,44	€ 5.409.276,30
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ 14.605.501,02	€ 13.830.210,86	€ 775.290,16
Bond Archimede	€ 40.903.500,00		€ 40.903.500,00
Bond Pirandello	€ 34.932.000,00		€ 34.932.000,00
TOTALE anno 2007	**€ 119.450.185,21**	**€ 35.884.337,15**	**€ 83.565.848,06**
2008			
Denominazione operazione	**Regione riceve**	**Regione paga**	**Differenza**
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ 17.187.883,53	€ 17.916.470,54	-€ 728.587,01
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ 15.215.294,73	€ 9.199.864,03	€ 6.015.430,70
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ 16.346.639,64	€ 15.890.282,42	€ 456.357,22
Bond Archimede	€ 40.916.666,04	€ 77.644.916,06	-€ 36.728.250,02
Bond Pirandello	€ 34.932.000,00	€ 51.647.822,78	-€ 16.715.822,78
TOTALE anno 2008	**€ 124.598.483,94**	**€ 172.299.355,83**	**-€ 47.700.871,89**
2009			
Denominazione operazione	**Regione riceve**	**Regione paga**	**Differenza**
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ 9.690.827,20	€ 19.790.854,11	-€ 10.100.026,91
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ 8.786.979,21	€ 10.368.913,44	-€ 1.581.934,23
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ 9.516.134,00	€ 17.875.257,95	-€ 8.359.123,95
Bond Archimede	€ 40.890.333,97	€ 46.667.434,22	-€ 5.777.100,25
Bond Pirandello	€ 34.932.000,00	€ 43.056.828,63	-€ 8.124.828,63
TOTALE anno 2009	**€ 103.816.274,38**	**€ 137.759.288,35**	**-€ 33.943.013,97**
2010			
Denominazione operazione	**Regione riceve**	**Regione paga**	**Differenza**
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ 3.038.145,29	€ 20.455.383,58	-€ 17.417.238,29
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ 3.037.662,81	€ 13.998.397,37	-€ 10.960.734,57
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ 3.259.457,52	€ 17.201.742,08	-€ 13.942.284,57
Bond Archimede	€ 20.283.653,42	€ 10.072.379,83	€ 10.211.273,59
Bond Pirandello	€ 34.932.000,00	€ 38.081.473,44	-€ 3.149.473,44
TOTALE anno 2010	**€ 64.550.919,03**	**€ 99.809.376,30**	**-€ 35.258.457,27**
2011			
Denominazione operazione	**Regione riceve**	**Regione paga**	**Differenza**
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ 3.205.740,85	€ 19.740.819,83	-€ 16.535.078,98
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ 3.478.507,41	€ 16.987.861,10	-€ 13.509.353,70
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ 3.804.756,12	€ 17.043.270,38	-€ 13.238.514,26
Bond Pirandello	€ 34.932.000,00	€ 32.757.843,41	€ 2.174.156,59
TOTALE anno 2011	**€ 45.421.004,38**	**€ 86.529.794,73**	**-€ 41.108.790,35**
2012			
Denominazione operazione	**Regione riceve**	**Regione paga**	**Differenza**
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ 3.451.052,05	€ 18.914.397,54	-€ 15.463.345,49
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ 3.387.425,08	€ 16.177.404,06	-€ 12.789.978,98
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ 3.769.655,68	€ 16.289.597,38	-€ 12.519.941,70
Bond Pirandello	€ 34.937.491,22	€ 27.082.107,54	€ 7.855.383,68
TOTALE anno 2012	**€ 45.545.624,03**	**€ 78.463.506,52**	**-€ 32.917.882,49**
2013			
Denominazione operazione	**Regione riceve**	**Regione paga**	**Differenza**
Cassa Depositi e Prestiti 2021	€ 756.076,13	€ 17.817.446,31	-€ 17.061.370,18
Cassa Depositi e Prestiti 2022	€ 975.068,21	€ 15.208.112,20	-€ 14.233.043,99
Cassa Depositi e Prestiti 2023	€ 796.617,82	€ 11.109.473,18	-€ 10.312.855,36
Bond Pirandello (swap estinto il 05.04.2013)	€ -	€ -	€ -
TOTALE anno 2013	**€ 2.527.762,16**	**€ 44.135.031,69**	**-€ 41.607.269,53**
TOTALE GENERALE anni 2005-2013	**€ 682.347.150,10**	**€ 742.036.517,21**	**-€ 59.689.367,11**

Fonte: Regione siciliana (Assessorato regionale dell'economia)

La ristrutturazione del debito operata dalla Regione ha anche comportato una rimodulazione dell'esborso delle quote capitale dei piani di ammortamento dei mutui contratti tra il 2001 e il 2003 con la Cassa Depositi e Prestiti spa, con la previsione di rate inizialmente più contenute e progressivamente crescenti nel tempo. Ciò è da porre in connessione con l'originario obiettivo perseguito dalla Regione siciliana di ottenere consistenti vantaggi nel breve periodo in termini di contrazione degli oneri per il servizio del debito e di liquidazione di *upfront*. Le condizioni favorevoli ottenute sono state però limitate alle prime scadenze contrattuali, con un preoccupante deterioramento della situazione finanziaria nel corso dei successivi esercizi.

I seguenti prospetti, elaborati dall'Amministrazione regionale, evidenziano le differenze tra i piani di ammortamento antecedenti alla ristrutturazione (che prevedevano una spesa piuttosto costante nel tempo) e quelli successivi, mostrando il profilarsi di situazioni di appesantimento per le finanze regionali nei futuri esercizi. Tale fenomeno è ancora più chiaramente illustrato dai grafici che seguono.

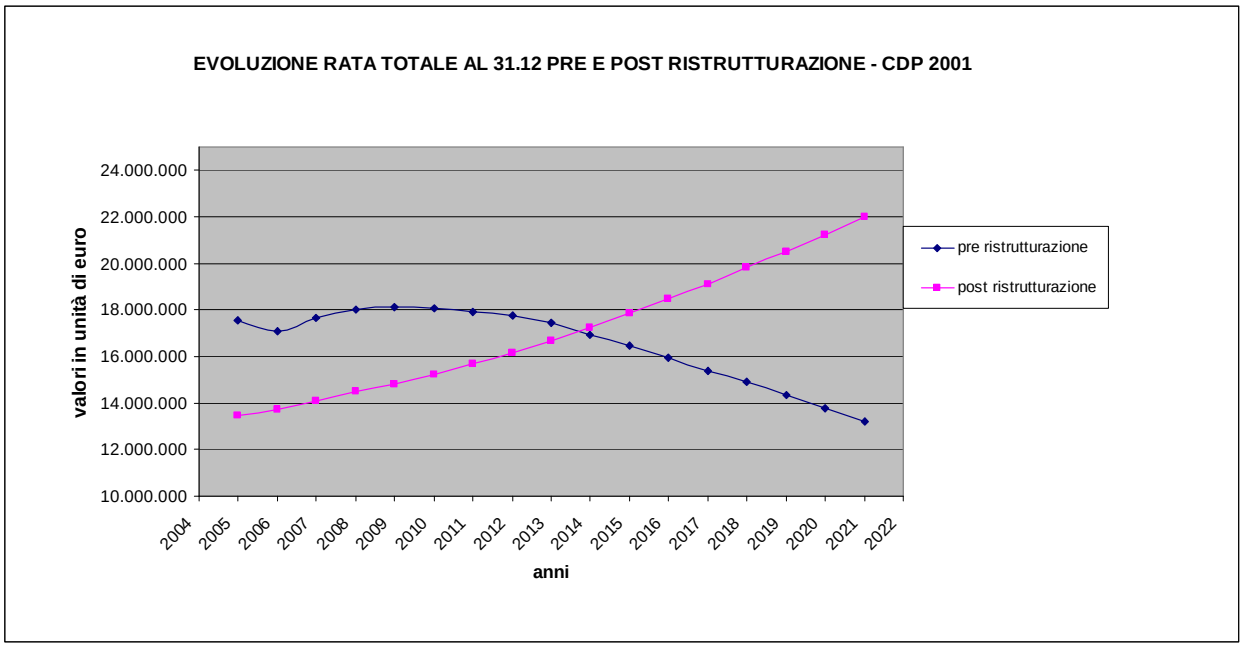
TABELLA 14 - PIANO AMMORTAMENTO PRE E POST RISTRUTTURAZIONE CDP 2001

CDP 2001 piano d'ammortamento pre ristrutturazione				
Data	Debito residuo	Rata capitale	Rata Interesse	Rata totale
31-dic-2004	438.988.364			
30-giu-2005	426.076.942	12.911.422	4.891.675	17.803.097
31-dic-2005	413.165.519	12.911.422	4.643.531	17.554.953
30-giu-2006	400.254.097	12.911.422	4.142.642	17.054.064
31-dic-2006	387.342.674	12.911.422	4.170.896	17.082.318
30-giu-2007	374.431.252	12.911.422	4.446.153	17.357.575
31-dic-2007	361.519.829	12.911.422	4.765.006	17.676.428
30-giu-2008	348.608.407	12.911.422	4.905.048	17.816.470
31-dic-2008	335.696.984	12.911.422	5.110.291	18.021.713
30-giu-2009	322.785.562	12.911.422	5.087.535	17.998.957
31-dic-2009	309.874.139	12.911.422	5.197.523	18.108.945
30-giu-2010	296.962.717	12.911.422	5.113.428	18.024.850
31-dic-2010	284.051.294	12.911.422	5.175.362	18.086.784
30-giu-2011	271.139.872	12.911.422	5.042.275	17.953.697
31-dic-2011	258.228.449	12.911.422	5.010.231	17.921.653
30-giu-2012	245.317.027	12.911.422	4.882.324	17.793.746
31-dic-2012	232.405.604	12.911.422	4.845.394	17.756.816
30-giu-2013	219.494.182	12.911.422	4.546.705	17.458.127
31-dic-2013	206.582.760	12.911.422	4.533.915	17.445.337
30-giu-2014	193.671.337	12.911.422	4.212.773	17.124.195
31-dic-2014	180.759.915	12.911.422	4.043.786	16.955.208
30-giu-2015	167.848.492	12.911.422	3.741.885	16.653.307
31-dic-2015	154.937.070	12.911.422	3.557.650	16.469.072
30-giu-2016	142.025.647	12.911.422	3.273.576	16.184.998
31-dic-2016	129.114.225	12.911.422	3.034.275	15.945.697
30-giu-2017	116.202.802	12.911.422	2.750.931	15.662.353
31-dic-2017	103.291.380	12.911.422	2.482.259	15.393.681
30-giu-2018	90.379.957	12.911.422	2.216.479	15.127.901
31-dic-2018	77.468.535	12.911.422	1.978.565	14.889.987
30-giu-2019	64.557.112	12.911.422	1.644.305	14.555.727
31-dic-2019	51.645.690	12.911.422	1.424.990	14.336.412
30-giu-2020	38.734.267	12.911.422	1.114.829	14.026.251
31-dic-2020	25.822.845	12.911.422	845.564	13.756.986
30-giu-2021	12.911.422	12.911.422	556.377	13.467.799
31-dic-2021	0	12.911.422	283.524	13.194.946

CDP 2001 piano d'ammortamento post ristrutturazione				
Data	Debito residuo	Rata capitale	Rata Interesse (Attesa)	Rata totale
31-dic-2004	438.988.364			
30-giu-2005	429.580.690	9.407.674	3.926.495	13.334.169
31-dic-2005	419.684.170	9.896.520	3.557.170	13.453.690
30-giu-2006	409.613.445	10.070.725	3.520.476	13.591.201
31-dic-2006	399.607.753	10.005.692	3.730.807	13.736.499
30-giu-2007	389.832.264	9.775.489	4.098.240	13.873.729
31-dic-2007	380.301.341	9.530.923	4.534.611	14.065.534
30-giu-2008	370.739.284	9.562.057	4.764.908	14.326.965
31-dic-2008	361.298.611	9.440.673	5.036.256	14.476.929
30-giu-2009	351.909.198	9.389.413	5.263.419	14.652.832
31-dic-2009	342.530.277	9.378.921	5.456.709	14.835.630
30-giu-2010	332.952.267	9.578.010	5.448.363	15.026.373
31-dic-2010	323.322.393	9.629.874	5.603.339	15.233.213
30-giu-2011	313.415.383	9.907.010	5.540.263	15.447.273
31-dic-2011	303.333.932	10.081.451	5.596.078	15.677.529
30-giu-2012	292.961.890	10.372.042	5.543.669	15.915.711
31-dic-2012	282.396.132	10.565.758	5.602.334	16.168.092
30-giu-2013	271.308.529	11.087.603	5.337.852	16.425.455
31-dic-2013	260.033.256	11.275.273	5.422.985	16.698.258
30-giu-2014	248.181.177	11.852.079	5.121.925	16.974.004
31-dic-2014	235.926.450	12.254.727	5.007.568	17.262.295
30-giu-2015	223.093.341	12.833.109	4.718.856	17.551.965
31-dic-2015	209.810.633	13.282.708	4.572.377	17.855.085
30-giu-2016	195.934.711	13.875.922	4.285.867	18.161.789
31-dic-2016	181.500.155	14.434.556	4.045.078	18.479.634
30-giu-2017	166.438.625	15.061.530	3.735.600	18.797.130
31-dic-2017	150.747.776	15.690.849	3.436.919	19.127.768
30-giu-2018	134.416.379	16.331.397	3.127.580	19.458.977
31-dic-2018	117.457.190	16.959.189	2.844.715	19.803.904
30-giu-2019	99.717.886	17.739.304	2.408.961	20.148.265
31-dic-2019	81.339.432	18.378.454	2.127.229	20.505.683
30-giu-2020	62.171.775	19.167.657	1.696.066	20.863.723
31-dic-2020	42.251.305	19.920.470	1.312.644	21.233.114
30-giu-2021	21.529.333	20.721.972	880.481	21.602.453
31-dic-2021	0	21.529.333	457.207	21.986.540

Fonte: Regione siciliana (Assessorato regionale dell'economia)

GRAFICO 4 - EVOLUZIONE RATA TOTALE AL 31.12 PRE E POST RISTRUTTURAZIONE-CDP 2001



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana

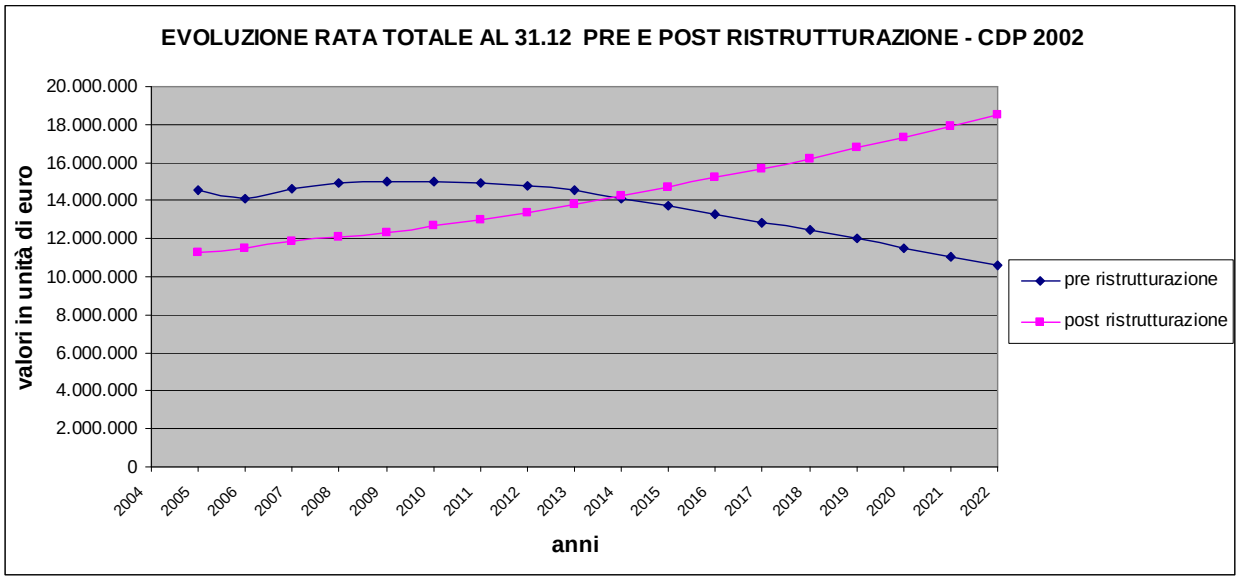
TABELLA 15 -DR/PIANO AMMORTAMENTO PRE E POST RISTRUTTURAZIONE CDP 2002

CDP 2002 piano d'ammortamento pre ristrutturazione				
Data	Debito residuo	Rata capitale	Rata Interesse	Rata totale
31-dic-2004	371.849.400			
30-giu-2005	361.520.250	10.329.150	4.423.978	14.753.128
31-dic-2005	351.191.100	10.329.150	4.215.629	14.544.779
30-giu-2006	340.861.950	10.329.150	3.787.569	14.116.719
31-dic-2006	330.532.800	10.329.150	3.810.480	14.139.630
30-giu-2007	320.203.650	10.329.150	4.044.709	14.373.859
31-dic-2007	309.874.500	10.329.150	4.321.730	14.650.880
30-giu-2008	299.545.350	10.329.150	4.439.319	14.768.469
31-dic-2008	289.216.200	10.329.150	4.620.721	14.949.871
30-giu-2009	278.887.050	10.329.150	4.601.229	14.930.379
31-dic-2009	268.557.900	10.329.150	4.704.478	15.033.628
30-giu-2010	258.228.750	10.329.150	4.634.180	14.963.330
31-dic-2010	247.899.600	10.329.150	4.698.295	15.027.445
30-giu-2011	237.570.450	10.329.150	4.587.494	14.916.644
31-dic-2011	227.241.300	10.329.150	4.571.069	14.900.219
30-giu-2012	216.912.150	10.329.150	4.468.775	14.797.925
31-dic-2012	206.583.000	10.329.150	4.451.556	14.780.706
30-giu-2013	196.253.850	10.329.150	4.195.596	14.524.746
31-dic-2013	185.924.700	10.329.150	4.205.955	14.535.105
30-giu-2014	175.595.550	10.329.150	3.931.719	14.260.869
31-dic-2014	165.266.400	10.329.150	3.800.993	14.130.143
30-giu-2015	154.937.250	10.329.150	3.545.794	13.874.944
31-dic-2015	144.608.100	10.329.150	3.402.774	13.731.924
30-giu-2016	134.278.950	10.329.150	3.165.002	13.494.152
31-dic-2016	123.949.800	10.329.150	2.971.160	13.300.310
30-giu-2017	113.620.650	10.329.150	2.734.891	13.064.041
31-dic-2017	103.291.500	10.329.150	2.513.262	12.842.412
30-giu-2018	92.962.350	10.329.150	2.294.810	12.623.960
31-dic-2018	82.633.200	10.329.150	2.106.755	12.435.905
30-giu-2019	72.304.050	10.329.150	1.815.559	12.144.709
31-dic-2019	61.974.900	10.329.150	1.652.027	11.981.177
30-giu-2020	51.645.750	10.329.150	1.384.795	11.713.945
31-dic-2020	41.316.600	10.329.150	1.167.015	11.496.165
30-giu-2021	30.987.450	10.329.150	921.363	11.250.513
31-dic-2021	20.658.300	10.329.150	704.217	11.033.367
30-giu-2022	10.329.150	10.329.150	462.306	10.791.456
31-dic-2022	0	10.329.150	233.752	10.562.902

CDP 2002 piano d'ammortamento post ristrutturazione				
Data	Debito residuo	Rata capitale	Rata Interesse	Rata totale
31-dic-2004	371.849.400			
30-giu-2005	363.193.711	8.655.689	2.487.672	11.143.362
31-dic-2005	354.404.146	8.789.564	2.469.717	11.259.281
30-giu-2006	345.927.702	8.476.445	2.897.254	11.373.699
31-dic-2006	337.716.977	8.210.724	3.266.336	11.477.060
30-giu-2007	330.202.682	7.514.296	4.116.770	11.631.066
31-dic-2007	322.540.347	7.662.334	4.166.718	11.829.052
30-giu-2008	315.385.381	7.154.967	4.789.724	11.944.691
31-dic-2008	308.008.169	7.377.211	4.683.473	12.060.684
30-giu-2009	301.154.092	6.854.077	5.343.942	12.198.019
31-dic-2009	294.038.319	7.115.773	5.225.023	12.340.797
30-giu-2010	287.385.096	6.653.223	5.836.661	12.489.884
31-dic-2010	280.437.675	6.947.420	5.704.594	12.652.014
30-giu-2011	273.815.541	6.622.135	6.197.673	12.819.807
31-dic-2011	266.866.200	6.949.341	6.051.323	13.000.665
30-giu-2012	259.543.472	7.322.728	5.864.978	13.187.705
31-dic-2012	251.957.009	7.586.463	5.799.643	13.386.106
30-giu-2013	243.875.190	8.081.820	5.506.380	13.588.200
31-dic-2013	235.552.028	8.323.162	5.479.469	13.802.631
30-giu-2014	226.738.704	8.813.324	5.205.700	14.019.024
31-dic-2014	217.504.326	9.234.378	5.010.925	14.245.303
30-giu-2015	207.838.946	9.665.380	4.806.846	14.472.226
31-dic-2015	197.722.457	10.116.489	4.593.241	14.709.730
30-giu-2016	187.142.466	10.579.991	4.369.666	14.949.658
31-dic-2016	176.080.102	11.062.365	4.135.848	15.198.213
30-giu-2017	164.525.549	11.554.552	3.891.370	15.445.923
31-dic-2017	152.437.507	12.088.042	3.615.815	15.703.857
30-giu-2018	139.844.705	12.592.802	3.368.869	15.961.671
31-dic-2018	126.739.482	13.105.223	3.124.908	16.230.131
30-giu-2019	113.011.803	13.727.679	2.769.821	16.497.500
31-dic-2019	98.776.067	14.235.736	2.539.187	16.774.923
30-giu-2020	83.906.825	14.869.242	2.182.951	17.052.193
31-dic-2020	68.423.100	15.483.725	1.854.341	17.338.066
30-giu-2021	52.312.042	16.111.057	1.512.151	17.623.208
31-dic-2021	35.548.470	16.763.572	1.156.096	17.919.669
30-giu-2022	18.119.620	17.428.850	785.621	18.214.471
31-dic-2022	0	18.119.620	400.444	18.520.063

Fonte: Regione siciliana (Assessorato regionale dell'Economia)

GRAFICO 5 - EVOLUZIONE RATA TOTALE AL 31.12 PRE E POST RISTRUTTURAZIONE – CDP 2002



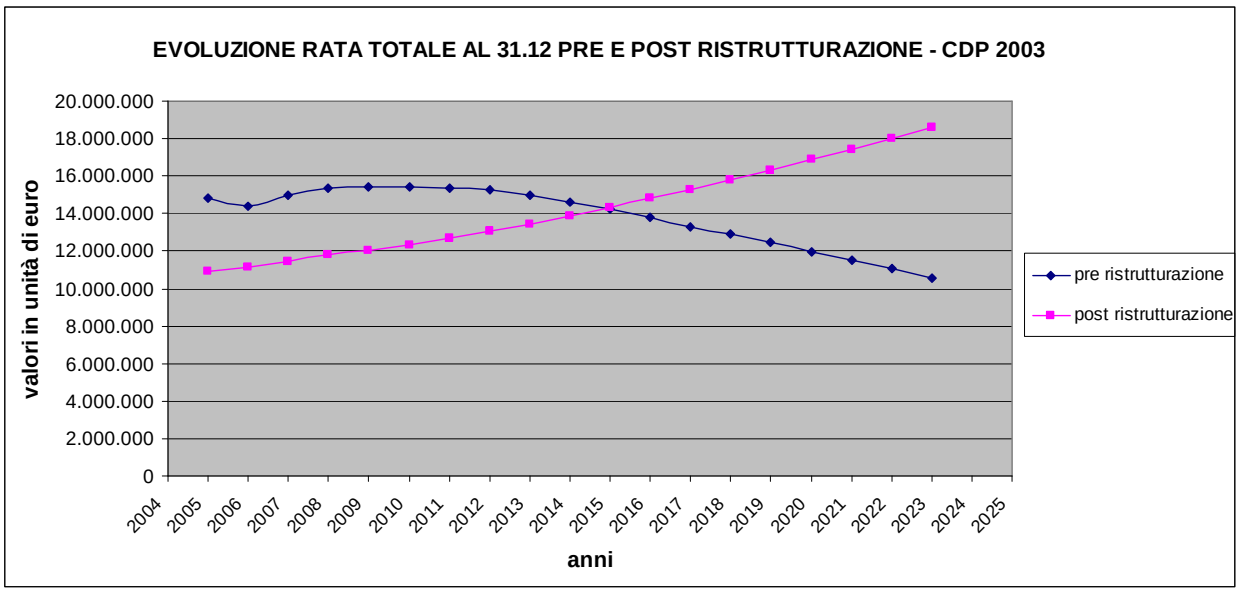
Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana

TABELLA 16 - PIANO AMMORTAMENTO PRE E POST RISTRUTTURAZIONE CDP 2003

CDP 2003 piano d'ammortamento pre ristrutturazione					CDP 2003 piano d'ammortamento post ristrutturazione				
Data	Debito residuo	Rata capitale	Rata Interesse	Rata totale	Data	Debito residuo	Rata capitale	Rata Interesse	Rata totale
31-dic-2004	392507700				31-dic-2004	392.507.700			
30-giu-2005	382178550	10.329.150	4.728.957	15.058.107	30-giu-2005	385.136.298	7.371.402	3.491.018	10.862.420
31-dic-2005	371849400	10.329.150	4.514.804	14.843.954	31-dic-2005	377.348.938	7.787.360	3.169.568	10.956.928
30-giu-2006	361520250	10.329.150	4.066.765	14.395.915	30-giu-2006	369.431.284	7.917.654	3.146.274	11.063.928
31-dic-2006	351191100	10.329.150	4.096.248	14.425.398	31-dic-2006	361.600.508	7.830.776	3.346.147	11.176.923
30-giu-2007	340861950	10.329.150	4.350.768	14.679.918	30-giu-2007	354.009.311	7.591.197	3.708.450	11.299.647
31-dic-2007	330532800	10.329.150	4.653.101	14.982.251	31-dic-2007	346.675.768	7.333.543	4.117.910	11.451.453
30-giu-2008	320203650	10.329.150	4.785.405	15.114.555	30-giu-2008	339.353.591	7.322.177	4.343.603	11.665.780
31-dic-2008	309874500	10.329.150	4.988.489	15.317.639	31-dic-2008	332.185.704	7.167.887	4.609.901	11.777.788
30-giu-2009	299545350	10.329.150	4.976.628	15.305.778	30-giu-2009	325.114.412	7.071.292	4.839.301	11.910.593
31-dic-2009	289216200	10.329.150	5.098.889	15.428.039	31-dic-2009	318.106.970	7.007.442	5.041.229	12.048.671
30-giu-2010	278887050	10.329.150	5.034.279	15.363.429	30-giu-2010	310.973.993	7.132.977	5.059.880	12.192.857
31-dic-2010	268557900	10.329.150	5.116.921	15.446.071	31-dic-2010	303.857.717	7.116.276	5.233.461	12.349.737
30-giu-2011	258228750	10.329.150	5.010.293	15.339.443	30-giu-2011	296.552.360	7.305.357	5.206.727	12.512.084
31-dic-2011	247899600	10.329.150	5.007.933	15.337.083	31-dic-2011	289.160.206	7.392.154	5.294.986	12.687.140
30-giu-2012	237570450	10.329.150	4.912.625	15.241.775	30-giu-2012	281.576.662	7.583.544	5.284.633	12.868.177
31-dic-2012	227241300	10.329.150	4.912.140	15.241.290	31-dic-2012	273.901.034	7.675.628	5.384.613	13.060.241
30-giu-2013	216912150	10.329.150	4.649.053	14.978.203	30-giu-2013	265.822.454	8.078.580	5.177.278	13.255.858
31-dic-2013	206583000	10.329.150	4.682.308	15.011.458	31-dic-2013	257.672.341	8.150.113	5.313.328	13.463.441
30-giu-2014	196253850	10.329.150	4.399.736	14.728.886	30-giu-2014	249.074.879	8.597.462	5.075.422	13.672.884
31-dic-2014	185924700	10.329.150	4.278.262	14.607.412	31-dic-2014	240.208.580	8.866.299	5.025.601	13.891.900
30-giu-2015	175595550	10.329.150	4.017.062	14.346.212	30-giu-2015	230.901.606	9.306.974	4.804.505	14.111.479
31-dic-2015	165266400	10.329.150	3.883.402	14.212.552	31-dic-2015	221.292.712	9.608.894	4.732.410	14.341.304
30-giu-2016	154937250	10.329.150	3.642.211	13.971.361	30-giu-2016	211.239.705	10.053.007	4.520.415	14.573.422
31-dic-2016	144608100	10.329.150	3.451.890	13.781.040	31-dic-2016	200.786.881	10.452.824	4.361.050	14.813.874
30-giu-2017	134278950	10.329.150	3.212.639	13.541.789	30-giu-2017	189.866.010	10.920.871	4.132.556	15.053.427
31-dic-2017	123949800	10.329.150	2.990.585	13.319.735	31-dic-2017	178.483.835	11.382.175	3.920.689	15.302.864
30-giu-2018	113620650	10.329.150	2.772.572	13.101.722	30-giu-2018	166.634.757	11.849.078	3.703.023	15.552.101
31-dic-2018	103291500	10.329.150	2.592.440	12.921.590	31-dic-2018	154.349.699	12.285.058	3.526.567	15.811.625
30-giu-2019	92962350	10.329.150	2.284.856	12.614.006	30-giu-2019	141.445.298	12.904.401	3.165.600	16.070.001
31-dic-2019	82633200	10.329.150	2.138.443	12.467.593	31-dic-2019	128.124.600	13.320.698	3.017.378	16.338.076
30-giu-2020	72304050	10.329.150	1.858.925	12.188.075	30-giu-2020	114.190.305	13.934.295	2.671.616	16.605.911
31-dic-2020	61974900	10.329.150	1.644.908	11.974.058	31-dic-2020	99.719.198	14.471.107	2.410.920	16.882.027
30-giu-2021	51645750	10.329.150	1.391.392	11.720.542	30-giu-2021	84.639.935	15.079.263	2.078.064	17.157.327
31-dic-2021	41316600	10.329.150	1.181.613	11.510.763	31-dic-2021	68.993.845	15.646.090	1.797.454	17.443.544
30-giu-2022	30987450	10.329.150	930.843	11.259.993	30-giu-2022	52.708.254	16.285.591	1.442.450	17.728.041
31-dic-2022	20658300	10.329.150	705.981	11.035.131	31-dic-2022	35.799.280	16.908.974	1.113.953	18.022.927
30-giu-2023	10329150	10.329.150	467.429	10.796.579	30-giu-2023	18.235.415	17.563.865	751.230	18.315.095
31-dic-2023	0	10.329.150	233.192	10.562.342	31-dic-2023	0	18.235.415	381.572	18.616.987

Fonte: Regione siciliana (Assessorato regionale dell'economia)

GRAFICO 6 - EVOLUZIONE RATA TOTALE AL 31.12 PRE E POST RISTRUTTURAZIONE - CDP 2003



Fonte: elaborazione Corte dei conti, Sezione del controllo per la Regione siciliana

Per la risoluzione delle menzionate problematiche è stata adottata un'apposita norma contenuta nella legge di stabilità regionale per il 2013[19], che consente la razionalizzazione dei mutui e dei prestiti della Regione e la dismissione dei contratti derivati[20].

Con riferimento al calcolo del *mark to market*[21] dei suddetti derivati, eseguito a tre diverse date (30 giugno 2013, 31 dicembre 2013 e 30 aprile 2014), il prospetto che segue riporta esclusivamente valori di segno negativo[22]. Tale circostanza evidenzia una criticità che, collegata anche all'utilizzo dei flussi positivi realizzati nei primi esercizi senza una specifica destinazione (e quindi verosimilmente impiegati anche per la spesa corrente)[23] rende necessario prevenire possibili dannose ricadute sulle finanze regionali.

Al riguardo, va segnalato che, nonostante i ripetuti rilievi di queste Sezioni riunite, la Regione non ha predisposto un fondo di riserva finalizzato a limitare l'impatto degli esborsi futuri per i flussi differenziali negativi e dei *mark to market* di segno ripetutamente negativo. La Regione si è limitata a prevedere in bilancio (al capitolo 214907) la copertura dei flussi per la sola quota di competenza dell'esercizio cui il bilancio si riferisce, senza prevedere la copertura totale del valore negativo di tutti i *mark to market* dei derivati.

19 Art. 3 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9.

20 Art. 3 Razionalizzazione mutui e prestiti della Regione.

1. Al fine di razionalizzare e rimodulare il profilo di ammortamento dei mutui e prestiti della Regione, anche attraverso un'eventuale revisione entro il limite massimo di cinque anni dei rispettivi piani di ammortamento, ivi compresa la riduzione della durata, l'Assessore regionale per l'economia è autorizzato ad attivare gli opportuni strumenti finanziari nonché la dismissione dei contratti derivati in essere, in osservanza dell'articolo 41 della legge n. 448 del 2001.

2. Le eventuali entrate derivanti dalla dismissione dei contratti derivati di cui al comma 1 sono destinate a copertura degli eventuali oneri discendenti dalla dismissione dei medesimi contratti derivati in essere e/o alla riduzione del debito.

3. Le somme stanziate nel bilancio della Regione destinate al pagamento degli accantonamenti di quote capitale per la costituzione di fondi occorrenti per il rimborso di prestiti "bullet", possono essere utilizzate per l'eventuale estinzione anticipata di quote delle stesse obbligazioni, ove finanziariamente conveniente, nel rispetto delle quote di accantonamento necessarie all'estinzione del debito a scadenza.

4. Il Ragioniere generale della Regione è autorizzato ad apportare le variazioni al bilancio di previsione della Regione connesse all'attuazione dei commi precedenti.

5. L'Assessore regionale per l'economia, entro dieci giorni dalla definizione delle procedure di cui al presente articolo, riferisce alla competente commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana sulla stipula dei relativi contratti e sui risultati conseguiti dalla Regione.

21 Si tratta del costo della risoluzione anticipata di un contratto di swap.

22 Va al riguardo precisato che il dato positivo concernente lo swap sul prestito obbligazionario "Pirandello" si riferisce al sinking fund finalizzato a coprire gli oneri del rimborso a scadenza, in unica soluzione, dell'importo nominale delle obbligazioni emesse dalla Regione siciliana.

23 L'utilizzo dei flussi finanziari positivi realizzati nel 2012 a valere sul Bond Pirandello è stato contabilizzato in entrata e non ha avuto una destinazione specifica concorrendo al miglioramento del risultato di esercizio.

TABELLA 17 - MARK TO MARKET DEI DERIVATI

Operazione sottostante	Controparte SWAP	30/06/2013	31/12/2013	31/03/2014
Mutuo CDP scadenza 2021	Nomura	-120.112.915,00	-115.416.270,00	-117.017.490,00
Mutuo CDP scadenza 2022	BNL	-35.311.883,61	-34.215.086,44	-35.862.721,47
	Merrill Lynch	-73.352.086,00	-70.570.604,00	-73.770.643,00
	Totale 2022	-108.663.969,61	-104.785.690,44	-109.633.364,47
Mutuo CDP scadenza 2023	Deutsche	-45.870.555,32	-44.530.148,82	-46.999.220,07
	RBS (chiuso il 05.04.2013)	0,00	0,00	0,00
	UniCredit	-34.241.731,89	-35.157.082,39	-37.084.040,71
	Totale 2023	-80.112.287,21	-79.687.231,21	-84.083.260,78
Bond Pirandello	RBS (chiuso il 05.04.2013)	0,00	0,00	0,00

Fonte: Regione siciliana (Assessorato regionale dell'economia)

In ordine alla mancata adozione dei correttivi proposti, l'Amministrazione regionale ha precisato che i contratti *swap* rappresentano, per loro natura, uno strumento di garanzia dal rischio di un probabile rialzo dei tassi, trattandosi di tipiche operazioni di copertura, e che una ulteriore misura di protezione è costituita dall'avere contrattato con sei differenti istituti di credito al fine di diversificare il rischio di controparte. Inoltre, la Regione ha fatto presente che l'impatto finanziario negativo determinato dai derivati è stato controbilanciato dal minore esborso, a titolo di interessi, sulle rate dei mutui costituenti le operazioni sottostanti.

Le osservazioni sopra svolte non consentono, tuttavia, di superare i profili critici già ripetutamente segnalati da queste Sezioni riunite in occasione dei precedenti giudizi di parificazione. Va, infatti, considerato che la tutela del pubblico erario impone misure prudenziali ulteriori rispetto a quelle ordinariamente adottate dagli operatori privati.

Come è stato anche recentemente ribadito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 70/2012, le operazioni in derivati presentano ampi profili di spiccata aleatorietà, in grado di pregiudicare il complesso delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili dagli enti stessi per il raggiungimento di finalità di generale interesse per la collettività[24]. Le peculiari caratteristiche di tali strumenti impongono, pertanto, nelle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, specifiche

[24] In questo senso si era anche espressa con la sentenza n. 52/2010.

cautele da adottarsi non soltanto nel momento dell'accesso al relativo mercato mobiliare, ma anche nel corso della gestione e della rinegoziazione dei predetti contratti.

In tale contesto, appare essenziale che l'Amministrazione regionale provveda a dotarsi di precise ed aggiornate informazioni sulla storia, sullo stato e sugli sviluppi (anche in termini prospettici) di tali tipologie negoziali, al fine di prevenire e ridurre gli effetti negativi, di carattere pluriennale, che le predette operazioni sono suscettibili di produrre alla finanza regionale. Tenuto conto delle facoltà previste dall'art. 3 della legge regionale n. 9 del 2013, in precedenza riportata, ad avviso di queste Sezioni riunite, si rende non più procrastinabile l'assunzione di iniziative volte a contenere i rischi di una perdurante esposizione debitoria collegata alla stipulazione di contratti di finanza derivata.

CAPITOLO X

LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

***SOMMARIO**: 1. La programmazione comunitaria 2007-2013. – 2. Il Programma operativo FESR. – 3. Il Programma operativo FSE - 4. Il Programma di Sviluppo Rurale ed il FEASR – 5. Il Fondo Europeo della Pesca*

1. La programmazione comunitaria 2007/2013.

Già nella relazione sul precedente esercizio finanziario, queste Sezioni riunite avevano posto in evidenza come, al fine di porre rimedio alle notevoli difficoltà attuative dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 ed alla luce di un maggiore rafforzamento del ruolo di coordinamento del livello centrale sulla gestione dei Fondi europei, il Governo Nazionale avesse avviato, d'intesa con la Commissione Europea, l'azione per accelerare l'attuazione dei Programmi Operativi sulla base di quanto stabilito dalla Delibera CIPE n. 1/2011 e concordato nel Comitato Nazionale del Quadro Strategico Nazionale da tutte le Regioni e dalle Amministrazioni centrali interessate.

Allo scopo di consolidare e completare questo percorso, il Governo italiano ha adottato il Piano di Azione per la Coesione (in seguito, PAC), al fine di recuperare i ritardi accumulati nell'uso dei fondi strutturali 2007-2013 e rafforzare l'efficacia degli interventi attraverso una forte concentrazione delle risorse su specifiche priorità.

Il PAC trova la sua ragion d'essere in due convergenti motivazioni. La prima intende "mettere in sicurezza" interventi precedentemente allocati nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013 e considerati "a rischio" a motivo della tempistica relativa ai singoli Programmi Operativi (in seguito PO). La seconda, invece, mira ad avviare azioni ed interventi potenzialmente allocabili all'interno della nuova programmazione 2014/2020.

Il Piano nasce da un accordo Stato-Regioni-UE che prevede il "ridimensionamento" finanziario dei PP. OO. dell'attuale periodo di programmazione attraverso la riduzione della percentuale di cofinanziamento nazionale, assicurata principalmente dal Fondo di rotazione *ex* art. 5 della legge n. 183 del 16 aprile 1987[1]. Le risorse così rese disponibili, comunque soggette al vincolo di

[1] "Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari". Sono risorse provenienti da una riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013, e che, in base all'art. 23, comma 4, della legge di stabilità del 2012 (l. n. 183 del 2011), sono confluite in un fondo di rotazione destinato alla realizzazione di interventi di sviluppo socio-economico concordati tra le Autorità italiane e la Commissione europea. Il Ministero dello Sviluppo Economico è l'Autorità di Gestione del PAC.

destinazione territoriale, sono state allocate in Sicilia, per il finanziamento delle attuali tre fasi del PAC:

1. Piano di Azione e Coesione per il miglioramento dei servizi pubblici collettivi al sud (PAC I), con risorse nazionali provenienti dalla prima rimodulazione finanziaria del PO Fondo Europeo Sviluppo Regionale (in seguito FESR) 2007-2013;

2. "Piano Giovani" (PAC II), con risorse derivanti dalla rimodulazione del tasso di cofinanziamento nazionale del PO Fondo Sociale Europeo 2007-2013;

3. Salvaguardia, Nuove Azioni e Misure Anticicliche (PAC III) con risorse rinvenienti da una seconda rimodulazione del PO FESR.

Si tratta, in sostanza, di un'operazione di riprogrammazione che ha riguardato gli interventi dei fondi strutturali comunitari 2007-2013, in particolare quelli delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Esso si fonda su quattro principi:

- concentrazione su tematiche di interesse strategico nazionale;
- confronto tecnico fra Governo e Regioni, con incontri collegiali e bilaterali periodici;
- definizione di risultati obiettivo in termini di miglioramento della qualità di vita dei cittadini;
- "cooperazione rafforzata" con la Commissione Europea.

Per ogni priorità individuata dal Piano vengono definiti i risultati attesi dalla realizzazione degli interventi pianificati, a favore dei quali vengono allocate e concentrate le risorse derivanti dalla revisione dei programmi cofinanziati, ovvero dalla riduzione mirata del cofinanziamento statale.

A seguito dell'adesione della Regione siciliana al PAC III[2], la dotazione finanziaria del PO Sicilia FESR è pari a 4.359.736.734 euro, con un tasso di cofinanziamento comunitario pari al 75 per cento.

In data 16 dicembre 2013 è stata avviata la procedura di consultazione scritta del Comitato di Sorveglianza per l'approvazione delle proposte di revisione di lieve entità del PO assentite dalla Giunta regionale con deliberazione n. 398 del 12 dicembre 2013.

Conclusa favorevolmente tale procedura, il PO FESR Sicilia 2007/2013 revisionato, in data 16 gennaio 2014, è stato notificato alla CE per l'emissione della Decisione di approvazione ed adozione.

[2] La Regione siciliana, tra quelle dell'Obiettivo Convergenza, in considerazione delle criticità che interessavano l'attuazione del Programma Operativo, ha aderito al PAC con la sottoscrizione, il 15 dicembre 2011, di un accordo tra il Ministro della Coesione Territoriale e il Presidente della Regione. Il PAC III è stato adottato dalla Regione siciliana con delibere di Giunta regionale n. 286 del 7 agosto 2013, n. 306 del 12 settembre 2013 e n. 361 del 28 ottobre 2013.

Per quanto riguarda il PO FSE, nel corso del 2013, l'Autorità di Gestione (AdG), impegnata nell'ultima fase della programmazione comunitaria, ha coordinato la gestione e l'attuazione del "Piano Straordinario per il lavoro in Sicilia: Opportunità Giovani" (Piano Giovani) e ha curato l'avvio del processo programmatorio del ciclo 2014-2020.

Per quanto concerne il Piano Giovani, nel primo semestre 2013, l'AdG, in collaborazione con le Amministrazioni centrali[3] e la CE, ha posto attenzione alle modalità di attuazione del Piano mettendo a punto, in occasione della prima riunione del competente Comitato di Direzione del 22 aprile 2013, il relativo modello di *governance*[4]. Nel secondo semestre 2013, si è proceduto all'individuazione delle modalità di attuazione del Piano e, in occasione del secondo Comitato di Direzione del 27 novembre 2013, è stato definito il percorso di rimodulazione del Piano al fine di conformare gli interventi/azioni previsti alle esigenze funzionali ed occupazionali del contesto regionale.

Tale rimodulazione risponde all'esigenza di rendere più efficiente la programmazione e più rilevante l'impatto strategico degli interventi, concentrati in poche azioni in linea con le scelte strategiche di politica regionale e in coerenza con le priorità europee.

Nell'ambito della futura programmazione 2014-2020, l'AdG ha avviato, durante il 2013, un percorso interlocutorio e di concertazione con le Amministrazioni centrali e regionali al fine di procedere all'analisi e all'elaborazione dei relativi documenti. In particolare, nel primo semestre 2013, l'Amministrazione è stata impegnata nell'analisi delle azioni da intraprendere ai fini della verifica dei presupposti, relativi agli obiettivi tematici sull'occupazione, sull'inclusione sociale, sull'istruzione e sulla capacità amministrativa.

Nel secondo semestre 2013, è proseguita l'azione di riflessione comune tra le Amministrazioni responsabili dei Fondi FESR, FSE e FEASR e, in particolare, l'interlocuzione con il Dipartimento regionale per la Programmazione della Regione siciliana finalizzata all'elaborazione dei documenti congiunti FESR-FSE relativi alle priorità della programmazione 2014-2020 e al percorso dei costruzione dei relativi documenti.

Queste Sezioni riunite non possono, però, non responsabilmente rilevare che, malgrado l'accelerazione nelle procedure di spesa degli ultimi anni, non si è colmato il ritardo iniziale: infatti, ad appena diciotto mesi dalla fine dell'attuale periodo di programmazione, a fronte di un contributo finanziario su tutti i programmi (FESR, FSE e PSR) di 8.164.431.264 euro, sono stati certificati

[3] Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico.
[4] Approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 189 del 29 maggio 2013.

appena 3.911.114.546 euro, cifra che corrisponde ad appena il 47,90 per cento della dotazione finanziaria.

2. Il programma operativo Fondo Europeo Sviluppo Regionale

L'obiettivo globale del PO FESR[5] è quello di innalzare e stabilizzare il tasso di crescita medio dell'economia regionale, attraverso il rafforzamento dei fattori di attrattività di contesto e di competitività di sistema delle attività produttive, in un quadro di sostenibilità ambientale e territoriale nonché di coesione sociale.

La tabella che segue rappresenta l'attuale dotazione del FESR, in seguito alle manovre di riprogrammazione di cui si è riferito in premessa.

Tabella 1. Modifiche finanziarie intervenute sul PO FESR 2007/2013 distinte per asse

Asse	Dotazione iniziale C(2007) 4249 - 07/09/2007	% sul totale POR	Dotazione intermedia PAC I C/2012 8405 - 15/11/2012	% sul totale POR	Dotazione Attuale PAC III C(2013) 4224 - 05/07/2013	% sul totale POR
01 - Reti e collegamenti per la mobilità	1.438.713.120	22,00%	1.363.811.926	22,58%	1.075.117.306	24,66%
02 - Uso efficiente delle risorse naturali	1.602.203.250	24,50%	1.406.512.822	23,29%	900.613.258	20,66%
03 - Valorizzazione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico - ambientali per l'attrattività turistica e lo sviluppo	1.471.411.148	22,50%	1.116.909.212	18,49%	794.975.161	18,23%
04 – Diffusione della ricerca, dell'innovazione e della società dell'informazione	326.980.256	5,00%	440.159.832	7,29%	374.977.843	8,60%
05 – Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali	850.148.664	13,00%	633.824.088	10,49%	470.714.923	10,80%
06 - Sviluppo urbano sostenibile	719.356.560	11,00%	999.095.118	16,54%	684.039.659	15,69%
07 - Governance, capacità istituzionali e assistenza tecnica	130.792.102	2,00%	79.292.102	1,31%	59.298.584	1,36%
Totale	**6.539.605.100**	**100,00%**	**6.039.605.100**	**100,00%**	**4.359.736.734**	**100,00%**

Fonte: Autorità di Gestione PO FESR 2007/2013

Con la riduzione del cofinanziamento nazionale del POR a favore del PAC, sono state programmate:

[5] Adottato con Decisione della Commissione europea C(2007)4249 del 7 settembre 2007.

a) misure anticicliche, per un importo di 428.000.000 euro;

b) nuove azioni regionali, per un importo di 417.000.000 euro;

c) piano di salvaguardia, per un importo di 834.868.366 euro relativo a progetti avviati sul PO FESR Sicilia 2007/2013, per i quali non vi è certezza di completamento entro il 31 dicembre 2015.

Nel Comitato di Sorveglianza di giugno 2013, sono stati diffusi i dati di avanzamento del PO che registrava una spesa del 27 per cento sul totale della dotazione finanziaria a soli 30 mesi dalla data di chiusura del Programma e a distanza di 66 mesi dal suo avvio.

Nei successivi incontri bilaterali del 3, 4 e 5 luglio, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) e l'AdG hanno stimato un rischio di circa 1 miliardo di euro a fronte di un potenziale *overbooking* di 1 miliardo.

Pertanto, nel corso del mese di luglio 2013, l'AdG ha avviato un'intensa attività di confronto con i Dipartimenti responsabili dell'attuazione, orientata a:

a) individuare, quantificare e qualificare le procedure con *overbooking*;

b) accertarne le possibili fonti di copertura.

L'attività di ricognizione si è conclusa[6], euro con il finanziamento attraverso il Piano di Salvaguardia di progetti in *overbooking* che si potranno concludere entro il 31 dicembre 2015 e mettendo in sicurezza sul PO ulteriori 48 milioni di euro[7].

Nel corso dei mesi di settembre e ottobre, è proseguita la "*due diligence*"[8] sul Programma. Sono stati registrati gli avanzamenti procedurali e finanziari ed è stata condotta un'attività di autovalutazione del rischio per ogni singola procedura attivata.

Questa costante attività di monitoraggio e controllo ha consentito all'Autorità di Certificazione (AdC) del PO Sicilia 2007/2013 di certificare, il 31 ottobre 2013, una spesa complessiva di 1.479.086.774 euro, pari al 34 per cento del costo totale del Programma, superando di 226.408.785 euro il target nazionale di ottobre.

Per raggiungere il target nazionale di dicembre 2013, restavano da certificare 149.433.402 euro, mentre il target comunitario era stato già ampiamente superato.

A fronte della sopra evidenziata consistente rimodulazione del PO FESR, è comunque emersa l'attualità dell'impostazione strategica dello stesso, le cui priorità sono rimaste sostanzialmente immutate.

[6] Delibera di Giunta regionale n.280/2013 del 7 agosto 2013, "Iniziative di Accelerazione della Spesa – Prima fase".

[7] Sono stati destinati 23 milioni di euro al Dipartimento Finanze per il Fondo di Garanzia del MISE, attraverso l'assegnazione delle risorse riprogrammate dell'Asse 5 del POR, e 25 milioni di euro all'incremento dell'obiettivo operativo 2.3.1 di competenza del Dipartimento Protezione Civile, attraverso l'utilizzo di risorse riprogrammate dall'Asse 2 del POR.

[8] In finanza la *due diligence* indica quell'insieme di attività svolte per giungere ad una valutazione finale, analizzando lo stato dell'azienda, compresi i rischi di eventuale fallimento dell'operazione e delle sue potenzialità future.

Il numero delle operazioni imputate al PO FESR Sicilia 2007-2013, al 31 dicembre 2013, è pari n. 6412 con un aumento rispetto all'anno 2012 di n. 759 operazioni, che corrisponde ad un incremento del 13,43 per cento.

Di seguito, si riporta la tabella dei progetti imputati al 2013, distinti per Asse, contenente anche le variazioni, in numero e percentuale, registrate tra il 2012 e il 2013.

Tabella 2. Variazioni 2012/2013

N. Progetti imputati al PO FESR Sicilia 2007-2013				
N. Progetti				
Asse/Linea Intervento	2012	2013	Variazione	Variazione %
01 - Reti e collegamenti per la mobilità	82	126	44	53,66
02 - Uso efficiente delle risorse naturali	191	222	31	16,23
03 - Valorizzazione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico -ambientali per l'attrattività turistica e lo sviluppo	258	314	56	21,71
04 – Diffusione della ricerca, dell'innovazione e della società dell'informazione	2921	2885	-36	-1,23
05 – Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali	1996	2547	551	27,61
06 - Sviluppo urbano sostenibile	117	211	94	80,34
07 - Governance, capacità istituzionali e assistenza tecnica	88	107	19	21,59
TOTALE	**5653**	**6412**	**759**	**13,43**

Fonte: A.d.G. PO FESR da BDU

I dati della tabella dimostrano come gli assi che hanno sostenuto maggiormente la crescita del PO sono l'Asse 1 (reti e collegamenti per la mobilità) e l'Asse 6 (Sviluppo urbano sostenibile).

Sull'Asse 1 si concentrano i grandi progetti[9] per la mobilità afferenti la rete viaria primaria e secondaria, l'adeguamento ed il potenziamento delle vie di fuga nelle aree ad elevato rischio geologico, la realizzazione delle elisuperfici ed i sistemi di ITS (*Intelligent Transport System*) per l'ottimizzazione del trasporto delle merci e delle persone. Questi incidono per una percentuale consistente (circa 1 miliardo e 700 milioni di euro) e riguardano opere, in quasi tutti i casi, in fase di avanzata e concreta attuazione, di grande visibilità e di forte impatto infrastrutturale e strutturale sulla società e sul territorio della Sicilia. Questi interventi, inoltre, essendo di considerevole portata finanziaria, assicurano quella funzione di "massa critica" che i Fondi Strutturali devono necessariamente mantenere per l'effettiva incisività della loro azione. Infatti, una delle criticità più ricorrenti nei Programmi Operativi consiste nella frammentarietà e nella dispersività degli interventi.

L'altro Asse che registra una elevata percentuale di avanzamento tra il 2012 ed il 2013 (80,34 per cento), è l'Asse 6, sul quale vengono imputati, tra gli altri, i progetti afferenti gli interventi di riqualificazione urbana, il potenziamento dei poli sanitari e l'adozione di tecnologie avanzate per la qualificazione dei servizi, gli interventi a difesa del suolo in ambito urbano e l'adozione di tecnologie per il risparmio energetico e per la produzione di energia da fonti rinnovabili, interventi di completamento, ristrutturazione e riqualificazione di asili nido comunali.

Nel corso del 2013, si rileva un considerevole avanzamento della spesa che ha consentito la certificazione di 1.639.861.839 euro, con un aumento del 44,65 per cento rispetto all'omologo dato del 2012 (1.133.687.135 euro).

Avanzamento, in parte dovuto anche alla manovra di accelerazione di agosto 2013 che, attraverso l'utilizzazione del piano di salvaguardia, ha consentito: la copertura anticipata degli *overbooking* relativi a interventi realizzabili entro il 31 dicembre 2015 (300,6 milioni di euro); la riprogrammazione delle risorse (89,5 milioni di euro) destinate agli aiuti per la ricettività delle Isole Pelagie, delle zone alluvionate e per lo scorrimento della graduatoria della ricettività turistica; la riprogrammazione nel PO (48 milioni di euro) per gli interventi di protezione civile e per la

[9] I Grandi Progetti concentrano operazioni e spesa per circa il 40% del valore del PO FESR Sicilia 2007-2013 e riguardano le seguenti tematiche:

- Interventi sulla rete ferroviaria: Raddoppio ferroviario di Palermo-Carini e tratta urbana Oreto-Notarbartolo; Velocizzazione della linea Palermo-Agrigento;
- Interventi sul TPL (Trasporto Pubblico Locale): Chiusura dell'anello ferroviario di Palermo; Prolungamento della Circumetnea; costruzione delle tre linee tranviarie di Palermo;
- Interventi nel settore stradale: Autostrada Siracusa-Gela 6° e 7° lotto; Adeguamento a quattro corsie della SS 640 Agrigento-Caltanissetta;
- Interventi nel settore della logistica: Interporto di Termini Imerese;
- Progetti nel settore idrico: Rifacimento acquedotto Gela-Aragona; Rifacimento acquedotto Montescuro Ovest;
- Progetti nel settore sanitario: Centro di Protonterapia presso l'A.O. Cannizzaro di Catania;
- Progetto nel settore dell'informazione: Potenziamento della banda larga in Sicilia.

costituzione della Sezione speciale Regione siciliana nell'ambito del Fondo Centrale di Garanzia delle Piccole e Medie Imprese (PMI) .

La tabella che segue riporta le *performances* di spesa dei Dipartimenti regionali per l'anno 2013.

Tabella 3.

Stato di attuazione del PO FESR Sicilia al 31/12/2013 per Dipartimento					
Dipartimenti	**Dotazione Programma dec. C(2013)4224**	**Impegni giuridicamente vincolanti al 31/12/2013**		**Certificazione al 31/12/2013**	
	a	**b**	**b/a**	**c**	**c/a**
Acqua e Rifiuti	408.916.429	258.935.061	63%	168.005.443	41%
Ambiente	203.978.649	19.782.471	10%	31.202.138	15%
Attività produttive	774.768.299	397.324.530	51%	160.836.392	21%
Audit	1.385.433	1.240.429	90%	459.430	33%
Beni Culturali	254.397.826	44.838.261	18%	41.537.461	16%
Bilancio	146.694.381	139.484.704	95%	77.009.511	52%
Energia	313.702.169	55.874.388	18%	54.963.493	18%
Famiglia	122.421.201	12.207.331	10%	4.534.620	4%
Finanze	73.574.377	73.540.437	100%	73.540.437	100%
Infrastrutture	1.256.033.705	1.259.080.425	100%	871.476.557	69%
Istruzione	156.100.000	-	0%	------	0%
Programmazione	22.851.334	10.699.092	47%	8.908.974	39%
Protezione Civile	107.885.944	49.990.033	46%	33.573.691	31%
Sanità	221.073.878	97.088.703	44%	66.363.147	30%
Oss. Epidemiologico	3.918.181	2.393.181	61%	1.867.547	48%
Turismo	286.770.437	122.193.465	43%	44.149.462	15%
Urbanistica	5.264.491	2.860.754	54%	1.433.535	27%
TOTALE	**4,359.736.734**	**2.547.533.264**	**58%**	**1.639.861.839**	**38%**

Fonte: Autorità di Gestione.

Tali risultati dimostrano un'accelerazione nell'avanzamento finanziario del PO. Dal confronto con i dati evidenziati nell'esercizio precedente emerge che anche i Dipartimenti che non avevano fornito segnali di avanzamento nel programma, hanno ora invertito la tendenza.

Atteso che il confronto tra il dato relativo al rapporto impegni/dotazione del 2012 e quello omologo del 2013 non può essere effettuato, in ragione della diminuita dotazione del PO in seguito alla riprogrammazione, purtuttavia, confrontato agli importi delle certificazioni del biennio 2012-2013, si evince un avanzamento di 44,65 punti percentuali.

Diversa considerazione merita il Dipartimento regionale dell'Istruzione la cui dotazione finanziaria si riferisce all'Obiettivo operativo 6.3.1, relativo agli interventi sull'istruzione individuato nel PAC. Tali risorse saranno gestite direttamente dal Ministero Università e Ricerca

(MIUR) , nella qualità di Organismo Intermedio (OI), che a fine 2013 ha già certificato 58.250.214 di euro.

Il documento "Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione" del PO FESR Sicilia[10] prevede la possibilità di utilizzare per alcune delle attività previste strutture "in *house*" dell'Amministrazione regionale.

Il ricorso a tale modalità di attuazione fa riferimento principale a due tipologie di interventi: la gestione delle tematiche connesse agli aiuti al sistema imprenditoriale e l'assistenza tecnica a supporto dell'attuazione di specifiche azioni del Programma. Per quanto riguarda la prima tipologia, si è proceduto, per la gestione di alcuni regimi di aiuto previsti dagli obiettivi operativi dell'Asse V, all'affidamento diretto alla Società - a totale partecipazione della Regione – denominata Sviluppo Italia Sicilia [11].

In particolare sulla linea di intervento 7.1.1.H "Affidamento della gestione e dell'erogazione dei regimi d'aiuto previsti dal Programma" sono state impegnate le risorse afferenti i contratti stipulati dal Dipartimento regionale delle Attività Produttive che ha affidato:

- in prima istanza, le attività di supporto a Sviluppo Italia Sicilia per la tipologia che fa riferimento alle imprese giovanili, femminili e di nuova costituzione[12];

- successivamente allo stesso Organismo Intermedio è stata affidata la gestione dei regimi d'aiuto relativa al bando "Imprese di qualità"[13];

- ha conferito altresì alla CRIAS la gestione dei regimi d'aiuto relativi all'attivazione, la riqualificazione e l'ampliamento dell'offerta ricettiva locale[14].

A tal proposito, queste Sezioni riunite devono richiamare l'attenzione dell'Amministrazione regionale sulla circostanza che il ricorso agli OI, anche se in *house,* non sempre reca un vantaggio , sia per il costo del contratto di servizio e sia per la qualità della prestazione resa, soprattutto qualora l'attività che deve essere svolta sia tipicamente di tipo valutativo ai fini dell'ammissibilità dell'investimento.

In molte occasioni in sede di controllo preventivo di legittimità, il competente l'Ufficio di questa Corte ha restituito i provvedimenti sottoposti al suo esame osservando incongruenze nelle procedure valutative di assegnazione di punteggi, carenze documentali che non consentivano

[10] Adottato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 198 del 21 giugno 2012.

[11] La Convenzione quadro con Sviluppo Italia Sicilia è stata approvata dalla Giunta con delibera n 319 del 12 agosto 2009, nell'ambito della quale sono state sottoscritte apposite convenzioni sottoposte preventivamente a verifica di congruità da parte del Servizio competente del Dipartimento Infrastrutture e mobilità.

[12] Obiettivo operativo 5.1.3.A (ex 5.1.3.1, 5.1.3.4, 5.1.3.5).

[13] Obiettivo operativo 5.1.3.A (ex 5.1.3.1, 5.1.3.2, 5.1.3.5).

[14] Obiettivo operativo 3.3.1.4. Tali interventi, nella precedente programmazione 2000/2006, erano ascrivibili alla linea 4.19 gestita dal Dipartimento Turismo.

financo l'ammissibilità dell'investimento, violazioni di termini o di disposizioni dei bandi di gara, motivazioni contraddittorie o insufficienti; più in generale si è rilevato lo svolgimento di attività istruttoria in modo approssimativo e superficiale.

Atteso che, comunque le responsabilità, nell'adozione del provvedimento, permangono in capo all'Amministrazione regionale, sarebbe opportuno pervenire ad un ripensamento in ordine all'affidamento di una parte così rilevante del procedimento agli Organismi Intermedi.

Per quanto concerne il profilo più generale dell'avanzamento complessivo del PO FESR, si evidenzia come la Regione siciliana rimanga sempre una delle ultime dell'Obiettivo convergenza per capacità di spesa, sebbene non sia più all'ultimo posto (tabella 4).

Tabella 4. Avanzamento finanziario Regioni Obiettivo Convergenza PO FESR 2007/2013

Intervento	Contributo Totale 2007/2014 (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (b)	Pagamenti (c)	% Impegni (b/a)	% Pagamenti (c/a)
POR Puglia	4.492.319.002	5.150.753.666	2.489.646.234	114,66	55,42
POR Campania	4.576.530.132	5.138.130.433	1.532.798.241	112,27	33,49
POR Basilicata	752.196.373	662.089.615	445.625.363	88,02	59,24
POR Sicilia	**4.359.736.734**	**3.815.611.912**[15]	**1.796.110.770**	**87,52**	**41,20**
POR Calabria	1.998.826.702	1.590.158.537	789.515.024	79,55	39,50

Fonte: elaborazione Corte dei conti per la Regione siciliana su dati IGRUE

Rispetto ai dati evidenziati al 31 dicembre 2013 gli impegni sono aumentati e registrano un importo di quasi 3.816 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2012 di circa 700 milioni di euro, raggiungendo in tal modo un livello del 87,52 per cento, ovverossia ben 36 punti percentuali in più rispetto allo stesso dato dell'anno precedente.

I pagamenti si attestano su un importo di quasi 1.800 milioni di euro, con un incremento di circa 660 milioni in più rispetto allo stesso dato del 2012. In valori percentuali l'avanzamento dei pagamenti sul programma è pari al 41,20 per cento, risultando superiore rispetto all'omologo dato del 2012 di quasi 23 punti percentuali.

[15] Il maggior importo rispetto ai dati forniti dall'AdG ed evidenziati nella tabella n. 3 è determinato dalla circostanza che i dati forniti dall'IGRUE riguardano l'importo complessivo dell'investimento, comprensivo di fondi di altra provenienza e non soltanto quelli in quota FESR.

Malgrado il miglioramento della *performance* regionale, si deve però constatare il notevole divario con i dati nazionali in cui gli impegni si attestano su un dato medio del 101,73 per cento ed i pagamenti sul 47,53 per cento

La Regione siciliana, avvalendosi della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha deciso di attivare tre specifici strumenti di ingegneria finanziaria rivolti allo sviluppo urbano ed al miglioramento dell'accesso al credito.

L'Amministrazione regionale ha aderito alle due iniziative comunitarie JESSICA[16] e JEREMIE[17], creando due fondi di partecipazione con il supporto della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI).

Nell'ambito dell'iniziativa JESSICA, che ha ad oggetto il finanziamento dello sviluppo urbano, il 19 novembre 2009, la BEI e l'AdG del PO FESR 2007-2013 hanno stipulato un accordo per la costituzione e gestione del Fondo di Partecipazione Jessica Sicilia. L'amministrazione regionale ha costituito tale fondo come patrimonio separato nell'ambito della BEI, trasferendo 148.068.359 di euro.

La strategia dell'investimento ha previsto la costituzione di due Fondi per lo Sviluppo Urbano: quello multisettoriale e quello per l'efficienza energetica.

Nel corso del 2013, le attività della BEI e della Regione si sono focalizzate sulle misure atte ad accelerare l'utilizzo delle risorse dei due fondi, sia sotto il profilo dell'approfondimento delle questioni che hanno ritardato l'attuazione dello strumento finanziario, sia nell'attività di *scouting* di nuovi progetti da finanziare e nell'avvio delle istruttorie per la verifica di coerenza dei progetti presentati.

Nell'ambito dell'iniziativa JEREMIE, rivolta al miglioramento dell'accesso al credito delle PMI, il, il FEI e l'AdG del PO FESR 2007-2013 hanno stipulato, in data 30 novembre 2009, un accordo di finanziamento per la costituzione e gestione del Fondo di Partecipazione Jeremie Sicilia.

[16] JESSICA: *"Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas"*. Si tratta di uno strumento finanziario innovativo, nato con lo scopo di assicurare un sostegno economico per investimenti sostenibili, crescita e occupazione nelle aree urbane d'Europa. L'iniziativa è stata portata avanti dalla Commissione europea in collaborazione con la Bei e la Banca per lo Sviluppo del Consiglio d'Europa. Vengono altresì incoraggiati i partenariati pubblico-privato con una visione strategica di lungo periodo e aumentando le competenze tecniche e di gestione da parte degli enti locali. Il programma Jessica, inoltre, può avvalersi di esperti esterni e gode di un maggiore accesso al capitale di prestito al fine di promuovere lo sviluppo urbano, compresi i prestiti per l'edilizia sociale. Riceve contributi direttamente dal Fesr (Fondo europeo di sviluppo regionale).

[17] JEREMIE: *"Joint European Resources for Micro to medium Enterprises"*. Il programma Jeremie garantisce un migliore accesso ai finanziamenti per le piccole e medie imprese nelle regioni dell'Unione europea. Jeremie è un'iniziativa che distribuisce risorse alle Pmi lanciata dalla Commissione europea in collaborazione con la Bei (Banca europea degli investimenti) e il Fei (Fondo europeo d'investimento). Al fine di promuovere un accesso più facile ai finanziamenti per lo sviluppo delle Pmi, Jeremie ha ricevuto un sostegno economico di grande entità. Migliorare l'accesso ai finanziamenti è un obiettivo prioritario della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione anche con lo scopo di aumentare la disponibilità di capitali in Europa per la formazione di nuove imprese e per lo sviluppo in genere. Riceve contributi direttamente dal Fesr (Fondo europeo di sviluppo regionale).

L'Amministrazione regionale ha costituito tale fondo come patrimonio separato nell'ambito del FEI, trasferendo 60.000.000 di euro[18] con i quali sono stati cofinanziati nel 2011 due strumenti di ingegneria finanziaria[19].

In conclusione, anche per il 2013 queste Sezioni riunite devono, comunque, rilevare come il programma nel suo complesso risulti caratterizzato da un quadro di fondo ancora molto contrastante, anche in considerazione del fatto che l'attuale fase di programmazione sta arrivando al termine.

Se, infatti, grazie ad una costante e stringente attività di monitoraggio procedurale del PO, è stato raggiunto l'obiettivo di spesa al 31 dicembre 2013, senza incorrere nel disimpegno automatico delle risorse, va tuttavia osservato che permangono le criticità, oggetto di specifico esame in sede di referto sullo scorso esercizio finanziario.

Si fa riferimento, in particolare, al clima di instabilità politica, sia nazionale che regionale, che ha interessato parte del 2013, cui ha fatto seguito un *turn-over* dei vertici politici di alcuni assessorati e, soprattutto, di quelli amministrativi con la conseguenza di una discontinuità strategica ed operativa che ha rallentato la lineare attuazione del PO.

La stessa Commissione Europea ha stigmatizzato le continue "rotazioni" dei vertici amministrativi dei Dipartimenti regionali che impediscono quella continuità necessaria della *governance* per l'avanzamento dei P.O., specialmente in quest'ultimo anno della programmazione 2007/2013.

Sotto tale profilo, vanno prese in considerazione anche alcune condizionalità esterne, che hanno indotto effetti negativi sugli esiti del Programma. L'Autorità di Gestione segnala, innanzitutto, che le stringenti regole del Patto di stabilità interno hanno rappresentato un freno alla spesa, in particolar modo per quelle linee di intervento i cui beneficiari sono gli enti territoriali di livello sub regionale. Questi, infatti, anche a causa delle notevoli riduzioni dei trasferimenti ordinari, continuano a dimostrare forti difficoltà sia nel dotarsi di progettazione di livello "cantierabile", (indispensabile per accedere ai bandi dei fondi strutturali), sia a reperire i necessari fondi per far fronte alla quota di cofinanziamento di propria spettanza.

Sul fronte dei controlli con riferimento al PO FESR, l'Autorità di Audit ha effettuato il campionamento [20] sulle operazioni con un incremento di spesa nell'anno 2012, che hanno costituito

[18] Provenienti dall'obiettivo 5.1.3 del PO FESR.

[19] Il *Funded Risk Sharing Portfolio* per le PMI gestito dall'intermediario finanziario Banca Nazionale del Lavoro S.p.A ed il *Funded Risk Sharing Portfolio* per il microcredito gestito dall'intermediario finanziario Unicredit S.p.A .

[20] Il campionamento è stato effettuato, nel rispetto dell'articolo 17 del Regolamento (CE) n. 1828/2006 sulle operazioni incluse nelle domande di pagamento intermedie trasmesse dall'Autorità di Certificazione FESR alla Commissione Europea nell'anno 2012, per un importo di spesa pubblica cumulata a dicembre 2012 di € 1.133.687.135,14.

l'universo da cui individuare il campione da sottoporre a controllo, composto da 1.984 operazioni per un importo, al netto delle decertificazioni operate, pari a 416.224.431 euro a fronte di un incremento di spesa annua di 367.639.095 euro.

Tenuto conto dei parametri[21] rilevati nel corso dell'attività di System Audit svolta dall'Ufficio nel secondo semestre del 2012, sono state selezionate 51 operazioni, comprensive di 5 *"high value"*, afferenti ai diversi macroprocessi, per un importo complessivo di 301.738.758 euro pari al il 72,49 per cento dell'importo complessivo della popolazione di riferimento.

L'importo complessivo delle spese irregolari ammonta a 4.501.200 euro, pari ad un tasso di errore campionario dell'1,49 per cento, al di sotto quindi della soglia di materialità del 2 per cento prevista dalla Commissione.

L'attività di audit si è conclusa con la redazione e la trasmissione alla Commissione Europea del Rapporto annuale di controllo e del Parere annuale di Audit redatti, a norma dell'art. 62, par. 1, lett. d, punto i) del regolamento (CE) n. 1083/2006.

La Commissione Europea, con la nota prot. Ares 442143 del 21 febbraio 2014, ha dichiarato i predetti documenti relativi al FESR, accettabili e conformi alle disposizioni dell'art.62, paragrafo 1, lettera d) del regolamento (CE) n.1083/2006 del Consiglio.

3. Il Programma operativo Fondo Sociale Europeo.

Al 31 dicembre 2013, il Programma Operativo della Regione Siciliana FSE 2007-2013 registra un avanzamento di impegni giuridicamente vincolanti pari a 1.595.121.946 euro, (corrispondenti al 98 per cento della dotazione finanziaria complessiva di 1.632.308.2981 euro), una spesa certificata pari a 881.523.518 euro, (corrispondente al 54 per cento della dotazione finanziaria complessiva del programma) ed una velocità di spesa (ovvero una capacità di trasformare gli impegni assunti in favore dei beneficiari in spesa controllata e certificata alla Commissione Europea) pari a poco più del 55 per cento delle risorse impegnate.

Tali dati, se confrontati con il livello di avanzamento che il Programma Operativo registrava nello stesso periodo del 2012, a fronte di una diminuzione degli impegni, mostrano una crescita in termini di capacità di spesa.

Infatti, al 31 dicembre 2012, la spesa certificata ammontava a 601.891.081 euro (corrispondenti al 36,87 per cento della dotazione finanziaria di 1.632.308.298 euro), mentre gli impegni

[21] "Livello di affidabilità del sistema" riconducibile alla categoria 2 (funziona ma sono necessari dei miglioramenti), livello di confidenza pari al 70 per cento e soglia di rilevanza del 2 per cento e basandosi sul tasso di errore (TES) riscontrato nell'anno precedente, pari al 2,63 per cento.

giuridicamente vincolanti erano pari a 1.547.400.831 euro (corrispondenti al 94,80 per cento della dotazione finanziaria).

Tabella 5. Avanzamento del FSE al 31 dicembre 2013

Asse del P.O.	Dotazione P.O.	Risorse programmate	Impegni giuridicamente vincolanti al 31/12/2013	Impegni / risorse %	Spese certificate al 31/12/2013	Spesa / impegni %
I - ADATTABILITA'	35.288.059	5.183.011	5.140.000	99,17	661.157	12,86
II - OCCUPABILITA'	741.992.104	903.592.307	836.390.916	92,56	483.787.362	57,84
III - INCLUSIONE SOCIALE	120.000.000	125.716.612	122.237.743	97,61	58.063.616	47,50
IV - CAPITALE UMANO	644.837.663	668.004.016	574.809.561	86,04	319.997.552	55,67
V - TRANSNAZIONALITA' E INTERREGIONALITA'	21.891.752	6.968.800	200.000	2,87	0	0,00
VI - ASSISTENZA TECNICA	48.000.000	43.216.353	39.973.442	92,49	17.084.933	42,74
VII - CAPACITA' ISTITUZIONALE	20.298.719	20.472.216	16.370.283	79,96	1.928.898	11,78
TOTALE	1.632.308.298	1.773.153.315	1.595.121.946	89,95	881.523.518	55,26

Fonte: Elaborazione Corte dei conti per la Regione siciliana su dati dell'AdG

Al 31 dicembre 2013, le procedure avviate dall'inizio del P.O. sono 18.344, delle quali 1.403 nel 2013.

Nel corso del 2013, si è dato seguito alle procedure già avviate in precedenza; 15 interventi hanno interessato la formazione professionale per la realizzazione di percorsi formativi ed esperienziali per giovani e soggetti disoccupat,9 interventi riguardano l'ambito della pubblica istruzione e 7 sono destinati al rafforzamento delle Procure siciliane.

Gli Assi del Programma che registrano l'avanzamento maggiore in termini di impegno sono l'Asse II "Occupabilità" e l'Asse IV "Capitale Umano".

Rispetto alla dotazione finanziaria del PO, l'Asse II registra una capacità di impegno (836,3 milioni di euro) pari al 112,72 per cento della sua dotazione finanziaria e pari al 52 per cento del totale degli impegni del PO, con una spesa certificata di euro 483,7 milioni di euro.

I progetti finanziati nell'Asse II, in particolare, riguardano gli ambiti della formazione permanente, delle misure di politiche attive di lavoro, di accoglienza e di accompagnamento

professionale nonché del rafforzamento dei saperi di base dei territori regionali nel campo scolastico e formativo.

L'Asse VI registra un livello di impegni pari a 89 punti percentuali (574,8 milioni di euro) della sua dotazione finanziaria e al 36 per cento degli impegni totali del PO, mentre la spesa certificata si attesta a 319,9 milioni di euro. I progetti finanziati nell'Asse IV, in particolare, riguardano gli ambiti della lotta all'abbandono ed alla dispersione scolastica e formativa, della formazione professionale, dell'alta formazione, dell'istruzione e della formazione professionale per la qualifica.

Altresì, nel corso del 2013, l'Amministrazione ha avviato un'attività di miglioramento e rafforzamento dei controlli realizzati dall'apparato amministrativo che ha portato ad una riduzione del tasso di errore rilevato sulle operazioni, come attestato nel Rapporto Annuale di Controllo dell'Autorità di Audit - RAC 2013.

Il PO FSE Sicilia 2007/2013 ha certificato, al 31 dicembre 2013, complessivamente 881.523.518 euro, di cui una quota FSE pari a 582.477.636 euro. Ciò ha consentito di raggiungere il relativo obiettivo di spesa, fissato dal Comitato QSN in 575 milioni di euro, con un surplus di circa 7,4 milioni di euro, cosi evitando l'applicazione del disimpegno automatico delle risorse comunitarie *ex* articolo 93 del Reg. (CE) n.1083/2006.

Nel solo anno 2013 la spesa certificata a valere sul Programma Operativo è stata pari a circa 279, 6 milioni di euro.

Gli interventi che hanno contribuito maggiormente al raggiungimento del target di spesa di fine anno sono i seguenti:

1. a titolarità del Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale:

- l'Avviso Pubblico n. 20/2011 "Percorsi formativi per il rafforzamento dell'occupabilità e dell'adattabilità della forza lavoro siciliana", che ha generato una spesa per 146,8 milioni di euro, pari al 52 per cento della spesa totale certificata nell'anno 2013 ed al 62 per cento di quella dell'Asse II;

- l'Avviso Pubblico n. 19/2011 "progetti per la realizzazione a titolo sperimentale del secondo, terzo e quarto anno dei percorsi formativi di istruzione e formazione professionale", con una spesa certificata di circa 7 milioni di euro, pari al 2,5 per cento della spesa totale certificata nel 2013 e al 26,8 per cento di quella dell'Asse IV;

- l'Avviso legalità ("Avviso Pubblico per Sostenere Azioni Educative e di Promozione della Legalità e Cittadinanza Attiva) che ha certificato una spesa di quasi 9 milioni di euro pari, al 3,2 per cento della spesa totale certificata nell'anno 2013 e al 34,4 per cento di quella dell'Asse IV;

2. a titolarità del Dipartimento regionale del Lavoro:

- l'Avviso n. 1 2010 "Sportelli Multifunzionali" che ha generato una spesa per 22,3 milioni di euro, pari a 8 punti percentuali della spesa totale certificata nel 2013 e al 9,4 per cento di quella dell'Asse II;

3. a titolarità dell'Organismo Intermedio (OI) MIUR:

- Nuovo accordo "interventi formativi per lo sviluppo delle competenze chiave – comunicazione nelle lingue straniere" e dei "Tirocini/Stage" (in Italia e nei Paesi Europei), a valere sull'Asse II, che ha registrato una spesa per circa 43,9 milioni di euro, pari al 15,7 per cento della spesa totale certificata nel 2013 e al 18,5 per cento di quella dell'Asse II.

Anche nell'ambito del PO Sicilia FSE sono stati individuati due organismi in *house*, il Formez PA e la Scuola superiore della Pubblica Amministrazione[22] cui è stata demandata [23] la gestione diretta di alcuni interventi ricadenti nell'asse VII – "Capacità Istituzionale"- del PO e più specificatamente l'Obiettivo specifico P, "Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi", che prevede azioni per un più efficiente funzionamento della P.A.

Al Formez PA, in collaborazione con ANCI Sicilia, nel corso del 2013, sono state affidate due linee di attività. Con riguardo alla linea 1 "Comuni", sono stati organizzati seminari di approfondimento tematico, laboratori ed azioni di accompagnamento per le amministrazioni coinvolte, relativamente alla gestione del bilancio e di quella associata dei servizi. Sulla la linea 2 "Province", sono state svolte attività di supporto all'amministrazione locale per l'attuazione del processo di riforma, avviato con la Legge regionale n.7 del 27 marzo 2013[24], organizzando tavoli tecnici, elaborando documenti in occasione dei suddetti incontri, progettando e sviluppando un sito web per la consultazione e realizzando una campagna informativa.

Altresì, nel corso del 2013, si è dato seguito alle attività già avviate sulla linea 3 "Sistema scolastico regionale", organizzando 12 laboratori[25] al fine di sviluppare la sana gestione dei finanziamenti e favorire il lavoro dei progetti, nonché 14 edizioni del laboratorio "FSE e sistema informativo regionale CARONTE".

Per quanto concerne l'ultima linea del progetto, linea 4 "Dipartimenti regionali (AdG FSE, AdG FESR e Dipartimento della Funzione Pubblica)", sono state avviate attività di supporto alle due AdG finalizzate ad accrescere le competenze e le capacità operative di lavoro del personale interno in relazione alle funzioni legate alla rendicontazione e alla verifica degli interventi

[22] Ora Scuola Nazionale dell'Amministrazione.
[23] L'affidamento è avvenuto con D.P.R. n. 70 del 9 luglio 2013.
[24] "Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi Comunali" per la creazione dei Liberi Consorzi Comunali e delle Città Metropolitane.
[25] "Impara l'arte e cambia il tuo istituto".

cofinanziati dal PO 2007-2013, nonché per il rafforzamento delle competenze sui controlli di I livello.

L'attività nei confronti del Dipartimento della Funzione Pubblica è stata finalizzata all'avvio dei processi volti alla semplificazione amministrativa ed all'individuazione di strumenti per la valutazione delle *performances* organizzative ed individuali[26].

Per quanto concerne la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nel corso del 2013 sono state avviate le prime attività di accompagnamento alla riforma della Pubblica Amministrazione[27], di sviluppo di una cultura dell'integrità e della trasparenza nonché di rafforzamento delle competenze in materia di gare ed appalti pubblici, le quali vede come beneficiari i Dipartimenti regionali, i Comuni, le Università e le Forze dell'Ordine.

Per quanto riguarda l'attività di Audit sul PO FSE, il campionamento è stato effettuato, nel rispetto dell'articolo 17 del Regolamento (CE) n. 1828/2006, sulle operazioni incluse nelle domande di pagamento intermedie trasmesse dall'AdC FSE alla Commissione Europea nell'anno 2012 per un importo di spesa pubblica cumulata a dicembre 2012 di 601.891.080 euro.

L'elenco delle operazioni che hanno registrato un incremento di spesa nell'anno 2012 ha costituito l'universo da cui individuare il campione[28] da sottoporre a controllo, che risulta composto da 3.535 operazioni per un importo pari a 258.547.308 euro a fronte di un incremento di spesa annua pari a 255.592.308 euro.

Dalla combinazione dei parametri del livello di confidenza, della soglia di rilevanza e del TES[29] sono state individuate 44 operazioni da campionare, per un importo di 32.405.388 euro che rappresenta il 12,53 per cento dell'importo complessivo della popolazione di riferimento.

Il totale delle spese inammissibili dell'intero campione ammonta a 84.033 euro ed il corrispondente tasso di errore rilevato nel campione risulta nella percentuale dello 0,26 per cento con un tasso di errore proiettato dell' 1.98 per cento al di sotto, quindi, della soglia di materialità del 2 per cento prevista dalla Commissione.

[26] Attraverso l'organizzazione di tavoli tecnici, di seminari e work shop per il trasferimento delle competenze, e la messa a punto di strumenti per l'implementazione del nuovo sistema di misurazione e valutazione delle performance.

[27] Riforma del sistema di contabilità, innovazione tecnologica, digitalizzazione ed *e-governament*.

[28] Per il campionamento è stato utilizzato il metodo statistico casuale semplice con stratificazione. In altri termini, l'universo delle operazioni è stato stratificato per macroprocesso e successivamente per classi dimensionali di spesa; infine, così come previsto dalla COCOF 08-2001-03 EN *"Guidance note to the COCOF on sampling methods for audit authorities"*, tutte le operazioni di importo superiore al livello di materialità (pari al 2% dell'importo della popolazione) sono state incluse in un ulteriore strato che è stato controllato al 100%.

[29] L'attività di audit svolta nel secondo semestre del 2012, ha determinato un livello di affidabilità del sistema di categoria 2 ed un livello di confidenza del 70% L'esito dell'audit delle operazioni sulla spesa 2011, ha determinato un tasso di errore stimato cioè estrapolato (TES) pari al 2,76 per cento.

L'attività di audit si è conclusa con la redazione e la trasmissione alla Commissione Europea del Rapporto annuale di controllo e del Parere annuale di Audit redatti a norma dell'art. 62, par. 1, lett. d, punto i) del regolamento (CE) n. 1083/2006.

La Commissione Europea, con nota prot. Ares 804671 del 19 marzo 2014, ha dichiarato i predetti documenti relativi al FSE, accettabili e conformi alle vigenti disposizioni comunitarie dell'art.62, paragrafo 1, lettera d) del regolamento (CE) n.1083/2006 del Consiglio.

4. Il Programma di Sviluppo Rurale ed il Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale.

Obiettivo prioritario del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) è quello di favorire lo sviluppo socio-economico delle aree rurali della Sicilia, migliorare la competitività delle aziende, valorizzare il territorio a partire dalle potenzialità del settore agricolo, agroalimentare e forestale.

Esso è quindi finalizzato a mettere in atto tutti gli interventi che possono contribuire in modo concreto allo sviluppo economico e sociale delle zone rurali e delle imprese siciliane.

Dal punto di vista della dotazione finanziaria è il Programma più rilevante in ambito nazionale, disponendo, per la realizzazione degli interventi, di 2.172 milioni di euro di risorse pubbliche, di cui quasi 1.272 di Fondo Europeo Agricolo Sviluppo Rurale (FEASR)[30] da utilizzare entro il 2015, come previsto dal Reg. CE N.1290/2005 art.29.

Il Programma è strutturato in quattro Assi (più la Misura 511 rivolta all'Assistenza Tecnica del Programma). Ciascun asse affronta un aspetto specifico dello sviluppo rurale ed è suddiviso in misure, a loro volta articolate in azioni e/o sottomisure.

L'uso integrato di più misure del PSR permette di ottimizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili, attuando interventi ad ampio raggio che riguardano diverse tipologie di beneficiari, creando quell'effetto volano che risulta indispensabile per lo sviluppo integrato dei territori.

Allo stato attuale, sono state attivate tutte le 33 misure previste dal Programma con l'emissione di 76 bandi, adottando, nella maggior parte dei casi, la cosiddetta procedura a bando aperto *"stop and go"*, che, prevedendo l'articolazione in varie "sottofasi" per la raccolta delle domande di aiuto, a cui seguono le relative attività di valutazione, consente di rendere più snelle ed efficaci le procedure stesse.

Al 31 dicembre 2013 il PSR Sicilia 2007/2013 aveva erogato sul territorio regionale 1.389.729.190 euro di risorse pubbliche, di cui 841.910.218 euro di quota FEASR, con una percentuale di attuazione del Programma in termini di spesa pubblica del 66 per cento di quota

[30] Decisione 2012/9760 del 19.12.2012.

FEASR e del 64 per cento come spesa pubblica. Le somme impegnate corrispondono al 93 per cento delle risorse pubbliche complessive. (tabella 7).

Tabella 7: Avanzamento del PSR distinti per Assi al 31 dicembre 2012

ASSE	Piano Finanziario PSR Sicilia 2007-2013 V.5 19/12/12		Totale Spesa Certificata al 31/12/2012		Totale Spesa Certificata dal 1/1/2013 al 31/12/2013		Totale Spesa Certificata dal 2007 al 31/12/2013	
	Spesa pubblica €	Spesa FEASR €	Spesa pubblica €	Spesa FEASR €	Spesa pubblica €	Spesa FEASR €	Spesa pubblica €	Spesa FEASR €
Asse 1- Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	861.858.379	382.143.469	375.667.371	166.560.543	135.264.724	59.976.387	510.932.095	226.536.931
Asse 2 - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	927.453.393	666.245.695	615.874.037	444.938.963	136.465.345	96.651.746	752.339.382	541.590.710
Asse 3 - Qualità della vita nelle zone rurali e divresificazione dell'economia rurale	238.183.099	136.952.166	72.597.674	41.848.731	26.000.388	14.872.222	98.598.062	56.720.952
Asse 4 - Attuazione dell'approccio Leader	120.121.206	69.670.300	3.129.975	1.815.385	15.445.306	8.958.278	18.575.281	10.773.663
Assistenza Tecnica	24.770.155	16.830.370	6.011.504	4.060.452	3.272.865	2.227.512	9.284.369	6.287.963
Totale	**2.172.386.232**	**1.271.842.000**	**1.073.280.562**	**659.224.074**	**316.448.628**	**182.686.145**	**1.389.729.190**	**841.910.219**

Fonte: Autorità di Gestione del PSR

Dal monitoraggio della Rete Rurale Nazionale si rileva che, rispetto alle altre Regioni dell'Obiettivo convergenza, il dato siciliano è superiore al dato medio per oltre mezzo punto percentuale e, per l'intensa attività svolta dall'Autorità di Gestione, si rileva un continuo *trend* di miglioramento della *performance* che ha portato la Regione quasi a colmare il *gap* registrato in fase di avvio del Programma.

Tabella 8. PSR Avanzamento della spesa delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza

Programma	Dotazione finanziaria complessiva	FEASR	Spesa Cumulata 01/01/2007 - 31/12/2013		Avanzamento spese %
			Spesa pubblica	FEASR	
Basilicata	656.000.886	384.627.000	414.631.674	238.499.979	63,21%
Calabria	1.087.508.918	650.151.000	717.533.070	428.153.378	65,98%
Campania	1.810.840.262	1.110.774.000	1.077.691.344	654.324.247	59,51%
Puglia	1.595.085.914	927.827.000	1.031.132.668	593.791.969	64,64%
Sicilia	**2.172.958.855**	**1.271.842.000**	**1.389.477.703**	**841.793.680**	**63,94%**
Totale Convergenza	**7.322.394.835**	**4.345.221.000**	**4.630.466.460**	**2.756.563.254**	**63,24%**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati della Rete Rurale Nazionale

Per quanto riguarda i positivi risultati raggiunti dal PSR, anche nel 2013, si precisa che il Programma di Sviluppo Rurale 2007/2013 prevede specifici obiettivi e *target* finanziari annuali.

Nell'anno 2013, è stato raggiunto l'obiettivo di spesa FEASR di 182.686.145 euro, evitando, così, il disimpegno automatico delle risorse per un importo di 15.390.710 euro. La spesa pubblica complessiva per l'anno 2013 è pari a 316.448.628 euro.

Tra le iniziative di particolare rilevanza per favorire l'avanzamento finanziario del PSR si segnalano:

- "Pacchetto Giovani", previsto dalla misura 112, finalizzato al sostegno della nuova imprenditoria giovanile, rivolto ai giovani tra i 18 ed i 40 anni che decidono di avviare una nuova attività nel settore agricolo (o rurale in senso lato) o che subentrano nella conduzione dell'azienda familiare. Attraverso questa misura, si sono insediati nel corso della presente programmazione circa 1700 giovani, contribuendo così in maniera significativa all'auspicato ricambio generazionale del settore. L'efficacia degli interventi realizzati attraverso il PSR Sicilia è testimoniata anche dai più recenti dati statistici, i quali attestano che tra il 2008 e il 2012 in Sicilia gli occupati in agricoltura sono aumentati di 5 mila unità, mentre nelle altre regioni meridionali sono diminuiti di 8 mila unità.
- "Accesso al credito": in un momento di grave crisi economica congiunturale, che ha investito tutti i settori produttivi e, in particolare, quello agricolo è notoriamente molto difficile l'accesso al credito, soprattutto per le fasce di popolazione più giovani che normalmente non possono offrire garanzie reali agli Istituti di credito. Per tale motivo è stato stipulato un Protocollo d'Intesa con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e le Assicurazioni per rendere più facile il finanziamento e, quindi, la realizzazione dei progetti di investimento.
- "Interventi per le imprese", in particolare con la misura 121 (ammodernamento delle aziende agricole): l'intera la disponibilità di circa 460 milioni di euro, risulta, infatti, impegnata ed è già stato liquidato al 2013 un importo di 258 milioni di euro a favore delle imprese agricole siciliane. Attraverso la misura 123 che prevede interventi a favore del settore agroalimentare, sono stati impegnate risorse per circa 124 milioni di euro e già erogati 95 milioni di euro. Anche la misura 125, reca una disponibilità finanziaria di euro 74.604.273 totalmente impegnati per finanziare progetti infrastrutturali al servizio delle aziende agricole come viabilità interpoderale e opere di adduzione irrigua secondaria e terziaria. Sono stati già conclusi al 31 dicembre 2013 22 progetti da associazioni di agricoltori per la realizzazione e il ripristino di circa 100 Km di stradelle interpoderali erogando 55 milioni di euro.

- "Interventi Agroambientali e di Salvaguardia dell'Ambiente": il PSR ha riservato grande importanza (in particolare nell'Asse 2) alla tematica della valorizzazione dell'ambiente e dello spazio rurale, sostenendo la gestione del territorio attraverso interventi volti a promuovere la tutela e/o conservazione del paesaggio agro-forestale, l'equilibrio territoriale, la diffusione di pratiche agricole sostenibili, nonché le iniziative ambientali ed economiche che procurano benefici alle comunità rurali, attraverso l'attuazione di specifiche misure [31].

- Altri interventi innovativi a carattere agroambientale sono quelli previsti dell'azione 214/1G "Contrasto ai fenomeni di dissesto idrogeologico e recupero del paesaggio agrario tradizionale" e dalla misura 216 Azione A2 "Investimenti non produttivi in aziende agricole associati alla misura 214/1G" (attivati tramite bando pubblico congiunto), che hanno l'obiettivo di salvaguardare il paesaggio agrario del versante ionico e tirrenico dei monti Peloritani e dei monti Nebrodi, contrastare il dissesto idrogeologico, evitare il rischio di desertificazione e conservare le specie tipiche locali a rischio di estinzione, con la gestione dei terrazzamenti e/o ciglionamenti con tecniche a basso impatto ambientale in aree non meccanizzabili.

- "Progetti Integrati di Filiera (PIF)": strumento innovativo legato al concetto di integrazione delle diverse tipologie di intervento riferibili a più misure del PSR, coinvolge una pluralità di soggetti operanti in una specifica filiera, che si impegnano a mettere in atto investimenti singoli e distinti ma fortemente correlati tra di loro. Tanto al fine di rafforzare ed integrare le filiere produttive, favorire l'incremento del valore aggiunto delle produzioni, sostenere l'aggregazione tra le imprese e la cooperazione con altri soggetti, migliorare l'efficienza dei canali commerciali con conseguente riduzione del divario tra i prezzi alla produzione e quelli al consumo ed ampliare gli sbocchi di mercato. Sono in corso di approvazione progetti per circa 15 milioni di euro.

- "Banda Larga": iniziativa strategica innovativa che caratterizza il PSR per estendere l'accesso veloce ad Internet mediante la realizzazione delle opere pubbliche necessarie ad incrementare la struttura portante della banda larga in alcuni territori della nostra Regione. La diffusione della banda larga nelle aree rurali è indispensabile ai fini della competitività delle aziende

[31] La misura 214 "Pagamenti Agroambientali", attraverso le sue sottomisure 214/1A "Metodi di gestione dell'azienda ecosostenibili", 214/1B "Agricoltura e zootecnia biologica e 214/1D "Allevamento di razze autoctone a rischio di estinzione o di abbandono" ha sostenuto in modo decisivo le imprese agricole e zootecniche siciliane che si sono impegnate a svolgere la loro attività nel rispetto dell'ambiente e del paesaggio, adottando metodi di coltivazione e di allevamento meno intensivi e con un uso limitato o assente di prodotti di sintesi. I territori si sono dimostrati molto interessati alle tematiche ambientali, rispondendo in modo superiore al previsto, tanto che recentemente è stato emanato un apposito bando con una dotazione finanziaria di 15 milioni di euro, suscettibile d'incremento sia in funzione di eventuali ulteriori fondi comunitari, nazionali che si dovessero rendere disponibili, sia a seguito delle economie derivanti dall'applicazione della misura per gli impegni assunti con i precedenti bandi. Complessivamente è stata quasi impegnata l'intera dotazione finanziaria di oltre 536 milioni di euro e sono stati erogati sul territorio circa 486 milioni di euro al 31 dicembre 2013 .

agricole siciliane[32]. Per la realizzazione degli interventi in fibra ottica nel PSR Sicilia 2007-2013, attraverso la misura 321, sono stati stanziati oltre 25 milioni di euro.

➢ Asse IV , "Attuazione dell'approccio Leader": è un Asse attraverso il quale la Regione punta a favorire la maggiore integrazione delle iniziative, sia a livello territoriale che di filiera. In particolare l'Asse è volto a rafforzare le capacità progettuali e gestionali locali, e a valorizzare le risorse interne dei territori ed è suddiviso in 3 misure[33], per un importo complessivo di 120 milioni di euro[34]. Mediante procedure selettive sono stati individuati in ambito regionale 17 Gruppi di Azione Locale (GAL). Fondamentale è stata, in proposito, l'attività di sensibilizzazione svolta sia dall'Amministrazione che dai potenziali GAL nei confronti degli enti locali e della componente privata affinché si creassero partenariati omogenei e funzionali per svolgere il ruolo di soggetto intermedio, che è caratteristica della *governance.* Gli interventi attuati tramite i GAL hanno fatto registrare al 31 dicembre 2013, l'erogazione sul territorio di circa 19 milioni di euro.

Infine, nel corso del 2013, l'AdG riferisce di aver rilevato alcune criticità:

- basso livello di utilizzo delle risorse assegnate alle misure forestali indirizzate ai privati;
- difficoltà delle ditte a reperire la propria quota di cofinanziamento con conseguente necessità di concedere proroghe per la chiusura del progetto;
- rallentamenti e difficoltà nel caso di introduzione di nuove procedure o di modifica di alcuni *step* nella gestione informatizzata delle misure attraverso il Portale SIAN di AGEA, con

[32] A tal fine, una specifica azione dell'Asse III, Misura 321 - "Sottomisura B - Reti tecnologiche di informazione e comunicazione (TIC)" - Azione 1 - Realizzazione di infrastrutture di proprietà pubblica in aree bianche C e D in digital divide (divario digitale), ha l'obiettivo di favorire lo sviluppo socio-economico delle aree rurali attraverso l'accesso alle nuove tecnologie, ed in particolar modo ad Internet, per ridurre l'isolamento fisico e geografico delle zone del territorio siciliano meno servite dalle linee di comunicazione. Il progetto di estensione della banda larga nelle zone rurali è frutto di un Accordo di Programma e di una Convenzione Operativa sottoscritti dalla Regione Siciliana ed il Ministero dello Sviluppo Economico. Alla fine dell'anno 2012 sono state completate le attività amministrative di affidamento dei lavori a seguito del bando di gara espletato dal MiSE, nei primi mesi di quest'anno, acquisite le necessarie autorizzazioni, verranno avviati gli interventi sui territori interessati e si prevede il completamento dei lavori entro la fine del 2013. L'ampliamento della connettività sarà ottenuto costruendo un'infrastruttura in fibra ottica ad alta capacità, di proprietà della Regione Siciliana, per lo sviluppo dei servizi a banda larga con una velocità iniziale di almeno 7 Mbit/s capace di raggiungere in futuro i 20 Mbit/s. Nel complesso il piano prevede la realizzazione di circa 595 km di rete in fibra ottica di ultima generazione attraverso 96 interventi distribuiti in 78 Comuni siciliani, con una riduzione del divario digitale regionale che dovrebbe passare dall'attuale 3,4% all' 1,9% previsto a fine piano.

[33] Le misure dell'asse sono la misura 413 che riguarda l'attuazione delle strategie di sviluppo locale, la misura 421 che riguarda i progetti di cooperazione interterritoriale e/o transnazionale e la misura 431 che riguarda l'attività di gestione e di animazione di competenza dei GAL.

[34] La Misura 413 – Attuazione di strategie di sviluppo locale - Qualità della vita/diversificazione, prevede l'attuazione di 5 misure dell'asse III (312, 313,321,322,323) con approccio leader nei territori che sono riusciti a costituire un gruppo di azione Locale (GAL). I GAL soggetti attuatori dell'approccio Ledaer sul territorio regionale ad oggi hanno pubblicato oltre 80 bandi e/o manifestazioni di interesse e sono in corso e/o quasi ultimate le procedure di valutazione delle istanze pervenute, con oltre 200 graduatorie pubblicate fra provvisorie e definitive. La Misura 421 è destinata ad attivare progetti di cooperazione tra GAL siciliani o italiani (cooperazione interterritoriale) oppure con soggetti simili di altri Paesi UE (cooperazione transazionale). Saranno quindi attivati interventi di cooperazione interterritoriale per creare o consolidare sinergie con altri territori, in modo da potere interagire con gli stessi e scambiare esperienze e buone prassi, migliorando l'efficacia degli interventi e potenziando la ricaduta degli stessi. La misura 431 è destinata a coprire i costi di gestione dei GAL per le spese di gestione e quelle di animazione dei territori.

intralci la normale conduzione del Programma e disagi agli utenti in fase di compilazione on-line delle domande;

- tempi lunghi di erogazione dei pagamenti da parte di AGEA (Organismo Pagatore). Infatti, dal momento dell'autorizzazione al pagamento all'erogazione del contributo al beneficiario possono, in alcuni casi, trascorrere anche più di 3 mesi, con conseguenti problemi e danni economici per gli utenti.
- un'ulteriore criticità è rappresentata dalla procedura di gestione delle certificazioni antimafia sulle domande di pagamento, disposta da AGEA. Il problema, oltre ai lunghi tempi di rilascio delle certificazioni che già di per se provoca ritardi nell'emissione dei pagamenti, diventa maggiore poiché le Prefetture, dopo avere rilasciato le certificazioni richieste, rifiutano l'istruttoria di ulteriori richieste afferenti il medesimo soggetto e per la stessa iniziativa, per cui questa criticità può portare, a volte, al ritardo dei pagamenti.
- l'art. 31 del d. l. n. 69 del 2013 relativo all'acquisizione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) in fase di ammissione a finanziamento ha determinato forti rallentamenti dell'iter relativo alla concessione dell'aiuto, considerati i tempi di rilascio da parte dell'INPS del documento stesso. Tale procedura, ad avviso dell'Adg introduce un requisito di accesso non previsto dai regolamenti comunitari di riferimento e pertanto in contrasto con gli stessi.

5. Il Fondo Europeo per la Pesca

Il Fondo Europeo per la Pesca (FEP), istituito con il Regolamento CE 1198 del 2006, è destinato agli interventi di sostegno nel settore della pesca, comparto che, specialmente in Sicilia, vive un momento di crisi a causa sia dell'attuale congiuntura che ha ridotto i consumi delle famiglie sia per l'aumento dei "costi di produzione" dovuto all'introduzione di nuove normative e limitazioni volte alla tutela ambientale ed alla sicurezza tanto della navigazione quanto del personale a bordo.

Giova inoltre ricordare che la Sicilia, per la sua collocazione nel Mediterraneo, è una Regione in cui la pesca rappresenta un settore molto importante dell'economia.

Obiettivo del FEP è, pertanto, quello di "promuovere un equilibrio sostenibile tra le risorse e la capacità di pesca della flotta da pesca comunitaria". Attraverso il predetto Fondo si cerca di accrescere la competitività della marineria siciliana, di aumentare la sicurezza a bordo dei pescherecci e di migliorare il settore della trasformazione e commercializzazione del prodotto.

Il FEP si articola in cinque Assi a loro volta divisi in misure[35].

Il Fondo ha una dotazione complessiva, tra quota comunitaria e nazionale (pari al 50 per cento), di 848,6 milioni di euro e la quota della Regione siciliana, ammonta a 159,2 milioni di euro, poco meno del 50 per cento delle risorse assegnate a tutte le Regioni dell'obiettivo convergenza (318,2 milioni di euro).

La particolarità del FEP, rispetto agli altri fondi comunitari, è la gestione così detta a "doppio binario", nel senso che alcune misure vengono gestite direttamente dalla Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura del Ministero delle risorse agricole alimentari e forestali; altre sono a carico delle singole Regioni; altre ancora sono gestite sia dal Ministero che dalle Regioni.

Inoltre, mentre per il FESR e per il FSE la Regione siciliana è Autorità di Gestione dei fondi, nel FEP l'AdG è lo stesso Ministero delle risorse agricole, mentre la Regione è Organismo Intermedio, su delega dell'AdG, solo per quelle misure che gestisce direttamente.

Al fine di evitare distorsioni e sovrapposizioni gestionali, è stata istituita una "Cabina di Regia" con compiti di coordinamento, di elaborazione dei bandi comuni, di concertazione sulle modalità e sulle procedure nonché di monitoraggio sullo stato di avanzamento del programma. La Cabina di Regia è costituita dall'ADG e dai referenti degli Organismi Intermedi (le regioni), l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit del FEP è l'AGEA.

Altra particolarità del FEP è data dalla facoltà di innalzare a livello di singoli progetti la percentuale di cofinanziamento di quota comunitaria fino al 95 per cento e dalla possibilità, offerta dalla normativa in vigore, di certificare il contributo da versare a fronte di spese sostenute e rendicontate dai beneficiari, nonché sottoposte al controllo di I livello dall'organismo competente ai sensi del Sistema di Gestione e Controllo.

Nell'obiettivo Convergenza, la Regione siciliana è quella che esprime, sia in termini percentuali che in termini assoluti, il livello di avanzamento complessivo più elevato tanto per gli impegni che per i pagamenti in relazione al totale contributo pubblico.

Nella tabella che segue, l'analisi della dotazione finanziaria e di quanto certificato distinta per misura, con la specificazione della quota comunitaria.

[35] Asse 1 - Misure per l'adeguamento della flotta da pesca comunitaria; Asse 2 - Acquacoltura, pesca nelle acque interne, trasformazione e commercializzazione dei prodotti da pesca e dell'acquacoltura; Asse 3 - Misure di interesse comune; Asse 4 - Sviluppo sostenibile delle zone di pesca; Asse 5 - Assistenza tecnica.

Tabella 9. FEP stato di avanzamento al 31 dicembre 2013 distinto per Misure

AVANZAMENTO AL 31.12.2013						
MISURA	BANDO	STANZIAMENTO FINANZIARIO	IMPEGNI	LIQUIDATO TOTALE	CERTIFICATO DA INIZIO PROGR. AD OGGI TOTALE	CERTIFICATO DA INIZIO PROGR. AD OGGI QUOTA UE
1.1	2013	€ 2.000.000,00	€ -	€ -	€ -	€ -
TOTALE		**€ 2.000.000,00**				
1.3	2009	€ 7.932.089,00	€ 2.826.866,36	€ 1.617.774,50	€ 1.617.774,05	€ 1.446.079,93
1.3	2010	€ 3.869.466,00	€ 1.198.103,80	€ 423.577,21	€ 418.651,87	€ 370.038,37
1.3	2011	€ 3.000.000,00	€ 2.212.820,37	€ 189.908,96	€ 189.908,96	€ 180.413,50
TOTALE		**€ 14.801.555,00**	**€ 6.237.790,53**	**€ 2.231.260,67**	**€ 2.226.334,88**	**€ 1.996.531,78**
1.4 (Ann.2013)Tip.A	2012	€ 800.000,00				
1.4 (Ann. 2013)Tip.C	2012	€ 3.200.000,00				
1.4 (Ann.2013)Tip.D	2012	€ 1.250.000,00	€ -	€ -	€ -	€ -
1.4 Tip.A	2012	€ 1.200.000,00	€ 118.950,49	€ -	€ -	€ -
1.4 Tip.C	2012	€ 1.200.000,00	€ 2.763.284,96	€ 2.635.213,49	€ 2.632.511,28	€ 2.165.342,65
1.4 Tip.D	2012	€ 5.000.000,00	€ -	€ -	€ -	€ -
TOTALE		**€ 12.650.000,00**	**€ 2.882.235,45**	**€ 2.635.213,49**	**€ 2.632.511,28**	**€ 2.165.342,65**
1.5 Tip.1	2011	€ 3.000.000,00	€ 749.302,72	€ 370.683,26	€ 240.893,67	€ 120.445,72
1.5 Tip. 2	2011	€ 1.000.000,00	€ 502.871,00	€ 434.273,20	€ 431.873,00	€ 215.936,50
1.5 Tip.3	2011	€ 12.500.000,00	€ 15.960.000,00	€ 15.960.000,00	€ 15.960.000,00	€ 7.980.000,00
1.5 Tip.5	2011	€ 1.000.000,00	€ 47.850,00	€ 28.275,00	€ 8.700,00	€ 4.350,00
TOTALE		**€ 17.500.000,00**	**€ 17.260.023,72**	**€ 16.793.231,46**	**€ 16.641.466,87**	**€ 8.320.733,44**
ASSE 1		**€ 46.951.555,00**	**€ 26.380.049,70**	**€ 21.659.705,62**	**€ 21.500.313,03**	**€ 12.482.607,87**
2.1	2009	€ 6.628.435,20	€ 5.198.743,38	€ 2.863.019,72	€ 3.240.191,40	€ 3.026.211,19
2.1	2010	€ 10.417.949,28	€ 339.146,34	€ 169.573,17	€ 329.156,59	€ 312.698,76
2.1	2011	€ 4.500.000,00	€ 9.005.514,48	€ 1.399.073,34	€ 433.765,25	€ 360.833,29
TOTALE		**€ 21.546.384,48**	**€ 14.543.404,20**	**€ 4.431.666,23**	**€ 4.003.113,25**	**€ 3.699.743,24**
2.3	2009	€ 13.256.870,40	€ 23.567.951,76	€ 11.436.093,71	€ 13.365.976,13	€ 8.764.241,26
2.3	2010	€ 17.047.813,12	€ 10.641.360,41	€ 4.711.744,90	€ 3.896.830,65	€ 2.487.515,05
2.3	2011	€ 7.046.013,48	€ 8.702.818,24	€ 2.800.371,28	€ 1.424.409,64	€ 1.224.844,57
TOTALE		**€ 37.350.697,00**	**€ 42.912.130,41**	**€ 18.948.209,89**	**€ 18.687.216,42**	**€ 12.476.600,88**
ASSE 2		**€ 58.897.081,48**	**€ 57.455.534,61**	**€ 23.379.876,12**	**€ 22.690.329,67**	**€ 16.176.344,12**
3.1	2010	€ 5.000.000,00	€ 3.526.475,10	€ 389.537,10	€ 309.537,10	€ 154.768,55
TOTALE		**€ 5.000.000,00**	**€ 3.526.475,10**	**€ 389.537,10**	**€ 309.537,10**	**€ 154.768,55**
3.3	2009	€ 5.259.326,29	€ 7.175.027,50	€ 2.578.832,58	€ 2.698.632,68	€ 2.445.633,80
3.3	2010	€ 12.819.077,52	€ 6.668.861,42	€ 2.470.061,60	€ 2.713.194,20	€ 2.537.234,64
3.3	2011	€ 10.000.000,00	€ 8.568.856,32	€ 1.197.897,01	€ 407.532,87	€ 387.156,22
TOTALE		**€ 28.078.403,81**	**€ 22.412.745,24**	**€ 6.246.791,19**	**€ 5.819.359,75**	**€ 5.370.024,66**
3.4	2010	€ 2.400.000,00	€ 2.879.120,00	€ 2.879.120,00	€ 2.879.120,00	€ 1.439.560,00
TOTALE		**€ 2.400.000,00**	**€ 2.879.120,00**	**€ 2.879.120,00**	**€ 2.879.120,00**	**€ 1.439.560,00**
3.5	2012	€ 2.000.000,00	€ -	€ -	€ -	€ -
TOTALE		**€ 2.000.000,00**	**€ -**	**€ -**	**€ -**	**€ -**
ASSE 3		**€ 37.478.403,81**	**€ 28.818.340,34**	**€ 9.515.448,29**	**€ 9.008.016,85**	**€ 6.964.353,21**
4.1	2012	€ 12.500.000,00	€ 4.054.990,00	€ -	€ -	€ -
TOTALE		**€ 12.500.000,00**	**€ 4.054.990,00**	**€ -**	**€ -**	**€ -**
ASSE 4		**€ 12.500.000,00**	**€ 4.054.990,00**	**€ -**	**€ -**	**€ -**
5.1	2009	€ 2.400.000,00	€ 1.523.023,00	€ 1.019.423,00	€ 1.007.400,00	€ 755.550,00
TOTALE		**€ 2.400.000,00**	**€ 1.523.023,00**	**€ 1.019.423,00**	**€ 1.007.400,00**	**€ 755.550,00**
5.2	2009	€ 980.000,00	€ 964.418,00	€ 964.418,00	€ 964.418,00	€ 482.209,00
TOTALE		**€ 980.000,00**	**€ 964.418,00**	**€ 964.418,00**	**€ 964.418,00**	**€ 482.209,00**
ASSE 5		**€ 3.380.000,00**	**€ 2.487.441,00**	**€ 1.983.841,00**	**€ 1.971.818,00**	**€ 1.237.759,00**
TOTALE MISURE		**€ 159.207.040,29**	**€ 119.196.355,65**	**€ 56.538.871,03**	**€ 55.170.477,55**	**€ 36.861.064,20**

Fonte: Dipartimento alla Pesca

In merito ai dati finanziari sopra elencati, si evidenzia quanto segue:

Nel corso del 2013 tutti gli Assi dimostrano delle buone performances.

Sull'Asse prioritario 1 anche la misura 1.1 "Arresto definitivo", in seguito al decreto del MIPAAF n. 17 del 13 gennaio 2014[36] di approvazione della graduatoria, comincia a movimentare flussi finanziari. La misura 1.4 "Piccola pesca costiera" ha confermato difficoltà di attuazione.

L'Asse 2 con le misure 2.1 "Acquacoltura" e 2.3 "Trasformazione e commercializzazione" conferma il trend positivo già registrato nelle annualità precedenti, presentando un buono stato di avanzamento, nonostante la situazione di crisi generale che inevitabilmente ha coinvolto anche il settore dell'acquacoltura.

L'Asse 3 è quasi totalmente trainato dalla misura 3.3 "Porti, luoghi di sbarco e ripari di pesca"[37].

L'Asse 4 sconta i ritardi nella individuazione e costituzione dei Gruppi di Azione Costiera (G.A.C.). Allo stato attuale sono stati individuati 11 GAC e, al 31 dicembre 2013, sono stati emessi i primi decreti di finanziamento.

L'Asse 5 riguarda l'assistenza tecnica, i cui importi sono stati utilizzati prevalentemente per dare l'avvio al programma.

La tabella seguente fornisce i dati relativi agli impegni ed ai pagamenti del 2013.

Tabella 10. FEP Impegni e Pagamenti 2013

Misure	Impegni 2013	Pagato 2013	Certificato 2013	Certificato quota UE
1.3	€ 2.412.367,99	€ 1.005.074,52	€ 1.286.082,97	€ 1.103.292,53
1.4	€ 2.882.235,45	€ 2.635.213,49	€ 2.632.511,28	€ 2.165.341,89
1.5		€ 472.432,21	€ 497.397,67	€ 248.698,84
2.1		€ 1.784.303,78	€ 2.487.870,61	€ 2.312.233,39
2.3	€ 478.452,50	€ 4.038.758,60	€ 6.561.643,98	€ 3.638.285,62
3.1		€ 389.537,10	€ 309.537,10	€ 154.768,55
3.3	€ 8.568.856,31	€ 2.064.256,66	€ 3.545.242,99	€ 3.352.173,76
4.1	€ 4.054.990,00			
5.1		€ 503.700,00	€ 1.007.400,00	€ 755.550,00
Totale	€ 18.396.902,25	€ 12.893.276,36	€ 18.327.686,60	€ 13.730.344,58

Fonte: Dipartimento Pesca

Rispetto al precedente esercizio finanziario (anno 2012), si registra una contrazione tanto degli impegni che dei pagamenti. Infatti, gli impegni (€ 27.685.056), si contraggono del 33,55 per cento, mentre i pagamenti (€ 14.217.319) si contraggono del 3,43 per cento.

[36] Decreto registrato dall Ufficio di controllo atti MISE- MIPAAF il 3 febbraio 2014, Fg. 450

[37] Tale misura è gestita esclusivamente dagli O.I.

Il Dipartimento (Organismo Intermedio del FEP) segnala che sono emerse alcune criticità da parte sia dei privati che dal Dipartimento.

I primi segnalano le seguenti difficoltà:

- concernenti il rilascio delle polizze fìdejussorie per le imprese;
- reperire la quota privata dell'investimento;
- il rilascio delle autorizzazioni occorrenti per la realizzazione dell'intervento in tempi brevi;
- il rispetto della normativa generale sugli appalti, in conformità al D.lgs. n. 163/2006 e difficoltà legate alla non ammissibilità dell'IVA.

Per il secondo, invece, le criticità sono rappresentate da:

- sospensione della misura 1.3 da parte della Corte dei Conti Europea[38];
- funzionamento del sistema operativo SIPA (Sistema Informativo Pesca ed Acquacoltura);
- interpretazione del Regolamento FEP, che ha comportato la stesura di diversi documenti esplicativi;
- eccessivo dettaglio del PO, che non ha consentito sufficienti margini di adattabilità alle varie esigenze regionali;
- tardivo rilascio della certificazione antimafia;

Durante la fase di a*udit*, l'esame delle pratiche campionate ha dato esito positivo con alcune raccomandazioni di carattere generale, accolte dal Dipartimento.

Le sopra esposte considerazioni evidenziano la necessità che il Dipartimento (in qualità di O.I.) e l'AdG valutino l'opportunità – specialmente per la successiva programmazione - di modificare il PO in modo da renderlo più vicino ed adattabile a quelle, che nel tempo, si sono dimostrate le esigenze regionali. Tanto anche mediante lo spostamento di risorse finanziarie dagli assi che hanno dimostrato poca capacità attrattiva verso quelli che, al contrario, hanno registrato migliori risultati nell'avanzamento nel programma di spesa.

[38] Tale misura è stata sospesa dalla Corte dei conti europea in seguito ad una diversa interpretazione regolamentare tra il testo inglese e quello italiano in ordine ai concetti di "capacità di pesca" ed "abilità di cattura" che ha dato luogo ad una copiosa corrispondenza tra l'AdG e la CE al fine di pervenire ad una classificazione certa ed univoca sulle spese ammissibili a finanziamento. La problematica ha cominciato a trovare soluzione da parte della Commissione con nota Ares(2011)1354218 del 14 dicembre 2011 che interpretando l'articolo 25 par. 2 del Regolamento 2371/2002, paragrafo
5, del regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio affermava che *"l'ammodernamento...può aumentare la stazza della nave, purché l'ammodernamento non determini un aumento dell'abilità di cattura del peschereccio"*. Successivamente con il Decreto 4 del 23 maggio 2012 della DG Pesca venivano indicati la tipologia degli investimenti ammissibili e veniva disposta la revisione della pista di controllo e della check-list dei controlli di primo livello. Infine, con nota Ares(2012) 812544 del 4 luglio 2012 e successiva Ares(2012) 903959 del 25 luglio 2012, veniva dichiarata cessata la causa di sospensione.

CAPITOLO XI

L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE

SOMMARIO: *1. L'organizzazione dell'Amministrazione regionale nel 2013. - 2. I dirigenti - 3. Gli Uffici speciali. - 4. La revisione della spesa della Regione siciliana. - 5. Il sistema di controllo interno della Regione siciliana.*

1. L'organizzazione dell'Amministrazione regionale nel 2013

La disciplina dell'organizzazione amministrativa regionale ha conosciuto rilevanti novità nel 2013 a causa dell'emanazione del decreto presidenziale 18 gennaio 2013, n. 6, denominato "*Regolamento di attuazione del Titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19. Rimodulazione degli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali di cui al decreto del Presidente della Regione 5 dicembre 2009, n. 12, e successive modifiche ed integrazioni*". Si rammenta che la legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19, alla quale si riferisce il predetto decreto, ha avuto una prima attuazione con il decreto presidenziale 5 dicembre 2009, n. 12, il cui disegno organizzativo è stato quindi superato nel 2013.

Il citato decreto n. 6 del 2013 si è occupato delle strutture intermedie ("aree" e "servizi"), ridefinendone il numero e le competenze; ha previsto complessivamente 71 aree e 424 servizi per un totale di 495 strutture; a tal proposito, si veda la tabella 1.

La successiva tabella 1bis, invece, illustra sia la situazione dell'organizzazione amministrativa alla data del 31 dicembre 2012, sia l'assetto delineato dal regolamento n. 12 del 2009.

TABELLA 1 Strutture intermedie previste dal D.P.Reg. n. 6 del 2013

Assessorati e dipartimenti regionali		Strutture intermedie previste dal D.P.Reg. n. 6 del 18.1.2013		
		Aree	Servizi	Totale
Presidenza della Regione	Segreteria generale.	3	9	12
	Ufficio legislativo e legale.	1	12	13
	Dipartimento regionale della protezione civile.	1	16	17
	Dipartimento regionale della programmazione.	5	5	10
	Dipartimento regionale degli affari extraregionali	1	3	4

Assessorato regionale delle attività produttive	Dipartimento regionale delle attività produttive.	2	11	13
Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana	Dipartimento regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana	1	71	72
Assessorato regionale dell'economia	Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale	1	25	26
	Dipartimento regionale delle finanze e del credito.	1	8	9
Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità	Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti.	2	10	12
	Dipartimento regionale dell'energia.	2	10	12
Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro	Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali.	1	8	9
	Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative.	5	27	32
Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica	Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale.	1	23	24
	Dipartimento regionale delle autonomie locali.	1	5	6
Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità	Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti.	6	23	29
	Dipartimento regionale tecnico.	5	26	31
Assessorato regionale dell'istruzione e della formazione professionale	Dipartimento regionale dell'istruzione e della formazione professionale.	2	11	13
Assessorato regionale delle risorse agricole e alimentari	Dipartimento regionale degli interventi strutturali per l'agricoltura.	5	16	21
	Dipartimento regionale degli interventi infrastrutturali per l'agricoltura.	1	6	7
	Dipartimento regionale degli interventi per la pesca.	1	7	8
	Dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali.	3	18	21
Assessorato regionale della salute	Dipartimento regionale per la pianificazione strategica.	5	10	15
	Dipartimento regionale per le attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico.	5	9	14
Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente	Dipartimento regionale dell'ambiente.	3	8	11
	Dipartimento regionale dell'urbanistica.	2	9	11
	Comando del corpo forestale della Regione siciliana.	3	18	21
Assessorato regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo.	Dipartimento regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo.	2	20	22
Totali		71	424	**495**

Fonte: *elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana sulla base dei dati forniti dalla Segreteria generale della Regione siciliana.*

TABELLA 1bis Strutture intermedie secondo il D.P.Reg. n. 12 del 2009 e alla data del 31.12.2012

Assessorati e dipartimenti		Struttura intermedie D.P.Reg. n. 12 del 2009		Assetto al 31.12.12	
		Aree	Servizi	Aree	Servizi
Presidenza della Regione	Segreteria generale.	2	9	3	11
	Ufficio legislativo e legale.	1	9	1	12
	Dipartimento regionale della protezione civile.	1	12	1	16
	Dipartimento regionale della programmazione.	4	5	5	5
	Dipartimento regionale degli affari extraregionali	1	4	1	4
Assessorato regionale delle attività produttive	Dipartimento regionale delle attività produttive.	1	9	2	11
Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana	Dipartimento regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana	3	69	1	71
Assessorato regionale dell'economia	Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale	1	23	1	25
	Dipartimento regionale delle finanze e del credito.	1	8	1	8
Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità	Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti.	1	5	2	9
	Dipartimento regionale dell'energia.	1	10	2	10
Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro	Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali.	1	8	1	8
	Dipartimento regionale del lavoro.	4	22	4	22
	Agenzia regionale per l'impiego, l'orientamento, i servizi e le attività formative.	1	6	1	6
Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica	Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale.	1	20	1	23
	Dipartimento regionale delle autonomie locali.	1	5	1	5
Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità	Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti.	7	47	8	51
Assessorato regionale dell'istruzione e della formazione professionale	Dipartimento regionale dell'istruzione e della formazione professionale.	2	14	2	16
Assessorato regionale delle risorse agricole e alimentari	Dipartimento regionale degli interventi strutturali per l'agricoltura.	5	15	5	16
	Dipartimento regionale degli interventi infrastrutturali per l'agricoltura.	1	5	1	6
	Dipartimento regionale degli interventi per la pesca.	1	6	1	7
	Dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali.	1	15	3	18
Assessorato regionale della salute	Dipartimento regionale per la pianificazione strategica.	5	10	5	10
	Dipartimento regionale per le attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico.	5	10	5	10
Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente	Dipartimento regionale dell'ambiente.	3	8	3	8
	Dipartimento regionale dell'urbanistica.	2	8	2	9
	Comando del corpo forestale della Regione siciliana.	2	15	3	18
Assessorato regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo.	Dipartimento regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo.	2	18	2	20
Totali		61	395	68	435
		456		**503**	

Fonte: *elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana sulla base dei dati forniti dalla Segreteria generale della Regione siciliana.*

L'organizzazione amministrativa è stata anch'essa oggetto di specifici interventi contenuti nella legge regionale 15 maggio 2013, n. 9; in particolare, l'art. 34 della citata legge ha previsto la riorganizzazione dell'Assessorato regionale delle risorse agricole ed alimentari, ridenominato "*Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea*" e ha demandato la sua attuazione a un successivo decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale. L'art. 35 si occupa, invece, del sistema informativo, prevedendo un Ufficio speciale, come si chiarirà nell'apposito paragrafo sugli Uffici speciali.

Nel corso del 2013 sono stati emanati tre decreti presidenziali, che hanno ulteriormente modificato l'assetto organizzativo, riducendo le strutture intermedie a un totale di 475, di cui 71 aree e 404 servizi.

In particolare, vengono in rilievo:

a) il decreto del Presidente della Regione n. 187 del 28 giugno 2013 [1], recante la rimodulazione del Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale, con il quale sono state rideterminate le competenze dell'area "affari generali" e sono stati individuati 21 servizi a fronte dei 23 previsti dal decreto presidenziale n. 6 del 2013;

b) il decreto del Presidente della Regione n. 206 del 09 luglio 2013 [2], avente ad oggetto la rimodulazione del Dipartimento regionale dell'urbanistica, con il quale sono state riorganizzate le competenze dell'area "affari generali e comuni" e dell'area interdipartimentale "sistemi informativi geografici, infrastruttura dati territoriali regionali e cartografia" e sono stati previsti 6 servizi a fronte dei 9 precedentemente individuati dal decreto presidenziale n. 6 del 2013;

c) il decreto del Presidente della Regione n. 237 del 7 agosto 2013[3], recante la rimodulazione degli assetti organizzativi del Dipartimento regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana; con lo stesso sono state ridefinite le competenze dell'area "affari generali" e - a fronte dei 71 servizi precedentemente previsti dal decreto presidenziale n. 6 del 2013 - ne sono stati individuati 56[4], ai quali devono tuttavia aggiungersi 13 parchi archeologici che dovrebbero essere a breve istituiti.

[1] Attuativo della delibera di Giunta n. 204 del 6 giugno 2013
[2] Attuativo della delibera di Giunta n. 167 del 29 maggio 2013
[3] Attuativo della delibera di Giunta n. 216 del 27 giugno 2013.
[4] Nell'ambito di tale numero sono compresi undici servizi centrali, dieci soprintendenze (di cui una per ciascuna provincia oltre la soprintendenza del mare prevista dall'art. 28 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 21), 2 centri regionali, 5 parchi archeologici, 27 tra musei, gallerie e biblioteche regionali.

In definitiva, alla data del 31 dicembre 2013 risultano operative 475 strutture intermedie, di cui 71 aree e 404 servizi, come si evince dalla tabella 1ter, che descrive l'assetto dell'organizzazione amministrativa regionale con specifica indicazione degli Assessorati, dei Dipartimenti e delle strutture intermedie (aree e servizi).

Sono palesi le diversità con la situazione esistente al 31 dicembre 2012 e con quella delineata dal regolamento n. 12 del 2009. E' aumentato il numero delle aree e dei servizi sia della Presidenza della Regione sia dei dipartimenti dell'Assessorato regionale delle risorse agricole e alimentari; si nota, altresì, la presenza di 31 strutture intermedie del Dipartimento regionale tecnico; vi è stato un incremento numerico delle strutture intermedie del Comando del Corpo forestale, del Dipartimento regionale del turismo e di quelle dei Dipartimenti che afferiscono all'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità. In raffronto all'assetto esistente alla fine del 2012, tuttavia, si segnala una diminuzione del numero delle strutture intermedie per la maggior parte degli altri Dipartimenti.

Si registra complessivamente un'inversione di tendenza nell'organizzazione interna dei Dipartimenti, atteso che alla data del 31 dicembre 2013 - come già riferito - esistevano 71 aree e 404 servizi per un totale di 475 strutture intermedie; alla fine dell'anno precedente, invece, le aree erano 68 e i servizi 435 per un totale di 503 strutture. Dal confronto emerge una riduzione di 28 strutture. Il disegno originario del decreto presidenziale n. 12 del 2009, per contro, prevedeva 61 aree e 395 servizi per un totale di 456 strutture intermedie. Occorre però precisare che nel periodo in esame sono stati operativi pure diversi Uffici speciali, alcuni dei quali costituiti nel 2013, come si illustrerà nel paragrafo n. 3; ciò attenua la tendenza sopra accennata.

TABELLA 1 ter **Strutture intermedie al 31.12.2013**

Assessorati e dipartimenti regionali		Strutture intermedie previste dal D.P.Reg. n. 6/2013 e successivi decreti presidenziali		
		Aree	Servizi	Totale
Presidenza della Regione	Segreteria generale	3	9	12
	Ufficio legislativo e legale	1	12	13
	Dipartimento regionale della protezione civile	1	16	17
	Dipartimento regionale della programmazione	5	5	10
	Dipartimento regionale degli affari extraregionali	1	3	4
Assessorato regionale delle attività produttive	Dipartimento regionale delle attività produttive	2	11	13
Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana	Dipartimento regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana (1)	1	56	57
Assessorato regionale dell'economia	Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale	1	25	26
	Dipartimento regionale delle finanze e del credito	1	8	9
Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità	Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti	2	10	12
	Dipartimento regionale dell'energia	2	10	12
Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro	Dipartimento regionale della famiglia e delle politiche sociali	1	8	9
	Dipartimento regionale del lavoro, dell'impiego, dell'orientamento, dei servizi e delle attività formative	5	27	32
Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica	Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale (2)	1	21	22
	Dipartimento regionale delle autonomie locali	1	5	6
Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità	Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti	6	23	29
	Dipartimento regionale tecnico	5	26	31
Assessorato regionale dell'istruzione e della formazione professionale	Dipartimento regionale dell'istruzione e della formazione professionale	2	11	13
Assessorato regionale delle risorse agricole e alimentari	Dipartimento regionale degli interventi strutturali per l'agricoltura	5	16	21
	Dipartimento regionale degli interventi infrastrutturali per l'agricoltura	1	6	7
	Dipartimento regionale degli interventi per la pesca	1	7	8
	Dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali	3	18	21
Assessorato regionale della salute	Dipartimento regionale per la pianificazione strategica	5	10	15
	Dipartimento regionale per le attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico	5	9	14
Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente	Dipartimento regionale dell'ambiente	3	8	11
	Dipartimento regionale dell'urbanistica (3)	2	6	8
	Comando del corpo forestale della Regione siciliana	3	18	21
Assessorato regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo	Dipartimento regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo	2	20	22
Totali		**71**	**404**	**475**

Fonte: *elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana sulla base dei dati forniti dalla Segreteria generale della Regione siciliana.*

Si rileva, inoltre, che nel corso del 2013 sono state apportate significative modifiche dell'assetto interno di diversi assessorati. In particolare, per ciò che riguarda l'Assessorato regionale dell'agricoltura, sono state ridotte le unità operative del Dipartimento "Interventi infrastrutturali" e quelle del Dipartimento "Interventi strutturali", ove sono stati soppressi pure gli sportelli locali[5]; nel Dipartimento dell'ambiente è diminuito il numero dei servizi[6]; infine, è stato eliminato il Consiglio regionale delle miniere[7].

Alla luce del quadro sinora illustrato, pur prendendo atto di una certa diminuzione delle strutture intermedie, le Sezioni riunite ritengono che la Regione debba ulteriormente proseguire nella rigorosa razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa, procedendo eventualmente all'accorpamento di uffici con funzioni omogenee; ciò anche in coerenza con l'impostazione del bilancio per missioni e programmi. E' tuttavia opportuno che tale processo sia condotto in maniera armonica e sistematica sulla base di un piano complessivo fondato su un'attenta analisi dei costi delle diverse strutture, anche in una prospettiva di medio e lungo periodo, poiché interventi contingenti o settoriali possono finire per compromettere gli obiettivi di efficienza ed economicità.

[5] Nell'ambito dell'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca, per quanto attiene al dipartimento "interventi strutturali", il decreto del dirigente generale n. 3867 del 06 agosto 2013 ha individuato una struttura di staff del dirigente generale e n. 172 unità operative; il decreto del dirigente generale n. 579 del 17 giugno 2010 aveva invece previsto 4 unità di staff del dirigente generale, 174 unità operative e 3 sportelli locali. Per quanto riguarda il dipartimento "interventi infrastrutturali" dello stesso assessorato, il decreto del dirigente generale n. 855 del 05 agosto 2013 ha individuato una unità di staff e 99 unità operative; precedentemente il decreto del dirigente generale n. 557 del 2012 aveva previsto 5 unità di staff e 102 unità operative. Con riferimento all'Assessorato regionale dell'agricoltura, oltretutto, si rileva che nel 2013 sono state indette le procedure per la copertura dei posti di dirigente rimasti vacanti nel Dipartimento regionale azienda foreste demaniali; il numero dei dirigenti è passato da 52 a 75; tuttavia, le limitate disponibilità finanziarie hanno consentito di contrattualizzare nel 2013 soltanto 32 dirigenti. Con decreto dirigenziale n. 1074 del 2 aprile 2014 sono state assegnate ulteriori risorse per stipulare i contratti con tutti i dirigenti. Va comunque sottolineato che entro la fine del 2014 dovrebbe entrare in vigore la nuova riorganizzazione del Dipartimento azienda foreste demaniali disposta con deliberazione della Giunta regionale n. 8 del 23 gennaio 2014, trasmessa al Consiglio di Giustizia Amministrativa per il parere.

[6] Nell'ambito dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, con decreto del dirigente generale del 25 marzo 2013 n. 214, è stato approvato il nuovo organigramma del Dipartimento dell'ambiente, che risulta ora costituito da 3 aree, 8 servizi e 41 unità operative; precedentemente le unità operative erano 51.

[7] L'art. 32 della legge regionale n. 9 del 2013 ha soppresso il Consiglio regionale delle miniere, istituito con decreto del Presidente della Regione 15 ottobre 1947, n. 92; le sue competenze sono confluite nel Dipartimento regionale dell'energia.

2. I dirigenti

Il processo di razionalizzazione dell'apparato amministrativo non può certamente trascurare la posizione dei dirigenti, atteso che nel vigente assetto normativo è stato sancito e valorizzato il principio della separazione tra l'attività di indirizzo politico e quella di gestione, che è contraddistinta dall'autonomia decisionale dei dirigenti. Va, peraltro, evidenziato che la parziale riorganizzazione verificatasi nel 2013 ha riguardato sia i dirigenti generali, che sono al vertice delle strutture di massima dimensione, sia quelli preposti alle strutture intermedie.

Si deve sottolineare che l'organizzazione della Regione siciliana è tuttora caratterizzata dalla presenza di un numero notevole di dirigenti, come si evince dalla tabella 2, che esamina il fenomeno con riferimento al periodo 2010 – 2013.

TABELLA 2 – Posizioni dirigenziali anni 2010 - 2013

ANNO 2010

	Uffici centrali			*Uffici periferici*			*Totale Complessivo*
	n.dip.	***spesa media***	***totale***	***n. dip.***	***spesa media***	***totale***	
Capo Dipartimento	35	141.684,30	4.958.950,50	0		0,00	4.958.950,50
Resp.Area/servizio	539	81.859,49	44.122.263,08	161	75.214,84	12.109.589,82	56.231.852,90
Resp.Uff.semplice	0		0,00	0		0,00	0,00
Resp.Unità Operativa	413	69.261,88	28.605.155,93	813	67.515,67	54.890.238,89	83.495.394,82
Collaborazione studio	17	44.027,74	748.471,59	73	70.086,75	5.116.332,99	5.864.804,58
Altro	14	57.854,45	809.962,30	13	52.263,31	679.423,09	1.489.385,39
totali	**1018**		**79.244.803,39**	**1060**		**72.795.584,78**	**152.040.388,17**

Totale posizioni dirigenziali uffici centrali e periferici	**2.078**	**Spesa media**	**73.166,69**

ANNO 2011

	Uffici centrali			*Uffici periferici*			*Totale Complessivo*
	n.dip.	***spesa media***	***totale***	***n. dip.***	***spesa media***	***totale***	
Capo Dipartimento	32*	166.474,12	5.327.171,90	0		0,00	5.327.171,90
Resp.Area/servizio	514	85.695,69	44.047.582,81	142	84.734,17	12.032.251,74	56.079.834,55
Resp.Uff.semplice	3	59.409,00	178.227,00	0		0,00	178.227,00
Resp.Unità Operativa	367	75.886,08	27.850.190,45	754	71.483,17	53.898.313,94	81.748.504,39
Collaborazione studio	9	64.145,95	577.313,58	61	72.065,62	4.396.002,96	4.973.316,54
Altro	15	61.259,56	918.893,43	8	57.256,56	458.052,45	1.376.945,88
totali	**940**		**78.899.379,17**	**965**		**70.784.621,09**	**149.684.000,26**

Totale posizioni dirigenziali uffici centrali e periferici	**1.905**	**Spesa media**	**78.574,28**

* 28 Dipartimenti, 2 Uff. Speciali e Dir.EAS e Fondo quiescenza

ANNO 2012

	Uffici centrali			*Uffici periferici*			*Totale complessivo*
	n.dip.	***spesa media***	***totale***	***n. dip.***	***spesa media***	***totale***	
Capo Dipartimento	27*	174.635,39	4.715.155,59	0		0,00	5.105.296,88
Resp.Area/servizio	409	91.297,45	37.340.656,05	136	89.381,10	12.155.829,59	49.496.485,64
Resp.Uff.semplice			0,00	0		0,00	0,00
Resp.Unità Operativa	482	76.954,48	37.092.058,39	645	73.026,65	47.102.191,77	84.194.250,16
Collaborazione studio	23	67.258,11	1.546.936,55	37	63.649,48	2.355.030,59	3.901.967,14
Altro	49	34.849,17	1.707.609,16	24**	7.667,37	184.016,96	1.891.626,12
totali	**990**		**82.402.415,74**	**842**		**61.797.068,91**	**144.199.484,65**

Totale posizioni dirigenziali uffici centrali e periferici	**1.832**	**Spesa media**	**78.711,51**

* sono stati esclusi dirigenti EAS, Fondo quiescenza e Uffici speciali

** incarichi relativi a frazione di anno

ANNO 2013 *

	Uffici centrali			*Uffici periferici*			*Totale complessivo*
	n.dip.	***spesa media***	***totale***	***n. dip.***	***spesa media***	***totale***	
Capo Dipartimento	26	146.400,82	3.806.421,35	0	0,00	0,00	3806421,35
Resp.Area/servizio	368	81.937,24	30.152.902,67	140	613,00	10.397.297,06	58,00
Resp.Unità Operativa	379	75.952,25	28.785.901,90	613	68.311,99	41.875.252,64	70.661.154,53
Collaborazione studio	12	66.745,69	800.948,26	58	64.318,49	3.730.472,65	4.531.420,90
Altro	164	70.054,09	11.488.870,33	0	0,00	0,00	11488870,33
totali	**949**		**75.035.044,49**	**811**		**56.003.022,34**	**131.038.066,83**

Totale posizioni dirigenziali uffici centrali e periferici	**1.760**	**Spesa media**	**74.453,00**

*La tabella per il 2013 si riferisce ai pagamenti

Fonte: *elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana sulla base dei dati forniti dal Dipartimento regionale per la funzione pubblica e per il personale. Importi in euro.*

La lettura dei prospetti fa constatare l'avvio di un percorso di riduzione sia del numero dei dirigenti, sia delle spese per emolumenti. In particolare, nel 2013 le posizioni dirigenziali coperte sono 318 in meno in confronto al 2010 (-18,07 per cento). Per quanto riguarda la retribuzione dei dirigenti, va considerato che nel 2013 si è verificata una notevole discrepanza, pari a 13,8 milioni, tra gli impegni e i pagamenti relativi agli emolumenti accessori dei dirigenti a tempo indeterminato, essendosi registrati pagamenti per 22,9 milioni di euro a fronte di impegni per 36,7 milioni; pertanto, l'importo di euro 131 milioni circa, sopra indicato come totale per l'anno 2013, deve essere valutato sulla

base di tale disallineamento, sicché la diminuzione della spesa complessiva, in realtà, è alquanto contenuta. Per ulteriori approfondimenti si rinvia al capitolo della relazione sulla spesa per il personale.

Nel seguente prospetto (tabella 3) si opera un raffronto tra la situazione all'inizio del 2013 e quella alla fine dello stesso anno; vi risulta mediamente un dirigente per ogni otto dipendenti; tale dato non appare ragionevole e si pone al di sopra della media nazionale, poiché il rapporto nelle Regioni a statuto ordinario è di un dirigente per ogni sedici dipendenti, e in quelle a statuto speciale di uno a diciannove.

TABELLA 3 Personale dirigente e del comparto distinti per Assessorato

ASSESSORATO	01/01/2013						
	Dirigenti tempo IND.	Dirigenti tempo DET.	Totale A	Comparto tempo IND.	Comparto tempo DET	Totale B	Totale A + B
Presidenza della Regione	178	11	189	857	300	1157	**1346**
Attività Produttive	20		20	167		167	**187**
Beni Culturali e Identità Siciliana	326		326	2923	24	2947	**3273**
Economia	73	4	77	358		358	**435**
Energia Servizi Pubblica Utillità	63	1	64	410	229	639	**703**
Famiglia Politiche Sociali Lavoro	109	9	118	2958	10	2968	**3086**
Autonomie Locali Funz.Pubblica	57		57	920	7	927	**984**
Infrastrutture Mobilità	311		311	1730	1	1731	**2042**
Istruzione Formazione	22		22	451	1	452	**474**
Risorse Agricole	386		386	2063	1	2064	**2450**
Salute	37	16	53	245		245	**298**
Territorio e Ambiente	160		160	1862	40	1902	**2062**
Turismo Sport Spettacolo	50		50	302	1	303	**353**
TOTALI	1792	41	**1833**	15246	614	**15860**	**17693**

ASSESSORATO	01/01/2014						
	Dirigenti tempo IND.	Dirigenti tempo DET.	Totale A	Comparto tempo IND.	Comparto tempo DET	Totale B	Totale A + B
Presidenza della Regione	169	3	172	860	295	1155	**1327**
Attività Produttive	30	4	34	249	1	250	**284**
Beni Culturali e Identità Siciliana	312	3	315	2865	25	2890	**3205**
Economia	74	4	78	523		523	**601**
Energia Servizi Pubblica Utillità	66	5	71	410	229	639	**710**
Famiglia Politiche Sociali Lavoro	106	3	109	2958	11	2969	**3078**
Autonomie Locali Funz.Pubblica	51	5	56	680	7	687	**743**
Infrastrutture Mobilità	314		314	1723	5	1728	**2042**
Istruzione Formazione	22	3	25	368	2	370	**395**
Risorse Agricole	399	1	400	2088	5	2093	**2493**
Salute	44	4	48	247	42	289	**337**
Territorio e Ambiente	138	3	141	1804	5	1809	**1950**
Turismo Sport Spettacolo	45	2	47	314		314	**361**
TOTALI	1770	40	**1810**	15089	627	**15716**	**17526**

Fonte: *elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana sulla base dei dati forniti dal Dipartimento regionale per la funzione pubblica e per il personale.*

Rispetto all'anno 2012 si notano alcune tendenze positive; infatti, nel 2012 presso l'Assessorato della salute risultava mediamente un dirigente per ogni 4,6 dipendenti, nel 2013 la media è di un dirigente per ogni sei dipendenti; nell'Assessorato dell'economia nel 2012 un dirigente per ogni 4,6 dipendenti, nel 2013 un dirigente per ogni 6,7 dipendenti.

Sono in direzione opposta, invece, i dati dell'Assessorato delle autonomie locali con un dirigente per ogni dodici dipendenti nel 2013 (nel 2012 vi era un dirigente per ogni sedici dipendenti) e dell'Assessorato dell'istruzione e formazione con un dirigente ogni 14,8 dipendenti (nel 2012 il rapporto era 1 per 20). Per gli altri assessorati la situazione è pressoché stabile.

Nel 2013 non ha avuto alcun seguito concreto l'art. 1, comma 4, della legge regionale del 16 gennaio 2012, n. 9, che, anche al fine di ridurre il numero dei dirigenti presso gli uffici regionali, aveva autorizzato l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica a disporre distacchi o comandi biennali di personale con qualifica dirigenziale presso gli enti locali, previo assenso dell'interessato e con oneri per il trattamento economico fondamentale a carico dell'amministrazione di appartenenza; la medesima norma aveva previsto la possibilità di attivare dopo il biennio procedure di mobilità volontaria di tale personale. L'Amministrazione - nel corso dell'istruttoria - ha chiarito che nel 2013, in assenza di richieste, non sono state effettuate procedure di assegnazione di dirigenti ai predetti enti.

Per quanto attiene ai dirigenti generali, nel 2013 l'Amministrazione regionale non ha deliberato il conferimento di alcun nuovo incarico di preposizione a strutture di massima dimensione nei confronti di soggetti esterni, ma ha disposto esclusivamente la conferma di quelli precedentemente attribuiti[8] e la contestuale riduzione del 20 per cento delle retribuzioni di parte variabile. In materia è significativa la deliberazione della Giunta regionale n. 49 del 5 febbraio 2013: sono stati confermati 13 dirigenti generali, sono state modificate le attribuzioni di 5 dirigenti generali, sono stati revocati quattro incarichi, di cui uno attribuito nel 2012 e tre *ad interim*.

La tabella n. 4 illustra gli avvicendamenti verificatisi nel 2013 e nel 2014 per le strutture di massima dimensione.

[8] Con le deliberazioni di Giunta regionale n. 235 del 24 giugno 2010, n. 233 del 13 luglio 2012, n. 248 del 13 luglio 2012.

TABELLA 4 Avvicendamenti nelle strutture di massima dimensione - anni 2013 – 2014

Assessorato	Struttura	Decreto di Nomina	Interim (si/no)	Decorrenza incarico	Scadenza incarico	Revocato il	Esterno (si/no)
Presidenza della Regione	Segreteria generale	DPReg 5068 DEL 18/07/2012	NO	21/07/2012	20/07/2016		SI
		DPReg 866 DEL 28/02/2013 **(conferma incarico)**					
	Ufficio Legislativo e Legale	DPReg 1185 DEL 20/02/2009	NO	29/04/2009	29/04/2014		SI
		DPReg 870 DEL 28/02/2013 **(conferma incarico)**					
		DPReg 1914 DEL 26/03/2014	NO	**anni tre**			SI
	Dipartimento Protezione civile	DPReg 353 DEL 31/01/2012	NO	31/01/2012	30/01/2014	25/02/2013	NO
		DPReg 786 DEL 25/02/2013	NO	26/02/2013	25/02/2015		NO
	Dipartimento Programmazione	DPReg 6 DEl 5/01/2012	NO	01/01/2012	31/12/2013		NO
		DPReg 865 DEL 28/02/2013 (**conferma incarico**)	NO			10/06/2013	NO
		DPReg 3298 del 10/06/2013 (**modifica incarico)**	NO	10/06/2013	31/12/2013		NO
		DPReg 858 DEL 24/02/2014	NO	**anni tre**			NO
	Dipartimento Affari extraregionali	DPReg 815 DEL 26/02/2013	NO	01/03/2013	28/02/2015		NO
Assessorato regionale delle Attività Produttive	Dipartimento Attività produttive	DPReg 585 DEL 22/11/2012	SI	22/11/2012		08/02/2013	NO
		DPReg 581 DEL 08/02/2013	NO	08/02/2013	07/02/2015		NO
Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana	Dipartimento Beni culturali e dell'Identità siciliana	DPReg 580 DEl 22/11/2012	SI	22/11/2012		15/01/2013	NO
		DPReg 116 DEL 16/01/2013	NO	16/01/2013	15/01/2015		NO
Assessorato regionale dell'Economia	Dipartimento Bilancio e Tesoro - Ragioneria Generale della Regione	DPReg 578 DEL 22/11/2012	NO	23/11/2012	22/11/2014		NO
		DPReg 869 DEL 28/02/2013 **(conferma incarico)**					
	Dipartimento Finanze e Credito	DPReg 578 DEL 22/11/2012	SI	23/11/2012		27/02/2013	NO
		DPReg 855 DEL 27/02/2013	NO	27/02/2013	01/02//2014		NO
		DPReg 855 DEL 24/02/2014	NO				NO
		DPReg 1965 del 28/03/2014 (**modifica durata incarico - anni tre anziché due)**	NO	**anni tre**			
Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità	Dipartimento Acque e Rifiuti	DPReg 5069 DEL 19/07/2012	NO	19/07/2012	18/07/2016		SI
		DPReg 868 DEL 28/02/2013 **(conferma incarico)**	NO				
	Dipartimento Energia	DPReg 581 DEL 22/11/2012	SI	22/11/2012			
		DPReg 868 DEL 28/02/2013 **(conferma incarico)**	SI			08/04/2013	SI
		DPReg 1702 DEL 09/04/2013	NO	10/04/2013	09/04/2015	14/05/2014	NO
		DPReg 3070 DEL 14/05/2014	NO	**anni tre**			

Segue TABELLA 4 Avvicendamenti nelle strutture di massima dimensione - anni 2013 - 2014

Assessorato	Struttura	Decreto di Nomina	Interim (si/no)	Decorrenza incarico	Scadenza incarico	Revocato il	Esterno (si/no)
Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità	Dipartimento Infrastrutture, Mobilità e Trasporti	DPReg 15 DEL 05/01/2012	NO	01/01/2012	31/12/2013		NO
		DPReg 853 DEL 27/02/2013 **(conferma incarico)**	NO			10/06/2013	
		DPReg 3297 DEL 10/06/2013	NO	11/06/2013	24/02/2015		NO
	Dipartimento tecnico (istituito con DPReg 6/2013 decorrenza 01/03/2013)	DPReg 3362 DEL 10/06/2013	NO	11/06/2013	25/02/2015	01/09/2014 **risoluzione per raggiungimento limiti di età**	NO
Assessorato regionale dell'istruzione e della formazione professionale	Dipartimento Istruzione e Formazione professionale	DPReg 583 DEL 22/11/2012	SI	22/11/2012			NO
		DPReg 863 DEL 28/02/2013 **(conferma interim)**	SI				
		DPReg 843 DEL 24/02/2014	NO	**anni tre**			
Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea	Dipartimento dell'Agricoltura	DPReg 10 del 05/01/2012	NO	01/01/2012	31/12/2013		NO
		DPReg 861 DEL 28/02/2013 **(conferma incarico)**					
		DPReg 840 del 24/02/2014	NO	**anni tre**			
	Dipartimento della Pesca mediterranea	DPReg 3363 del 10/06/2013	NO	10/06/2013	31/12/2013		NO
		DPReg 841 del 24/02/2014	NO	**anni tre**		14/05/2014	NO
		DPReg 3069 del 14/05/2014	NO	**anni tre**			
	Dipartimento dello sviluppo rurale e territoriale (Già Dipartimento reg.le Azienda Foreste)	DPReg 4765 del 05/07/2012	NO	05/07/2012	04/07/2014	25/02/2013	NO
		DPReg 787 del 25/02/2013	NO	25/02/2013	24/02/2015	10/06/2013	NO
		DPReg 3299 del 10/06/2013	NO	10/06/2013	09/06/2015		NO
		DPReg 842 del 24/02/2014	NO	**anni tre**		14/05/2014	NO
		DPReg 3071 del 14/05/2014	NO	**anni tre**			
Assessorato regionale della Salute	Dipartimento per la Pianificazione strategica	DPReg 4764 del 05/07/2012	NO	06/07/2012	05/07/2014		NO
		DPReg 867 DEL 28/02/2013 **(conferma incarico)**					
	Dipartimento per le Attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico	DPReg 8361 DEL 14/12/2012	SI	17/12/2012			
		DPReg 867 DEL 28/02/2013 (**conferma interim)**				17/06/2013	
		DPReg 3300 DEL 10/06/2013	NO	18/06/2013	17/06/2015		NO
Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente	Dipartimento Ambiente	DPReg 789 del 25/02/2013	NO	26/02/2013	25/02/2015	10/06/2013	NO
		DPReg 3360 del 10/06/2013	SI	10/06/2013		14/05/2014	NO
		DPReg 3074 del 14/05/2014	NO	14/05/2014	27/01/2015		
	Dipartimento Urbanistica	DPReg 116 del 16/01/2013	SI	16/01/2013		23/01/2013	NO
		DPReg 206 del 26/01/2013	NO	28/01/2013	27/01/2015	14/05/2014	NO
		DPReg 3073 del 14/05/2014	NO	14/05/2014	09/04/2015		NO
	Comando Corpo forestale	DPReg 579 del 22/11/2012	SI	22/11/2012			NO
		DPReg 857 del 27/02/2013	NO	05/07/2012	04/07/2014		NO
Assessorato regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo	Dipartimento Turismo, Sport e Spettacolo	DPReg 8367 del 14/12/2012	NO	17/12/2012	16/12/2014		NO
Uffici della Presidenza	Ufficio speciale Autorità di Certificazione dei Programmi cofinanziati dalla Commissione europea	DPReg 210 del 24/01/2012	NO	24/01/2012	23/01/2014		NO
		DPReg 864 DEL 28/02/2013 **(conferma incarico)**					
		DPReg 850 DEL 24/02/2014	NO	**anni tre**			NO
	Ufficio speciale Autorità di Audit dei Programmi cofinanziati dalla Commissione europea	DPReg 8270 DEL 10/12/2012	NO	10/12/2012	09/12/2014		NO

In questa sede saranno svolte soltanto alcune brevi annotazioni sulle retribuzioni dei dirigenti, rinviando per il resto all'apposito capitolo della presente relazione sulle spese per il personale.

Innanzitutto, con riferimento ai dirigenti generali, continua a sussistere una particolare diversità di trattamento economico, poiché gli emolumenti di quelli interni all'Amministrazione regionale sono previsti dal contratto collettivo di lavoro, mentre quelli attribuiti agli esterni sono oggetto di libera determinazione entro un limite massimo, pari a 250.000 euro per anno, introdotto dall'art. 19 della legge regionale 8 febbraio 2007, n. 2. Nel corso del 2013, tuttavia, con la deliberazione della Giunta n. 49 è stata disposta la riduzione del 20 per cento della retribuzione di parte variabile.

Per tutti i dirigenti, inoltre, si segnala la persistente vigenza della clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 42 del CCRL, che tutela il personale di qualifica dirigenziale in caso di riorganizzazione degli uffici. La disposizione prevede che, allorché sia intrapreso un processo di riorganizzazione, la Regione debba garantire ai dirigenti coinvolti un incarico equivalente, al quale corrisponda una retribuzione complessiva di pari fascia ovvero una retribuzione di posizione non inferiore al dieci per cento rispetto a quella precedentemente percepita. Le Sezioni Riunite -anche nei giudizi di parificazione degli anni scorsi- hanno sottolineato che l'esistenza di tale clausola vanifica l'attività di razionalizzazione dell'apparato amministrativo, poiché non permette il conseguimento delle maggiori economie, che deriverebbero dalla soppressione dei posti dirigenziali in relazione alla riduzione delle strutture intermedie. Tutto ciò contrasta con la disciplina statale, poiché il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 [9], ha previsto la sostanziale abolizione degli analoghi istituti di salvaguardia (legislativi e contrattuali) vigenti per le pubbliche amministrazioni elencate dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Sotto altro profilo va valutato positivamente l'art. 20 della legge regionale n. 9 del 2013, che ha ridotto del 20 per cento -a decorrere da gennaio 2013- l'ammontare complessivo delle risorse, destinate annualmente al trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale, che confluiscono nel fondo previsto dall'articolo 66 del contratto collettivo regionale di lavoro[10]. Tale norma, però, non ha prodotto apprezzabili effetti finanziari; sulla spiegazione di ciò si rinvia all'apposito capitolo sulla spesa per il personale. Un ulteriore segno della tendenza al contenimento delle retribuzioni emerge dall'art. 19 della citata legge regionale n. 9 del 2013, ove si stabilisce per la generalità dei

[9] Tale decreto legge è stato convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122,
[10] Come già determinato ai sensi del comma 8 dell'articolo 1 della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 9.

dipendenti che l'indennità di vacanza contrattuale è riconosciuta esclusivamente per il biennio 2010-2011 nella misura prevista dalla legislazione statale.

Le Sezioni riunite, tuttavia, auspicano che anche nella Regione siciliana sia adottato un meccanismo di riduzione della spesa analogo a quello previsto dall'art. 9, comma 2 bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78[11] sopra citato, che ha stabilito che -a decorrere dal primo gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014- l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo dell'anno 2010 e sia automaticamente diminuito in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. La Corte, dunque, ribadisce l'imprescindibile esigenza dell'allineamento alla normativa statale e della soppressione della clausola di salvaguardia sopra menzionata.

3. Gli Uffici speciali.

Nel triennio 2012 – 2014 la Giunta regionale ha istituito diversi Uffici speciali; il fondamento normativo si rinviene nell'art. 4, comma 7, della legge regionale 10 maggio 2000, n. 10. Da tale normativa[12] si evince che gli Uffici speciali costituiscono strutture temporanee con compiti specifici e obiettivi predefiniti, sicché non possono divenire organi permanenti con competenza generale.

La situazione attuale è rappresentata dalle seguenti tabelle 5 e 6 .

[11] Tale decreto legge è stato convertito nella legge 31 luglio 2010, n. 122.

[12] L'art. 4, comma 7, della citata legge regionale n. 10 del 2000 dispone che: "*La Giunta regionale può deliberare l'istituzione di uffici speciali temporanei per il soddisfacimento di esigenze particolari, per la realizzazione di specifici programmi e progetti di rilevante entità e complessità per lo svolgimento di particolari studi o elaborazioni. Gli uffici speciali possono operare tramite l'impiego coordinato di più strutture organizzative, anche appartenenti a diversi assessorati. La dotazione di personale e quella strumentale dell'ufficio è determinata, unitamente agli obiettivi ed alla loro durata, con l'atto istitutivo. Agli stessi sono preposti dirigenti di prima, seconda o terza fascia*".

TABELLA 5 Uffici speciali operativi alla data del 1° gennaio 2013

Alle dirette dipendenze del Presidente della Regione
Ufficio speciale autorità di audit dei programmi cofinanziati dalla commissione europea
Ufficio speciale dell'autorità di certificazione dei programmi cofinanziati dalla commissione europea
Alle dirette dipendenze dell'Assessore regionale dell'economia
Ufficio Speciale per gli interventi in materia di riduzione dei consumi di energia e di efficientamento degli usi finali dell'energia
Alle dirette dipendenze dell'Assessore regionale infrastrutture e mobilità
Ufficio speciale "osservatorio regionale dei lavori pubblici" (soppresso nel corso del 2013)
Ufficio speciale per il coordinamento delle attività tecniche e di vigilanza sulle opere pubbliche
alle dirette dipendenze dell'Assessore regionale risorse agricole e alimentari
Ufficio speciale per la valorizzazione culturale, ambientale e turistica di parchi, riserve e delle aree protette e riserve naturali

Fonte: *elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale e pubblicati sul sito della Regione.*

TABELLA 6 Uffici speciali istituiti nel biennio 2013-2014

Alle dirette dipendenze del Presidente della Regione
Ufficio speciale per il coordinamento e il monitoraggio delle autorizzazioni regionali
Alle dirette dipendenze dell'Assessore regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica
Ufficio speciale per l'attività di coordinamento dei sistemi informativi regionali e l'attività informatica della Regione e delle pubbliche amministrazioni regionali
Alle dirette dipendenze dell'Assessore regionale dell'economia
Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni

Fonte: *elaborazione della Corte dei conti per la Regione siciliana su dati forniti dall'Amministrazione regionale e pubblicati sul sito della Regione.*

Per quanto attiene agli Uffici speciali già esistenti prima del 2013 e operativi nel corso del suddetto anno, si espongono alcuni dati di sintesi.

La presenza dell'Ufficio speciale "*Autorità di audit dei programmi cofinanziati dalla Commissione europea*" e di quello "*Autorità di certificazione dei programmi cofinanziati dalla Commissione europea*" è tuttora richiesta dal regolamento CE n. 1083 del 2006 e dal Regolamento CE n. 438 del 2011.

L'Ufficio speciale "*Osservatorio regionale dei lavori pubblici*" è stato soppresso nel 2013; infatti, in virtù del decreto presidenziale n. 6 del 2013, le sue competenze sono confluite in appositi servizi del Dipartimento regionale tecnico nell'ambito dell'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità[13].

Nel corso del 2013 sono proseguite le attività dell'*Ufficio Speciale per gli interventi in materia di riduzione dei consumi di energia*; in particolare, allo scopo di razionalizzare l'utilizzo dell'energia, tale Ufficio individua gli interventi necessari ed espleta il monitoraggio –sotto il versante dei consumi energetici- sulla corretta esecuzione dei lavori (anche manutentivi) negli edifici in uso alla Regione e sulle prestazioni previste nei contratti di servizio stipulati dalla Regione.

Nell'esercizio in esame sono pure continuate le attività dell'*Ufficio speciale per il coordinamento delle attività tecniche e di vigilanza sulle opere pubbliche*, già oggetto di proroga biennale nel 2012 [14] e ulteriormente prorogato nel 2014 con deliberazione di Giunta n. 102 del 16 marzo 2014. Tale Ufficio procede al censimento e al monitoraggio delle opere pubbliche incompiute esistenti nel territorio regionale, al fine di promuoverne la realizzazione o il completamento; svolge pure attività di coordinamento e di armonizzazione tra gli uffici dell'Assessorato delle infrastrutture che si occupano di adempimenti tecnici e di vigilanza sulle opere pubbliche.

Nel biennio 2013 – 2014 sono stati istituiti tre nuovi uffici speciali indicati nella precedente tabella 6: l'*Ufficio speciale per il coordinamento e il monitoraggio delle autorizzazioni regionali*, l'*Ufficio per l'attività di coordinamento dei sistemi informativi regionali* e l'*Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni*.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 79 del 25 febbraio 2013 è stato istituito alle dirette dipendenze del Presidente della Regione l'*Ufficio speciale per il coordinamento e il monitoraggio delle autorizzazioni regionali*. Tale Ufficio, con durata di anni due e dotazione organica di 15 unità, inclusi 2 dirigenti, ha funzioni di monitoraggio sui

[13] In particolare, le competenze dell'Osservatorio sono confluite nel servizio 1 ("vigilanza sugli appalti e sulle stazioni appaltanti"), nel servizio 2 ("coordinamento con l'autorità di vigilanza") e nel servizio 3 ("gestione del sito web e della banca dati – notiziario regionale degli appalti") del Dipartimento tecnico.
[14] Si veda la deliberazione di Giunta regionale n. 159 del 31 maggio 2012.

procedimenti autorizzatori di competenza dei diversi rami dell'amministrazione e di impulso per il tempestivo esito delle richieste di autorizzazione; nel corso dell'istruttoria è emerso che non è ancora operativo.

L'art. 35, comma 1, della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, ha rinnovato in maniera radicale l'organizzazione del sistema informativo regionale; infatti, è stata prevista l'istituzione dell'*Ufficio per l'attività di coordinamento dei sistemi informativi regionali e l'attività informatica della Regione e delle pubbliche amministrazioni regionali*. Con deliberazione della Giunta Regionale n. 221 del 27 giugno 2013[15] è stato istituito il suddetto ufficio, che è stato posto alle dirette dipendenze dell'Assessore delle autonomie locali e della funzione pubblica. In tal modo l'Amministrazione ha inteso perseguire l'obiettivo di riequilibrare le competenze informatiche all'interno dei vari apparati amministrativi regionali e di superare il precedente sistema caratterizzato dalla presenza di una società controllata dalla Regione e da un ruolo di indirizzo da parte del Dipartimento bilancio. L'Ufficio è articolato in due aree e 15 servizi nonché in una unità di staff per il dirigente generale e una unità per monitoraggio e controllo; inoltre, dispone di articolazioni da esso funzionalmente dipendenti presso ciascun Assessorato regionale[16]. Va sottolineato che l'art. 35 della legge regionale n. 9 del 2013 ha stabilito il divieto di attribuire -nei singoli dipartimenti regionali- a strutture di qualsivoglia dimensione i compiti e le funzioni del summenzionato Ufficio[17]. Sul piano operativo, tuttavia, si porrà il problema del coordinamento con i compiti della società partecipata Sicilia E-servizi s.p.a.

Da ultimo, con deliberazione della Giunta regionale n. 85 del 26 marzo 2014, in esecuzione dell'art. 23, comma 3, della legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5, è stato istituito -alle dirette dipendenze dell'Assessore dell'economia- l'*Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni*, la cui creazione mira all'accelerazione delle liquidazioni in corso delle società partecipate della Regione e di quelle che saranno disposte in attuazione dell'art. 20 della citata legge regionale n. 5 del 2014.

Durante l'istruttoria si è rilevato che nel corso del 2013 la spesa complessiva per gli Uffici speciali è stata pari ad euro 96.215 con una diminuzione di euro 27.273,24 rispetto all'anno precedente; tale importo, però, non tiene conto del costo del personale.

[15] Tale deliberazione è stata successivamente integrata con quella n. 300 del 27 agosto 2013.

[16] All'Ufficio è stato assegnato il personale già in servizio presso il Dipartimento del bilancio, che ha coordinato i sistemi informativi, nonché il personale di strutture intermedie esistenti negli Assessorati e negli Uffici speciali che abbia svolto attività informatiche e di gestione di centri di elaborazione di dati.

[17] Di conseguenza, il Dipartimento regionale del bilancio ha perso due strutture intermedie (il servizio 10 e il servizio 12) con competenze legate ai sistemi informativi regionali, nonché lo staff 3 per la parte relativa al monitoraggio e al controllo dei fondi strutturali ed extraregionali.

Le Sezioni riunite sottolineano che, per assicurare il contenimento della spesa e la razionalità dell'assetto organizzativo, la creazione di uffici speciali dovrebbe essere limitata alle situazioni in cui essi possano garantire un'attività più efficiente rispetto a quella espletata dai Dipartimenti; in ogni caso, deve evitarsi la sovrapposizione di competenze tra i Dipartimenti e gli Uffici speciali, dovendosi attribuire a questi ultimi soprattutto compiti di raccordo e di coordinamento interdipartimentale oppure funzioni in ambiti tecnici di particolare rilevanza. Tutto ciò, peraltro, è stato già ripetutamente evidenziato dalla Corte già nella deliberazione n. 13 del 9 giugno 2004 della Sezione di controllo avente ad oggetto "*Relazione sull'esito del controllo sulla gestione in tema di attuazione della legge regionale n. 10 del 2000 – I Dipartimenti regionali e gli Uffici speciali*"[18].

4. La revisione della spesa della Regione siciliana.

La trattazione della revisione della spesa (spesso definita *spending review*) per l'esercizio 2013 richiede alcune preliminari considerazioni relative all'anno 2012, poiché nella Regione siciliana l'avvio di tale processo si è verificato per la prima volta con l'articolo 1, comma 5, della legge regionale del 10 gennaio 2012, n. 7 [19], che ha previsto un

[18] Nella summenzionata relazione, infatti, è stato chiarito che: "*Ritiene, pertanto, la Corte di dover richiamare l'attenzione del Governo regionale sull'esigenza che il quadro organizzativo degli Uffici Speciali venga al più presto rivisto in modo da valutare in quella sede più adeguatamente alcuni fattori di indubbio rilievo fra i quali si segnalano i seguenti: 1. Compatibilità di alcune scelte organizzative operate tramite gli Uffici speciali con l'assetto delle strutture dipartimentali. Emblematiche, infatti, appaiono le posizioni di alcuni Uffici speciali i quali in effetti sono stati chiamati a svolgere funzioni e attività già attribuite ordinariamente e permanentemente ad altre amministrazioni regionali; 2. Congruità della rilevata diffusa istituzione di uffici speciali con la situazione di scarsità di risorse umane e professionali presso i dipartimenti regionali, nonché con i maggiori oneri di funzionamento che dette strutture finiscono per arrecare alla finanza regionale"* (pag.13).

[19] L'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 7 del 2012 ha stabilito che: *"Al fine di razionalizzare la spesa pubblica regionale e pervenire al superamento del criterio della spesa storica, la Ragioneria generale della Regione, sulla base di un atto di indirizzo dell'Assessore regionale per l'economia, a partire dall'anno 2012, d'intesa con gli assessorati interessati, dà inizio ad un ciclo di 'monitoraggio della spesa' mirato alla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa dei dipartimenti regionali. Le analisi individuano tra l'altro, eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, anche inerenti alle possibili duplicazioni di strutture e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziate. In particolare, per le amministrazioni periferiche della Regione sono proposte specifiche metodologie per quantificare i relativi fabbisogni, anche ai fini dell'allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione. Per l'attuazione del presente comma è istituito con decreto dell'Assessore regionale per l'economia un comitato tecnico, costituito da personale interno all'Amministrazione regionale, con il compito di individuare, in coerenza con i principi contenuti nell'articolo 9 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e successive modifiche ed integrazioni, i criteri e le metodologie operative"*.

ciclo di monitoraggio finalizzato al superamento della spesa storica e alla quantificazione dei fabbisogni standard dei Dipartimenti regionali[20].

Deve pure rilevarsi che nel 2012 è stato istituito il Comitato tecnico (composto da personale interno all'Amministrazione regionale), previsto dall'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 7 del 2012, con il compito di individuare i criteri e le metodologie operative e di analizzare la spesa.

Infine, a seguito dell'emanazione del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 [21], la Giunta regionale ha adottato la deliberazione n. 317 del 4 settembre 2012, con la quale ha conferito all'Assessore dell'economia la funzione di intraprendere le necessarie azioni di contenimento della spesa anche in attuazione della normativa nazionale di *spending review*.

La situazione delineatasi nel corso del 2013 presenta elementi di contraddizione; da un lato, infatti, -come è emerso durante l'istruttoria- non è stato eseguito alcun programma di analisi e di valutazione della spesa delle amministrazioni, allo scopo di definire i fabbisogni standard e di superare la logica della spesa incrementale. Dall'altro lato, però, la legge regionale n. 9 del 2013 reca diverse disposizioni di riduzione della spesa.

Di fronte a tale quadro le Sezioni riunite devono rimarcare che un'efficace revisione della spesa non possa prescindere da un continuo e accurato monitoraggio, che doveva essere effettuato dal Comitato previsto dall'art. 1, comma 5, della citata legge regionale n. 7 del 2012. Tale Comitato, peraltro, ha avuto una funzionalità alquanto ridotta, poiché nel corso del 2012 ha presentato soltanto due resoconti e non ha redatto il documento finale a causa di "*difficoltà emerse in ordine agli adempimenti dei dirigenti generali dei dipartimenti interessati*"[22]. Successivamente il Comitato, "*in assenza di riscontro da parte dell'Assessore*"[23], non ha continuato le sue attività. In sede di istruttoria il Ragioniere generale ha chiarito che le esperienze acquisite dal suddetto Comitato sono state tuttavia determinanti per la predisposizione di norme finalizzate alla compressione delle spese correnti. La Corte, nondimeno, evidenzia che la revisione della spesa dovrebbe essere curata da un organo con adeguate capacità tecniche e con un ampio margine di autonomia,

[20] Va rammentato che con la circolare n. 1 del 30 gennaio 2012 l'Assessore dell'Economia ha indicato le linee di indirizzo per lo svolgimento di analisi sui più importanti aggregati di spesa; sono stati individuati come prioritari: il funzionamento degli uffici centrali e periferici, le spese per iniziative promozionali, i collegamenti marittimi, il trasporto pubblico locale, il fondo unico per il precariato, la formazione professionale e i percorsi formativi, le spese per la forestazione e per la difesa dell'ambiente, la gestione dei dissalatori, gli sportelli multifunzionali, le attività sportive e le spese destinate ai parchi e alle riserve.

[21] Tale decreto legge è stato convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

[22] Così si legge testualmente nella nota del Ragioniere generale n.prot. 27857 del 13 maggio 2014.

[23] Così ancora si legge testualmente nella nota del Ragioniere generale n. prot. 27857 del 13 maggio 2014 sopra citata.

che sia in grado di avanzare proposte, di cui sia assicurata la concreta attuazione; tale organo, inoltre, dovrebbe disporre della reale e fattiva collaborazione di tutti i rami dell'Amministrazione regionale già nella fase della comunicazione ed elaborazione delle informazioni.

Per quanto attiene alle specifiche norme di revisione della spesa, vengono in rilievo gli artt. 18 – 33 del capo IV della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9 (legge di stabilità); il Ragioniere generale ha successivamente emanato la circolare n. 17 in data 8 novembre 2013 sull'applicazione e interpretazione di alcune fra le citate disposizioni.

Nella presente relazione saranno illustrati i principali ambiti di intervento delle norme della legge regionale n. 9 del 2013.

a)- Disposizioni di carattere generale.

Per ciò che riguarda il monitoraggio della spesa, l'art. 18 della legge regionale n. 9 del 2013 stabilisce che ciascun centro di responsabilità deve verificare, con cadenza trimestrale, la propria disponibilità di cassa rispetto agli impegni assunti a quella data, trasmettendo apposito prospetto alla Ragioneria generale della Regione; la mancata trasmissione del prospetto costituisce grave inadempienza amministrativa e autorizza la Ragioneria generale a diffidare l'Amministrazione inadempiente dall'assumere ulteriori atti di impegno.

Viene altresì generalizzato il riferimento alle convenzioni Consip; e infatti, l'art. 33 dispone che l'Amministrazione regionale, gli Assessorati, i Dipartimenti, gli Enti e le Società partecipate possono ricorrere ai contratti Consip, qualora non vi siano offerte più vantaggiose.

Sul fronte dei corrispettivi l'art. 21 riduce quelli previsti per i servizi acquisiti in convenzione dalla società Servizi ausiliari Sicilia s.c.p.a.[24]

b)- Automobili di servizio

L'art. 22 riguarda il contenimento dei costi per le auto di servizio; il possesso di auto di rappresentanza, eccedenti comunque la cilindrata di 1.300 c.c., è vietato alle società regionali, alle aziende ospedaliere e sanitarie nonché agli enti controllati; viene notevolmente limitato l'utilizzo di auto di rappresentanza da parte della Regione, essendo ciò riservato soltanto al Presidente della Regione e agli Assessori. In virtù di tale norma il Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale nel corso del 2013 si è

[24] Gli artt. 19, 20 e 23 si occupano del trattamento economico del personale; l'art. 25 riguarda il settore forestale; in materia si rinvia al capitolo sulla spesa per il personale.

determinato a sostituire le auto di servizio di cilindrata medio - alta con autovetture di piccola cilindrata, ma l'ordine non è andato a buon fine a causa dell'esaurimento della disponibilità delle forniture tramite Consip. Soltanto nel 2014 il Dipartimento ha provveduto al noleggio di 58 autovetture modello Fiat Panda 1.300 diesel nell'ambito delle convenzioni Consip. Le iniziative intraprese dalla Regione nel corso dell'anno 2013 hanno portato a una riduzione delle spese, che - come riferito dalla Ragioneria generale - sono diminuite da 1.533 migliaia di euro del 2012 a 1.297 migliaia di euro con una riduzione complessiva pari al 16,5 per cento.

c)- Consulenti.

L'art. 24 interviene sull'annosa questione della nomina dei consulenti esterni, stabilendo che le società e gli enti regionali possono procedere "*solo eccezionalmente*" alla nomina di un solo consulente, per motivate e particolari esigenze e previa autorizzazione

del Dipartimento regionale che esercita il controllo analogo e/o la vigilanza.

d)- Spese per le utenze

L'art. 26 disciplina il contenimento e la razionalizzazione delle spese per energia elettrica e telecomunicazioni. Al riguardo, il Dipartimento della funzione pubblica e del personale ha avviato le procedure per la gestione centralizzata delle utenze di energia elettrica e telecomunicazione; ha effettuato un censimento; ha impartito direttive per il passaggio dalla gestione decentrata alla gestione centralizzata[25].

e)- Riduzione dei canoni delle locazioni

L'art. 27 si occupa del contenimento dei canoni di locazione passiva della Regione, dei suoi enti e delle società a partecipazione totale o maggioritaria; a tal fine, viene disciplinato un meccanismo di rideterminazione dei corrispettivi e di successiva rinegoziazione dei contratti.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che la Regione ha effettivamente avviato la razionalizzazione della distribuzione degli uffici, privilegiando l'allocazione in unica sede di ogni Dipartimento, e ha pure proceduto alla revisione dei canoni di locazione[26]. La

[25] Il Dipartimento regionale del bilancio e tesoro – con nota n. prot. 27857 del 13 maggio 2014 - ha comunicato che nel corso del 2013 vi è stato un risparmio nella misura dell'8 per cento rispetto all'anno 2012 ma non ha proceduto a una quantificazione precisa. Sul tema in esame va pure segnalato che nel 2013 – come chiarito dalla Ragioneria generale- sono stati ridotti gli stanziamenti dei capitoli di spesa per manutenzioni e utenze; è stato assunto come riferimento il parametro di 19 euro a metro quadrato per le manutenzioni e quello di 100 euro a dipendente per utenze e servizi di pulizia; al riguardo, la Ragioneria generale ha comunicato che nei capitoli di spesa per le manutenzioni ordinarie nel 2013 sono stati assunti impegni per 1,141 milioni di euro a fronte di 1,597 migliaia di euro nel 2012 con una riduzione pari al 28,5 per cento.

[26] Ciò si è verificato per effetto della delibera di Giunta n. 317 del 4 settembre 2012, che ha ridotto del 20 per cento l'ìmporto dei canoni, e del citato art. 27 della legge regionale n. 9 del 2013.

Ragioneria generale ha comunicato che nell'anno 2013 sono stati pagati canoni per un totale di euro 17,6 milioni di euro, che è inferiore rispetto a quello di euro 23,4 milioni di euro dell'anno 2012. La Corte, nondimeno, osserva che nel rendiconto dell'esercizio 2013 il capitolo 108521, denominato "*Spese per fitto o leasing di locali, oneri accessori e condominiali per immobili di proprietà privata e regionale utilizzati per uffici della Regione*" presenta impegni per 38,3 milioni di euro, pagamenti di competenza per 35 milioni di euro, a fronte di 38 milioni di euro come impegni per l'anno 2012 e di 32,6 milioni di euro come pagamenti per lo stesso esercizio 2012. La riduzione dei canoni di locazione, quindi, non è riuscita a far diminuire le spese del capitolo sopra citato, nel quale, tuttavia, confluiscono ulteriori voci concernenti i contratti di leasing e i canoni versati per il godimento degli immobili facenti parte del fondo immobiliare chiuso FIPRS (Fondo comune di investimento immobiliare Regione siciliana). A quest'ultimo proposito, è opportuno rammentare che - nell'ambito del processo di cosiddetta valorizzazione, previsto all'art. 9 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17 - la Regione nel 2007 ha avviato l'operazione FIPRS, conferendo a tale fondo[27] immobili già di proprietà regionale e destinati a sede di uffici dell'Amministrazione. E' stato previsto che annualmente la Regione[28] versi al fondo un canone pari a 7,95 per cento del prezzo complessivo offerto per gli immobili e sopporti gli oneri di manutenzione ordinaria oltre che i costi per l'adeguamento delle strutture alle vigenti disposizioni; per l'anno 2013 l'importo impegnato per tali lavori è stato di euro 757.378,52. A ciò va aggiunta una commissione annuale di gestione pari a 0,65 per cento delle attività gestite dal fondo. Per ciò che riguarda la regolamentazione dei fitti, è necessario aggiungere che l'art. 3, comma 8, del decreto legge n. 95 del 2012 dispone che le riduzioni dei canoni ivi previste non si applicano ai fondi comuni di investimento immobiliare costituiti ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, nonché agli aventi causa da tali fondi per il limite di durate del finanziamento.

Sulla base di quanto sinora esposto, le Sezioni riunite non possono non manifestare perplessità sia sulla convenienza della cosiddetta "valorizzazione" relativa al fondo FIPRS sia per operazioni simili, che possano compiersi in futuro; invero, si determina una spesa molto gravosa con pochi margini di riduzione a fronte di notevoli profitti per gli investitori. Va pure evidenziato che sono state avviate le procedure per la ricerca dei locali per le

[27] Costituito nel marzo del 2007 da Pirelli SGR s.p.a, oggi Prelios.
[28] La Regione detiene una quota pari al 35 per cento del Fondo.

società in liquidazione, ai fini del rilascio degli immobili condotti in locazione[29]. L'art. 23, comma 6 quater, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, ha disposto che la sede per tutte le società in liquidazione è istituita presso l'Ufficio speciale per le liquidazioni.

f)- Interventi sulle società partecipate e sugli enti controllati.

La legge regionale n. 9 del 2013 contiene anche diverse disposizioni finalizzate alla riduzione delle spese per le società partecipate e per gli enti controllati dalla Regione. La soppressione del CIAPI di Palermo, prevista dall'art. 28, ha comportato una diminuzione di spesa pari ad euro 226.000. Sono stati pure soppressi il Consiglio di amministrazione e il Direttore generale del Centro per la formazione permanente e l'aggiornamento del personale del servizio sanitario (CEFPAS)[30].

Al di fuori della legge n. 9 del 2013, si osserva che nel corso del 2013 sono state poste in liquidazione Sicilia Lavoro S.p.a. e Sicilia Turismo e Cinema S.p.a. con conseguente riduzione del numero dei componenti degli organi di gestione sostituiti da un liquidatore; in particolare, - sulla base dei dati comunicati dalla Ragioneria generale - per la prima società sopra menzionata le spese per gli organi di gestione sono diminuite da euro 70.000 ad euro 25.000 e per la seconda tali spese si sono ridotte da euro 80.000 ad euro 15.000.

Si è realizzata una diminuzione di spesa anche per effetto del trasferimento di alcune società nella sede di altre partecipate; in particolare, il trasferimento di Sviluppo Italia s.p.a. presso IRFIS ha comportato una riduzione da euro 248.128 ad euro 120.512 e il trasloco di Sicilia Lavoro ha consentito una diminuzione da euro 72.000 ad euro 20.000.

Da ultimo, l'art. 23, comma 6 quater, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, ha accentrato presso l'Ufficio speciale per le liquidazioni la sede delle società in liquidazione e ha pure disposto che esse devono recedere dai contratti di locazione e comunicare disdetta per le utenze.

La Corte rileva che nel 2013 gli interventi sulle società partecipate e sugli enti controllati sono stati molto modesti e hanno determinato economie assolutamente esigue rispetto all'entità del fenomeno; pertanto, si sottolinea l'urgenza di un'incisiva e profonda riforma delle società partecipate, che vanno ridotte e ridimensionate in maniera drastica, così da realizzare un risparmio definitivo e permanente; per un'analisi più approfondita si rinvia alle considerazioni svolte dalla Sezione di controllo nella deliberazione n.

[29] Ciò è avvenuto a seguito della direttiva assessoriale n. 3619 del 18 luglio 2013.
[30] Le relative funzioni sono state attribuite al direttore del Centro; vds. art. 29 della legge regionale n. 9 del 2013.

417/2013/GEST del 24 dicembre 2013 avente ad oggetto gli esiti dell'indagine su tali società.

In conclusione, le Sezioni riunite osservano che l'assetto della revisione della spesa nella Regione siciliana non è ancora soddisfacente. Invero, la sua corretta realizzazione richiede l'osservanza di alcuni passaggi fondamentali: a) la preliminare attività di monitoraggio delle spese sostenute negli esercizi precedenti; b) l'individuazione di sprechi e diseconomicità; c) la definizione di linee prioritarie dell'attività amministrativa; d) la conseguente rideterminazione delle risorse disponibili; e) la valutazione successiva sui risparmi ottenuti e sulle inefficienze persistenti. Tale operazione, quindi, non consiste in una mera riduzione lineare delle spese, ma in una ragionevole rideterminazione delle stesse per coniugare maggiore risparmio ed efficienza amministrativa in una prospettiva pluriennale. Nella Regione siciliana, invece, la revisione della spesa non ha assunto i caratteri di sistematicità, continuità e pluriennalità sopra illustrati. Si raccomanda, pertanto, l'avvio tempestivo di un serio e organico processo di *spending review*.

5. Il sistema di controllo interno della Regione siciliana.

Con il presente paragrafo, la Corte intende rivitalizzare la funzione, assegnatale dall'ordinamento (art. 2, comma 3, del decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200), consistente nella verifica del funzionamento dei controlli interni all'Amministrazione regionale.

La Sezione di controllo, invero, si era già occupata in passato del sistema di controllo interno della Regione (di seguito, SCI), effettuandone una prima verifica in sede di indagini concernenti l'attuazione della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 recante, tra l'altro, "norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana"[31]. La tematica in questione, però, non è stata più ricompresa nei programmi di controllo approvati dalla Sezione successivamente al 2005.

Nell'ultima relazione predisposta per l'Assemblea regionale siciliana, le Sezioni riunite hanno, invece, dedicato un apposito paragrafo al "sistema di controllo e di

31 Si fa riferimento alle relazioni approvate con deliberazioni n. 9 del 2002 (Osservazioni al Presidente della Regione ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994), n. 4 del 2003 (Gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Presidente della Regione e degli Assessori regionali) e n. 13 del 2004 (I dipartimenti regionali e gli uffici speciali).

valutazione delle performance dopo la legge regionale 5 aprile 2011, n. 5 e il relativo regolamento di attuazione" [32] .

In quella sede, si è preliminarmente descritto il nuovo quadro normativo in materia, come delineato, in prima battuta, dalla riforma dell'Amministrazione regionale avviata con la ristrutturazione dell'apparato burocratico [33], e successivamente completato con le disposizioni recate dalla legge regionale n. 5 del 2011. Tale provvedimento normativo ha in particolare recepito (art. 11) i principi della riforma della pubblica amministrazione contenuti nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 [34], concernenti la valorizzazione del merito e l'incentivazione della produttività del personale [35], introducendo, inoltre, una disciplina di rilievo in materia di trasparenza e pubblicità degli atti (art. 12), nonché significative iniziative per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso (art. 15). Si sono poi illustrati i contenuti del regolamento emanato dal Presidente della Regione con decreto del 21 giugno 2012, n. 52 , recante le modalità attuative delle disposizioni e dei principi contenuti nel decreto legislativo citato, nonché la nomina, la composizione e il funzionamento dei soggetti preposti al processo di misurazione e di valutazione della *performance*.

Ciò premesso, relativamente all'attuazione del SCI la Corte faceva presente, innanzitutto, che nel 2012 l'Organismo indipendente di valutazione di cui all'art. 9 del citato regolamento (di seguito, OIV), non era stato ancora istituito e che i competenti Servizi di pianificazione e controllo strategico non avevano ancora completato la valutazione dei dirigenti relativa all'anno 2011 [36].

In quella sede, poi, si segnalava come l'Amministrazione regionale, non avendo ancora attivato le procedure previste dal regolamento n. 52 del 2012 [37], avesse riferito alla Corte l'intenzione di adottare una disciplina per il riallineamento delle scadenze temporali di avvio del sistema di valutazione, nonché la previsione di una temporanea riattivazione dei Servizi di pianificazione e controllo strategico sino all'insediamento dei nuovi soggetti preposti al ciclo di gestione della *performance*.

32 Cfr. Sezioni riunite per la Regione siciliana, Relazione sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2012, capitolo 6, paragrafo 4.
33 Operato con la legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19 ed con il successivo decreto presidenziale 5 dicembre 2009, n. 12.
34 Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.
35 Si tratta dell'art. 11 della legge regionale n. 5 del 2011.
36 Avendo gli stessi definito solamente il 60 per cento circa delle valutazioni.
37 L'art. 11 della legge regionale n. 5 del 2011 prevedeva che, a far data dal 1° gennaio 2012, dovesse trovare applicazione il nuovo sistema di valutazione della *performance*.

Preso atto della descritta situazione realizzatasi nel 2012, le Sezioni riunite formulavano, di conseguenza, talune considerazioni particolarmente critiche in ragione del considerevole ritardo accumulato per le procedure di valutazione afferenti l'anno 2011 e della fase di stallo in cui si trovavano quelle relative all'anno successivo. In particolare veniva stigmatizzata la grave assenza delle iniziative pur necessarie per il concreto avvio in quell'anno del nuovo SCI regionale.

L'anzidetto quadro, connotato da gravi criticità ed omissioni, nel corso del 2013 non ha registrato, tuttavia, significativi miglioramenti sotto il profilo attuativo.

Sulla base degli esiti della specifica istruttoria avviata dalla Corte, è emerso, infatti, che l'Amministrazione regionale sostanzialmente ha considerato tale anno come una fase ancora transitoria per l'avvio del nuovo SCI.

Nell'addurre tutta una serie di circostanze di fatto [38] avvenute dopo la data di insediamento della nuova Giunta (29 novembre 2012) che avrebbero "condizionato" l'attività iniziale del Governo regionale, incluse quelle di programmazione, di controllo interno e di valutazione, l'Amministrazione ha, tuttavia, riferito dell'avvio di una complessa fase di riflessione sulla tematica del SCI. A tal fine, si fa innanzitutto riferimento alla deliberazione n. 138 del 10 aprile 2013. Con tale atto, la Giunta regionale, in considerazione delle difficoltà procedurali ed organizzative, nonché dei significativi ritardi nel frattempo accumulatisi in materia, ha dato mandato all'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica di adottare gli atti necessari per la proposta di modifica legislativa dell'art. 11 della legge regionale n. 5 del 2011 relativamente ai tempi di avvio della nuova procedura di valutazione della *performance*, già fissati con decorrenza dal 1° gennaio 2012. Ha inoltre incaricato il predetto Assessore della elaborazione di uno schema di modifica del regolamento n. 52 del 2012, anche al fine di apportare talune semplificazioni al sistema. Nello stesso tempo, la Giunta ha deliberato la riattivazione del Servizio di pianificazione e controllo strategico del Presidente della Regione [39] per lo svolgimento delle attività necessarie prima dell'entrata in funzione della riformata procedura di valutazione.

38 L'Ufficio di Gabinetto del Presidente della Regione, con nota del 4 giugno 2014, fa riferimento in particolare ad una serie di situazioni emergenziali, già manifestatesi nel corso della fase finale della precedente legislatura, che hanno poi reso necessario il ricorso all'esercizio provvisorio per l'esercizio 2013 cui ha fatto seguito una ritardata approvazione della legge di stabilità e del bilancio per il medesimo esercizio, in effetti avvenuta a metà maggio.

39 Atteso che l'art. 11, comma.11, della legge regionale n. 26 del 2012 dispone che il predetto ufficio espleti le relative funzioni fino all'insediamento dei nuovi soggetti preposti al ciclo di gestione della *performance*.

Alla costituzione di tale Servizio, però, si è provveduto con notevole ritardo (solamente in data 26 novembre 2013), talché appaiono evidenti le conseguenze di tale censurabile stato di fatto: non è stato predisposto il Piano della *performance* e, di conseguenza, i dirigenti apicali non hanno potuto adottare i piani di lavoro per le strutture alle quali sono preposti; si è omesso di elaborare l'apposito sistema premiante del merito, nonché le specifiche metodologie necessarie per l'erogazione degli incentivi; neppure per il 2013, in definitiva, si è potuto procedere alla valutazione dei dirigenti.

A tal proposito, occorre aggiuntivamente segnalare come alle strutture regionali non siano stati assegnati neanche gli obiettivi di gestione, circostanza che appare oltremodo negativa stante la conseguente grave compromissione della funzionalità degli apparati. Sul punto non possono essere condivise le argomentazioni della Regione, volte a sostenere che gli "indirizzi strategici" per l'intera Amministrazione regionale oggetto di apposita direttiva generale del Presidente siano in definitiva fungibili con i molteplici e puntuali atti di indirizzo e di programmazione formalizzati tramite apposite delibere di Giunta regionale e direttive presidenziali ed assessoriali. Sono evidenti, infatti, sotto fondamentali profili cronologici, logici e di contenuto, le differenze tra le due anzidette tipologie di atti che ne escludono la profilata assimilabilità o sovrapponibilità.

In conclusione, le Sezioni riunite devono negativamente prendere atto che, per il secondo anno consecutivo, il SCI regionale, per gli aspetti di cui si è innanzi riferito, è risultato integralmente inattuato. Tale critico stato di fatto induce fondati timori e preoccupazioni, atteso che la verifica dell'adeguatezza di un sistema di controllo interno, affidata dall'ordinamento alla Corte, è proprio finalizzata ad accertare se lo stesso fornisca, o meno, la ragionevole garanzia che l'amministrazione pubblica controllata consegua i cinque obiettivi del controllo interno (osservanza delle politiche, dei piani, delle procedure, delle leggi e dei regolamenti; conseguimento degli obiettivi prestabiliti; utilizzo economico ed efficiente delle risorse; protezione del patrimonio pubblico; affidabilità ed integrità delle informazioni).

Le Sezioni riunite, pertanto, affidano alla responsabile attenzione del Governo regionale la forte raccomandazione di eliminare al più presto i fattori ostativi ad una pronta e completa attuazione del nuovo SCI regionale, acquisendo la consapevolezza della sua essenzialità per una gestione efficiente, efficace ed economica dell'apparato pubblico regionale.

La Corte dà atto di alcuni recenti segnali che testimoniano una certa ripresa di interesse sulle rilevanti tematiche in esame: il 30 maggio 2014 è stato, infatti, pubblicato sulla G.U.R.S. l'apposito avviso pubblico per la nomina dei componenti dell'OIV, mentre gli "indirizzi per la programmazione strategica e per la formulazione delle direttive generali degli Assessori per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2014" sono stati finalmente approvati con decreto del Presidente della Regione n. 1 del 9 maggio 2014. Tuttavia, considerato che dette iniziative sono state avviate ad anno ormai inoltrato, sembra verosimile che il nuovo SCI potrà essere concretamente avviato non prima del 2015, talché, neppure nel corrente esercizio, l'Amministrazione regionale potrà contare su tali fondamentali leve di programmazione e gestione delle strutture, correndo in tal modo il rischio di compromettere la realizzazione degli stessi obiettivi strategici determinati, seppur tardivamente, secondo le priorità politiche indicate dal Presidente della Regione negli anzidetti indirizzi.

Per completare questa prima verifica del SCI della Regione, si procederà ora ad esaminare lo stato di attuazione del controllo di gestione presso l'Amministrazione.

Tale tipologia di controllo interno [40] ha trovato un definitivo assetto nell'ordinamento con l'art. 4 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 20, il quale ha recepito l'art. 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 che è appunto dedicato al controllo di gestione.

Al di là della obbligatorietà derivante da tale specifica previsione normativa, che pur lo indica come "*strumento… per 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*", v'è da osservare come la concreta ed effettiva esigenza del controllo di gestione nasca in relazione, da una parte, al nuovo ruolo attribuito dalle riforme amministrative degli anni novanta alla dirigenza pubblica e, sotto altro profilo, alla altrettanto innovativa configurazione del complessivo processo di pianificazione/programmazione delle amministrazioni pubbliche.

I dirigenti, infatti, essendo responsabili in via esclusiva della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa degli apparati pubblici, devono possedere tutte le leve decisionali necessarie per governare le strutture alle quali sono preposti. Il controllo di gestione, poi, rappresenta il principale strumento a supporto delle diverse fasi del ciclo di pianificazione e controllo: in sede di programmazione, infatti, deve assistere il responsabile

40 Il controllo di gestione è stato formalmente introdotto nell'ordinamento regionale nel 1999 con la legge n. 10 (art. 61) e, successivamente, disciplinato *ex novo* con l'art. 3 della legge regionale n. 10 del 2000.

della struttura per le verifiche di coerenza tra obiettivi assegnati e piani di azione/risorse disponibili; nello stadio della misurazione dei risultati, invece, deve rilevare se gli obiettivi programmati siano stati effettivamente raggiunti o meno; per quanto riguarda, infine, l'analisi degli scostamenti, deve mettere in relazione i risultati ottenuti con l'evoluzione del contesto di riferimento per identificare i motivi di eventuali scostamenti.

Ciò premesso, va rilevato un generale miglioramento dello stato di attuazione del controllo di gestione rispetto alla situazione a suo tempo accertata dalla Sezione di controllo.

Ed invero, una preliminare, positiva considerazione merita il complesso delle attività svolte in materia dalla Segreteria generale che, anche nel corso del 2013, non ha fatto mancare il proprio qualificato apporto in termini di coordinamento della funzione di controllo di gestione presso i singoli rami dell'Amministrazione regionale [41]. Particolarmente significativa appare l'insieme delle azioni poste in essere per la progettazione, l'introduzione e la diffusione del sistema informativo per il controllo di gestione, denominato GEKO [42]: il relativo *software* è stato interamente realizzato all'interno degli Uffici della Segreteria generale [43]; sono stati organizzati numerosi incontri per la presentazione dell'architettura e delle modalità di utilizzo del sistema; a fine ottobre è stata, infine, indirizzata a tutti gli Assessori ed ai Dirigenti generali una specifica direttiva emanata dal Presidente della Regione al fine di un immediato utilizzo dell'anzidetto applicativo [44].

Dalle notizie fornite in sede istruttoria emerge un impiego abbastanza diffuso del sistema GEKO in quanto solamente due dipartimenti [45] non lo utilizzano ancora. Tenuto conto, però, che per le valutazioni di adeguatezza e di efficacia del sistema implementato dalle strutture regionali è necessario accertare che nella realtà operativa detto sistema funzioni secondo le aspettative e sia gestito in modo da assicurare che gli obiettivi del controllo di gestione siano raggiunti, la Corte, non possedendo tutti gli elementi utili per potersi esprimere in questa sede, rinvia ogni considerazione ai risultati dell'indagine sul

41 In tal senso, nel corso del 2013, sono state fornite le necessarie indicazioni alla dirigenza apicale dei Dipartimenti regionali per la modifica dei funzionigrammi al fine di trasformare le precedenti differenti collocazioni degli Uffici di controllo di gestione in posizione di *staff* della dirigenza generale. Altro impulso è stato fornito per la definizione della più idonea composizione di tali Uffici relativamente sia alla dotazione di personale, sia alla relativa adeguata professionalità.

42 Tale sistema nasce per armonizzare le fasi della programmazione, rendicontazione, controllo e valutazione del personale al fine di contribuire alle generali linee politiche di trasparenza ed efficacia perseguite dall'Amministrazione regionale.

43 Di concerto tra il Servizio 7 e l'Area 3 della Segreteria generale, senza alcun onere aggiuntivo per l'Amministrazione.

44 Nel mese di novembre del 2013, la Segreteria generale ha trasmesso a tutti i dirigenti generali una nota di approfondimento e di chiarimento delle indicazioni contenute nella direttiva presidenziale per l'utilizzo di GEKO.

45 Quello dei beni culturali e dell'identità siciliana, nonché il Dipartimento regionale tecnico.

SCI regionale che sarà svolta dalla Sezione di controllo in esito allo specifico monitoraggio avviato con il programma di controllo sulla gestione per il 2014 [46].

46 Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 46/INPR del 30 marzo 2014.

CAPITOLO XII

LO STATO DELLA FINANZA PUBBLICA DEGLI ENTI LOCALI IN SICILIA

***SOMMARIO**: 1. Considerazioni preliminari – 2. Le entrate – 3. Le spese – 4. Equilibri generali e risultati della gestione economico finanziaria – 5. Criticità degli equilibri di bilancio: debiti fuori bilancio riconosciuti e latenti. – 6. L'esposizione debitoria per la copertura integrale dei costi della gestione integrata dei rifiuti – 7. La degenerazione delle criticità strutturali: deficitarietà strutturale, riequilibrio finanziario pluriennale e dissesto finanziario. – 8. I controlli della Corte dei conti e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.*

1. Considerazioni preliminari

1.1 Il presente capitolo mira a illustrare i tratti salienti e le principali criticità del sistema finanziario e gestionale degli enti locali siciliani.

L'analisi riguarda sia i comuni, sia le province regionali, recentemente oggetto di riforma con le leggi regionali n. 7 del 2013 e n. 8 del 2014 nell'ambito del disegno di riordino delle funzioni di governo di area vasta.

Tale riforma, nella prima fase, prevede l'istituzione di nove liberi consorzi comunali, attualmente coincidenti con le soppresse province regionali, nonché la creazione delle Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina.

L'effettiva attuazione del processo di riordino delle circoscrizioni territoriali è, tuttavia, rinviata ad una successiva legge regionale, deputata ad individuare i territori dei liberi Consorzi e le modifiche territoriali conseguenti all'eventuale adesione o distacco di comuni dalle Città metropolitane[1], o alla costituzione di ulteriori liberi Consorzi, aggiuntivi rispetto a quelli inizialmente previsti, che i comuni aderenti, purché contermini e con una popolazione complessiva non inferiore a 180.000 abitanti, possono deliberare a maggioranza qualificata entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

Nel rinviare qualsiasi considerazione all'esito del processo di effettivo riordino delle circoscrizioni territoriali, queste Sezioni riunite si limitano ad auspicare un attento governo dell'attuale, delicata fase di transizione, affinché la riforma delle funzioni di area vasta si coniughi in modo ottimale con le imprescindibili esigenze di riduzione della spesa pubblica, d'incremento dei livelli di efficienza ed efficacia dei servizi erogati, e, soprattutto, di razionalizzazione del numero complessivo di centri di spesa pubblica, in armonia col processo già in atto nel restante territorio nazionale.

[1] Ove inclusi nelle tre aree metropolitane e a condizione che esista la continuità territoriale.

Elementi di preoccupazione in questo senso possono cogliersi sia dal numero di Città metropolitane, che di per sé è pari a un terzo del numero complessivo previsto a livello nazionale per le Regioni a statuto ordinario[2], sia dall'attuale impostazione del processo di riordino delle circoscrizioni territoriali, che, a seguito del processo interlocutorio con i comuni, è suscettibile di dar luogo a modifiche solo in senso incrementale rispetto al già di per sé non esiguo numero di Province regionali soppresse.

Parimenti auspicabile, inoltre, è che l'allocazione delle funzioni tra i vari livelli di governo sia rispondente a criteri di economicità di gestione, nel contesto di una più generale visione strategica "di sistema", che tenga conto anche degli altri livelli di governo.

In caso di riordino delle modifiche territoriali - allo stato, previste solo per scissione e non per incorporazione rispetto ai liberi Consorzi esistenti -, si rende, inoltre, necessaria, una dettagliata regolamentazione delle concrete modalità di avvicendamento istituzionale (per es. con riferimento al personale, ai rapporti finanziari, economici e patrimoniali, nonché alle competenze degli enti e degli uffici coinvolti, eccomma) tra i vari enti coinvolti, onde scongiurare il rischio di pericolose lacune normative.

1.2 La presente relazione prende in esame principalmente i dati contenuti nei rendiconti 2012 degli enti locali siciliani, acquisiti telematicamente dal sistema Sirtel e rielaborati attraverso il *data warehouse* "ConosCo", nonché le relazioni degli organi di revisione contabile degli enti locali, trasmesse ai fini del controllo finanziario di cui all'art. 1, commi 166 e ss. della legge n. 266 del 2005 ed acquisite dal sistema Siquelegge

Il campione oggetto di analisi finanziaria è statisticamente rappresentativo, essendo costituito dalla totalità delle province regionali e da 353 comuni, con una popolazione rappresentata pari al 94 per cento del totale. Per i dati Siquel, la popolazione rappresentata è pari al 96,2 per cento del totale[3].

[2] L'art. 1, comma 5, della legge n. 56 del 2014 prevede le seguenti nove: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

[3] Ulteriori elementi conoscitivi e di riscontro sono stati acquisiti attraverso il Sistema informativo conoscitivo del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni (SICO), con riferimento al personale, nonché tramite richieste istruttorie alla Sezione delle Autonomie (debiti fuori bilancio enti locali siciliani), al Ministero dell'Interno, Direzione centrale Finanza locale (elenco enti locali in condizione di deficitarietà strutturale e di dissesto finanziario), al Ministero dell'Economia, Dipartimento del Tesoro (elenco enti non rispettosi del patto di stabilità interno nel 2013), a Cassa Depositi e prestiti S.p.a. (anticipazioni decreto legge n. 35 del 2013 e stock di debito contratto con tale istituto), Regione siciliana, Assessorato delle Autonomie locali e della Funzione pubblica – Dipartimento Autonomie locali (trasferimenti regionali erogati, elenco degli enti in ritardo con l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti, elenco enti commissariati), Regione siciliana, Assessorato dell'Economia, Ragioneria generale e Dipartimento Acqua e Rifiuti (anticipazioni nei confronti degli ATO rifiuti e attuazione piano di rientro dal debito), Regione siciliana, Assessorato regionale famiglia, politiche sociali e lavoro, Dipartimento regionale del lavoro, impiego, orientamento, servizi ed attività formative (trasferimenti erogati agli enti locali per il personale precario).

2. Le entrate

2.1 L'analisi dei dati 2012 conferma per la Sicilia un sistema di finanza locale di tipo derivato, al pari delle altre regioni a statuto speciale, ma con una significativa ripresa dei livelli di autonomia di entrata, coerentemente con i principi introdotti per le regioni a statuto ordinario dalla legge n. 42 del 2009 e dai rispettivi decreti attuativi.

Questo processo evolutivo, nei comuni delle regioni a statuto ordinario, risulta ancora più evidente a seguito della fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, in larghissima parte confluiti nel fondo sperimentale di riequilibrio e nella compartecipazione al gettito IVA, in attuazione di quanto previsto dal decreto legislativo n. 23 del 2011.

Per via della loro natura sostitutiva, il D.M. 10 ottobre 2011 prevede che le somme ricevute a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio (art. 2, comma 3 del decreto legislativo n. 23 del 2011) vadano imputate contabilmente al titolo I, categoria 3 (tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie), mentre quelle da compartecipazione vadano contabilizzate al titolo I, categoria 1 (imposte).

La riclassificazione delle entrate correnti che ne discende rende difficilmente comparabili i dati delle regioni a statuto ordinario con quelli della Sicilia, in cui permane il regime dei trasferimenti (registrati al titolo II, categoria 1, delle entrate), pur in progressiva riduzione.

Nelle regioni a statuto ordinario, per il 2012 il riparto delle somme a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio tiene conto degli effetti conseguenti all'applicazione dei tagli dei trasferimenti disposti dall'articolo 14, comma 2, del decreto legge n. 78 del 2010 e dal D.M. 22 marzo 2012, nonché degli effetti conseguenti all'applicazione, per il 2012, dell'articolo 2, comma 183, della legge n. 191 del 2009 e successive modificazioni.

Inoltre, in base all'articolo 13, comma 17, del decreto legge n. 201 del 2011, il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011, varia in ragione delle differenze del gettito stimato dell'IMU – anticipata in via sperimentale al 2012 - ad aliquota di base. In caso d'incapienza, ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

Infine, l'articolo 28, commi 7 e 9, del citato decreto legge n. 201 del 2011 prevede che, per l'anno 2012 e successivi, il fondo sperimentale di riequilibrio e i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Sicilia e della Sardegna siano ridotti di ulteriori 1.450 milioni di euro, in proporzione alla distribuzione territoriale dell'imposta municipale propria.

La quantificazione finanziaria degli effetti connessi all'attribuzione dell'imposta municipale propria in compensazione del minore introito di trasferimenti erariali è stata effettuata

principalmente sulla base del decreto interministeriale 8 agosto 2012. L'aggiornamento definitivo del gettito IMU è avvenuto solo in data 27 giugno 2013 a seguito della verifica da parte del MEF ai sensi dell'art.1 , comma 383, della legge n. 228 del 2012.

Dall'applicazione compensativa del gettito IMU rispetto ai trasferimenti discende contabilmente una significativa riduzione dei trasferimenti erariali (titolo II, categoria I) e un incremento di entrate al titolo I categoria I (imposte).

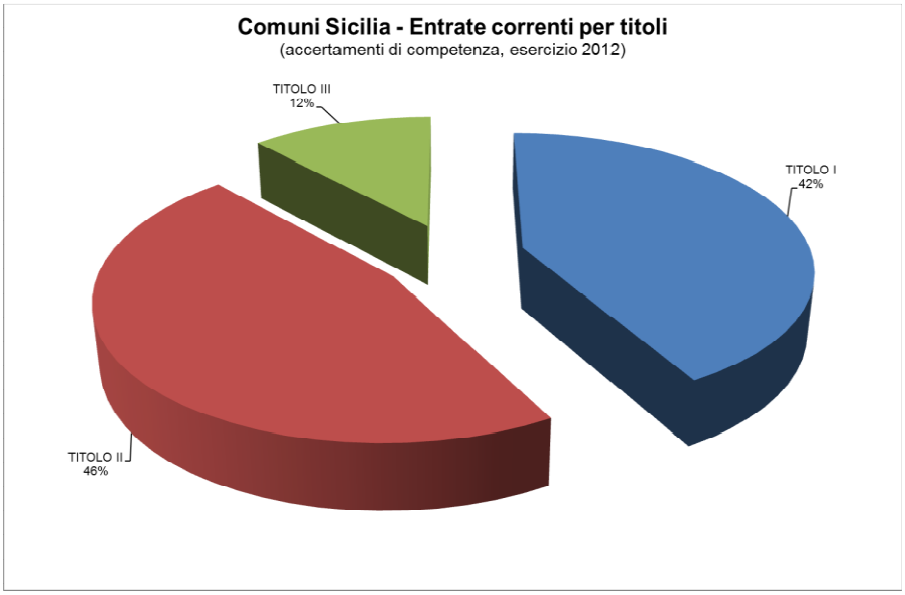
Ulteriori riduzioni del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e dei trasferimenti sono state disposte dall'art. 16, commi 6 e 6 bis, del decreto legge n. 95 del 2012 [4].

Tale riduzione nel 2012 è stata applicata solo agli enti non soggetti al patto e le decurtazioni a valere sui trasferimenti 2012 sono state disposte con decreto del Ministero dell'Interno 31 gennaio 2013.

2.2. Le entrate correnti dei comuni siciliani dipendono per il 46 per cento da trasferimenti, per il 42 per cento da entrate tributarie e per il restante 12 per cento da entrate extratributarie.

Nelle province regionali siciliane le entrate correnti risultano composte per il 62 per cento da entrate tributarie, per il 33 per cento da entrate da trasferimenti correnti e per il 5 per cento da entrate extratributarie.

Grafico 1

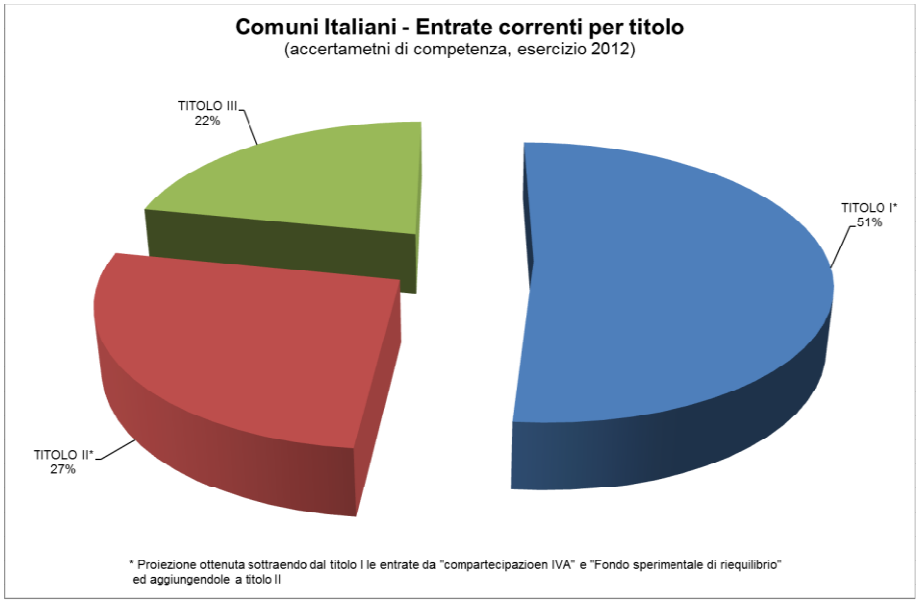


Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

[4] Quantificate in 500 milioni di euro per l'anno 2012, in 2.250 milioni di euro per l'anno 2013, in 2.500 milioni di euro per l'anno 2014 e in 2.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.

Il grafico seguente evidenzia la nuova strutturazione delle entrate correnti nei comuni delle regioni a statuto ordinario che, a seguito dell'entrata a regime dei meccanismi previsti dal decreto legislativo n. 23 del 2011, danno luogo ad una predominanza delle entrate tributarie (51 per cento del totale) sulle entrate derivate (27 per cento).

Grafico 2

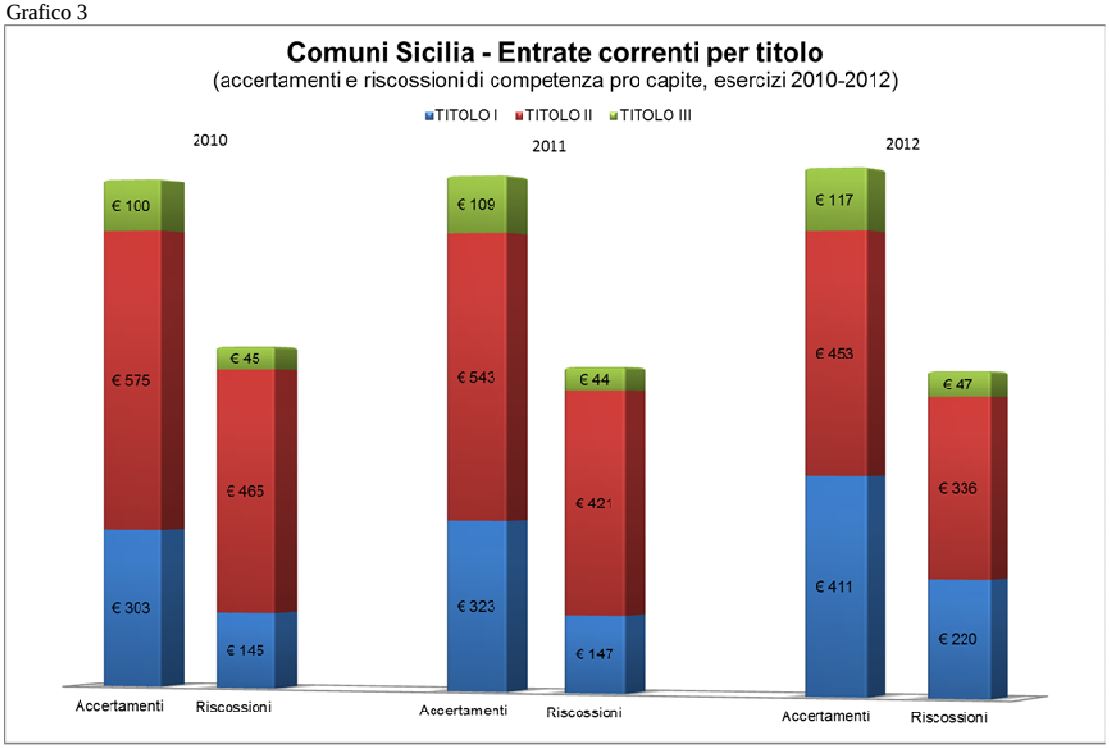


Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

Gli accertamenti correnti pro capite nei comuni siciliani si attestano nel 2012 su un importo di 981 euro, pari all'incirca alla media nazionale (euro 1.018), ma inferiore a quello rilevato nelle regioni a statuto speciale (euro 1.137).

In termini di competenza, gli effetti restrittivi collegati alle manovre statali e regionali, nonché all'introduzione in via sperimentale dell'IMU, risultano evidenti nel grafico seguente, in cui alla significativa riduzione dei trasferimenti (cfregionale grafico 3) soprattutto tra il 2011 e il 2012 (- 17 per cento), fa riscontro un progressivo incremento al titolo I, soprattutto nell'ultimo anno (+ 27 per cento rispetto al 2011).

Grafico 3



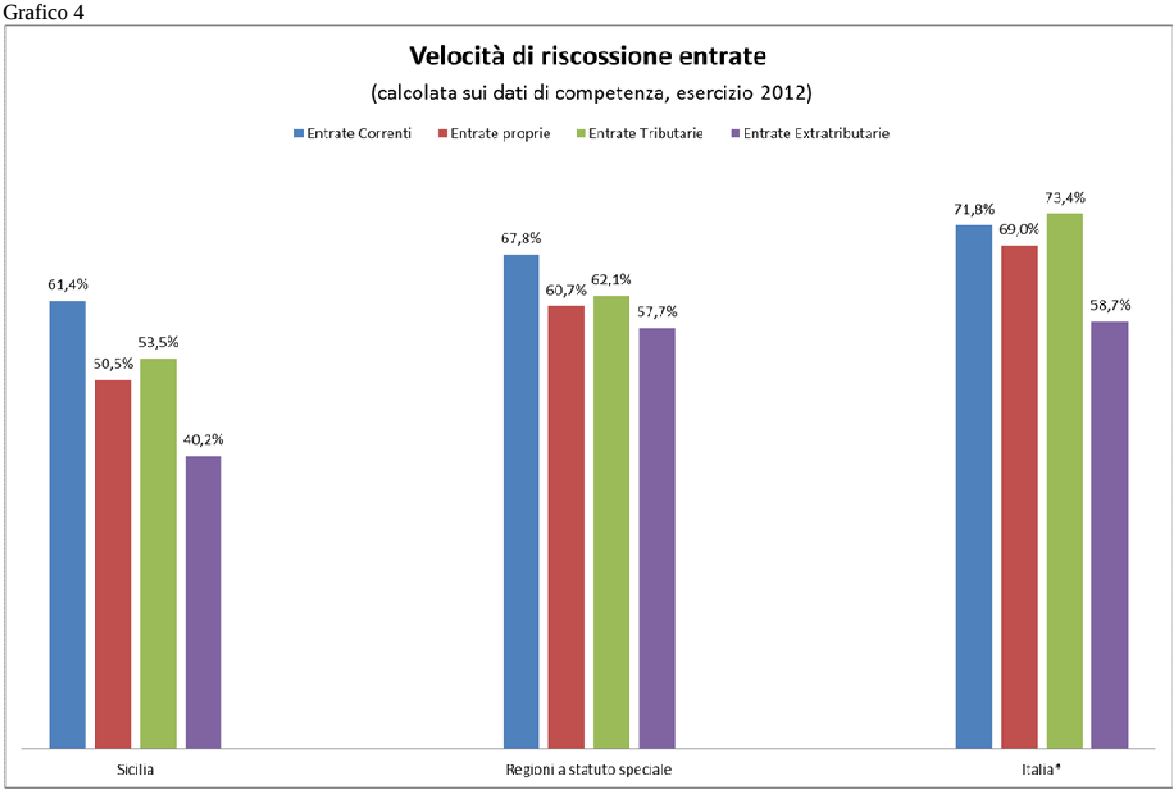
Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

In termini di cassa, le entrate correnti si mantengono pressochè stabili rispetto al 2011, ma con un incremento (+ 49 per cento) delle riscossioni tributarie che compensa i minori introiti (- 20 per cento) relativi ai trasferimenti.

La velocità di riscossione delle entrate correnti si attesta al 61,5 per cento, in flessione rispetto all'anno precedente (-1,5%), che si colloca ben al di sotto della media nazionale (72%) e delle regioni a statuto speciale (68%), come illustrato dal grafico n. 4.

Evidente risulta il divario anche con riferimento alle entrate proprie (50,5 per cento a fronte di una media nazionale del 69 per cento e delle regioni a statuto speciale pari al 61 per cento), i cui valori deficitari sono in gran parte imputabili alle entrate tributarie ed extratributarie, che registrano valori (rispettivamente, 53,5 % e 40,2 %) inferiori di quasi venti punti percentuali rispetto alle corrispondenti medie nazionali.

Grafico 4



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

Per quanto concerne gli enti provinciali, le entrate correnti 2012 si riducono rispetto all'anno precedente di circa 44 milioni di euro (-7,7%) in termini di competenza e di circa 98 milioni di euro (- 20,1%) in termini di cassa.

2.3 Con riferimento alle entrate tributarie, assume un ruolo trainante il gettito IMU (39 per cento del totale), di cui - in via sperimentale - è stata anticipata l'applicazione sull'intero territorio nazionale, nei termini di cui all'art. 13 del decreto legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011[5].

Limitatamente al 2012[6], l'art. 13, comma 11, del predetto decreto ha riservato allo Stato una quota d'imposta pari alla metà del gettito[7].

Il gettito TARSU, pertanto, perde il proprio primato mantenendosi, comunque, al 36 per cento del totale.

Al riguardo, l'art. 4, comma 2, lett. c), della legge regionale n. 9 del 2010 prevedeva l'obbligo per i comuni di assicurare l'integrale copertura dei relativi costi, congruamente definendo a tal fine, la tariffa d'igiene ambientale di cui all'art. 49 del decreto legislativo n. 22 del 1997 (c.d. "TIA 1")

[5] Cfr. Ministero economia e finanze, circolare n. 3 del 18 maggio 2012.
[6] L'art. 13, comma 11, del decreto salva Italia è stato abrogato dall' art. 1, comma 380, lett. h), legge n. 228 del 2012, a decorrere dal 1° gennaio 2013.
[7] Quest'ultimo è calcolato applicando l'aliquota di base alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale.

o la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU). Deve rilevarsi, inoltre, che alcuni enti, avvalendosi soprattutto della facoltà concessa loro dall'art. 33 della legge n. 448 del 1999, hanno deliberato l'introduzione della Tariffa di igiene ambientale, - in luogo della tassa - i cui introiti non risultano computati nei bilanci dei comuni che hanno deliberato di conferirne la riscossione direttamente al soggetto gestore, in virtù dell'art. 49, comma 13, del decreto legislativo n. 22 del 1997, oggi abrogato[8].

Al contrario, la "tariffa integrata ambientale", c.d. "TIA 2", introdotta dall'articolo 238 del decreto legislativo n. 152 del 2006, avendo natura non tributaria[9] (art. 14, comma 33, del decreto legge n. 78 del 2010), viene contabilizzata al titolo III delle entrate.

Segue, in termini di gettito, l'addizionale IRPEF (12 per cento circa del totale), che si mantiene abbastanza stabile nonostante la congiuntura economica.

Si registrano, inoltre, accertamenti, sia pur esigui, d'introiti da imposta di soggiorno (art. 4 decreto legislativo n. 23 del 2011), introdotta da otto comuni[10] e da imposta di scopo (art. 6 decreto legislativo n. 23 del 2011), introdotta dal solo comune di Melilli[11].

Le entrate da ICI (6 per cento del totale) riguardano il recupero dell'evasione relativa ad annualità precedenti.

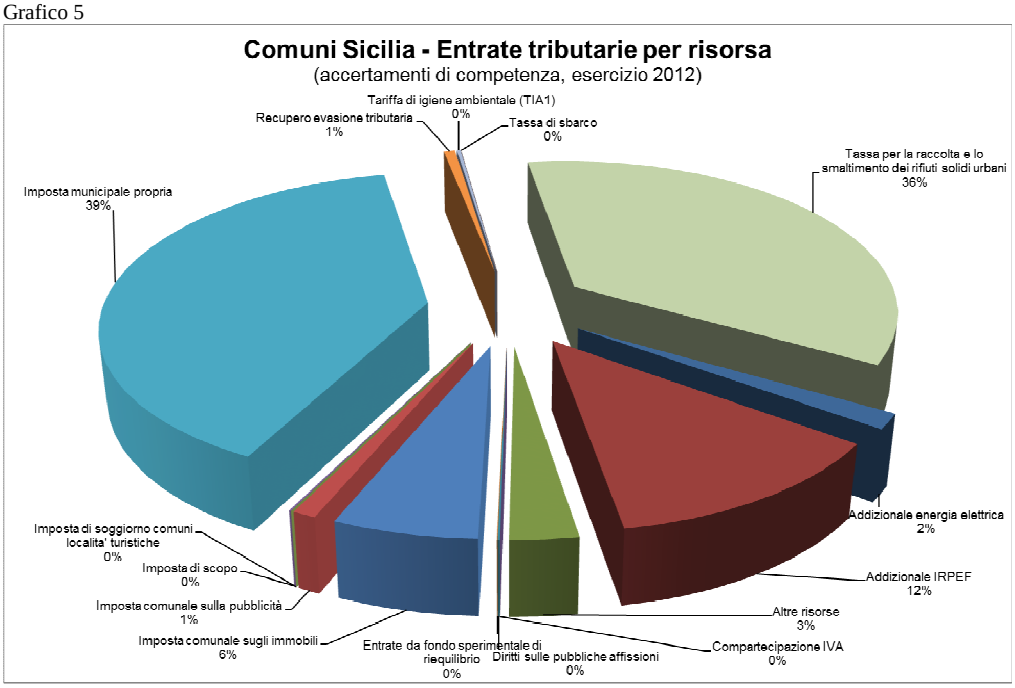
[8] La disciplina regionale della gestione integrata dei rifiuti, in attuazione del decreto legislativo n. 152 del 2006, è contenuta nella legge regionale n. 9 del 2010.

[9] In difformità, peraltro, dalle considerazioni espresse a riguardo dalla Corte costituzionale nella famosa sentenza n. 238 del 16 luglio 2009, che ha riconosciuto natura tributaria alla tariffa in questione, qualificata come "mera variante della TARSU" in ragione delle numerose analogie nel presupposto d'imposta e della struttura autoritativa e non sinallagmatica.

[10] Aci Castello, Catania, Cefalù, Giardini Naxos, Messina, Ragusa, San Vito Lo capo e Terrasini.

[11] In base all'art. 14, comma 3, del decreto legislativo n. 23 del 2011, nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, le modalità di applicazione delle disposizioni relative alle imposte comunali istituite con il decreto sono stabilite dalle predette autonomie speciali in conformità con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione; per gli enti locali ubicati nelle medesime regioni e province autonome non trova applicazione quanto previsto dall'articolo 2, commi da 1 a 8; alle predette regioni e province autonome spettano le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali previste dal presente decreto nelle misure e con le modalità definite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione per i medesimi tributi erariali o per quelli da essi sostituiti. La Corte costituzionale, con ordinanza 07 - 21 marzo 2012, n. 64, ha dichiarato, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi da 1 a 4 dell'art. 2 e del comma 2 dell'art. 14, promosse in riferimento agli artt. 14, lettera o), 36 e 37 dello Statuto speciale della Regione siciliana ed alle «relative» norme di attuazione di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965, nonché agli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costituzione e alla «autonomia finanziaria dei Comuni», dalla Regione siciliana; ha dichiarato, inoltre, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle «ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione», promosse, in riferimento agli artt. 36 e 37 dello Statuto speciale della Regione siciliana ed alle «relative» norme di attuazione di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965, nonché agli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costitzione e alla «autonomia finanziaria dei Comuni», dalla Regione siciliana con il medesimo ricorso.

Grafico 5

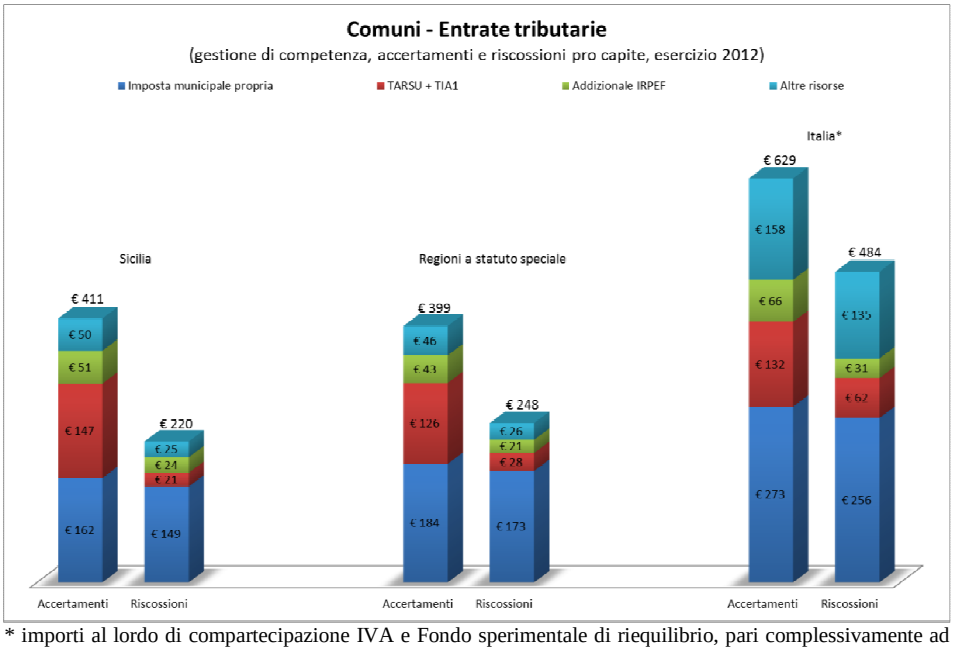


Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

A seguito dello sblocco della leva fiscale e dell'anticipazione in via sperimentale dell'IMU, l'andamento delle entrate tributarie nei comuni siciliani risulta in lieve miglioramento, con gli accertamenti che passano da 323 a 411 euro pro capite, in lieve aumento rispetto all'omologo dato delle regioni a statuto speciale.

Ben superiore risulta, invece, il gettito a livello nazionale, in cui gli accertamenti pro capite, al netto del fondo di riequilibrio e della compartecipazione IVA, ammontano a 526 euro pro capite.

Grafico 6



* importi al lordo di compartecipazione IVA e Fondo sperimentale di riequilibrio, pari complessivamente ad euro 103 pro capite in termini di competenza e ad euro 99 pro capite in termini di cassa.
Fonte: Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

Nonostante il significativo incremento delle riscossioni, che passano da 147 a 220 euro *pro capite* permane elevato il divario con le altre zone territoriali (248 euro *pro capite* nel 2012 la media delle regioni a statuto speciale e 484 euro *pro capite* la media nazionale).

Per via del sensibile incremento degli accertamenti - frutto anche di possibile sovrastima - la velocità di riscossione delle entrate tributarie si attesta al 53,5 per cento.

2.4 Consistenti margini di miglioramento presenta l'attività di recupero dell'evasione tributaria, sia in termini di competenza (gli accertamenti, in lieve flessione rispetto al 2011, si attestano complessivamente su poco più di 188 milioni di euro, pari a 39 euro *pro capite*), sia, soprattutto, in termini di cassa (le riscossioni ammontano a 33,4 milioni di euro, pari a 7 euro *pro capite*).

La bassa velocità di riscossione da recupero dell'evasione, pari al 18 per cento (con valori che oscillano tra il 10 per cento nella provincia di Ragusa e il 31 per cento in quella di Messina), è imputabile ad una molteplicità di fattori, sia di tipo endogeno (criteri di stima degli accertamenti, tempistiche di emanazione dei ruoli), sia di tipo esogeno (difficile congiuntura economica, o contenzioso tributario, livello di efficienza dei sistemi di riscossione).

In termini più generali, il raffronto con i valori, ben più elevati, riscontrati in altre zone territoriali testimonia residui margini di potenziamento dell'attività di recupero evasione tributaria, che - in un contesto di progressiva riduzione dei trasferimenti statali e regionali - può divenire una delle principali leve strategiche ai fini dell'implementazione dei livelli di autonomia impositiva e finanziaria.

Consapevole di tale circostanza, con l'art. 4, comma 9, della legge regionale n. 26 del 2012, sono stati introdotti specifici meccanismi di premialità per gli enti locali che *dimostrino* di aver adottato misure di contrasto all'evasione e all'elusione dei tributi locali.

L'introduzione di questi fattori incentivanti è da accogliere con favore, in quanto stimola quel necessario cambiamento di approccio, teso a conferire maggiore equità e deterrenza al sistema tributario locale.

2.5 Gli effetti dell'introduzione dell'IMU si riverberano anche sull'autonomia impositiva dei comuni siciliani, che tra il 2011 e il 2012 passa dal 33,3 al 41,9 per cento, quasi dieci punti percentuali inferiore al corrispondente valore medio nazionale[12].

[12] Valore medio nazionale pari al 51,6 per cento, al netto delle entrate da "Compartecipazione Iva" e da "Fondo sperimentale di riequilibrio.

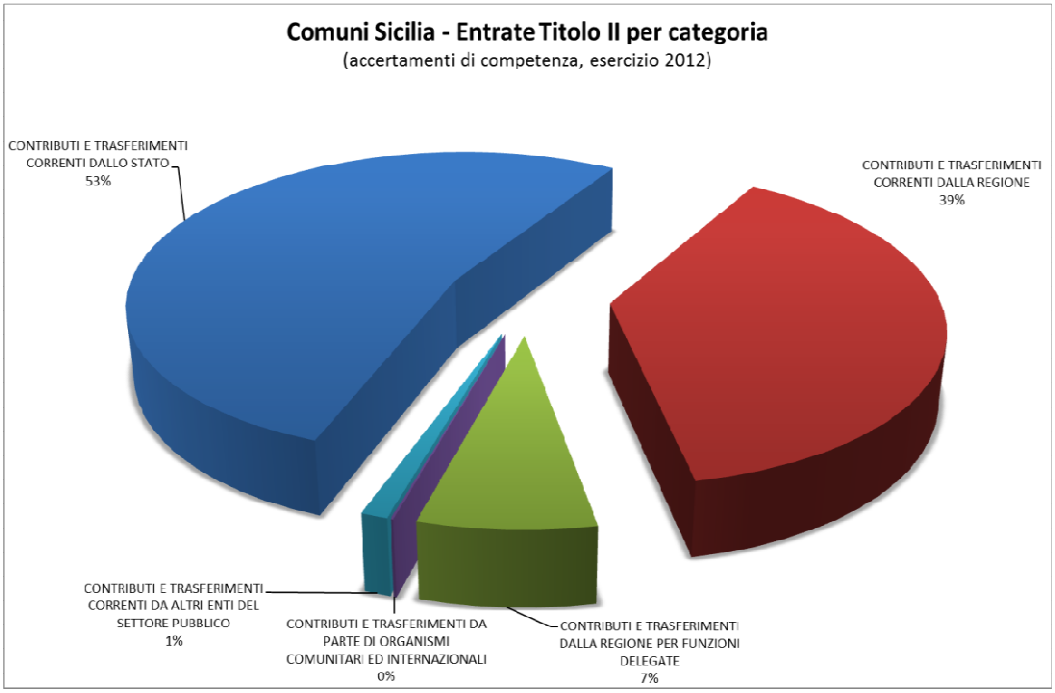
L'analisi per singoli enti evidenzia valori estremamente disomogenei, che oscillano da un minimo del 3,9 per cento (Santa Elisabetta), ad un massimo di oltre il 72,5 per cento (Campofelice di Roccella).

Per le Province regionali, il grado di autonomia impositiva si assesta sul 62,3 per cento, con valori che oscillano da un minimo del 32,2 per cento (A. P. Enna) a un massimo del 72 per cento (A. P. Catania).

2.6 Venendo, invece, all'analisi delle entrate derivate, emerge che i trasferimenti nei comuni siciliani assorbono complessivamente il 46 per cento del totale di quelle correnti.

Il grafico seguente, che ne illustra in dettaglio la provenienza, evidenzia una prevalenza percentuale dei trasferimenti erariali (53 per cento) su quelli regionali (46 per cento)[13].

Grafico 7



Fonte: Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

Alle decurtazioni dei trasferimenti erariali previste dal decreto legge n. 78 del 2010[14] e alla soppressione di quelli compensativi del gettito ICI per l'abitazione principale, si sommano gli effetti finanziari dell'Imu previsti dall'articolo 28, commi 7 e 9, nonché dall'articolo 13, comma 17, del decreto legge n. 201 del 2011 e successive modificazioni.

[13] Sono inclusi i trasferimenti per funzioni delegate.

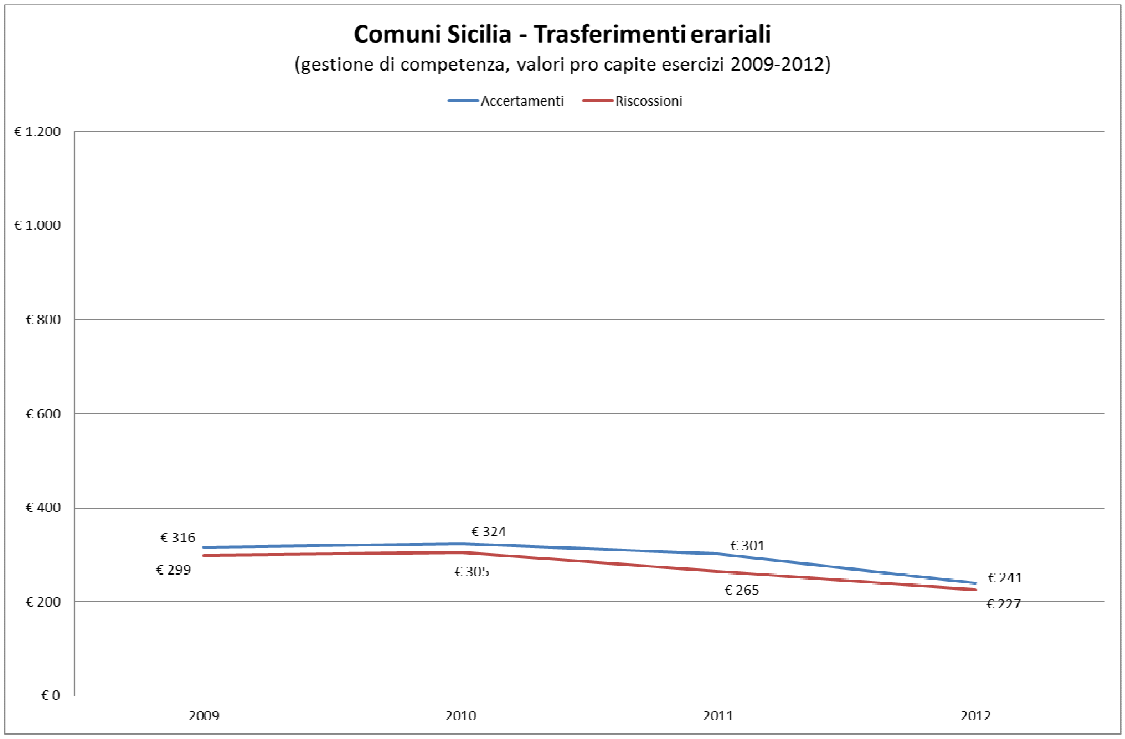
[14] I trasferimenti erariali dovuti ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono ridotti di 1.500 milioni per l'anno 2011 e di 2.500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012.

A partire dal 2012, inoltre, ulteriori consistenti riduzioni sono state previste a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 16, comma 7, del decreto legge n. 95 del 2012[15], convertito in legge n. 135 del 2012.

Gli effetti finanziari delle predette manovre sono agevolmente riscontrabili nel grafico seguente, in cui gli importi *pro capite* flettono nel 2012 del 20 per cento, passando da 301 a 241 euro pro capite. Analoga flessione (-14 %) si riscontra in termini di cassa.

Gli importi dei trasferimenti erariali pro capite, sia in termini di competenza che di cassa, risultano comunque superiori ai corrispondenti valori medi nazionali e delle regioni a statuto speciale.

Grafico 8



Fonte: Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

Il grado di dipendenza erariale flette nel 2012 dal 26,6 al 24,5 per cento, mantenendosi, comunque ben al di sopra della media nazionale (15,9 per cento).

Ai fini degli equilibri di cassa, bisogna segnalare che nonostante i ritardi nell'attribuzione delle risorse, la velocità di riscossione dei predetti trasferimenti si attesta al 94,2 per cento.

[15]La citata norma prevede la riduzione dei trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna per 500 milioni di euro per l'anno 2012, e per 1.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.

Per le Province regionali, il grado di dipendenza erariale è pari a 12,1 per cento, mentre la velocità di riscossione dei trasferimenti statali è pari al 90,5 per cento, in lieve diminuzione rispetto al 2011.

2.7 I trasferimenti regionali, che, come riferito, costituiscono un'altra rilevante componente della finanza derivata, confermano una decrescita costante e significativa, correlata al progressivo definanziamento del Fondo Autonomie locali (cfr. grafico 10), che, anche alla luce della consistente decurtazione dei trasferimenti erariali, si rivelano sempre più difficilmente sostenibili dagli enti locali, chiamati a far fronte a spesi correnti dall'elevato grado di rigidità strutturale.

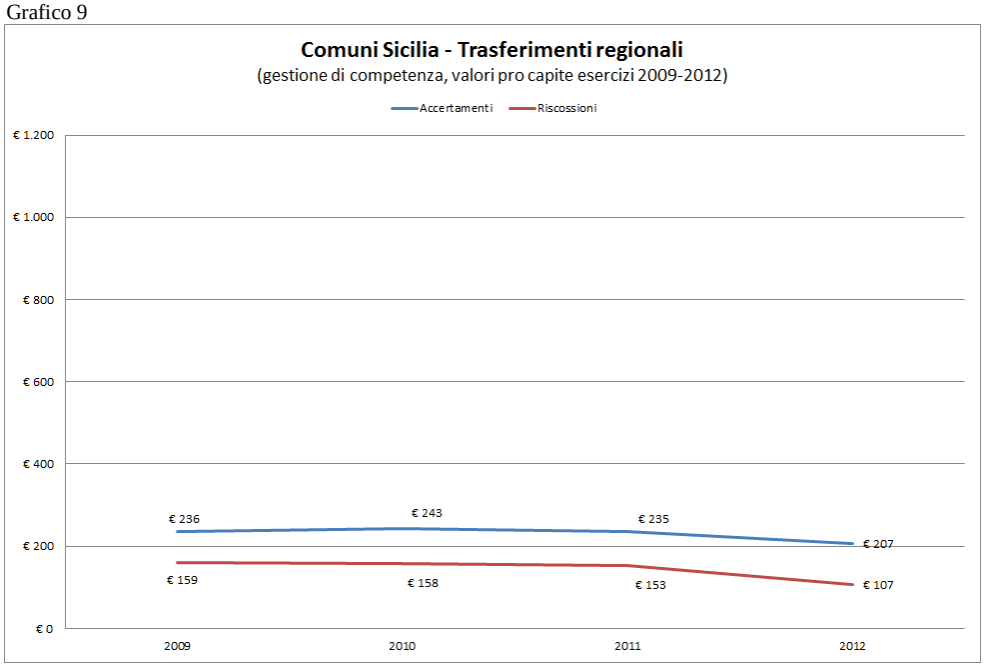
La flessione tra il 2011 e il 2012 è pari al 12 per cento in termini di competenza e di ben il 30 per cento in termini di cassa.

La velocità di riscossione, conseguentemente, si attesta al 51,5 per cento a fronte di una media nazionale ben superiore (62 per cento).

Le cause del fenomeno risiedono nelle tempistiche di erogazione dei trasferimenti regionali, oltremodo dilatate per via delle ristrette disponibilità di cassa, ma anche dei numerosi passaggi decisionali connessi all'iter politico - amministrativo di definizione e di ripartizione delle risorse, che si attiva a seguito dell'approvazione della legge di stabilità regionale, cui è demandata la quantificazione dell'ammontare del Fondo per le autonomie locali e la regolazione dei criteri generali di assegnazione[16].

[16] L'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 26 del 2012 prevede che le assegnazioni siano trasferite a ciascun comune e a ciascuna provincia regionale, a valere sulle somme iscritte nello stato di previsione della spesa del bilancio della Regione - rubrica Dipartimento regionale autonomie locali - a seguito di riparto effettuato sulla base di criteri individuati con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, previo parere della Conferenza Regione-Autonomie locali. Queste sono erogate in quattro trimestralità posticipate. L'erogazione dell'ultima quota è effettuata non oltre il 28 febbraio dell'anno successivo a quello di competenza. Le iscrizioni in bilancio dell'assegnazione in favore dei comuni, al netto della quota destinata a spese di investimento e dell'ammontare complessivo delle riserve di legge di cui al comma 3, è effettuata tenendo conto delle predette disposizioni in materia di erogazione.

Grafico 9



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

A causa della progressiva riduzione dei trasferimenti regionali, il grado di dipendenza regionale flette di quasi tre punti percentuali, attestandosi al 21 per cento, che è comunque pari a poco più del doppio della media nazionale (9,4 per cento, in flessione).

Per le Province regionali, gli accertamenti dei trasferimenti risultano quasi raddoppiati rispetto al 2011 (+86,2%), con un grado di dipendenza regionale pari al 19,7 per cento .

2.8 Coerentemente con il *trend* affermatosi a livello nazionale dopo l'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, si conferma la progressiva riduzione della consistenza del Fondo delle Autonomie locali, che passa da 913 milioni di euro del 2009 a 651 milioni di euro nel 2012.

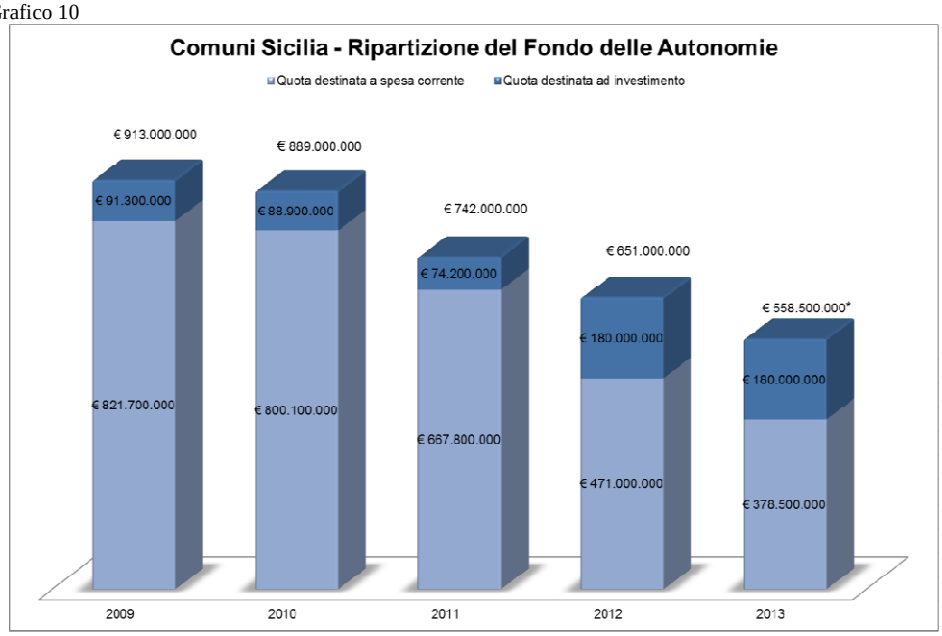
Nel 2013, l'art. 15, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2013, e successivamente l'art. 3 della legge regionale n. 20 del 2013 quantificano il fondo per i comuni in euro 558,5 milioni, di cui 180 milioni destinati a spesa d'investimento. Il predetto importo, tuttavia, è compensativo dei minori introiti derivanti dalla cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale dell'accisa all'energia elettrica, il cui gettito è quantificato in 67 milioni di euro.

Il grafico seguente illustra chiaramente la consistente riduzione dei trasferimenti regionali, evidenziando, al contempo, anche la consistenza della quota vincolata a spesa d'investimento.

Quest'ultima si stabilizza nell'ultimo biennio, nel tentativo di stimolare la crescita economica in territori già provati dalla difficile congiuntura.

In alcuni casi, tuttavia, la Corte, in sede di controllo finanziario, ha accertato un'indebita devoluzione delle predette risorse vincolate a copertura di spesa corrente[17].

Grafico 10



Fonte: Elaborazione corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica[18]

La tabella seguente evidenzia in dettaglio la ripartizione del Fondo autonomie nel triennio 2010/2012, al netto delle variazioni sopra indicate.

[17] Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 34/2013/PRSP

[18] Importo aggiornato alla legge regionale n. 20 del 2013, calcolato al netto del gettito compensativo dell'addizionale comunale all'energia elettrica, quantificato in circa 67 milioni di euro.

Comuni Sicilia - Ripartizione fondo delle Autonomie

Tabella 1

Esercizio	2011	2012	2013
Estremi Decreto Assessoriale	D.A. n. 958 del 27/12/11	D.A. n. 254 del 19/10/12	D.A. n. 63 del 18/02/2014
TOTALE FONDO (A)	**€ 742.000.000**	**€ 651.000.000**	**€ 625.410.032**
Quota investimenti	€ 75.000.000	€ 180.000.000	€ 180.000.000
Quota corrente	€ 504.922.000	€ 323.502.000	€ 305.000.000
Somme dovute a titolo di compensazione per minori introiti derivanti dalla cessazione dell'addizionale comunale dell'accisa sull'eneriga elettrica			€ 66.910.032
Rimborso ai Comuni per le spese di trasporto interurbano alunni scuole superiori	€ 17.000.000	€ 17.000.000	€ 22.000.000
Fondo miglioramento efficienza servizi polizia municipale	€ 11.000.000	€ 11.000.000	€ 10.000.000
Contributo trasporto rifiuti Comuni isole minori	€ 4.950.000	€ 5.000.000	€ 5.000.000
Contributo Centro storico Ragusa Ibla	€ 4.750.000	€ 4.000.000	€ 4.500.000
Contributi in favore di associazioni delle autonomie locali	€ 598.000	€ 598.000	€ 350.000
Rimborso ai Comuni delle spese per la gestione degli asili nido	€ 5.000.000	€ 5.000.000	€ 5.000.000
Funzionamento conferenza Regione-Autonomie Locali	€ 150.000	€ 100.000	€ 150.000
Ricovero minori su disposizione dell'autorità giudiziaria	€ 20.000.000	€ 20.000.000	€ 20.000.000
Contributo per la gestione dei rapporti con le comunità alloggio per i disabili psichici			€ 5.000.000
Incentivo Unione dei comuni			€ 1.500.000
Quota di riserva per i Comuni con popolazione <5.000 abitanti	€ 15.000.000	€ 15.000.000	
Fondo di rotazione - gestione integrata rifiuti	€ 45.000.000	€ 45.000.000	
Ricovero pazienti ex ospedali psichiatrici	€ 10.000.000	€ 20.000.000	
Intervento Comune Lipari per i lavoratori ex Pumex	€ 600.000	€ 800.000	
Contributi in favore di Aidone e Piazza Armerina connessi al rientro dell'opera "Dea di Morgantina"	€ 1.000.000	€ 1.000.000	
Contributi in favore di Aidone e Piazza Armerina connessi all'opera "Villa Romana del Casale"		€ 3.000.000	
Contributo ai Comuni per interventi a tutela dei nuclei ad elevato quoziente familiare	€ 2.000.000		
Contributi al Comune di Noto per la conservazione del centro storico	€ 1.000.000		
Contributi al Comune di Caltanissetta per il rifacimento del centro storico	€ 500.000		
Contributo al Comune di Messina per consetnire il pagamento all'azienda ATM delle obbligazioni relative agli annni 2003-2009	€ 2.280.000		
Accantonamento a riserva	€ 500.000		
Interv. in favore di cittadini disabili con cariche elettive	€ 500.000		
Acc.ti in favore dei comuni non capoluogo di provincia	€ 2.000.000		
Contributi ai Comuni della Provincia di Messina per interventi derivanti dallo stato di calamità naturale per eventi metereologici	€ 400.000		
Contributo ai Comuni di Scaletta Zanclea ed Itala per eventi calamitosi	€ 6.000.000		
Trasferimento al Comune di Comiso per le spese di supporto delle attività dell'aeroporto	€ 4.500.000		
Contributo per il servizio di vigilanza sulle spiagge	€ 1.750.000		
Contributo al Comune di Agrigento per l'attuazione del piano particolareggiato del centro storico	€ 3.000.000		
Contributo al Comune di Favara per la messa in sicurezza del centro storico e per la gestione delgi asili nido	€ 1.100.000		
Contributo ai Comuni della Provincia di Palermo	€ 1.000.000		
Finanziamento della Riserva	€ 500.000		
TOTALE UTLIZZO (B)	**€ 742.000.000**	**€ 651.000.000**	**€ 625.410.032**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica

2.9 Nel 2012 cambia il sistema di erogazione dei c.d. "trasferimenti premiali", regolato dall'art. 4, comma 9, della legge regionale n. 26 del 2012, che prevede che per i soli comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, una quota della quarta trimestralità per l'anno 2011 – da liquidarsi non oltre il 28 febbraio dell'anno successivo a quello di competenza - *debba tener conto di meccanismi di premialità*, sulla base di criteri individuati con decreto dell'Assessore regionale per le Autonomie locali e la Funzione pubblica. Acquisiscono priorità gli enti che dimostrino di avere adempiuto agli obblighi previsti dal citato art., nonché di avere adottato misure di contrasto all'evasione ed elusione dei tributi locali e di aver dato attuazione, anche parziale, al piano di alienazioni e valorizzazioni immobiliari di cui all'art. 58 del decreto legge n. 112 del 2008 e successive modificazioni ed integrazioni.

In attuazione della citata disposizione legislativa, il decreto dell'Assessore regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica n. 30 del 12 febbraio 2013 ha riservato la somma dell'1 per cento della quarta trimestralità, pari a 320.528,73 euro, alla premialità per l'esercizio finanziario 2012.

Poiché i criteri premiali, allo stato degli atti, non risultano ancora formalizzati con decreto assessoriale, si auspica una riduzione delle tempistiche decisionali e di erogazione delle quote premiali al fine di non creare – o aggravare - squilibri di cassa negli enti assegnatari.

Si confermano, comunque, le perplessità, già espresse in altra sede[19], circa la possibilità di assoggettare ad incentivazione premiale condotte di mera ottemperanza a prescrizioni legislative, e dunque in ogni caso doverose.

2.10 Consistenti volumi di trasferimenti regionali si registrano anche con riferimento alla compartecipazione agli oneri per il personale precario.

I contributi erogati dal Dipartimento regionale del lavoro, impiego, orientamento, servizi ed attività formative, in relazione alle varie normative di riferimento, nel triennio 2011-2013 risultano essere i seguenti:

[19] Cfr. Sezioni riunite per la Regione siciliana, delibera n. 2/2013/SSRR/PARI, Relazione finanza locale 2011.

Trasferimenti regionali per il personale precario

Tab. 2

Riferimento normativo	Tipologia Ente	2011		2012		2013	
		Importo Trasferimenti	Lavoratori	Importo Trasferimenti	Lavoratori	Importo Trasferimenti	Lavoratori
Contributo L.R. 24/00	tot. Comuni	€ 34.470.397	5.563	€ 35.722.289	5.764	€ 35.196.057	5.695
	tot. Province	€ 2.869.434	463	€ 2.869.434	463	€ 2.869.434	463
	tot. Complessivo	**€ 37.339.831**	**6.026**	**€ 38.591.723**	**6.227**	**€ 38.065.491**	**6.158**
Contributo L.R. 85/95	tot. Comuni	€ 176.874.977	10.306	€ 166.798.762	10.291	€ 163.844.944	10.168
	tot. Province	€ 2.757.905	159	€ 1.966.015	121	€ 829.068	50
	tot. Complessivo	**€ 179.632.882**	**10.465**	**€ 168.764.777**	**10.412**	**€ 164.674.012**	**10.218**
Contributo L.R. 19/05	tot. Comuni	€ 15.048.006	957	15.597.878	992	15.504.034	986
	tot. Province	€ 7.024.994	394	7.024.994	394	7.024.994	394
	tot. Complessivo	**€ 22.073.000**	**1.351**	**22.622.872**	**1.386**	**22.529.027**	**1.380**
Totale Contributi	tot. Comuni	€ 226.393.380	16.826	218.118.929	17.047	214.545.034	16.849
	tot. Province	€ 12.652.333	1.016	11.860.443	978	10.723.496	907
	tot. Complessivo	**€ 239.045.713**	**17.842**	**229.979.372**	**18.025**	**225.268.531**	**17.756**

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Dipartimento regionale del lavoro, impiego, orientamento, servizi ed attività formative

Il *trend* di leggero, ma costante, incremento di unità di personale precario in servizio presso gli enti locali siciliani (oltre 18.000 unità nel 2012) appare difficilmente conciliabile con gli obblighi di contenimento delle dinamiche retributive ed occupazionali.

2.11 Nel 2014, il sistema dei trasferimenti regionali è stato radicalmente riformato dall'art. 6 della legge regionale n. 5 del 2014, che ha disposto la soppressione del Fondo per le autonomie locali di parte corrente, ed ha al contempo istituito, in favore dei comuni, la compartecipazione al gettito regionale dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), calcolata applicando un'aliquota di compartecipazione al gettito effettivamente riscosso in Sicilia nell'anno precedente all'esercizio di riferimento[20].

Il successivo comma 2 ha istituito il Fondo perequativo comunale, alimentato con una quota della compartecipazione al gettito dell'IRPEF, prelevata alla fonte e stabilita entro il 30 aprile di ciascun anno[21].

2.12 Le entrate extratributarie, nonostante la loro rilevanza strategica ai fini dell'incremento dei livelli di autonomia finanziaria, costituiscono solo il 12 per cento del totale delle entrate correnti, in

[20] L'aliquota di compartecipazione per il triennio 2014-2016 è pari al rapporto tra 350.000 migliaia di euro e l'ammontare dell'IRPEF riscossa nel 2013. Il gettito così determinato è ripartito tra i singoli comuni in proporzione alla base imponibile IRPEF valida ai fini del calcolo dell'addizionale comunale all'IRPEF. Ai comuni è fatto obbligo di spendere almeno il 2 per cento delle somme loro trasferite con forme di democrazia partecipata, utilizzando strumenti che coinvolgano la cittadinanza per la scelta di azioni di interesse comune.

[21] I criteri di determinazione sono i seguenti:

a) dimensione demografica;

b) esigenza di limitare le variazioni, in aumento ed in diminuzione, delle risorse disponibili per ciascun comune, garantendo ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti un ammontare complessivo di contributi ordinari di parte corrente pari a 115.000 migliaia di euro;

c) minore capacità fiscale in relazione al gettito dell'IRPEF e dell'IMU;

d) ubicazione in isole minori garantendo una assegnazione di parte corrente non inferiore al 97 per cento dell'anno precedente;

e) esigenze di spesa per il trasporto interurbano degli alunni delle scuole medie superiori in misura non inferiore al 90 per cento delle spese sostenute nell'anno 2013 per la gestione degli asili nido e per lo svolgimento dei servizi di polizia municipale;

f) sostegno alle iniziative di salvaguardia degli equilibri di bilancio in presenza di comprovate situazioni di difficoltà finanziaria, destinando almeno 1,5 milioni di euro ai comuni che hanno elevato al massimo le aliquote sui tributi propri;

g) verifica delle risorse finanziarie regionali a qualsiasi titolo già assegnate ai singoli comuni;

h) capacità di riscossione;

i) tasso di emigrazione superiore al 50 per cento rispetto alla popolazione residente come da certificazione dell'Anagrafe italiani residenti all'estero (AIRE).

controtendenza rispetto ai valori medi nazionali, che registrano un valore quasi doppio (22 per cento).

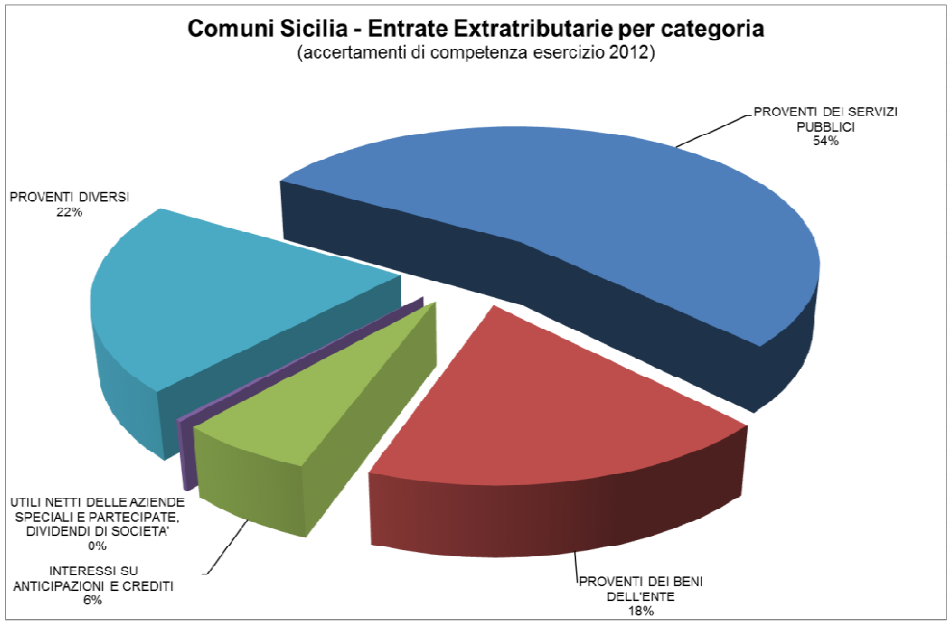
In termini di incidenza sul totale, rilevano maggiormente gli introiti provenienti dalla gestione dei servizi (es, la TIA 2), pari al 54 per cento, e i proventi diversi (22 per cento del totale), ove confluiscono principalmente rimborsi e recuperi vari.

Molto consistente anche la voce residuale dei proventi della gestione dei beni (costituiti da fitti attivi, canone per occupazione di spazi e aree pubbliche ed altre voci conseguenti all'utilizzo dei medesimi), pari al 18 per cento sul totale.

Solo 807.000 euro i proventi accertati con riferimento ad utili netti delle aziende speciali e i dividendi di società partecipate, le cui gestioni sono state spesso scarsamente improntate ad economicità ed efficienza, e soprattutto oggetto di *governance* spesso inadeguata da parte degli enti di riferimento.

Al fine di potenziare la doverosa attività d'indirizzo e controllo politico amministrativo degli enti nei confronti dei rispettivi organismi partecipati, il legislatore è recentemente intervenuto con una serie di norme tese anche ad un maggiore "*efficientamento*" delle gestioni esternalizzate[22].

Grafico 11



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

[22]In questo particolare ambito, si segnalano, tra l'altro, l'obbligo di allineamento contabile (art. 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012), e l'introduzione di uno specifico controllo sulle società partecipate (art. 147 quater del T.U.E.L., introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. d), del decreto legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012) che, con le tempistiche ivi previste, mira a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente, attraverso un idoneo sistema di programmazione e controllo, nonché un sistema di consolidamento dei conti. Quest'ultimo, per gli enti non in sperimentazione, è operativo a partire dal 2015.

2.13.1 Gli accertamenti delle entrate extratributarie segnano nel 2012 un lieve miglioramento rispetto all'anno precedente, passando da 109 euro a 117 euro *pro capite*, in cui pesano particolarmente i proventi da servizi pubblici (euro 76 *pro capite*) .

Tale aumento, unitamente agli effetti incrementali sulle entrate tributarie, di cui si è detto, e a una certa flessione delle entrate correnti, fa lievitare di quasi dieci punti percentuali il livello di autonomia finanziaria (53,8%), che si colloca leggermente sopra la media delle regioni a statuto speciale (51,4%), ma ben al di sotto di quella nazionale (73,4%).

Al lieve incremento degli accertamenti – non sempre ispirati a criteri prudenziali – si accompagna un altrettanto lieve aumento degli introiti (47 euro *pro capite*), con conseguente stabilità della velocità di riscossione, pari al 40,2 per cento.

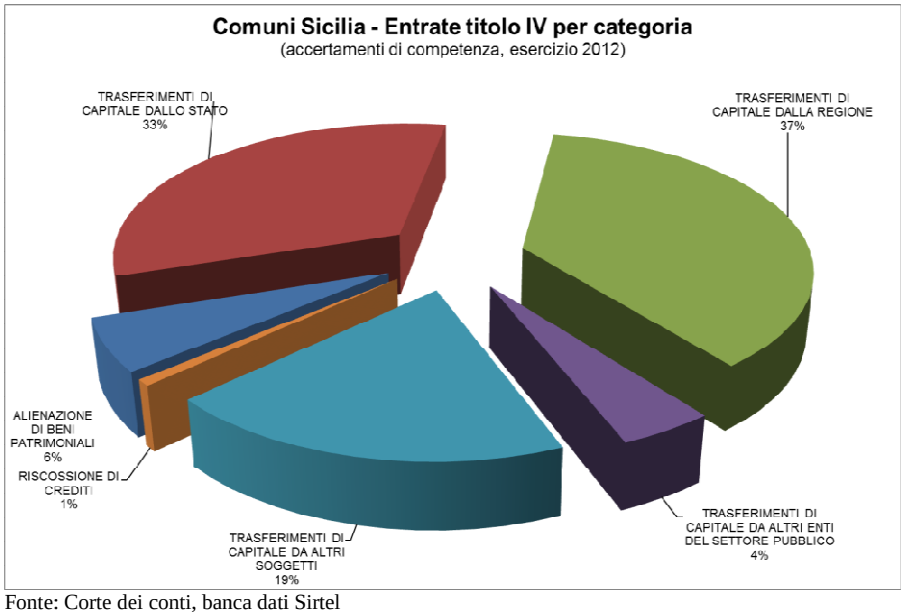
Le ben più elevate medie nazionali (58,7%) e nelle regioni a statuto speciale (57,7%) testimoniano, soprattutto nell'attuale congiuntura economica, le difficoltà di riscossione sopratutto di alcune tipologie di entrate extratributarie (si pensi, ad esempio, a fitti attivi nei confronti di persone svantaggiate o a proventi da sanzioni al codice della strada).

Nelle Province regionali, il grado di autonomia finanziaria è pari al 67 per cento, con valori che oscillano da un minimo del 39,2 per cento (Provincia di Enna) ad un massimo del 75,3 per cento (Provincia di Palermo).

2.14 Le entrate patrimoniali risultano principalmente legate a trasferimenti di capitale dalle Regione e, in minor misura, dallo Stato (rispettivamente, 37% e 33% del totale).

I trasferimenti di capitale da privati (es, oneri di urbanizzazione) incidono per il 19 per cento sul totale.

Grafico 12



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

In termini di competenza, le entrate del titolo IV, che risentono di fisiologiche oscillazioni dovute alla programmazione dell'ente e a cause esogene[23] passano da 89 euro a 123 euro *pro capite*, che risulta comunque deficitario rispetto alle corrispondenti medie nazionali (189 euro *pro capite*) e delle regioni a statuto speciale (216 euro *pro capite*).

Scarsa, in particolare, risulta l'incidenza dei proventi da alienazione (6%) sul totale accertato, nonostante molti enti abbiano deliberato ampi programmi di dismissione o valorizzazione immobiliare[24] ai sensi dell'art. 58 del decreto legge n. 112 del 2008 e successive modificazioni ed integrazioni, oggetto anche di incentivazione premiale a livello regionale.

Al riguardo, giova rilevare come, in molti casi, la risposta del mercato rispetto alle aspettative degli enti locali sia stata deludente per via della difficile congiuntura economica e della crisi del settore immobiliare.

Gli accertamenti (8 euro *pro capite*), in flessione del 33 per cento rispetto al 2011, sono ben più bassi rispetto alla media delle regioni a statuto speciale (16 euro *pro capite*) e nazionale (25 euro *pro capite*).

Rispetto ad altre zone territoriali del Paese, molto elevata è la velocità di riscossione, pari al 75 per cento.

Sul punto, le Sezioni riunite hanno più volte richiamato l'attenzione degli enti sul necessario contemperamento tra esigenze di dismissione patrimoniale per il reperimento di risorse e tutela del valore degli *assets* immobiliari di cui l'ente è titolare, nonché sul rischio di depauperamento patrimoniale in grado di sottrarre preziose risorse ai fini di un'eventuale, successiva, manovra di riequilibrio finanziario[25].

Non elevati, inoltre, risultano gli accertamenti di oneri di urbanizzazione il cui importo – 23 euro *pro capite* – è pari a quasi un terzo del corrispondente valore medio nazionale.

L'utilizzo prioritario di tale fonte d'entrata straordinaria a copertura di spese correnti ha contribuito all'espansione di tale spesa, sottraendo preziose risorse al finanziamento degli investimenti.

2.15 Con riferimento alle entrate da indebitamento, il grafico seguente evidenzia l'assoluta predominanza (97% del totale) delle anticipazioni di cassa, che, tuttavia, non costituiscono

[23] Per es., andamento del mercato immobiliare, nuova attività edilizia da cui scaturisce incremento di carico urbanistico, ecc.

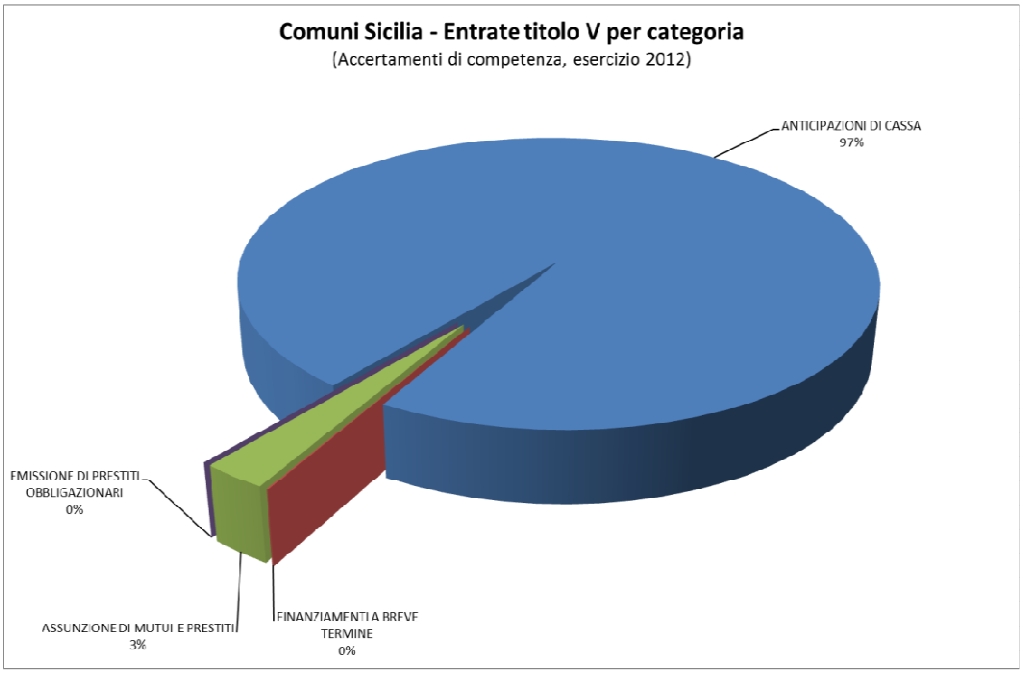
[24] In tema di valorizzazioni immobiliari, vedasi da ultimo circolare 18 maggio 2011, n. 18 del MiBAC in tema di linee guida per l'elaborazione dei programmi di valorizzazione in attuazione del c.d. federalismo demaniale, in attuazione del decreto legislativo n. 85 del 2010.

[25] In materia, peraltro, il legislatore è recentemente intervenuto con l'art. 1, commi 443 e 444 della legge n. 228 del 2012, stabilendo l'obbligatoria destinazione dei proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili a copertura di spese di investimento (ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito), e a copertura dei soli squilibri di parte capitale in seno alle manovre di riequilibrio ex art. 193, comma 3, del T.U.E.L.

indebitamento in senso tecnico, bensì una mera linea di credito a breve per far fronte – di norma - a temporanee crisi di liquidità. Per questo motivo, se ne rinvia la trattazione al par. 4.3.

Le entrate da assunzione di mutui e prestiti ammontano al 3 per cento del totale, mentre non risultano nuove emissioni di prestiti obbligazionari.

Grafico 13



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

Coerentemente con gli obblighi assunti a livello comunitario, l'attuale quadro legislativo impone misure di contenimento dell'indebitamento sul versante sia dello stock[26], sia del nuovo debito, in riferimento al quale il limite previsto dall'art. 204 del T.U.E.L. è stato oggetto di molteplici rivisitazioni legislative[27].

Ulteriori vincoli all'indebitamento entreranno a regime con l'art. 10 della legge n. 243 del 2012, attuativa della legge costituzionale n. 1 del 2012, a decorrere dal 2016.

[26] Sotto il primo profilo, si segnala l'art. 77 bis, commi 10 e 29, del decreto legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, che ha imposto significative restrizioni all'incremento della consistenza del debito rispetto all'anno precedente, rinviandone la concreta determinazione ad apposito decreto ministeriale. Più di recente, l'art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012) ha previsto l'obbligo per gli enti locali, a decorrere dal 2013, di ridurre progressivamente il proprio stock di debito secondo modalità attuative che saranno definite con apposito decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

[27] L'art. 204 comma 1 del T.U.E.L. è stato modificato dall'art. 27, comma 7, lett. c), legge n. 448 del 2001, a decorrere dal 1° gennaio 2002, dall'art. 1, comma 44, lett. a), legge n. 311 del 2004, a decorrere dal 1° gennaio 2005, dall'art. 1-sexies, comma 1, lett. d), decreto legge n. 44 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 88 del 2005, dall'art. 1, comma 698, legge n. 296 del 2006, a decorrere dal 1° gennaio 2007, dall'art. 1, comma 108, legge n. 220 del 2010, come modificato dall'art. 2, comma 39, decreto legge n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011 e dall'art. 8, comma 1, legge n. 183 del 2011, a decorrere dal 1° gennaio 2012 e dall'art. 11-bis, comma 1, decreto legge n. 76 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 99 del 2013. Successivamente, il presente comma è stato così modificato dall'art. 1, comma 735, legge n. 147 del 2013, a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Per queste ragioni, ma anche per l'incidenza dei vincoli del patto di stabilità interno, l'analisi del nuovo indebitamento nel 2012 fa registrare una flessione da 48 a 7 euro *pro capite*, a fronte di importi medi nazionali più che tripli.

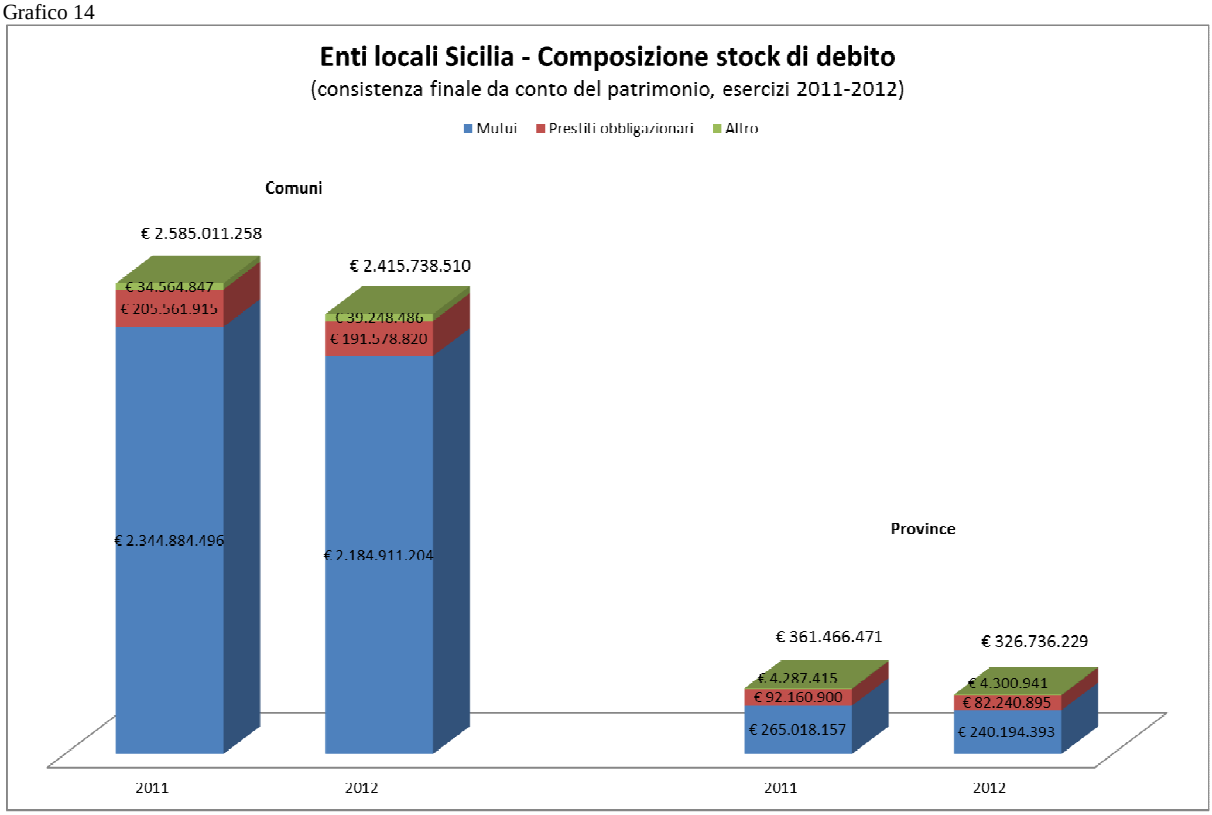
Questo ultimo fattore induce ad attribuire le origini del fenomeno a cause endogene, quali l'esiguità di risorse correnti e l'elevato grado di rigidità strutturale della spesa corrente.

Ciò trova riscontro nei limiti percentuali d'indebitamento stabiliti dall'art. 204 del T.U.E.L., il cui onere complessivo[28] nei comuni siciliani è pari al 2,3 per cento[29] (-0,2 % rispetto al 2011) delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente.

Per via delle restrizioni progressivamente introdotte dal legislatore, anche lo *stock* di debito fa registrare una flessione rispetto al 2010, sia per i comuni (-2%) che per le province (- 4 %).

Di gran lunga prevalente risulta l'indebitamento pregresso per mutui, analogamente a quanto già verificato con riferimento ai flussi finanziari in competenza 2011.

Grafico 14



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

L'analisi territoriale evidenzia livelli di indebitamento estremamente disomogenei tra loro, con punte di 770 euro *pro capite* nei comuni in provincia di Catania, seguiti da quelli in provincia di

[28] Tale onere include, com'è noto, la sommatoria tra l'importo degli interessi, quello dei mutui, dei prestiti obbligazionari, delle aperture di credito già in atto, nonché quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi

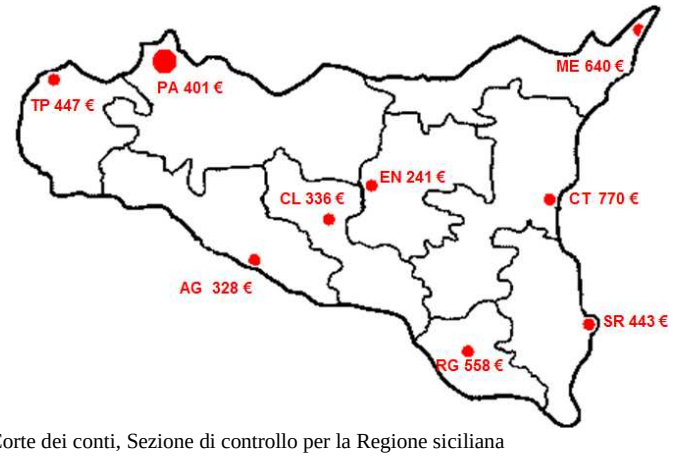
[29] Fonte: Corte dei conti, banca dati Siquel, questionari rendiconto 2012 per i controlli ex art. 1 comma 166 e ss. legge n. 266 del 2005.

Messina (640 euro *pro capite*), mentre il minor livello d'indebitamento si registra in provincia di Enna (euro 241 *pro capite*) seguita da Agrigento (euro 328 *pro capite*).

Comuni Sicilia – Indebitamento pro capite

(analisi territoriale, anno 2012)

Figura 1

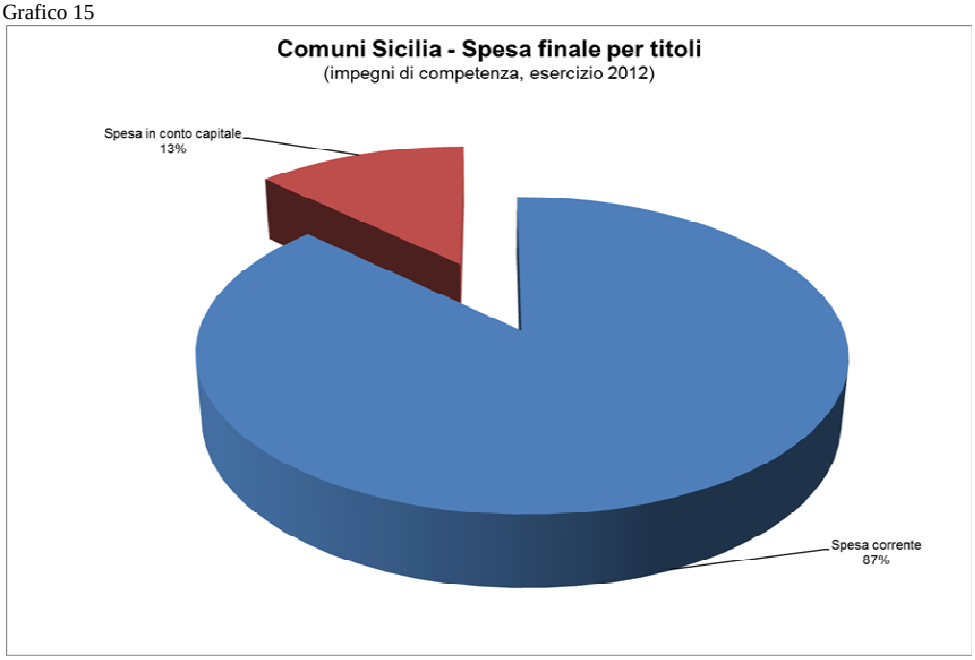


Fonte: Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana

3. Le spese

3.1 Anche nel 2012, i comuni siciliani fanno registrare un'ipertrofia della spesa corrente, che assorbe l'87 per cento delle spese finali, a discapito di quella d'investimento, pari al solo 13 per cento del totale. A livello nazionale, l'incidenza media della spesa corrente è dell'81 per cento.

Grafico 15



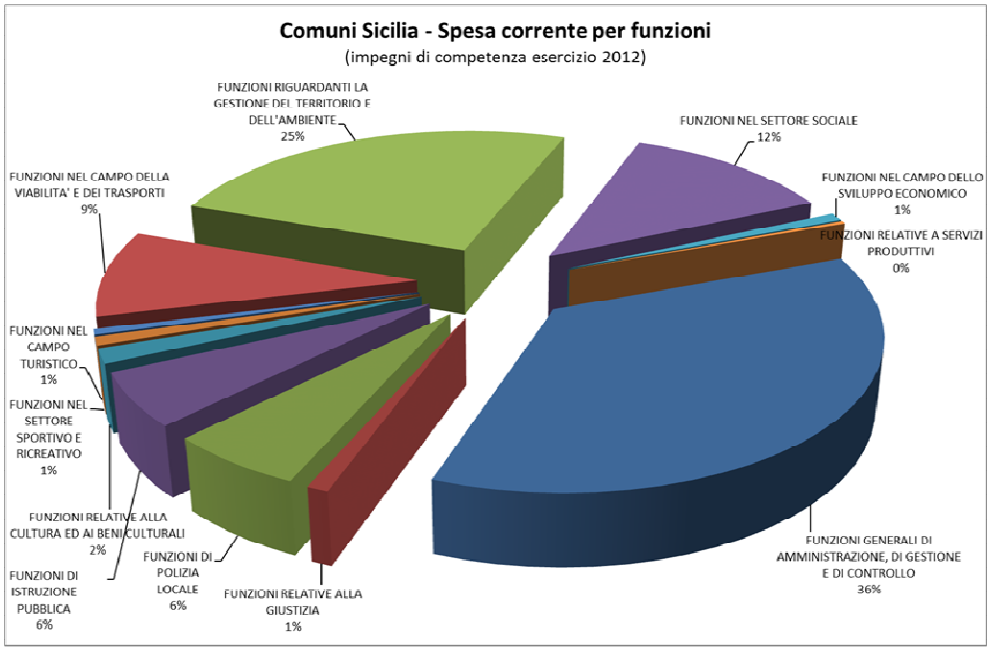
Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

In termini di competenza, la spesa corrente subisce un lieve decremento, passando da 903 euro *pro capite* nel 2011 a 886 euro *pro capite* nel 2012, realizzando così un valore prossimo alla media nazionale (915 euro *pro capite*), anche se inferiore a quella delle regioni a statuto speciale (1.011 euro *pro capite*).

L'analisi per funzioni conferma la prevalente concentrazione di risorse nella funzione generale di amministrazione, gestione e controllo (funzione 1, 36% del totale), spesso a causa di una non corretta disaggregazione della spesa (c.d. "funzione prevalente").

Seguono la funzione del territorio e ambiente (funzione 9, 25% del totale), "settore sociale" (funzione 10) con il 12 per cento circa, "viabilità e trasporti" (funzione 8) con il 9 per cento, "istruzione pubblica" (funzione 4) e "polizia locale" (funzione 3) con il 6 per cento.

Grafico 16



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

Per quanto concerne l'analisi per interventi, la prevalente concentrazione di risorse correnti si ha sull'intervento 03, in cui confluiscono le acquisizioni di servizi dall'esterno anche in relazione a prestazioni di lavoro autonomo (collaborazioni, consulenze, eccomma), che si attestano al 41 per cento.

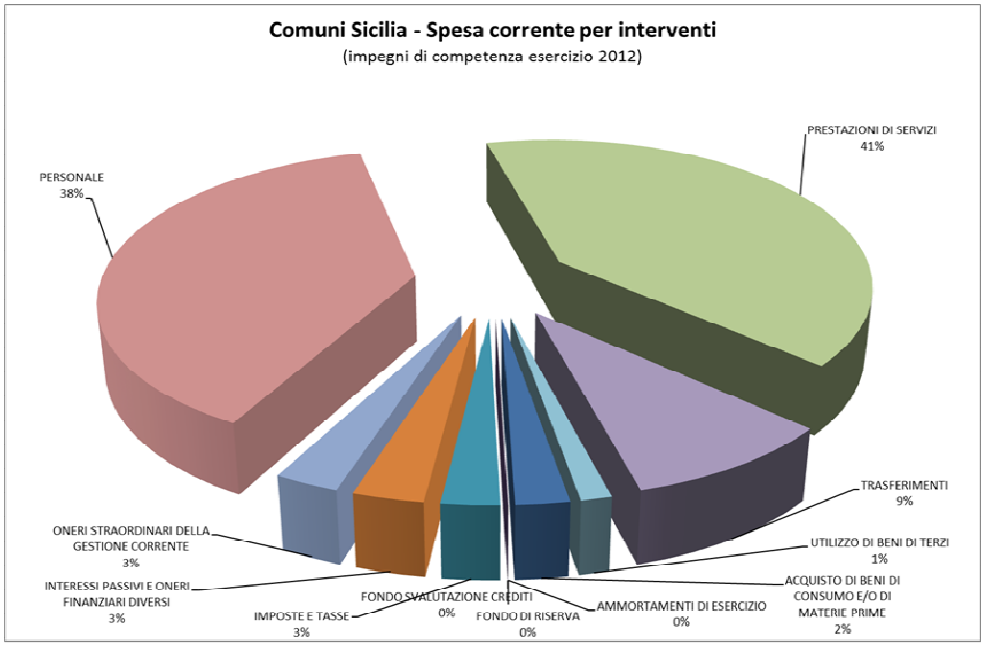
E' da osservare che, in alcuni casi[30], la Sezione ha accertato in sede di controllo finanziario un possibile utilizzo delle esternalizzazioni di servizi a fini elusivi dei vincoli di finanza pubblica.

Segue la spesa del personale (int. 01), che, com'è noto, rappresenta solo una parte della componente di spesa assoggettata a limite, con il 38 per cento del totale.

[30]Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 21/2013/VSGF.

Anche in questo caso, è da rilevare una possibile incidenza di prassi elusive, accertate in sede di controllo finanziario, tese a contabilizzare alcune tipologie di spesa di personale in capitoli non pertinenti (ad es., i servizi per conto terzi).

Grafico 17

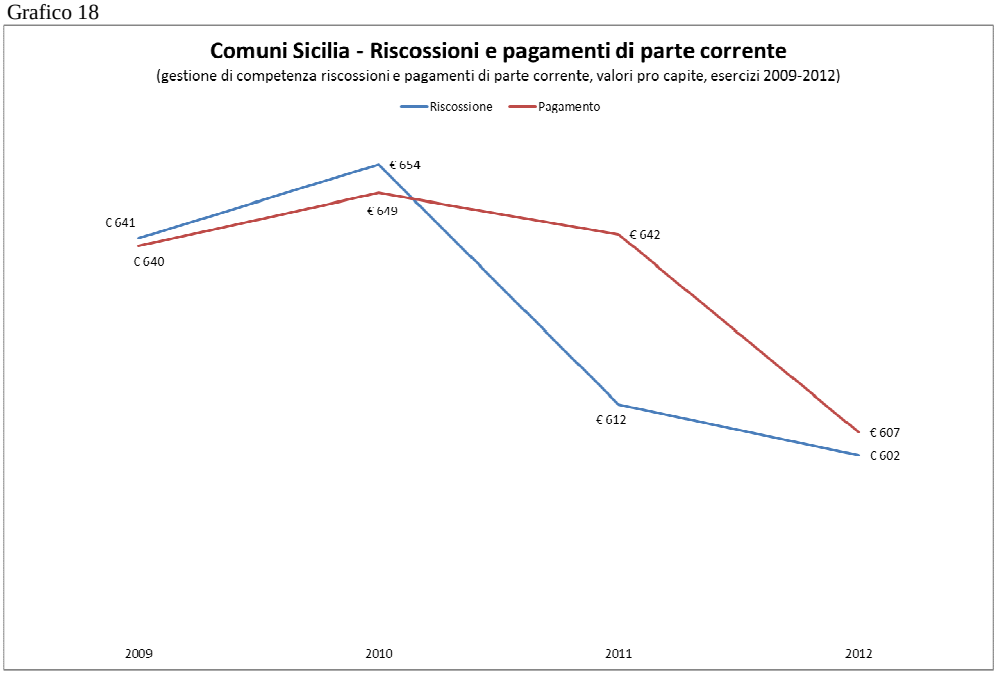


Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

In termini di cassa, è da rilevare una flessione dei pagamenti correnti, pari a 607 euro *pro capite* (- 5%), che, negli ultimi due anni, si mantengono al di sopra delle corrispondenti riscossioni correnti, come si evince nel grafico seguente.

Chiaramente, un volume di esborso (retta rossa) costantemente al di sopra dei corrispondenti incassi (retta blu) finisce per creare tensioni di liquidità, con conseguente utilizzo di anticipazioni di tesoreria, fino a dar luogo a veri propri squilibri di cassa.

Grafico 18



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

3.2 A causa del sovradimensionamento della spesa corrente, caratterizzata da elevato grado di rigidità, la spesa d'investimento assorbe solamente il 13 per cento delle spese finali.

Il fenomeno è da addebitarsi principalmente al consolidato utilizzo di entrate *extra ordinem* (avanzo di amministrazione, oneri di urbanizzazione, eccomma) per la copertura di spese correnti, in virtù di deroghe legislative ormai stratificate negli anni[31].

A livello regionale, è da accogliere con favore l'introduzione di uno specifico vincolo di destinazione a spesa d'investimento per alcuni trasferimenti alimentati con il Fondo delle autonomie[32].

Nel 2014, peraltro, l'art. 6, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2014 ha istituito un Fondo per investimenti, della consistenza di 80 milioni di euro, i cui trasferimenti sono vincolati a specifici obiettivi di infrastrutturazione e riqualificazione.

Le menzionate norme, tuttavia, prevedendo anche la possibilità di destinare i contributi regionali in conto capitale al pagamento di rate di ammortamento di mutui per il finanziamento di spese d'investimento, in deroga a quanto previsto dall'art. 162, comma 6, del T.U.E.L., rischiano di raggiungere l'effetto opposto - ossia l'incremento del grado di rigidità strutturale della spesa corrente -, nell'ipotesi in cui le entrate correnti liberate dall'operazione fossero destinate al finanziamento di spese ripetitive (es., spese di personale).

[31] Con riferimento agli oneri di urbanizzazione, l'art. 2 comma 8 della legge n. 244 del 2007, modificato dal comma 41 dell'art. 2, decreto legge n. 225 del 2009, e, da ultimo, art. 1 comma 2 del decreto legge n. 225 del 2010 (c.d. "Milleproroghe"), convertito in legge n. 10 del 2011. Da ultimo, l'art. 10, comma 1 ter, del decreto legge n. 35 del 2013 e relativa legge di conversione, ha prorogato tale possibilità fino al 2014.

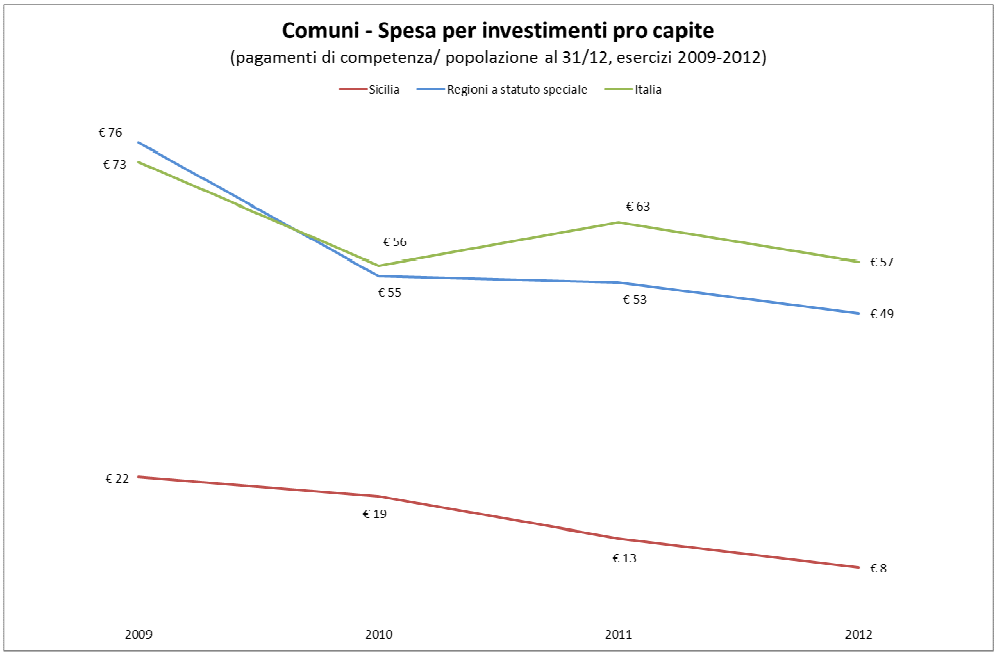
[32] Art. 4, comma 8, legge regionale n. 26 del 2012, art. 15, comma 1, legge regionale n. 9 del 2013

Nell'attuale fase congiunturale, caratterizzata da una forte crisi del sistema economico e da una costante flessione del PIL locale (-3,8% nel 2012)[33], particolarmente allarmante risulta la consistente riduzione dei livelli di spesa d'investimento dei comuni e delle Province, soprattutto in realtà, quale quella siciliana, in cui il settore pubblico, a causa della minore industrializzazione, assume un ruolo trainante nello sviluppo dei territori.

Al di là del dato di competenza (131 euro *pro capite*), particolarmente inquietante appare il livello degli investimenti in termini di cassa, che arrivano a meno di otto euro *pro capite* (meno di un terzo rispetto ai pur bassi livelli del 2009), con totale azzeramento in molte realtà locali.

La presenza di ben più elevati livelli di spesa in ambito nazionale[34], parimenti incisi dal patto di stabilità interno e dalla difficile congiuntura economica, testimonia l'urgente necessità di politiche di reale sostegno allo sviluppo locale e, al contempo, di ridimensionamento di livelli di spesa corrente improduttiva, che, allo stato risultano ben superiori agli effettivi fabbisogni e alle capacità finanziarie degli enti.

Grafico 19



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

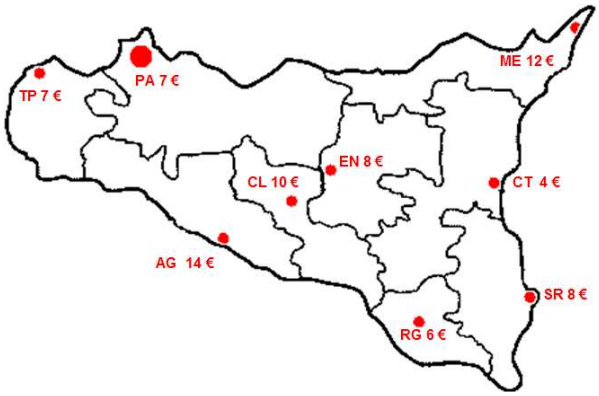
L'esiguità e la disomogeneità della spesa d'investimento, che dipende da programmi di spesa suscettibili di oscillazione di anno in anno, è confermata anche dal grafico seguente, il quale individua i comuni con il livello più basso di pagamenti per spesa d'investimento in provincia di Catania (4 euro *pro capite* e 60 in termini di competenza), seguita da Ragusa (6 euro *pro capite*) e quelli con i valori più elevati in provincia di Agrigento (14 euro *pro capite*).

[33] Fonte: Banca d'Italia, Rapporto 2014 economia della Sicilia, tavola a1. Calcolo su valori concatenati, in riferimento all'anno 2005.
[34] La media nazionale è di 57 euro *pro capite*; nelle regioni a statuto speciale è di 49 euro *pro capite*.

Comuni Sicilia - Spesa per investimento pro capite

(pagamenti di competenza, dislocazione territoriale, esercizio 2012)

Figura 2



Fonte: Corte dei conti, banca dati su relazioni ex art. 1, comma 166 della legge n. 266 del 2005.

In termini di competenza, l'analisi territoriale della spesa rivela dati estremamente eterogenei e spesso preoccupanti, tenuto conto del fatto che in alcuni comuni i valori arrivano addirittura ad un minimo di zero euro *pro capite* (San Fratello, ME, che conferma il primato negativo), mentre il valore più elevato si registra nel comune di Scillato con un importo di euro 3.195 *pro capite*[35].

L'analisi per classi demografiche evidenzia un livello di pagamenti pro capite inversamente proporzionale alle dimensioni degli enti, soprattutto per l'incidenza dei vincoli del patto di stabilità sui comuni di maggiori dimensioni demografiche (nonché per il "peso" della popolazione, al denominatore del rapporto), con un massimo di 57 euro *pro capite* negli enti fino a 500 abitanti, fino a scomparire quasi del tutto (un euro e zero euro) tra centomila e cinquecentomila abitanti.

Si registra una ripresa nei comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti, con una spesa di 7 euro *pro capite*.

4. Equilibri generali e risultati della gestione economico finanziaria.

4.1 L'analisi aggregata dei rendiconti 2012 dei comuni siciliani evidenzia una situazione di avanzo corrente, pari a 276,7 milioni di euro, al lordo di quello applicato a copertura di spese correnti (33,6 milioni di euro circa)[36].

L'avanzo di gestione è di 280 milioni di euro circa, mentre, computando anche la gestione residui, il saldo complessivo di amministrazione, evidenzia una situazione di consistente avanzo, pari a 499,2 milioni di euro[37].

[35] Fonte: Corte dei conti, Banca dati Sirtel.
[36] Fonte: Corte dei conti, banca dati Siquel su un campione di 375 enti.
[37] Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

Tale risultato, tuttavia, è spesso influenzato dall'attuazione di prassi scorrette, consolidate negli anni, tese all'accertamento o al riaccertamento di partite creditorie in tutto o in parte non suffragate da idoneo titolo giustificativo.

In sede di indagine di controllo sulla gestione[38], i controlli a campione sui residui attivi più datati hanno evidenziato la totale assenza di idonea documentazione in grado di giustificarne la perdurante contabilizzazione; una parte di essi, peraltro, risultava prescritta.

In assenza di misure prudenziali, questi importi, che l'ente non riesce a riscuotere, confluiscono in avanzo non vincolato che, applicato alla spesa corrente, finisce per finanziare spese reali.

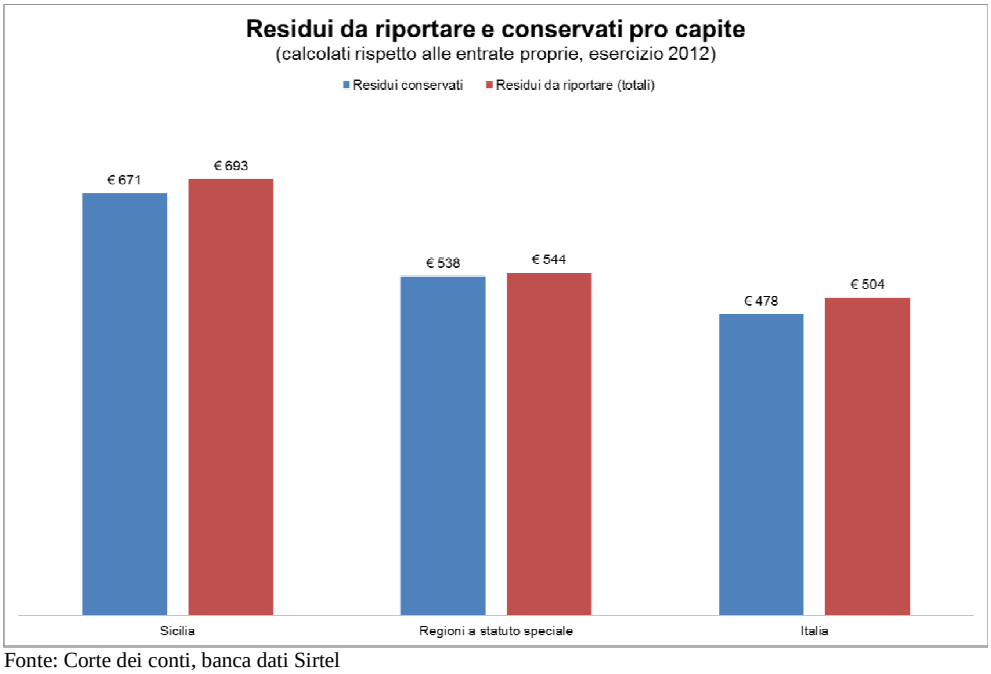
Particolarmente significativa la situazione delle entrate proprie, i cui residui attivi riportati sono pari al 131,4 per cento dei corrispondenti accertamenti di competenza, e dunque ben superiori alla soglia di criticità del 65 per cento prevista dai nuovi parametri di deficitarietà strutturale[39].

Il corrispondente valore medio nazionale è del 59,2 per cento.

Questi crediti di dubbia o difficile riscossione, anziché essere stralciati dal conto del bilancio per essere iscritti nel conto del patrimonio, continuano ad essere contabilizzati, influenzando negativamente le tempistiche - se non, addirittura, le stesse *chances* - di riscossione.

Il fenomeno trova riscontro anche nel volume dei residui attivi, sia da riportare che da conservare, relativi alle entrate proprie, i cui valori *pro capite*, risultano i più elevati rispetto alla media nazionale e quella delle altre zone del Paese.

Grafico 20



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

[38] Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 21/20313/VSGF e n. 200/2012/VSGF.
[39] Cfr. D.M. 18.02.2013, tabella B, parametro n. 3.

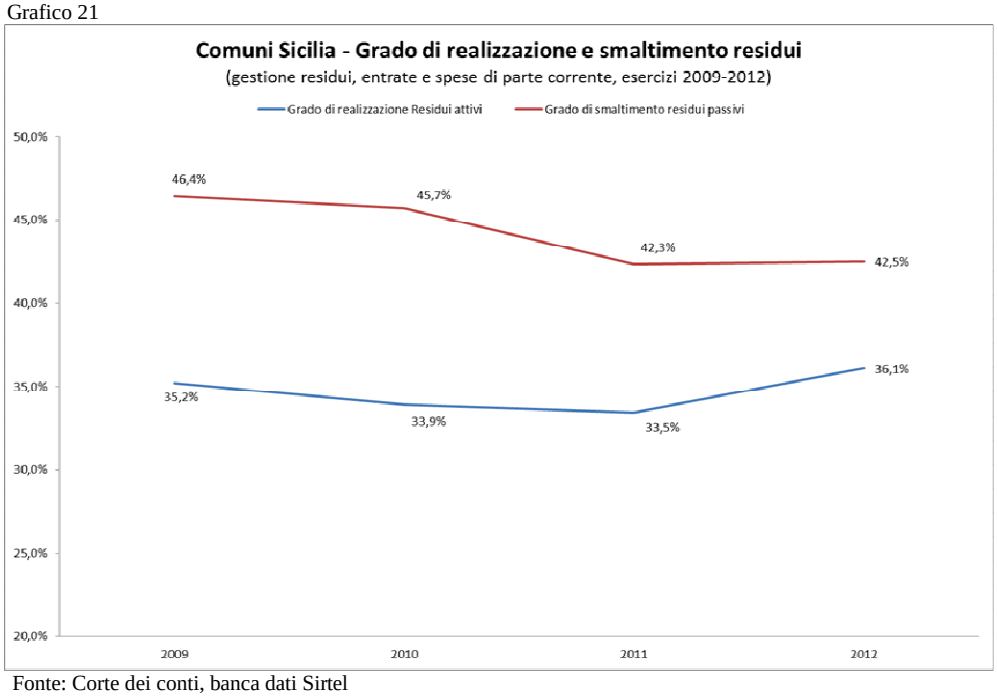
Al fine di limitare l'incidenza di tali fenomeni sugli equilibri di bilancio, il legislatore, con l'art. 6, comma 17, del decreto legge n. 95 del 2012, ha previsto, già a partire dal 2012, l'obbligo per gli enti, di costituire obbligatoriamente in bilancio un fondo svalutazione crediti di ammontare pari ad almeno il 25 per cento dei residui attivi ultraquinquennali contabilizzati ai titoli I e III.

Tale fondo è elevato al 30 per cento per gli enti che accedono alle anticipazioni previste dall'art. 1 del decreto legge n. 35 del 2013. Per l'anno 2014, la consistenza del fondo è stata rideterminata in misura non inferiore al 20 per cento[40].

4.2 Uno dei principali effetti negativi dell'indebita contabilizzazione di crediti di difficile riscuotibilità è la progressiva erosione della liquidità disponibile presso la tesoreria, fenomeno che si verifica per via del disallineamento temporale tra velocità di riscossione e quella di pagamento, tanto nella gestione residui quanto sulla competenza.

Sotto il primo profilo, il grafico seguente evidenzia l'ampia forbice tra il grado di realizzazione dei residui attivi[41], pari al 36 per cento, e il tasso di smaltimento dei residui passivi[42] superiore di ben 6,5 punti percentuali.

Grafico 21



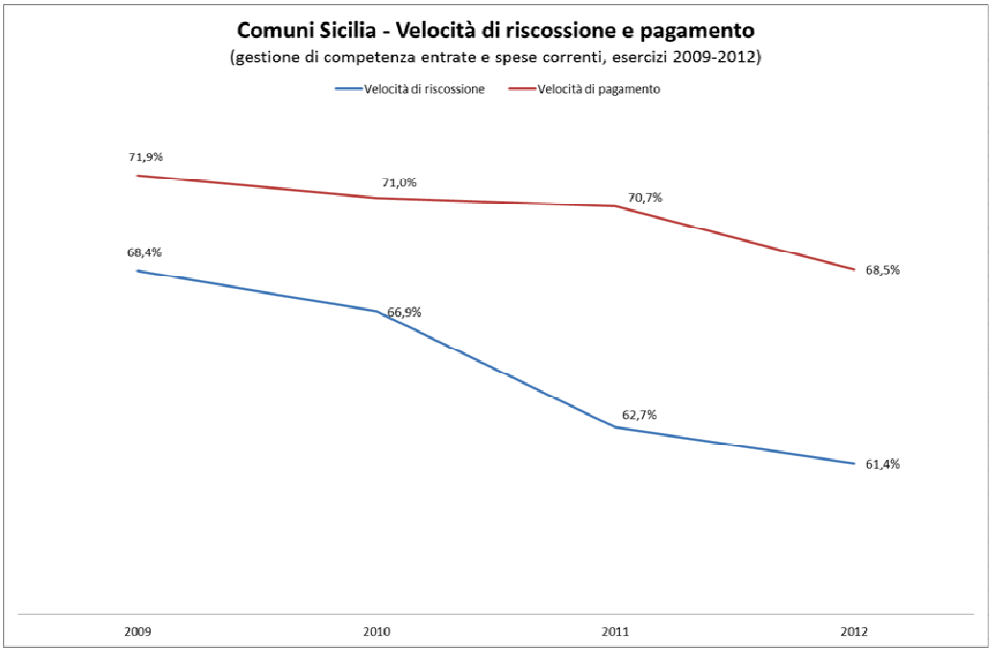
Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

Analogo fenomeno si verifica nella gestione di competenza, in cui la velocità di riscossione (61,4%), in progressivo peggioramento rispetto al passato, risulta ben sette punti percentuali

[40] Cfr. art. 3 bis decreto legge n. 16 del 2014, convertito in legge n. 68 del 2014.
[41] Il rapporto percentuale tra le riscossioni in conto residui ed i residui conservati.
[42] Il rapporto tra i pagamenti in conto residui ed i residui conservati.

inferiore alla corrispondente velocità di pagamento (68,5%). La forbice, rappresentata dalla distanza tra le due rette, risulta in progressivo ampliamento.

Grafico 22



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

A fronte di una velocità di riscossione che risente delle tempistiche di erogazione dei trasferimenti, nonché delle difficoltà di realizzazione di alcune tipologie di entrata particolarmente problematiche[43], si assiste, invece, ad una velocità di pagamento ben più elevata, che si attesta su valori tendenzialmente stabili per via della rigidità delle stesse componenti di spesa (ad es., retribuzioni del personale).

L'andamento parallelo di riscossioni e pagamenti è stato già analizzato al precedente grafico.

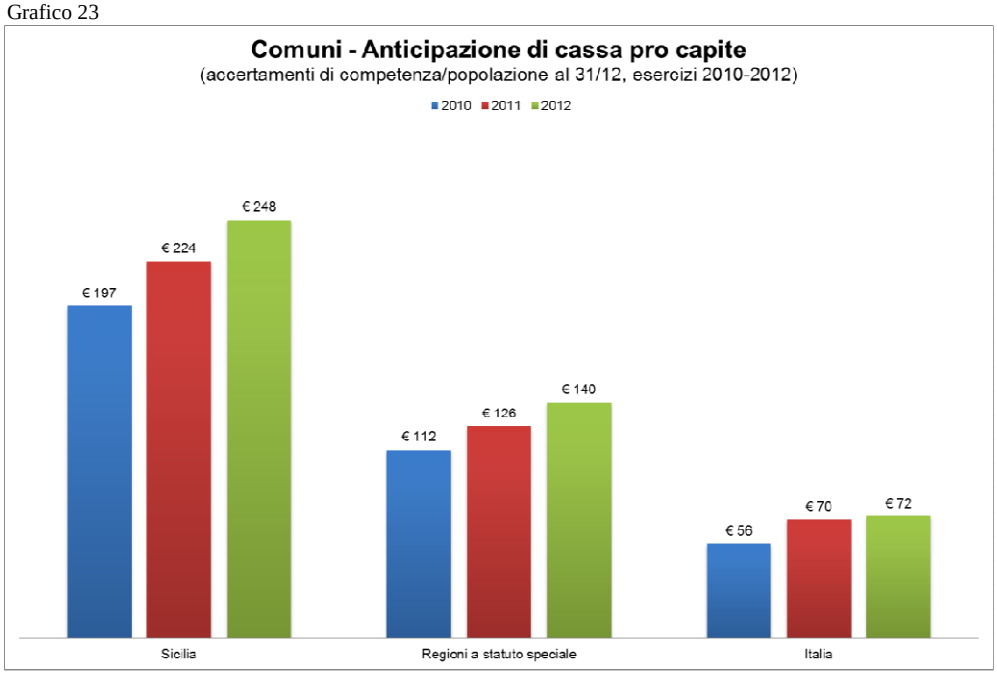
L'indebito procrastinarsi di questo disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, sia in competenza che in conto residui, causa veri e propri squilibri di cassa e finisce per snaturare il ruolo delle anticipazioni di tesoreria, che da temporaneo ed eccezionale rimedio per sopperire a temporanee carenze di liquidità si trasforma in ordinario strumento di finanziamento a breve, senza il quale gli enti non riescono a soddisfare le proprie esigenze di spesa.

La consistenza di tali anticipazioni, in costante ascesa dal 2010, risulta estremamente elevata anche in termini *pro capite*, con un importo che, nei comuni siciliani, passa da 197 euro *pro capite* nel 2010 a 248 euro *pro capite* nel 2012 (+25%).

Tale importo risulta pari a quasi il quadruplo della media nazionale (72 euro *pro capite*). La media delle regioni a statuto speciale è di 140 euro *pro capite*.

[43] Quali ad es. quelle da recupero evasione tributaria, da introito di fitti attivi o di sanzioni al codice della strada.

Grafico 23



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel

A testimonianza della gravità del fenomeno, è da segnalare un importo delle anticipazioni non rimborsate a fine anno (c.d. "scoperto di tesoreria") pari ad euro 178.243.079 per i comuni e di euro 6.153.063 per le Province regionali.

In assenza di misure correttive, la Corte è dell'avviso che tale situazione possa degenerare in una permanente carenza di liquidità, in grado di compromettere gravemente la solvibilità delle amministrazioni locali, ovvero la continuità dell'erogazione dei servizi indispensabili[44].

Nell'attuale fase della finanza locale, il legislatore è recentemente intervenuto per fronteggiare le tensioni di liquidità collegate al mancato gettito IMU, aumentando l'importo concedibile ex art. 222 del T.U.E.L. da tre a cinque dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, riferiti ai primi tre titoli di bilancio[45].

4.3 Per fronteggiare la grave condizione d'illiquidità in cui versano molti enti, la cui sostanziale insolvenza si riverbera negativamente sui già deteriorati sistemi economici locali, il legislatore ha recentemente introdotto con l'art. 1, comma 13, del decreto legge n. 35 del 2013 (c.d. "sblocca debiti"), convertito in legge n. 64 del 2013, un'anticipazione straordinaria di liquidità.

[44] La Sezione delle Autonomie in sede di questione di massima sulla procedura prevista dall'art. 6 comma 2 del decreto legislativo n. 149 del 2011, ha ritenuto che la presenza di squilibri strutturali di cassa rivesta un'importanza determinante ai fini del giudizio prognostico sul rischio di dissesto. Cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n.2/2012/QMIG.

[45] Cfr. Art. 3, comma 1, lett. i bis, del decreto legge n. 174 del 2012, convertito in legge n. 214 del 2012, art. 1, comma 9, decreto legge n. 35 del 2013, convertito in legge n. 64 del 2013, art. 1, comma 2, decreto legge n. 54 del 2013 e art.1, comma 12, decreto legge 133 del 2013.

La norma, che si applica agli enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012[46], prevede la possibilità di chiedere alla Cassa depositi e prestiti S.p.A un'anticipazione di liquidità, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del T.U.E.L., da destinare ai predetti pagamenti.

L'anticipazione, concessa nei limiti delle somme annualmente disponibili, è restituita al predetto istituto entro un limite massimo di 30 anni, con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e interessi[47].

Sulla base dei dati acquisiti in sede istruttoria da Cassa Depositi e Prestiti spa, è risultato che in Sicilia ben 176 enti[48] hanno fatto richiesta di accesso alla predetta anticipazione, per un importo di euro 641.924.474,13, a fronte dei quali sono stati concessi euro 400.896.880,66, quasi interamente erogati.

Le amministrazioni comunali richiedenti sono concentrate prevalentemente nelle province di Messina (52 enti), seguita da quelle di Catania e di Palermo con 33 enti.

[46] Ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine a causa di carenza di liquidità

[47] Ai fini della contabilizzazione di tali risorse, aventi carattere di anticipazione di scopo, la Sezione delle Autonomie, con delibera n. 14/2013/QMIG, ha previsto che gli enti debbano iscrivere, nei fondi vincolati dell'esercizio in cui è accertata e riscossa l'anticipazione, una somma pari al totale assegnato, come «Fondo destinato alla restituzione dell'anticipazione ottenuta dal fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria dell'ente». Dall'anno successivo, con l'inizio del rimborso, il fondo sarà progressivamente ridotto dell'importo pari alle somme restituite che saranno impegnate di anno in anno nel bilancio in cui vanno in scadenza.

[48] Enti che hanno richiesto l'anticipazione alla Cassa DD.PP.: Amministrazione provinciale di Messina, Amministrazione provinciale di Siracusa, Acate, Aci castello, Aci Catena, Aci Sant'Antonio, Acireale, Acquedolci, Adrano, Agrigento, Aidone, Aragona, Augusta, Avola, Bagheria, Balestrate, Barcellona pozzo di gotto, Barrafranca, Baucina, Belmonte Mezzagno, Belpasso, Bivona, Bolognetta, Brolo, Buscemi, Butera, Caccamo, Calatabiano, Caltagirone, Campobello di Mazara, Campofelice di Roccella, Canicattì, Canicattini Bagni, Capaci, Capizzi, Capo d'Orlando, Capri Leone, Carini, Casalvecchio Siculo, Cassaro, Castelmola, Casteldaccia, Casteltermini, Castiglione di Sicilia, Castronovo di Sicilia, Castroreale, Cefalà Diana, Cefalù, Chiusa Sclafani, Cinisi, Comiso, Corleone, Delia, Falcone, Favara, Ferla, Ficarazzi, Fiumedinisi, Fiumefreddo di Sicilia, Francavilla di Sicilia, Francofonte, Frazzanò, Furnari, Galati Mamertino, Gela, Giardinello, Giardini Naxos, Giarratana, Gioiosa Marea, Giuliana, Godrano, Grammichele, Graniti, Grotte, Gualtieri Sicaminò, Isola delle Femmine, Ispica, Itala, Joppolo Giancaxio, Lentini, Leonforte, Librizzi, Licata, Limina, Linguaglossa, Maniace, Marineo, Mascali, Mazzarrone, Meri, Milazzo, Militello Rosmarino, Mineo, Mirabella Imbaccari, Mirto, Modica, Monforte San Giorgio, Mongiuffi Melia, Monreale, Montagnareale, Montalbano Elicona, Montedoro, Montelepre, Monterosso Almo, Mussomeli, Naro, Naso, Nissoria, Nizza di Sicilia, Noto, Novara di Sicilia, Oliveri, Pachino, Palagonia, Palazzolo Acreide, Partinico, Paternò, Patti, Pedara, Petrosino, Piana degli Albanesi, Piedimonte Etneo, Piraino, Pozzallo, Prizzi, Racalmuto, Raddusa, Ramacca, Randazzo, Realmonte, Ribera, Riposto, Roccalumera, Roccella Valdemone, Rodi Milici, Rosolini, Salaparuta, San Biagio Platani, San Giovanni Gemini, San Giovanni La Punta, San Marco d'Alunzio, Sant'Agata di Militello, Sant'Agata Li Battiati, Santa Croce Camerina, Santa Domenica Vittoria, Santa Flavia, Santa Lucia del Mela, Santo Stefano Quisquina, Sciacca, Sciara, Scicli, Scordia, Siculiana, Siracusa, Solarino, Sommatino, Sortino, Spadafora, Taormina, Terme Vigliatore, Termini Imerese, Torrenova, Trappeto, Tremestieri Etneo, Tripi, Valdina, Venetico, Viagrande, Villabate, Villafranca tirrena, Vittoria, Vizzini, Zafferana Etnea, Unione dei comuni Valle del Sosio.

Anticipazioni concesse *ex* decreto legge 35 del 2013

Tab 3

Comuni per provincia	N. Enti	Importo Richiesto	Importo concesso
Agrigento	18	€ 52.001.908	€ 32.501.701
Caltanissetta	6	€ 19.110.675	€ 11.944.358
Catania	33	€ 127.565.115	€ 79.729.444
Enna	4	€ 9.224.927	€ 5.765.669
Messina	52	€ 71.770.835	€ 44.857.474
Palermo	33	€ 94.225.293	€ 58.891.730
Ragusa	10	€ 158.089.008	€ 98.807.176
Siracusa	15	€ 88.440.155	€ 55.275.962
Trapani	2	€ 4.595.750	€ 2.872.389
Totale Comuni	**173**	**€ 625.023.666**	**€ 390.645.902**
Unione dei comuni Valle del Sosio		€ 58.599	€ 36.625
A.P. di Messina		€ 1.242.709	€ 776.705
A.P. di Siracusa		€ 15.100.000	€ 9.437.648
Totale Complessivo		**€ 641.424.974**	**€ 400.896.881**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Cassa depositi e prestiti

5. Criticità degli equilibri di bilancio: i debiti fuori bilancio riconosciuti e latenti.

5.1 Un eloquente indice rivelatore dello stato fortemente deteriorato della finanza locale è costituito anche dalla presenza di ingenti debiti fuori bilancio, ossia di obbligazioni verso terzi maturate in violazione delle norme dell'ordinamento contabile che regolano il processo finanziario di spesa[49].

Al di là, infatti, dei casi, il reiterato ricorso alle procedure di riconoscimento di cui all'art. 194, lett. e), del T.U.E.L., è dovuto all'affermazione di prassi scorrette, tese a soddisfare comunque - e a prescindere dalla disciplina giuscontabile - le esigenze di spesa per l'acquisizione di beni e servizi, anche in assenza di idonea copertura finanziaria.

In tali ipotesi, la necessità di attivazione della procedura di riconoscimento di cui all'articolo 194 del T.U.E.L. diventa pertanto indice sintomatico della scarsa solvibilità di alcuni enti, per i quali il debito fuori bilancio, da evento straordinario, finisce per trasformarsi sempre più frequentemente in un'ordinaria modalità di gestione della spesa al di fuori dei vincoli autorizzatori di bilancio.

5.2**.** Nel 2012, gli enti locali siciliani hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un totale di quasi 100 milioni di euro[50] (di cui circa 87,6 milioni i comuni e i restanti nove milioni le province).

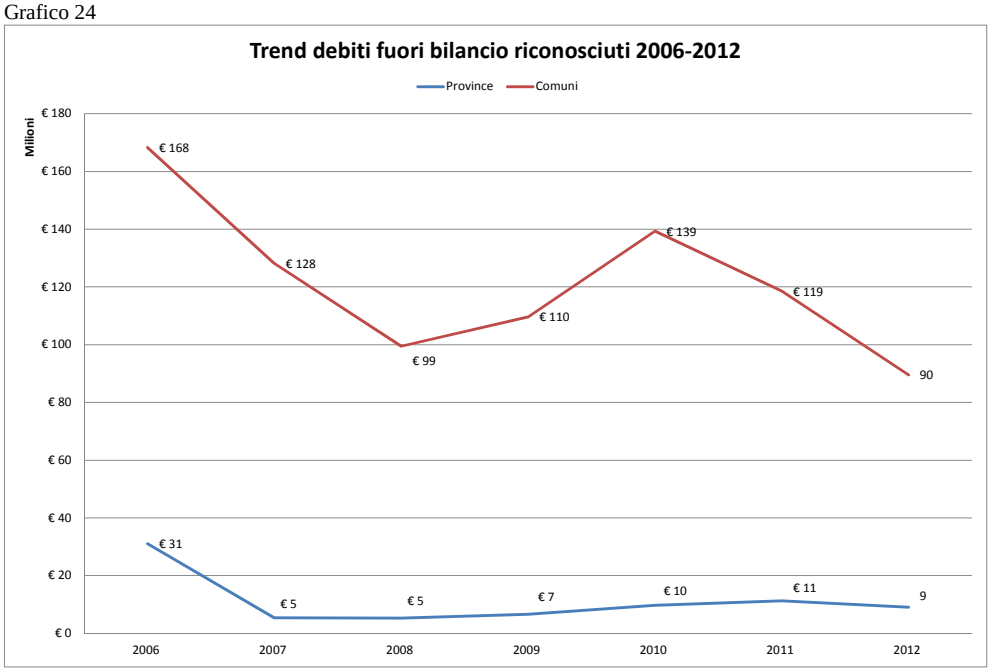
Il grafico seguente evidenzia il *trend* per comuni e province nel periodo anni 2006/2012, che segna nell'ultimo triennio una marcata flessione per i primi e un leggero, ma costante, incremento per le seconde.

Tale tendenza, tuttavia, ad un'attenta lettura, desta forte preoccupazione, ove posta in raffronto con l'ammontare dei debiti in attesa di riconoscimento, che invece, come si riferirà più avanti, segnano, per converso, un pericoloso incremento.

Il fenomeno appena descritto, infatti, potrebbe essere sintomatico delle difficoltà incontrate dagli enti locali nel formalizzare il riconoscimento delle passività insorte per carenza di risorse disponibili.

[49] Sull'argomento, si rinvia alla copiosa giurisprudenza della Sezione, sia in sede di controllo (*ex multis,* delibere n.21/2013/VSGF, n.74/2013/PRSP), sia in sede consultiva (cfr. da ultimo, delibera n. 55/2014/PAR).
[50] Fonte: Corte dei conti, Sezione Autonomie, su un campione del 100 per cento degli enti.

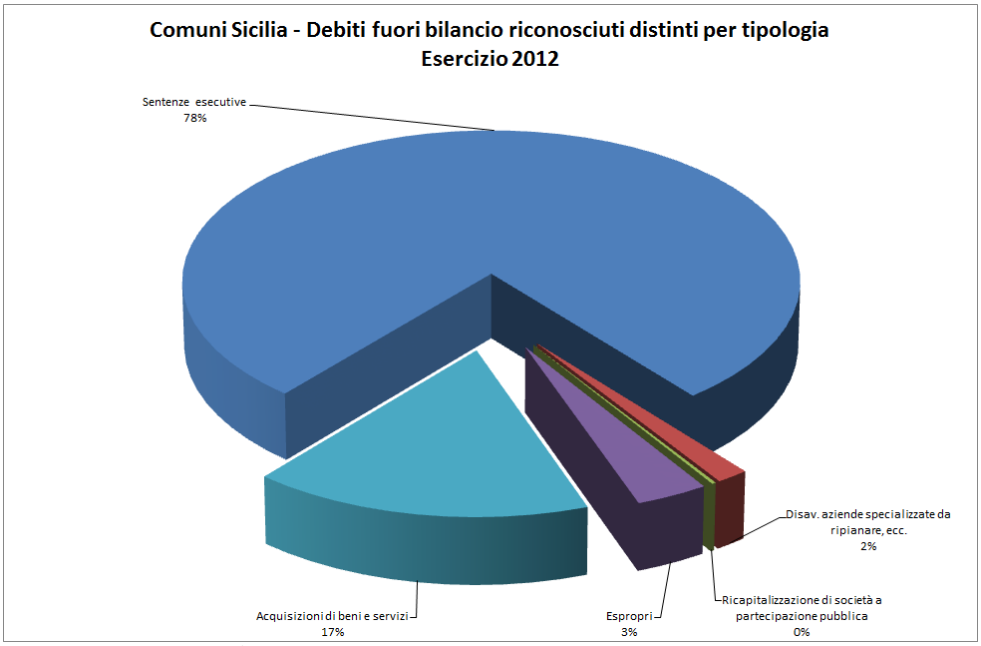
Grafico 24



Fonte: elaborazioni su dati forniti dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti

In termini di incidenza percentuale sul totale, predominano le passività derivanti da sentenze esecutive (art. 194 comma 1, lettera a; 70% del totale), seguite a distanza dall'acquisizione di beni e servizi in violazione delle procedure giuscontabili (art. 194, comma 1, lettera. e, T.U.E.L., pari al 17% circa del totale).

Grafico 25



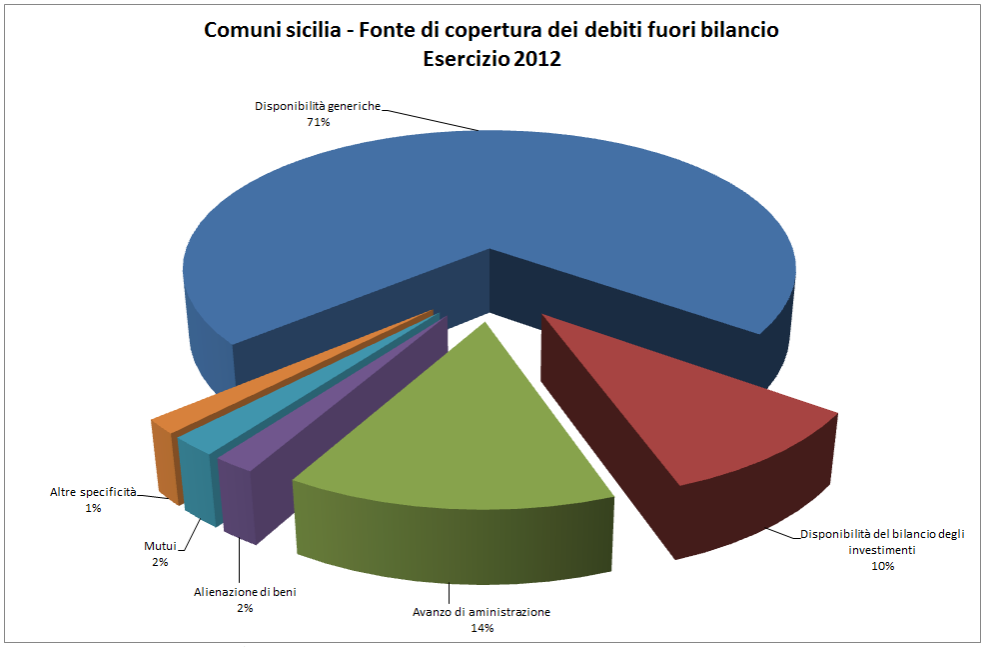
Fonte: elaborazioni su dati forniti dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti

Anche nelle province regionali predominano i debiti da sentenze esecutive (92% del totale), seguiti da quelli per procedure espropriative (8% del totale).

La persistente prevalenza negli anni della tipologia di cui all'art. 194, lett. a, del T.U.E.L. è sintomatico non solo della scarsa capacità degli enti nel correggere le anomalie oggetto di reiterata soccombenza giudiziale, ma anche - e soprattutto - della degenerazione giudiziaria di originarie passività per irregolari acquisizioni di beni e servizi, cui gli enti non hanno fatto fronte tempestivamente per mancanza di risorse disponibili, con annesso aggravio di costi per interessi, spese legali e spese di soccombenza.

La principale fonte di copertura è l'utilizzo delle ordinarie disponibilità di bilancio (54% per i comuni e 70% per le province regionali), seguita dall'avanzo di amministrazione (13% per i comuni e 30% per le province regionali).

Grafico 26



Fonte: elaborazioni su dati forniti dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti

Il diffuso stato di sofferenza nel regolare pagamento delle obbligazioni, che degenera in alcuni casi in vera e propria insolvenza, è testimoniato innanzitutto dall'incremento dei pignoramenti ed azioni esecutive, i cui importi nel 2012 ammontano a 22,9 milioni di euro[51], in crescita rispetto al biennio precedente (rispettivamente, 14 e 22,2 milioni di euro), ma anche dai pagamenti coattivi non ancora regolarizzati, che ammontano a 17,1 milioni di euro.

Non meno preoccupante appare poi la situazione delle province regionali, che nel 2012 hanno subito pignoramenti ed azioni esecutive per 39,7 milioni di euro[52].

[51] Fonte: Corte conti, banca dati Siquel.
[52] Di cui 38,9 milioni la Provincia regionale di Catania.

5.3 Molto negativa risulta, poi, la situazione dei debiti fuori bilancio latenti, in quanto non ancora riconosciuti dagli enti locali siciliani, il cui procrastinarsi, oltre ad essere sintomatico di scarsa solvibilità, finisce per dar luogo ad un aggravio di costi per oneri accessori (interessi legali, spese di contenzioso, ecc.), che rendono più difficoltose le manovre di riequilibrio.

Dai dati contenuti nella banca dati Siquel, il totale dei debiti fuori bilancio da riconoscere al 31.12.2012 passa da euro 264.762.989 ad euro 490.844.362[53], prevalentemente concentrati nelle province di Palermo, Catania e Messina.

Molto elevati anche i livelli di esposizione delle Province regionali, i cui debiti in attesa di riconoscimento ammontano ad euro 40.683.940[54].

Particolarmente significativo risulta, al riguardo, l'importo dei debiti fuori bilancio censiti ma non ancora finanziati, quale risultante dai piani di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243 bis, comma 5, del T.U.E.L.) approvati tra la fine del 2012 e i primi mesi del 2014.

Dalle 21 procedure di riequilibrio ad oggi *in itinere*, risulta un'esposizione debitoria latente, ancora da finanziare, pari a ben euro 274.656.747[55].

Le considerazioni fin qui esposte tratteggiano un diffuso stato d'insolvenza di molti enti, che, per carenza di risorse disponibili, fanno emergere le passività man mano che si rendono disponibili i necessari mezzi di copertura finanziaria, sopportando spesso notevoli aggravi di spesa collegati alla maturazione di oneri aggiuntivi.

Ciò determina, in molti casi, un vero e proprio occultamento della reale situazione debitoria, che, oltre a porsi in contrasto con i più basilari principi di bilancio (universalità, integrità, veridicità, competenza finanziaria, ecc.), finisce per compromettere l'attendibilità delle stesse rappresentazioni contabili, che risultano dai documenti ufficialmente approvati.

[53]Fonte: Corte conti, banca dati Siquel.
[54] Euro 29.000.000 solo per la Provincia di Catania.
[55]Le esposizioni debitorie latenti più elevate sono relative al comune di Catania (euro 86.504.865), seguito dal comune di Messina (euro 78.322.376).

6. L'esposizione debitoria per la copertura integrale dei costi della gestione integrata dei rifiuti

6.1 Tra le passività a carico della finanza degli enti locali siciliani, rimaste in gran parte da riconoscere, particolare rilevanza assume l'esposizione debitoria nei confronti delle società e dei consorzi d'ambito per la gestione integrata dei rifiuti, oggetto di riforma con legge regionale n. 9 del 2010 e successive modificazioni ed integrazioni[56] e, da ultimo, con legge regionale n. 3 del 2013.

Come già osservato dalla Sezione di controllo in una specifica indagine, infatti, la gestione del servizio integrato dei rifiuti da parte di molti ATO, spesso poco ispirata a criteri di economicità, di efficienza, e talvolta anche di legalità, ha dato luogo ad un incremento fuori controllo dei costi di esercizio, che, essendo solo in minima parte recuperato dai proventi tariffari, ha causato una diffusa situazione di illiquidità per le società e i consorzi di gestione, talvolta culminata in vero e proprio stato di emergenza sanitaria[57].

Al fine di garantire la continuità nell'esercizio di un servizio essenziale per la collettività, la Regione è intervenuta nel tempo con una serie di leggi che ne hanno autorizzato l'intervento anticipatorio nei confronti dei comuni, onerati *ex lege*[58] ad intervenire finanziariamente per assicurare l'integrale copertura dei costi del servizio, in via sussidiaria rispetto alle società d'ambito di riferimento. In un secondo momento, sono intervenuti alcuni provvedimenti emergenziali in attuazione O.P.C.M. 9 luglio 2010 n. 3887.

6.2 Con il primo provvedimento legislativo, l'art. 21, comma 17, della legge regionale n. 19 del 2005, attraverso uno specifico fondo di rotazione istituito presso l'Assessorato delle Autonomie locali, sono state disposte nel triennio 2006/2009 anticipazioni nette in favore delle varie società d'ambito, per un importo complessivo di euro 122.074.519, solo in minima parte (circa 10 milioni)[59] recuperate attraverso le trattenute sui trasferimenti ai comuni a valere sul Fondo delle Autonomie.

[56] La citata legge, modificata da ultimo dalla legge regionale n. 26 del 2012 e dalla legge regionale n.3 del 2013, prevede la soppressione delle predette società d'ambito ai fini del subentro da parte delle società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti, c.d. "S.R.R.".

[57] Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera 101/2012/VSGF.

[58] L'art. 21 comma 17 della legge regionale n. 19 del 2005 prevede che i comuni, per la quota di propria competenza nell'ambito territoriale ottimale, hanno l'obbligo di intervenire finanziariamente al fine di assicurare l'integrale copertura delle spese della gestione integrata dei rifiuti sussidiariamente alla propria società d'ambito, e di istituire a tal fine un apposito capitolo di spesa con adeguata dotazione nel bilancio di previsione.

[59] Il dato si riferisce al 2013, non essendo pervenuto riscontro alla richiesta istruttoria (prot. Cdc n. 3258 dell'8 aprile 2014) da parte del competente Assessorato.

Successivamente, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 11 della legge regionale 14 maggio 2009 n. 6, nel periodo 2009/2012 sono state erogate ai comuni anticipazioni per circa 322 milioni di euro.

Anche i suddetti importi[60] sono stati recuperati solo in minima parte (40 milioni di euro circa), attraverso compensazioni a valere sugli specifici trasferimenti regionali.

Con la terza tipologia di intervento anticipatorio (art. 46 della legge regionale n. 11 del 2010), teso a fronteggiare esigenze straordinarie di tutela della sanità e dell'igiene pubblica, sono state effettuate anticipazioni nel 2010 per un importo complessivo di euro 25.020.098 (euro 24.969.976 verso ATO e 50.122 nei confronti del comune di Lercara Friddi).

Il successivo art. 2 della legge regionale n. 1 del 2011 ha previsto il consolidamento alla data del 31 dicembre 2011 del debito residuo dei comuni a fronte delle anticipazioni ricevute ai sensi delle normative sopra citate, con possibilità di rateizzazione decennale mediante piano di rientro ai sensi dell'art. 45, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2010.

Ulteriori anticipazioni, inoltre, sono state disposte con provvedimento dell'Ufficio del Commissario delegato ex O.P.C.M. 9 luglio 2010 n. 3887 sulla base delle certificazioni dei debiti da parte degli organi liquidatori degli ATO, per un importo complessivo di oltre 97 milioni di euro al 31.12.2011[61] (pari al 15% delle passività ivi risultanti). Questi ultimi importi sono in corso di recupero attraverso il loro inserimento nel piano di rientro decennale e, per i comuni che non vi hanno provveduto, mediante ritenute sulle trimestralità del Fondo Autonomie locali.

Risultano effettuate al 31.12.2011 anticipazioni straordinarie per 16 milioni di euro in favore di due società d'ambito[62], solo in parte recuperate.

[60] Includono anche anticipazioni erogate direttamente alle società d'ambito per euro 43.137.125.
[61] La predetta esposizione debitoria è stata aggiornata al 3 luglio 2012, per un importo complessivo di euro 593.515.086, di cui è prevista un'ulteriore anticipazione nei limiti del 30 per cento del predetto importo, al netto della quota già erogata.
[62] Simeto Ambiente CT3 e ATO Me2.

La tabella seguente sintetizza i dati sopra riportati.

Anticipazioni regionali per normativa di riferimento

Tab. 4

NORMATIVA DI RIFERIMENTO	ANNO	ANTICIPAZIONI	RECUPERI E/O TRATTENUTE PERIODI PRECEDENTI	DEBITO RESIDUO AL 31/12/2013
Anticipazioni art. 21, c. 17, L.R. 19/2005	2006	€ 18.589.445	€ -	€ 18.589.445
Anticipazioni art. 21, c. 17, L.R. 19/2005	2007	€ 25.413.705	€ -	€ 25.413.705
Anticipazioni art. 21, c. 17, L.R. 19/2005	2008	€ 41.027.800	€ 9.908.479	€ 31.119.321
Anticipazioni art. 21, c. 17, L.R. 19/2005	2009	€ 37.043.569	€ -	€ 37.043.569
TOTALE ex art. 21		**€ 122.074.519**	**€ 9.908.479**	**€ 112.166.040**
Anticipazioni art. 11, L.R. 6/2009	2009	€ 261.553.250	€ 60.631.982	€ 200.921.268
Anticipazioni art. 11, L.R. 6/2009	2010	€ 30.641.740	€ 3.167.144	€ 27.474.597
Anticipazioni art. 11, L.R. 6/2009	2011	€ 28.092.089	€ 3.034.209	€ 25.057.880
Anticipazioni art. 11, L.R. 6/2009	2012	€ 1.780.000	€ 790.000	€ 990.000
TOTALE ex art. 11		**€ 322.067.079**	**€ 67.623.334**	**€ 254.443.745**
Anticipazioni art. 46, L.R. 11/2010	2010	€ 25.020.098	€ 1.973.906	€ 23.046.192
Anticipazioni straordinarie*	2010	€ 10.000.000	€ -	€ 10.000.000
Anticipazioni straordinarie*	2011	€ 6.000.000	€ -	€ 6.000.000
TOTALE ANTICIPAZIONI STRAORDINARIE*		**€ 16.000.000**	**€ 4.564.067**	**€ 11.435.933**
Anticipazioni ex OPCM	2011	**€ 97.102.918**	**€ 174.079**	**€ 96.928.839**
TOTALE		**€ 582.264.614**	**€ 84.243.865**	**€ 498.020.749**

*concesse in nome e per conto dei comuni, a valere sul gettito TIA /TARSU riscosso da Serit Sicilia s.p.a.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Assessorato regionale dell'Energia e dei servizi di pubblica utilità

L'esposizione debitoria complessiva che ne deriva al 31 dicembre 2013, al netto dei recuperi medio tempore effettuati dalla Regione[63], ammonta ad oltre 498 milioni di euro.

Tali importi, che vanno ben oltre i livelli di sostenibilità, risultano spesso non correttamente contabilizzati dagli enti locali e finiscono per costituire una consistente posta occulta in un contesto finanziario locale già di per sé fortemente problematico.

L'ammontare complessivo delle passività che gravano sul sistema risulta, tuttavia, molto più elevato se si considera anche l'esposizione debitoria delle società d'ambito e dei consorzi nei confronti di fornitori, banche ed altri creditori, quantificata, in base alle certificazioni dei liquidatori aggiornata al 3 luglio 2012, in euro 593.515.086.

Sommando al predetto importo l'ultimo debito certificato dagli ATO inottemperanti, pari ad oltre 188 milioni di euro, le passività complessive delle società e dei consorzi d'ambito potrebbero ascendere ad oltre 781 milioni di euro.

Chiaramente, un fenomeno degenerativo così grave, oltre che sulle modalità di gestione degli ATO, pone inevitabili interrogativi anche sulla capacità (e sulle annesse responsabilità) da parte degli enti locali di intercettarne e contrastarne per tempo le manifestazioni patologiche, attraverso un adeguato sistema di indirizzo e controllo nei confronti delle proprie società partecipate di settore.

Le evidenti lacune nei sistemi di *corporate governance*, non certamente adeguati al livello di problematicità del contesto di riferimento, hanno, infatti, impedito un efficace monitoraggio dei processi decisionali e dell'evoluzione gestionale delle società medesime, nonché il necessario

[63] Gli importi sono esposti in termini di cassa. A livello di competenza, anticipazioni 2011 ex O.P.C.M. recuperate nel 2013 ammontano ad euro 17.762.644,53.

reindirizzo verso criteri di oculatezza e di sana gestione, anche attraverso gli amministratori di rispettiva nomina.

6.3 Nelle more della chiusura della fase liquidatoria delle società e dei consorzi d'ambito, nonchè della definitiva transizione ai nuovi soggetti gestori (SRR, con possibile gestione diretta da parte dei comuni), di cui si riferirà più avanti, l'art. 19, comma 2 ter, della legge regionale n. 9 del 2010 (introdotto dalla legge regionale n. 26 del 2012) ha previsto che per tutte le predette anticipazioni - disposte a qualsiasi per l'emergenza rifiuti in Sicilia - il recupero dagli enti locali di riferimento avvenga in dieci annualità, sulla base delle certificazioni dei debiti esistenti alla data del 31 dicembre 2011[64].

Il reintegro delle somme avviene sulla base di un dettagliato piano finanziario di rimborso proposto dall'Autorità d'ambito ed asseverato dai comuni soci, a valere sui trasferimenti in favore degli stessi sulla base delle risorse del Fondo autonomie locali, o con eventuali altre assegnazioni di loro spettanza.

In caso di mancata approvazione del piano, il recupero delle somme è previsto entro un arco di tempo triennale.

Dai dati forniti dal Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti, alla data del 14 maggio 2014 risultano approvati 98 piani di rientro[65], che si elencano nella tabella seguente per distribuzione territoriale.

[64]In base alla circolare dell'Assessorato Ambiente n. 2 del 10 novembre 2012, i termini di durata del piano risultano raddoppiati qualora la richiesta pervenga da tutti i comuni dell'ambito.

[65] Enti che hanno presentato il piano di rientro all'Assessorato energia: Alessandria della Rocca, Bivona, Cattolica Eraclea, Lucca Sicula, Ribera, Sambuca di Sicilia, San Biagio Platani, Santa Margherita di Belice, Santo Stefano di Quisquina, Sciacca, Agrigento, Aragona, Cammarata, Castrofilippo, Comitini, Favara, Grotte, Lampedusa e Linosa, Montallegro, Porto Empedocle, Raffadali, Realmonte, San Giovani Gemini, Santa Elisabetta, Sant'Angelo Muxaro, Licata, Naro, Butera, Delia, Mazzarino, Sommatino, Piedimonte Etneo, Aci Sant'Antonio, Aci Catena, Acireale, Valverde, Viagrande, Adrano, Belpasso, Biancavilla, Camporotondo Etneo, Gravina di Catania, Nicolosi, Pedara, Ragalna, San Giovanni La Punta, San Pietro Clarenza, Sant'Agata Li Battiati, Grammichele, Mazzarrone, Militello in Val di Catania, Mirabella Imbaccari, Palagonia, Raddusa, Ramacca, San Cono, Vizzini, Capo d'Orlando, Capri Leone, Caronia, Ficarra, Mistretta, San Salvatore di Fitalia, Torrenova, Antillo, Castelmola, Forza d'Agrò, Francavilla di Sicilia, Gaggi, Giardini Naxos, Graniti, Malvagna, Mojo Alcantara, Nizza di Sicilia, Pagliara, Roccafiorita, Roccalumera, Roccella Valdemone, Santa Teresa di Riva, Sant'Alessio Siculo, Savoca, Taormina, Giardinello, Terrasini, Belmonte Mezzagno, Baucina, Campofelice di Roccella, Isnello, Termini Imerese, Trabia, Caltavuturo, Giarratana, Noto, Pachino, Portopalo di Capo Passero, Campobello di Mazara, Partanna, Petrosino.

Piani di rientro presentati per Ambito territoriale

Tab. 5

Ato di Riferimento	Numero Enti	Anticipazione richiesta con piano di rientro	Recupero somme anticipate dal commissario delegato ex OPCM	Anticipazioni ancora da erogare
AG1	10	€ 8.937.038	€ 0	€ 8.937.038
AG2	15	€ 35.169.904	€ 3.342.439	€ 31.827.465
AG3	2	€ 6.643.407	€ 0	€ 6.643.407
CL2	4	€ 5.079.561	€ 331.540	€ 4.748.020
CT1	1	€ 508.215	€ 63.611	€ 444.604
CT2	5	€ 10.777.174	€ 1.995.746	€ 8.781.428
CT3	11	€ 29.935.595	€ 5.781.321	€ 24.154.274
CT5	9	€ 7.272.181	€ 0	€ 7.272.181
ME1	7	€ 15.069.494	€ 1.934.779	€ 13.134.715
ME4	18	€ 14.360.906	€ 1.751.198	€ 12.609.708
PA1	2	€ 3.018.393	€ 303.562	€ 2.714.831
PA2	1	€ 3.797.725	€ 1.260.035	€ 2.537.690
PA4	1	€ 668.374	€ 117.728	€ 550.646
PA5	4	€ 4.042.572	€ 587.976	€ 3.454.596
PA6	1	€ 459.712	€ 0	€ 459.712
RG	1	€ 355.234	€ 29.487	€ 325.747
SR2	3	€ 3.516.754	€ 435.820	€ 3.080.934
TP2	3	€ 6.691.101	€ 969.443	€ 5.721.658
	98	**€ 156.303.340**	**€ 18.904.686**	**€ 137.398.654**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Assessorato regionale dell'Energia e dei servizi di pubblica utilità

Ai fini del rientro dai debiti nei confronti degli ATO di riferimento, i predetti piani approvati richiedono un'anticipazione di euro 156.303.340,09 , che risulta già erogata al netto delle quote di anticipazioni del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti da restituire[66].

A causa della carenza di risorse da parte dei comuni, il recupero delle somme anticipate si sta rivelando estremamente difficoltoso, sia per gli enti formalmente in procedura di rientro (alla data del 14 maggio 2014, risultano incassati euro 4.330.200,26), sia, soprattutto, per i restanti enti, per i quali l'importo da recuperare in un arco triennale attraverso ritenute sulle trimestralità del Fondo Autonomie Locali in alcuni casi risulta esorbitante rispetto ai trasferimenti da erogare[67].

In tale prospettiva si colloca l'ampliamento - da tre a dieci anni - dell'arco temporale per il recupero forzato, inserito, da ultimo, nell'art. 9 della legge regionale n. 13 del 2014.

In termini generali, è da osservare l'elevato numero di enti – 292, pari al 75 per cento circa del totale – che non hanno ancora concluso l'iter di approvazione dei piani di rientro, dovuto

[66] Rispetto alla quota complessiva di euro 97.102.918,47 , la quota degli enti sopra elencati ammonta ad euro 18.904.685,71. Per la restante quota, relativa agli enti che non hanno presentato il piano di rientro o il cui piano è stato bocciato, è previsto un recupero di pari importo, per il tramite del Dipartimento regionale Autonomie locali, attraverso compensazione in tre rate con le trimestralità del Fondo Autonomie Locali da erogare. Per la somma di euro 19.318.892,77 i liquidatori delle società d'ambito ATO PA2, ME1, CT1 ed EN1 non hanno ancora comunicato le modalità di riparto tra i comuni beneficiari.

[67] Sempre a valere sui trasferimenti o sulle somme da corrispondere ai comuni è previsto anche il recupero di 2,647 milioni di euro da 43 comuni per mancata restituzione del fondo di rotazione della progettazione ex art. 17 bis della legge n. 109 del 1994 nel testo coordinato con la legge regionale n.7 del 2002.

principalmente all'insostenibilità dell'esposizione debitoria rispetto alle risorse disponibili, in un quadro di progressivo assottigliamento dei trasferimenti regionali[68].

Evidenti risultano le ripercussioni di tali gravi problematiche sulla gestione del bilancio regionale, di per sé fortemente critica, nel difficile contemperamento tra esigenze creditorie, istanze debitorie e garanzia di continuità del servizio, nella necessaria transizione verso assetti gestionali improntati ad efficienza, economicità ed oculatezza.

Ulteriore elemento di criticità, ostativo al perfezionamento della procedura, risiede nell'opacità delle risultanze contabili sia delle società d'ambito che dei comuni, che, impedendo l'asseveramento dei reciproci rapporti di debito / credito e dunque l'allineamento contabile[69], ha spesso determinato l'insorgenza di contenzioso.

Come già rilevato in altra sede[70], inoltre, in molti casi i comuni hanno provveduto unilateralmente a disconoscere una consistente parte del debito nei confronti delle società d'ambito, per via di servizi da questi non effettuati (ad es., il servizio di raccolta differenziata), ovvero non resi secondo gli *standard* qualitativi e / o quantitativi pattuiti.

6.4 A seguito delle novità introdotte dalle leggi regionali n. 26 del 2012, n. 49 del 2012 e n. 3 del 2013, estremamente difficoltosa risulta la transizione verso l'entrata a regime del nuovo assetto (costituzione delle S.R.R. o, in alternativa, reinternalizzazione del servizio con affidamento dello stesso in forma singola o associata[71]) previsto dalla riforma di settore, comprovata anche dal reiterato slittamento dei termini legislativi per la cessazione delle gestioni delle società d'ambito (da ultimo, 30 settembre 2013), già collocate *ex lege* in liquidazione, e per il relativo scioglimento (da ultimo, 31 dicembre 2013).

Al fine di superare la situazione di stallo derivante dalla contemporanea attività di liquidazione e di gestione, fonte di aggravio della situazione debitoria, il Presidente della Regione ha adottato, ai sensi dell'art. 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'ordinanza contingibile ed urgente n. 8/RIF del 27 settembre 2013, prorogata fino al 30 settembre 2014[72], con la quale ha costituito la

[68] Emblematico è il caso di undici comuni che, pur avendo presentato i piani di rientro asseverati, con una richiesta di anticipazione per euro 39.269.483,17, non sono stati destinatari di decreti di finanziamento perché nel frattempo hanno deliberato dissesto o avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

[69] A livello nazionale, tale obbligo è previsto dall'art. 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012, che prevede che, a decorrere dall'esercizio 2012, gli enti locali debbano allegare al rendiconto una nota informativa contenente la verifica dei reciproci crediti e debiti tra l'ente e le società partecipate, asseverata dai rispettivi organi di revisione. Le medesime amministrazioni hanno, inoltre, l'obbligo di adottare i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

[70] Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera 101/2012/VSGF, cit.

[71] L'esercizio di tale opzione, che comporta il sostanziale ripristino degli assetti gestionali antecedenti alla riforma del 2007, postula la redazione di un piano di intervento, con relativo capitolato d'oneri e quadro economico di spesa, coerente al Piano d'ambito, da approvarsi a cura del Dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti.

[72] Gli effetti di tale provvedimento sono stati prorogati dapprima fino al 30 aprile 2014 e poi fino al 30 settembre 2014 (ordinanza n.1/RIF del 14 gennaio 2014 e n.4/RIF del 29 aprile 2014).

gestione liquidatoria unitaria presso l'Assessorato regionale all'economia[73], in cui sono confluite le gestioni liquidatorie.

Nel predetto provvedimento ha previsto, inoltre, un ruolo di coordinamento del Dipartimento dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, autorizzato ad anticipare risorse finanziarie.[74]

In ciascun ambito, pertanto, è stato insediato un commissario straordinario deputato ad adottare tutti gli atti necessari alla transizione verso il nuovo assetto gestionale e a garantire, al contempo, la continuità del servizio.

In base all'art. 3 dell'ordinanza, gli oneri di tale attività, per i quali è istituita separata contabilità, sono posti proporzionalmente a carico delle amministrazioni locali beneficiarie del servizio e, in caso di mancata corresponsione, potrà attingere, previa diffida, ai trasferimenti regionali di loro spettanza[75].

L'attuale situazione di stallo istituzionale che prevede, pertanto, la compresenza di commissari straordinari e di commissari liquidatori, rende ancora più problematica la fase di transizione verso il nuovo assetto gestionale, con conseguente incremento dell'esborso regionale a titolo anticipatorio ed annesso peggioramento della situazione complessiva.

Merita osservare che l'introduzione della gestione liquidatoria unitaria, in cui sono confluiti tutti i rapporti attivi e passivi delle società d'ambito, per le evidenti peculiarità rispetto alla disciplina del codice civile (art. 2484 e seguenti del codice civile), ha dato luogo ad una serie di problematiche interpretative ed applicative, culminate di recente con l'esperimento di svariate azioni di pignoramento presso terzi nei confronti della Regione, con evidente rischio di danno per la finanza pubblica regionale.

Significativi elementi di peculiarità rispetto ai regimi civilistici si registrano, parimenti, in relazione alla responsabilità sussidiaria degli enti locali per le obbligazioni delle società d'ambito, prevista dalle varie normative regionali via via avvicendatesi, che mal si concilia con le norme del codice civile - applicabili sull'intero territorio nazionale - limitative della responsabilità dei soci nelle società di capitali.

[73] Prevista dall'art. 19, comma 2, della legge regionale n. 9 del 2010.

[74] Con ordinanza n.8/RIF del 27.09.2013 è stata costituita presso l'Assessorato regionale all'economia la gestione liquidatoria unitaria, articolata in sotto gestioni per territorio in cui confluiscono le precedenti gestioni liquidatorie (cfr. direttiva Assessorato dell'Energia prot. n. 42575 del 28.10.2013) ed è stata prevista la possibilità per l'assessore all'Energia di nominare i "commissari straordinari" al fine di portare a termine con la massima urgenza il passaggio delle competenze alle S.R.R. o ai comuni in forma singola o associata. Alla scadenza, il 15.01.2014, gli effetti sono stati prorogati dapprima sino al termine massimo del 30.04.2014 (ordinanza n.1/RIF del 14.01.2014) e poi fino al 30.09.2014 (ordinanza n.4/RIF del 29.04.2014).

[75] Tali aspetti sono stati meglio specificati dalle direttive dell'Assessore per l'energia e i servizi di pubblica utilità (n. 1/2013, n. 2/2013 e soprattutto la direttiva prot. n. 42575 del 28 ottobre 2013) adottate in attuazione dell'art. 5 dell'ordinanza presidenziale, per uniformare la gestione del periodo transitorio.

Tra le cause dell'indebito procrastinarsi delle gestioni liquidatorie, infatti, vi è anche la presenza di un quadro regolatorio regionale non sempre chiaro e di facile attuazione, per via di evidenti profili derogatori rispetto alle uniformi regole civilistiche e giuscontabili che, peraltro, hanno dato luogo, spesso, all'insorgenza di ulteriore contenzioso.

Regimi derogatori risultano altresì introdotti (art. 19, comma 10, legge regionale n. 9 del 2010) con riferimento al personale delle S.R.R., per il quale sarebbe prevista la possibilità di utilizzo per servizi aggiuntivi svolti direttamente dagli enti locali addirittura in deroga alle previsioni delle dotazioni organiche degli enti locali e nel rispetto dei limiti derivanti dal patto di stabilità[76].

[76] Il successivo comma 13 prevede che il personale già in servizio presso i comuni, presente nella dotazione organica, transitato negli ATO, nella fase di prima applicazione della presente legge possa, a richiesta, tornare ai comuni di appartenenza (con evidente prevalenza, in assenza di letture correttive, delle - pur legittime - aspettative individuali sulle esigenze funzionali delle amministrazioni di appartenenza). Evidenti, anche in questo caso, gli elementi derogatori rispetto alla disciplina introdotta a livello nazionale (da ultimo, l'art. 1, comma 563 e ss. della legge n. 147 del 2013 esclude, in linea di principio, qualsiasi ipotesi di mobilità del personale con le amministrazioni di riferimento).

7. La degenerazione delle criticità strutturali: deficitarietà strutturale, riequilibrio finanziario pluriennale e dissesto finanziario.

7.1 Il peggioramento del quadro complessivo della finanza locale, delineato nei paragrafi precedenti, trova anche riscontro nel numero di enti in condizione di deficitarietà strutturale, ossia di quegli enti che presentano gravi condizioni di squilibrio, per la presenza di valori deficitari in almeno la metà dei parametri obiettivi[77] rilevabili da apposita tabella allegata al rendiconto della gestione.

Sulla base dei dati del rendiconto 2012, il numero di enti strutturalmente deficitari, sottoposti ai controlli centrali di cui all'art. 243 del T.U.E.L., è attualmente determinato in 26[78], concentrati per lo più in provincia di Messina.

Tale cifra, tuttavia, va intesa per difetto, avendo la competente Sezione di controllo accertato, in un numero sempre crescente di casi[79], la presenza di rilevanti anomalie di computo nelle certificazioni formalmente redatte dagli enti, dalle quali non emergeva la reale condizione deficitaria.

Alle predette amministrazioni, si aggiungono ulteriori 31[80] soggette in via provvisoria ai controlli previsti per gli enti deficitari per mancata presentazione del certificato al rendiconto, ai sensi dell'art. 243, comma 6, del T.U.E.L.. Questi ultimi sono prevalentemente concentrati in provincia di Catania.

[77] Con il decreto ministeriale del 24 settembre 2009, pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009, sono stati approvati i parametri di deficitarietà strutturale per il triennio 2010-2012, che trovano applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione 2009 ed a quelli del bilancio di previsione esercizio 2011. A decorrere dal rendiconto 2012 e bilancio di previsione 2014 trovano applicazione i parametri.

[78] Delia, Sommatino, Riposto, Scordia, Barrafranca, Leonforte, Capizzi, Castelmola, Francavilla di Sicilia, Gallodoro, Graniti, Nizza di Sicilia, Pagliara, Santa Domenica Vittoria, Scaletta Zanclea, Taormina, Tortorici, Valdina, Caccamo, Cerda, Modica, Pozzallo, Scicli, Avola, Buscemi, Lentini.

[79] Cfr. *ex multis*, Sezione controllo per la Regione siciliana, delibere n. 21/2013/VSGF e n.365/2013/PRSP .

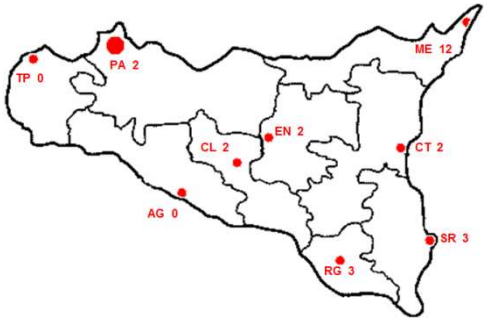
[80] Comitini, Grotte, Racalmuto, Mazzarino, Aci Bonaccorsi, Caltagirone di Sicilia, Giarre, Mirabella Imbaccari, Raddusa, Santa Maria di Licodia, Santa Venerina, Aidone, Valguarnera Caropepe, Brolo, Milazzo, Oliveri, Pettineo, Roccella Valdemone, Bagheria, Baucina, Camporeale, Casteldaccia, Ficarazzi, Misilmeri, Petralia Soprana, Roccamena, Santa Cristina Gela, Comiso, Ispica, Solarino, Salaparuta.

Comuni Sicilia strutturalmente deficitari

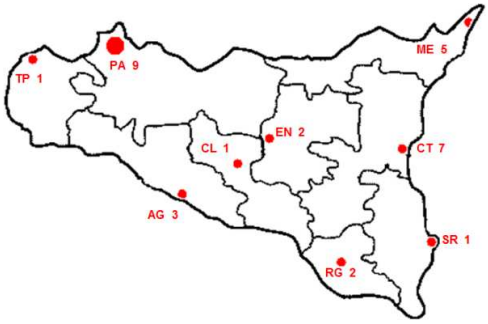
(dislocazione territoriale, anno 2012)

Figura 3 e 4

Superamento del 50% dei parametri



Soggetti in via provvisoria ai controlli ex art 243 comma 6 del T.U.E.L.



Fonte. Elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dal Ministero dell'Interno

7.2 Al fine di contrastare la marcata tendenza degli enti locali a dissimulare la reale esposizione debitoria e, nei casi più gravi, ad occultare la situazione di dissesto, l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, ha introdotto una rilevante novità nell'ambito dei controlli finanziari previsti dall'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005[81].

La norma, nel chiaro intento di far emergere le situazioni di *default* che gli enti non hanno più interesse a formalizzare[82], ha affidato alle Sezioni regionali di controllo il compito di intercettare tempestivamente le situazioni prodromiche al dissesto, al fine di sollecitare le necessarie misure correttive e, in ultima istanza, al fine rendere effettivo il risanamento attraverso l'accertamento della condizione di dissesto e l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto[83].

Tale articolata procedura, attivabile nel caso di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, di violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e di irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto, ha trovato

[81] La norma prevede che *qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche ispettive, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto economico e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tali casi, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente tale termine, l'organo prefettizio nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato Testo unico enti locali.*

[82] Tale fenomeno, venuto meno l'importante fattore di incentivazione economica costituito dal contributo erariale per il risanamento dei comuni dissestati, è collegabile alle pesanti ed impopolari ricadute nei confronti dei dipendenti, degli amministratori, della cittadinanza e dei creditori dell'ente, che scaturiscono dalla dichiarazione di dissesto.

[83] Prime indicazioni interpretative della norma sono state fornite dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 2/AUT/2012/QMIG.

applicazione differita in Sicilia - dopo sei mesi dalla sua entrata in vigore a livello nazionale[84] - in virtù del rinvio operato dall'art. 13 del decreto legislativo n. 149 del 2011.

Nel limitato arco temporale di vigenza della norma - successivamente dichiarata incostituzionale con sentenza n. 219 del 19 luglio 2013 - la Sezione di controllo ha attivato la procedura di "dissesto guidato" nei confronti di cinque comuni:

- Milazzo[85];
- Cefalù[86] ;
- Modica[87];
- Messina[88];
- Belmonte Mezzagno[89].

Le predette procedure, tuttavia, sono state sospese *ex lege* per i comuni di Modica, Messina e Belmonte Mezzagno, in quanto ricorrevano i presupposti previsti dall'art. 243 bis, comma 3[90], del T.U.E.L. e dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 13/2013/SEZAUT/QMIG.

Nei confronti dei comuni di Cefalù e di Milazzo, per i quali non sussistevano i predetti presupposti, le procedure, pur culminate con l'accertamento dello stato di dissesto[91], sono state oggetto di impugnativa dinanzi al giudice amministrativo[92], successivamente riconosciuto sprovvisto di giurisdizione in materia dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nei termini di cui all'ordinanza n. 5805 del 25 febbraio 2014[93].

---

[84] Cfr. Sezione di controllo n. 270/2011/GEST, relazione sulla finanza locale, che rileva come *l'attuale assetto legislativo regionale demandi l'esercizio dei poteri sostitutivi all'Assessorato regionale alle autonomie locali; fatto, quest'ultimo, che rende senz'altro auspicabile un celere intervento chiarificatore da parte del legislatore regionale, teso ad armonizzare tali disposizioni con il contesto normativo vigente, prevenendo l'insorgere di possibili antinomie.*

[85] Delibera n. 203/2012/PRSP.

[86] Delibera n. 202/2012/PRSP.

[87] Delibera n. 354/2012/PRSP.

[88] Delibera n. 355/2012/PRSE.

[89] Delibera n. 358/2012/PRSP.

[90] Tale norma, prevede che il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, il termine per l'adozione delle misure correttive nell'ambito della procedura di dissesto guidato.

[91] Cfr. rispettivamente, delibere n. 1/2013/PRSP e n. 359/2012/PRSP

[92] Cfr. TAR Palermo, decreto presidenziale n.19 del 16 gennaio 2013, confermato in sede collegiale da TAR Palermo, sez. I, ord. n. 121 del 14 febbraio 2013 e parzialmente riformato, con riferimento all'impugnabilità della deliberazione della Sezione di controllo, da CGA, ord. n. 330 del 10 maggio 2013.

[93] Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con ordinanza n. 5805 del 25 febbraio 2014, hanno ritenuto che "*la controversia avente ad oggetto l'impugnazione (….) della deliberazione con cui la sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti ha accertato la sussistenza delle condizioni previste per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario (…), dandone notizia al prefetto per i provvedimenti conseguenti e senza eventualmente dar corso alla alternativa procedura di riequilibrio finanziario del comune, ricade nella giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti*". In virtù della "palese identità di ratio" e delle esigenze di concentrazione processuale, il Giudice della giurisdizione ha ritenuto estensibile il sistema di impugnazione previsto dall'art. 243 quater, comma 5, del T.U.E.L., anche ai restanti provvedimenti in materia di dissesto adottati dalla Sezione di controllo.

7.3 Con la nuova procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, introdotta dall'art. 3 del decreto legge n. 174 del 2012, il legislatore ha introdotto un nuovo strumento finalizzato al ripristino degli equilibri finanziari negli enti locali che si trovano in condizione di grave difficoltà finanziaria al fine di prevenire l'insorgenza del dissesto.

Questo nuovo istituto, rigorosamente alternativo a quello del "dissesto guidato"[94], è spontaneamente attivabile dagli enti, nell'ambito delle rispettive politiche di auto risanamento, in presenza di squilibri strutturali di bilancio in grado di provocarne il dissesto.

In caso di approvazione del piano di riequilibrio da parte della Sezione di controllo – sulla base dell'istruttoria di un'apposita Commissione ministeriale- gli enti richiedenti possono beneficiare di una serie di misure *extra ordinem*, tra cui la consistente dilazione dei tempi di rientro dalle passività (entro un arco decennale), nonché l'eventuale accesso ad un apposito fondo di rotazione.

Di contro, l'art. 243 quater, comma 7, del T.U.E.L., prevede che in caso di esito infruttuoso della procedura[95] si applichi la fase terminale della procedura di dissesto guidato, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

Anche in questa fattispecie, purtroppo, è da registrare, a livello nazionale, una certa mole di contenzioso dinanzi al giudice amministrativo[96] avverso l'intervento commissariale del Prefetto per la formalizzazione coattiva dell'acclarato dissesto.

Ed invero, già prima dell'ordinanza della Cassazione n. 5805/2014, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione, con le sentenze n. 2/2013/EL e n. 5/2013/EL, si erano ampiamente soffermate sul ruolo neutrale ed indipendente della Corte dei conti, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, richiamando i più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 60 del 5 aprile 2013 e n. 39 e 40 del 26 febbraio 2014)[97].

[94] Al riguardo, l'art. 243 bis, ai commi 1 e 3 prevede che la procedura di riequilibrio non possa essere iniziata qualora la sezione regionale della Corte dei Conti provveda, a decorrere dalla data di entrata in vigore della disposizione, ad assegnare un termine per l'adozione delle misure correttive nell'ambito delle procedure di dissesto guidato. Per contro, il ricorso alla procedura di riequilibrio sospenda temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare il termine per l'adozione delle misure correttive nell'ambito della citata procedura ex art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011. Sul punto, si richiamano le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 1/2013/QMIG e n. 13/2013/QMIG, che hanno fornito al riguardo importanti indicazioni ermeneutiche.

[95] In caso, cioè, di mancata presentazione del piano entro il termine perentorio di 60 giorni dall'attivazione della procedura, di diniego di approvazione, di accertamento da parte della competente Sezione della grave e reiterata inottemperanza, ovvero di mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario al termine della durata del piano stesso

[96] Cfr. TAR Calabria, sentenza n. 288/2013 e Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3425/2013.

[97] Sviluppando queste premesse, le Sezioni Riunite hanno ritenuto che le deliberazioni adottate in materia di piani di riequilibrio finanziario e di dissesto degli enti locali si configurano come atti emanati dalla Corte dei conti nella veste di organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere neutrale di controllo - non qualificabile come potere amministrativo -, attribuito in via esclusiva alla Magistratura contabile e sindacabile nell'ambito della giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica (art. 103, comma 2, Costituzione, cui rinvia esemplificativamente l'art. 243 quater, comma 5, del T.U.E.L.).

A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013, nei casi previsti dall'art. 243 quater, comma 7, del T.U.E.L., la procedura commissariale per la formalizzazione del dissesto, conseguenziale alla deliberazione della Sezione, è stata demandata all'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della funzione pubblica, in virtù di quanto previsto dall'art. 109 bis dell'OREL[98].

7.3.1 Allo stato attuale, risultano in corso 21 procedure di riequilibrio finanziario pluriennale da parte di altrettanti comuni siciliani.

L'elevato numero di enti aderenti e l'ammontare delle passività da ripianare (euro 274.656.747 [99]) forniscono ulteriore evidenza del particolare stato di sofferenza della finanza locale siciliana.

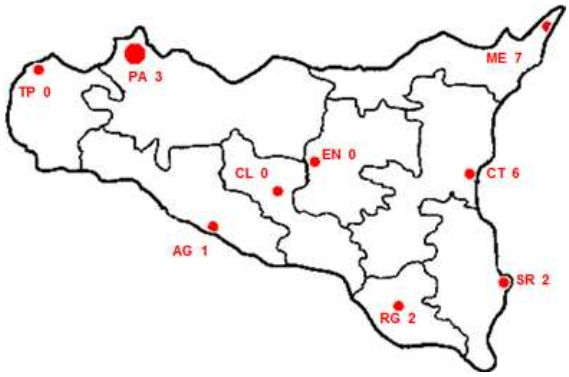
La concentrazione territoriale è molto disomogenea: il maggior numero di enti interessati è ubicato in provincia di Messina con sette comuni[100], seguita dalla provincia di Catania con sei[101].

Tre sono i comuni in provincia di Palermo[102], cui segue la provincia di Ragusa con due[103] e la provincia di Siracusa con due[104].

Agrigento ha un solo ente aderente[105], mentre nessun ente ha fatto ricorso alla predetta procedura nelle province di Caltanissetta, Trapani e di Enna.

Enti in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale
(art. 243 bis del T.U.E.L.)

Figura 5



Fonte: Elaborazioni su dati Corte dei conti

[98] Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 321/2013/PRSP.
[99] L'importo si riferisce ai piani di riequilibrio presentati dai consigli comunali, anche a seguito della riformulazione prevista dal decreto legge n. 35 del 2013.
[100] Messina, Giardini Naxos, Itala, Motta Camastra, Scaletta Zanclea, Taormina, Tortorici.
[101] Catania, Giarre, Mirabella Imbaccari, Riposto, Scordia, Tremestieri Etneo.
[102] Caccamo, Cefalù, Monreale.
[103] Modica, Scicli.
[104] Avola, Augusta.
[105] Racalmuto.

Di questi comuni, ben undici hanno chiesto al Ministero dell'Interno di accedere al fondo di rotazione previsto dall'art. 243 ter del T.U.E.L., per un importo complessivo di euro 158.598.579.

Come si desume dalla tabella seguente, a fronte di tali richieste, risultano erogati euro 89.464.250.

Anticipazioni richieste ex art. 243-ter del T.U.E.L.

Tab. 6

Ente	Abitanti	Importo da riparto	Importo erogato
Catania	293.458	€ 71.863.598	€ 71.863.598
Santa Maria di Licodia	7.108	€ 1.740.646	€ 0
Santa Venerina	8.405	€ 2.058.262	€ 0
Messina	242.503	€ 59.385.459	€ 14.846.365
Scaletta Zanclea	2.345	€ 574.256	€ 0
Taormina	11.076	€ 2.712.351	€ 0
Tortorici	6.785	€ 1.661.548	€ 415.387
Belmonte Mezzagno	11.146	€ 2.729.493	€ 0
Monreale	38.204	€ 9.355.604	€ 2.338.901
Tremestieri Etneo	21.008	€ 2.396.498	€ 0
Augusta	36.124	€ 4.120.863	€ 0
Totale		**€ 158.598.579**	**€ 89.464.250**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno

7.3.2 L'elenco degli enti in procedura di riequilibrio risulta in continuo aggiornamento, in relazione all'evolversi degli eventi.

Allo stato degli atti, infatti, tre comuni (Ispica, Santa Maria di Licodia, Santa Venerina) hanno deliberato dissesto[106], cui si aggiunge il comune di Palagonia, che ha con delibera G.C. n. 28 dell'11 aprile 2014 ha avviato la procedura per la deliberazione di cui all'art. 244 del T.U.E.L..

Il comune di Bagheria, non avendo deliberato l'approvazione del piano entro i termini di cui all'art. 243 bis, comma 5, del T.U.E.L., è stato destinatario della diffida ai fini della deliberazione del dissesto ex art. 243 quater, comma 7, del T.U.E.L., da parte dell'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della funzione pubblica. Il dissesto finanziario è stato, infine, formalizzato con delibera commissariale n. 4 del 19 maggio 2014.

Nel merito, sono stati approvati i piani di riequilibrio dei comuni di Catania[107], Tremestieri Etneo[108] e Cefalù[109], mentre sono stati oggetto di diniego di approvazione, con conseguente

[106] Il dissesto è stato formalizzato dal comune di Santa Maria di Licodia con delibera CC n. 8 dell'1 marzo 2013 e dal comune di Santa Venerina con delibera CC n. 9 del 12 marzo 2013.
[107] Delibera n. 269/2013/PRSP.
[108] Delibera n. 57/2014/PRSP.
[109] Delibera n. 69/2014/PRSP.

attivazione della procedura di dissesto, i piani di riequilibrio dei comuni di Avola[110] e di Caccamo[111].

Il comune di Santa Caterina Villarmosa (CL) e la Provincia regionale di Catania, infine, hanno revocato l'adesione al piano.

Le istruttorie da parte della Commissione ministeriale sui piani di riequilibrio presentati hanno subito notevoli rallentamenti a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 15[112] del decreto legge n. 35 del 2013, convertito in legge n. 64 del 2013, che ha imposto l'obbligo di modifica dei piani di riequilibrio agli enti – in Sicilia 19 [113] - che hanno fatto richiesta di accesso all'anticipazione di liquidità ivi prevista.

Con l'art. 49 quinquies del decreto legge n. 69 del 2013, convertito in legge n. 98 del 2013, è stata inoltre prevista la facoltà per le amministrazioni neo insediate di riformulazione i piani di riequilibrio presentati dalle precedenti amministrazioni entro sessanta giorni dalla relazione di inizio mandato.

Si sono avvalse di tale facoltà, tra gli altri, i comuni di Messina, di Modica e di Giarre.

7.3.3 Vanno segnalati, altresì, ulteriori recenti interventi legislativi - che presentano profili problematici di costituzionalità - che, avendo rimesso in termini molte amministrazioni che non avevano presentato nei termini i piani di riequilibrio, o i cui piani di riequilibrio erano stati oggetto di diniego di approvazione da parte della Sezione di controllo, rendono provvisori i dati esposti nei paragrafi precedenti.

In tale ambito rientra, in primo luogo, l'art. 1, comma 573, della legge n. 147 del 2013, che ha previsto la possibilità, per l'esercizio 2014, per gli enti locali che hanno avuto il diniego d'approvazione da parte del consiglio comunale del piano di riequilibrio finanziario e che non abbiano dichiarato il dissesto finanziario, di riproporre, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, la procedura in questione, qualora sia stato certificato, nell'ultimo rendiconto approvato, che l'ente non si trova nella condizione di deficitarietà strutturale[114].

[110] Delibera n. 41/2014/PRSP.
[111] Delibera n. 62/2014/PRSP
[112] Gli enti locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo n. 267 del 2000, che richiedono l'anticipazione di liquidità di cui al comma 13, sono tenuti alla corrispondente modifica del piano di riequilibrio, da adottarsi obbligatoriamente entro 60 giorni dalla concessione della anticipazione alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. ai sensi del comma 13.
[113] Racalmuto, Riposto, Scordia, Tremestieri Etneo, Itala, Messina, Milazzo, Scaletta Zanclea, Taormina, Tortorici, Bagheria, Belmonte Mezzagno, Caccamo, Cefalù, Monreale, Ispica, Modica, Scicli, Avola.
[114] A seguito della rimessione da parte della Sezione di controllo per la Regione siciliana di questione di massima di interesse generale (deliberazione n. 32/2014) sulle molteplici problematiche applicative della norma, la Sezione delle Autonomie ha emanato la delibera n. 6/2014/SEZAUT/QMIG.

Ha comunicato l'intenzione di avvalersi di tale norma, riformulata dal decreto legge n. 16 del 2014, il comune di Messina.

Il secondo intervento legislativo - parimenti problematico sotto il profilo della legittimità costituzionale - è stato introdotto dall'art. 3 del decreto legge n. 16 del 2014, convertito in legge n. 68 del 2014, che, sempre per l'esercizio 2014 ha previsto la possibilità per gli enti locali che abbiano presentato nell'anno 2013 i piani di riequilibrio finanziario per i quali sia intervenuta una deliberazione di diniego da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti ovvero delle Sezioni riunite, di riproporne uno nuovo, previa deliberazione consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione. Tale facoltà è subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso sia come aumento dell'avanzo di amministrazione che come diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato.

Ha formalmente deliberato l'intenzione di avvalersi di tale facoltà il comune di Avola, a seguito della deliberazione della Sezione di controllo n. 41/2014/PRSP, di diniego di approvazione del piano.

7.4 Il grave processo degenerativo della finanza locale siciliana appare ancora più significativo ove si considerino gli enti in dissesto finanziario (art. 244 del T.U.E.L.).

Dai dati forniti dal Ministero dell'Interno, emerge che oltre a due comuni (Camporeale e Palagonia) che non hanno ancora ultimato la procedura di risanamento finanziario ex art. 256 comma 11 del T.U.E.L.[115], tra il 2012 e il 16 maggio 2014 risultano aver deliberato il dissesto finanziario i seguenti comuni:

- Comiso (RG)[116];
- Caltagirone (CT)[117];
- Ispica (RG)[118];
- Milazzo (ME)[119];
- Santa Maria di Licodia (CT)[120];

[115] La predetta norma contempla l'ipotesi della mancata approvazione da parte dell'organo straordinario della liquidazione del rendiconto della propria gestione.
[116] Delibera CC n. 3 del 20 gennaio 2012.
[117] Delibera CC n. 06 dell'11 marzo 2013
[118] .Delibera CC n. 41 del 27 aprile 2013. Il dissesto è stato formalizzato a seguito della delibera n. 28/2013/PRSE, ex art. 243 quater comma 7 del T.U.E.L. a seguito della mancata presentazione del piano di riequilibrio entro il termine perentorio di cui all'art. 243 bis, comma 5, del T.U.E.L..
[119] Delibera CC n. 02 dell'11 gennaio 2013. Cfr. da ultimo, Consiglio di giustizia amministrativa, ordinanza n. 203 del 7 maggio 2014
[120] Delibera CC n. 8 dell'1 marzo 2013.

- Santa Venerina (CT)[121];
- Aci Sant'Antonio (CT)[122].

Ad essi, è da aggiungere il comune di Bagheria, che a seguito della delibera della Sezione di controllo n. 321/2013/PRSP ha formalizzato il dissesto con il recentissimo provvedimento del commissario *ad acta* n. 4 del 19 maggio 2014.

Per i predetti enti, la condizione di paralisi funzionale o di grave ed irreversibile insolvenza ha costituito il naturale epilogo di una serie gravi criticità gestionali, più volte segnalate dalla Sezione, cui non hanno fatto seguito nel tempo significative misure correttive.

Il predetto elenco, tuttavia, alla luce di quanto osservato in precedenza, non è da considerare esaustivo, in quanto molti enti non hanno adottato i provvedimenti conseguenti al conclamato dissesto per via del contenzioso insorto dinanzi al giudice amministrativo o di specifiche disposizioni legislative che, nei fatti, hanno finito per vanificare gli esiti dei controlli condotti dalla Sezione, procrastinando situazioni di effettiva paralisi funzionale o di grave insolvenza[123].

E' auspicabile, pertanto, una netta inversione di tendenza da parte del legislatore nazionale, che, valorizzando il ruolo di garanzia e d'indipendenza della Corte dei conti (come riconosciuto, da ultimo, dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 60 del 5 aprile 2013 e n. 39 e 40 del 2014), ripristini la piena effettività dei controlli della Corte[124], soprattutto in una fase congiunturale così delicata.

Evidente, infatti, risulta il rischio di comportamenti tesi ad un uso strumentale di *escamotages*, con l'unico fine di sottrarre – almeno temporaneamente - gli enti all'inevitabile dissesto e gli amministratori responsabili alle conseguenze sanzionatorie ad esso collegate .

7.5 Sul versante della legislazione regionale, è da segnalare la recente disposizione introdotta dall'art. 6, comma 10, della legge regionale n.5 del 2014, che ha previsto una specifica contribuzione di durata decennale per i comuni che hanno deliberato il dissesto o che intendano evitarlo tramite procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

[121] Delibera CC n. 09 del 12 marzo 2013.
[122] Delibera n. 86 del 30 dicembre 2013.
[123] Emblematico, al riguardo, il caso del comune di Milazzo, che, dopo lungo contenzioso dinanzi al giudice amministrativo, a seguito dell'ordinanza del Consiglio di Giustizia amministrativa n.203 del 7 maggio 2014 dopo la definizione del regolamento di giurisdizione dinanzi alle Sezioni Unite della Cassazione, può finalmente riprendere il proprio iter di risanamento, in un contesto di pressoché totale stallo amministrativo (l'ente, di cui è stato accertato lo stato di dissesto con delibera n.359/2012/PRSP, alla data del 22 marzo 2014, deve ancora approvare i bilanci di previsione 2012, 2013 e 2014 e i rendiconti 2011, 2012 e, si ritiene, 2013).
[124] Può essere utile ricordare, in tale ambito, che il comune di Milazzo, nonostante la notifica della deliberazione della Sezione n. 203/2012/PRSP che ne accertava il dissesto, con provvedimento della G.C. n.133 del 29 dicembre 2012 ha deliberato la modifica del piano di fuoriuscita attraverso stabilizzazione a tempo indeterminato e parziale di 175 unità di personale precario, nelle more dell'impugnativa giurisdizionale dinanzi al TAR Sicilia, sez. Catania.

Per le suddette finalità è previsto, a decorrere dal 2014, uno stanziamento annuo di un milione di euro per i comuni in dissesto e di 4 milioni di euro per quelli che attivano procedure di riequilibrio economico-finanziario[125].

Entro il termine legislativamente previsto, sono pervenute al Dipartimento regionale delle autonomie locali 27 richieste di contributo per gli enti in procedura di riequilibrio e 5 richieste per il dissesto.

Come evidente, nella tabella risultano anche enti che non sono non attualmente in procedura di riequilibrio finanziario ma che, tuttora, ben possono attivarla entro breve termine.

Istanze contributi art. 6, comma 10, legge regionale n. 5/2014

Tab. 7

LEGGE REGIONALE N. 5/2014 - ART. 6, COMMA 10 - RIEQUILIBRIO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI						
PROV.	**COMUNE**		**PROT.**	**DATA**	**PROT. DIP/TO**	**DATA**
AG	CASTELTERMINI	RIEQUILIBRIO FIN.	7464	28/04/2014	6889	29/4/02014
AG	RIBERA	RIEQUILIBRIO FIN.	7526	30/04/2014	7570	07/05/2014
CT	CATANIA	RIEQUILIBRIO FIN.	136072	24/04/2014	6818	28/04/2014
CT	MIRABELLA IMBACCARI	RIEQUILIBRIO FIN.	2153	28/03/2014	5484	03/04/2014
CT	TREMESTIERI ETNEO	RIEQUILIBRIO FIN.	5036	22/04/2014	6626	23/04/2014
CT	S. MARIA DÌ LICODIA	RIEQUILIBRIO FIN.	3007	21/03/2014	5025	28/03/2014
CT	SCORDIA	RIEQUILIBRIO FIN.	5466	29/04/2014	7189	30/04/2014
CT	GIARRE	RIEQUILIBRIO FIN.	17322	30/04/2014	7459	6/5/2014FT
CT	RIPOSTO	RIEQUILIBRIO FIN.	8020	29/04/2014	7302	05/05/2014
ME	GIARDINI NAXOS	RIEQUILIBRIO FIN.	10053	23/04/2014	6671	23/04/2014
ME	SCALETTA ZANCLEA	RIEQUILIBRIO FIN.	2528	23/04/2014	6636	23/04/2014
ME	TORTORICI	RIEQUILIBRIO FJN:	1711	05/02/2014	2156	06/02/2014
ME	CAPRILEONE	RIEQUILIBRIO FIN.	4625	30/04/2014	7221	02/05/2014
ME	MILITELLO ROSM.	RIEQUILIBRIO FIN.	2516	30/04/2014	7297	05/05/2014
ME	TERME VIGLIATORE	RIEQUILIBRIO FIN.	7277	30/04/2014	7340	05/05/2014
ME	MIRTO	RIEQUILIBRIO FIN.	2837	30/04/2014	7245	05/05/2014
ME	CASTELMOLA	RIEQUILIBRIO FIN.	1980	29/04/2014	7373	05/05/2014
ME	FICARRA	RIEQUILIBRIO FIN.	2554	30/04/2014	7344	05/05/2014
ME	MILAZZO	RIEQUILIBRIO FIN.	18711	28/04/2014	6922	29/04/2014
ME	S. AGATA DI MILITELLO	RIEQUILIBRIO FIN.	12022	28/04/2014	6917	29/04/2014
PA	BAGHERIA	XXXX	26256	30/04/2014	7901	12/05/2014
PA	CEFALU'	RIEQUILIBRIO FIN.			4204	11/03/2014
PA	CACCAMO	RIEQUILIBRIO FIN.	5215	21/03/2014	5014	28/03/2014
PA	MONREALE	RIEQUILIBRIO FIN.	9832	23/04/2014	6640	23/04/2014
PA	MONTELEPRE	RIEQUILIBRIO FIN.	5760	23/04/2014	6814	28/04/2014
SR	AUGUSTA	RIEQUILIBRIO FIN.		24/04/2014	6818	28/04/2014
SR	AVOLA	RIEQUILIBRIO FIN.	191	19/03/2014	4606	19/03/2014

LEGGE REGIONALE N. 5/2014 - ART. 6, COMMA 10 - DISSESTO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI						
PROV.	**COMUNE**		**PROT.**	**DATA**	**PROT. DIP/TO**	**DATA**
CT	ACI S. ANTONIO	DISSESTO	6359	02/04/2014	5648	07/04/2014
CT	SANTA VENERINA	DISSESTO	5250	17/04/2014	6455	22/04/2014
CT	CALTAGIRONE	DISSESTO	15076	11/04/2014	7152	30/04/2014
RG	COMISO	DISSESTO	10256	31/03/2014	5485	03/04/2014
RG	ISPICA	DISSESTO	10916	28/04/2014	7191	30/04/2014

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

[125] In caso di mancata approvazione dei piani di riequilibrio, è prevista la revoca del contributo.

8. I controlli della Corte dei conti e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica

8.1 Uno degli indici più significativi del disordine finanziario e gestionale in cui versano molti enti locali siciliani è costituito sicuramente dal forte ritardo con cui gli stessi approvano i documenti di programmazione economico finanziaria e i rendiconti di gestione.

Dai dati trasmessi dal Dipartimento regionale delle Autonomie locali, risulta, infatti, che ben 300 comuni su un totale di 392 hanno approvato i rendiconti di gestione dell'esercizio 2012 oltre i termini di legge.

A fronte di tali ritardi, l'Assessorato regionale delle Autonomie locali, ha disposto tempestivamente la nomina di commissari ad acta nei confronti di 61 comuni, previa diffida.

Le istruttorie condotte dalla Sezione hanno accertato che nella stragrande maggioranza dei casi i ritardi sono imputabili a mere disfunzioni amministrative e/o ad inerzia degli organi competenti[126]; circostanze, queste ultime, che rendono necessario il recupero degli oneri indebitamente sostenuti per il commissariamento nei confronti degli organi responsabili del ritardo (art. 24, comma 3, legge regionale n. 44 del 1991).

In molti casi, inoltre, la nomina del commissario ad acta è stata causata dalla mancata approvazione del documento contabile da parte dell'organo consiliare, per motivazioni non sempre di carattere squisitamente politico.

I predetti ritardi, in molti casi anche notevoli, si ripercuotono inevitabilmente sulla tempestività del controllo intestato alla Sezione, finendone per comprometterne l'effettività, soprattutto in contesti – quale quello attuale – estremamente problematici e soggetti a rapida degenerazione.

Al fine di porre rimedio a questa grave problematica, il legislatore nazionale è intervenuto con l'art. 3, comma 1, lett. l, del decreto legge n. 174 del 2012, per sanzionare con lo scioglimento del consiglio comunale la mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine legislativamente imposto[127].

Con circolare n. 2 del 16 ottobre 2013, l'Assessorato alle Autonomie locali e funzione pubblica ha condivisibilmente[128] ritenuto tale norma direttamente applicabile nel territorio regionale.

Altrettanto auspicabile risulta una riforma del sistema di elezione fiduciaria dei componenti dell'organo di revisione da parte dei rispettivi consigli comunali, tuttora vigente in Sicilia[129].

[126]Cfr., *ex multis*, Sezione controllo per la Regione siciliana, delibera n. 34/2013/PRSP e n. 31/2013/PRSP.
[127] Cfr. art. 227, comma 2 bis, del T.U.E.L.
[128] Vedansi, a riguardo, le considerazioni espresse da queste Sezioni Riunite nella relazione sulla finanza locale 2013. Sul rinvio dinamico disposto dall'art. 1, lett. i, legge regionale n. 48 del 1991e dall'art. 55, comma 1, della legge n. 142 del 1990 all'ordinamento finanziario e contabile statale vedasi, da ultimo, CGA sentenza n. 402 del 3 aprile 2013.
[129] Non risulta applicabile in Sicilia la riforma del sistema di nomina introdotta a livello nazionale dall'art.16, comma 25, del decreto legge n. 138 del 2011 e dal decreto del Ministero dell'Interno 15 febbraio 2012, n. 23

8.2. Significativi ritardi si registrano anche con riferimento all'approvazione dei bilanci di previsione, nonostante l'ampio termine concesso dal legislatore.

Nel 2012, ben 236 comuni hanno approvato in ritardo tale documento contabile, il cui termine scadeva il 30 ottobre 2012.

In venticinque di questi il bilancio di previsione 2013 è stato approvato nei primi mesi del 2014 dal commissario ad acta regionale.

Al di là delle ripercussioni di questi ritardi sul controllo intestato alla Corte dei conti, teso a segnalare eventuali criticità ed irregolarità del bilancio entro termini utili per l'adozione di misure correttive, queste Sezioni riunite non possono esimersi dal rilevare le pesanti ricadute sul processo di programmazione e controllo, nonchè sull'attività gestionale, generate dalla protratta mancanza del principale strumento di autorizzazione della gestione e dalle sostanziali e durature limitazioni legislative (art. 163 T.U.E.L.) che ne scaturiscono.

A riguardo, si richiamano le considerazioni espresse dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 23 /SEZAUT/2013/INPR, ove si ricorda, tra l'altro, che la gestione del bilancio con le modalità dell'art. 163 del T.U.E.L. va garantita con l'utile impiego degli strumenti di monitoraggio delle gestioni, di salvaguardia ed, eventualmente, di risanamento, disciplinati dal T.U.E.L., attraverso un accurato e continuo riscontro sul piano contabile delle uscite e dei relativi mezzi di copertura, nonchè delle entrate, che risentono della variabile del ridimensionamento delle risorse per effetto delle manovre correttive.

Il ritardo si ripercuote sull'intero sistema dei controlli interni degli enti, peraltro recentemente oggetto di riforma organica ad opera dell'art. 3 del decreto legge n. 174 del 2012.

Tale fenomeno, fonte talvolta d'indebiti esborsi per sostituzioni commissariali, postula improcrastinabili misure di rientro da parte degli enti attraverso un utilizzo più selettivo della leva premiale da parte della Regione.

In linea con i criteri direttivi del federalismo fiscale (art. 2, comma 2, lett. h, legge n. 42 del 2009), che annoverano il mancato rispetto dei termini di approvazione e di comunicazione al Governo dei bilanci preventivi e consuntivi come condotta suscettibile di sanzione, sarebbe, infatti, più coerente con il sistema l'inibizione delle premialità per gli enti che versino nelle condizioni anzidette, peraltro difficilmente compatibili con logiche premiali.

I vincoli di finanza pubblica.

8.3 Nell'ambito del concorso delle autonomie locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, su cui vigila la Corte dei conti, particolare importanza assumono le limitazioni in materia di spesa per il personale e in materia di patto di stabilità interno.

Con riferimento al primo profilo, il legislatore, ai fini del contenimento della spesa pubblica, è più volte intervenuto per limitare la spesa di personale sia in valore assoluto (art. 1, commi 557 e 562, legge n. 296 del 2006)[130], sia in termini di incidenza complessiva sulla spesa corrente (art. 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008 e successive modificazioni ed integrazioni)

Tali misure, come ricordato dalle Sezioni riunite (delibera n. 27/2011/SSRR/CONTR), vanno unitariamente considerate nella loro finalità, anche se operano secondo parametri di riferimento diversi, che in un caso considerano la serie storica, nell'altro privilegiano il rapporto nello stesso periodo di due aggregati di bilancio.

8.3.1 L'analisi dei risultati provenienti dai questionari sui rendiconti 2012 conferma in Sicilia una spesa di personale estremamente elevata, pari in valore assoluto a circa 1.756 milioni di euro[131].

In valore pro capite, la spesa media ammonta a 365 euro, con punte massime pari addirittura a 2.171 euro *pro capite*[132] (Roccafiorita[133]).

L'analisi territoriale evidenzia i valori più elevati nei comuni delle province di Messina (422 euro *pro capite*) e Palermo (400 euro *pro capite*), e i valori più bassi nei comuni delle province di Caltanissetta (301 euro *pro capite*) e di Siracusa (317 euro *pro capite*).

[130] In entrambi i casi appena considerati, la componente di spesa assoggettata a limite include non solo la spesa corrente dell'intervento 1, ma anche quella sostenuta per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 13 del 2009, nel computo del limite alla spesa di personale rientrano anche i trasferimenti a carico del bilancio regionale e le somme previste nei bilanci degli enti locali per il finanziamento delle misure di stabilizzazione dei precari ex lavoratori socialmente utili (LSU) previsti dalla legge regionale n. 85 del 1995 e dalla legge regionale n. 16 del 2006.

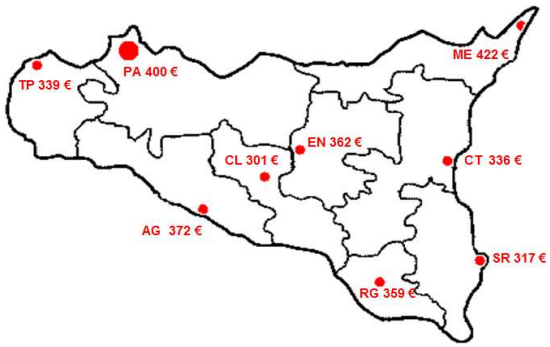
[131] Fonte: Corte dei conti, banca dati Siquel. Il valore si riferisce alla spesa complessiva, al lordo delle componenti escluse ai fini dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

[132] Fonte: Corte dei conti, banca dati Siquel rendiconti 2012 redatti dagli organi di revisione degli enti locali su un campione di 375 comuni. Il valore si riferisce alla spesa complessiva, al lordo delle componenti escluse ai fini dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

[133] Tale comune, con una popolazione di 243 abitanti, risulta il meno popolato della regione.

Comuni Sicilia Spesa per il personale pro capite
(dislocazione territoriale, anno 2012)

Figura 6

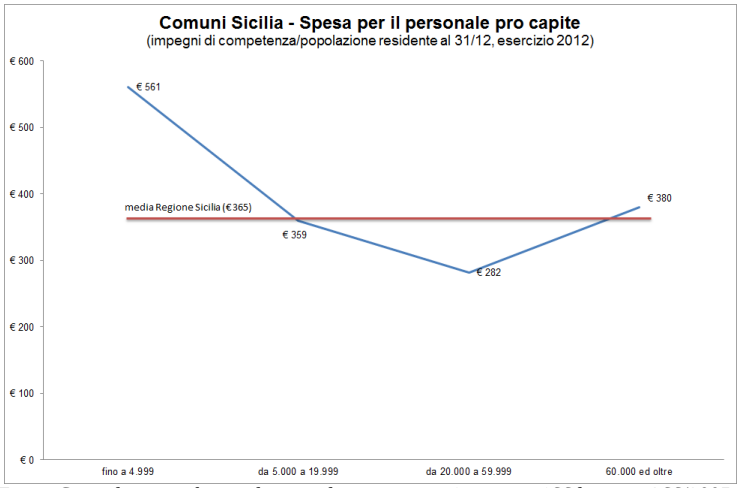


Fonte: Corte dei conti, banca dati su relazioni ex art. 1, comma 166 legge n. 266/2005.

Nelle Province regionali, il dato varia in relazione alle dimensioni e all'assetto organizzativo, oscillando da un minimo di 28 euro *pro capite* (A.P. Catania, caratterizzata da un numero elevato di servizi esternalizzati, seguita da Palermo con 42 euro *pro capite*), ad un massimo di 81 euro *pro capite* (A.P. Enna) .

Anche nel 2012, inoltre, l'analisi per fasce demografiche conferma un andamento della spesa molto elevato nei comuni con minore popolazione (561euro *pro capite*), che hanno una minore economia insediata e un maggior utilizzo di personale precario, e decresce con l'aumentare delle dimensioni demografiche fino alla soglia superiore a 60.000 abitanti, che fa registrare valori superiori alla media regionale (euro 380 *pro capite*)[134].

Grafico 27



Fonte: Corte dei conti, banca dati su relazioni ex art. 1, comma 166 legge n. 266/2005.

[134] I valori esposti sono suscettibili di oscillazioni in dipendenza del campione preso a riferimento, ma anche degli assetti gestionali non omogenei degli enti inclusi nel campione. In termini generali, le spese di personale pro capite con valore più basso si registrano più facilmente in enti con gestioni fortemente improntate all'outsourcing. I dati, infatti, sono relativi alla sola gestione dei servizi in economia, e, in assenza di rappresentazioni contabili aggregate , non danno in alcun modo la misura della spesa del personale nei servizi affidati all'esterno. In tale prospettiva si pongono alcuni embrionali strumenti di consolidamento adottati dal legislatore con l'art. 76, comma 1, del decreto legge n. 112 del 2008, poi trasfuso nell'art. 1, comma 557 bis, della legge n. 296 del 2006.

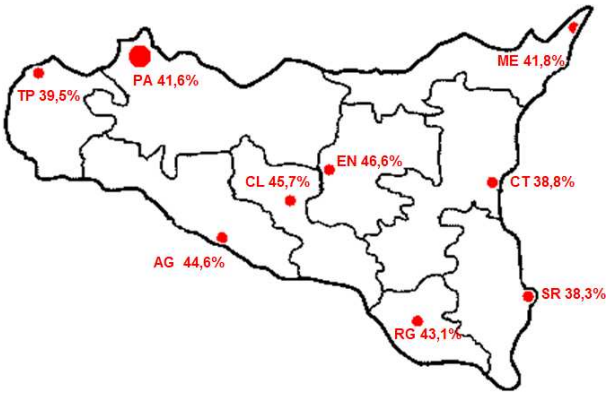
8.3.2 Per quanto concerne il limite di incidenza percentuale della spesa di personale (da considerare al lordo[135] delle voci escluse nella determinazione del limite di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006) sulla spesa corrente, il valore medio riscontrato nei comuni siciliani è pari al 48 per cento, con punte massime del 73,2 per cento (Comitini).

Nel campione considerato, tuttavia, solo 51 comuni hanno computato anche il costo del personale delle società partecipate dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo, titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero dalle società strumentali, conformemente a quanto previsto dall'art. 76 comma 7 del decreto legge n. 112 del 2008 e successive modificazioni ed integrazioni[136].

Aggregando i dati per provincia, si registra una percentuale d'incidenza più elevata nei comuni delle province di Enna (46,6 per cento), seguita da Caltanissetta (45,7 per cento), mentre la meno elevata si registra nei comuni in provincia di Siracusa (38,3 per cento).

Comuni Sicilia – Incidenza spesa per il personale
(analisi territoriale, spesa per il personale/spesa corrente, anno 2012)

Figura 7



Fonte: Corte dei conti, banca dati su relazioni ex art. 1, comma 166, legge n. 266 del 2005.

L'obbligo di consolidamento della spesa di personale introdotto dal decreto legge n. 98 del 2011 consente di avere un dato più veritiero, scarsamente influenzabile dai diversi assetti gestionali presenti sul territorio.

In ogni caso, i valori possono risentire degli effetti di prassi contabili scorrette, tese ad estromettere dal computo ingenti volumi di spesa (ad es., la contabilizzazione ai servizi per conto terzi dei contributi regionali per il personale precario).

[135] Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 27/2011/CONTR
[136] Nella versione modificata dall'art. 20, comma 9, del decreto legge n. 98 del 2011, secondo le modalità previste dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 14/2011/AUT/QMIG.

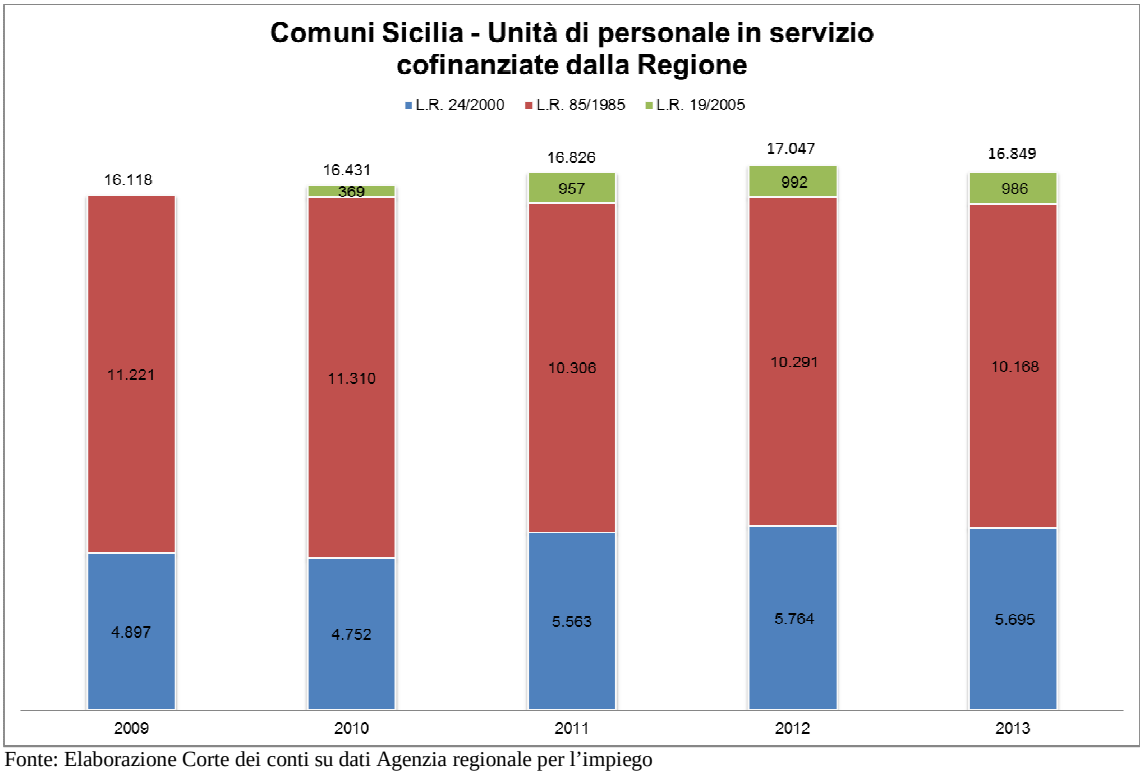
8.4 In questo difficile contesto congiunturale, caratterizzato da una progressiva e consistente riduzione dei trasferimenti di provenienza statale e regionale, non adeguatamente compensata da un corrispondente incremento di entrate proprie a causa delle esigue capacità di prelievo dai territori, si registra, sovente, la mancata adozione di efficaci misure strutturali, tese ad una riduzione e riqualificazione della spesa corrente, anche a causa dell'elevata incidenza della componente relativa al personale.

Le verifiche finanziarie condotte dalla Sezione di controllo, anche nel 2013, hanno spesso messo in evidenza un palese sovradimensionamento degli organici degli enti locali siciliani - e della correlata spesa di personale - cui sovente non ha fatto seguito un corrispondente incremento degli standard qualitativi e / o quantitativi dei servizi erogati.

Nei comuni siciliani risultano in servizio nel 2012, oltre a 227 segretari comunali ed 8 direttori generali, ben 341 dirigenti, di cui 233 a tempo indeterminato, e, complessivamente, ben 51.127 unità di personale non dirigenziale (in flessione del 6,5 per cento circa rispetto al 2010) [137].

Con riferimento al numero di unità in servizio, è da rilevare che le unità di personale comunale e provinciale che godono di co-finanziamento regionale arriva complessivamente a 17.756 unità nel 2013.

Grafico 28



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia regionale per l'impiego

[137] Fonte: elaborazione Corte conti su banca dati SICO su un campione di 389 enti.

8.5 Particolare attenzione, al riguardo, va posta con riferimento ai processi di stabilizzazione del personale precario, oggetto di riforma organica del settore con legge regionale n. 24 del 2010, e, da ultimo, con l'art. 4[138], del decreto legge n. 101 del 2013 convertito nella legge n.125 del 2013 e successive modificazioni ed integrazioni .

Di particolare interesse il comma 9 bis del citato art. 4, che per consentire i processi di stabilizzazione consente di derogare ai limiti previsti dall'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, limitatamente alla proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali compresi nel territorio delle stesse, ma *a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente individuate dalle medesime regioni attraverso misure di revisione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno*.

Viene fatta salva anche la deroga prevista dall'articolo 14, comma 24-ter, del decreto legge n. 78 del 2010, ma sempre nell'imprescindibile rispetto del patto di stabilità interno. In caso di sua violazione, per il 2014 è disapplicata la sanzione di cui all'art. 31, comma 26, lett. d), della legge n. 183 del 2011, e successive modificazioni.

Ai fini dell'eventuale avvio dei processi di stabilizzazione, gli enti territoriali delle regioni a statuto speciale calcolano il complesso delle spese per il personale al netto dell'eventuale contributo

[138] A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2016, al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato e, al contempo, ridurre il numero dei contratti a termine, le amministrazioni pubbliche possono bandire, nel rispetto del limite finanziario fissato dall'articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, a garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, nonché dei vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, procedure concorsuali, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale riservate esclusivamente a coloro che sono in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge n. 296 del 2006, e all'articolo 3, comma 90, della legge n. 244 del 2007, nonché a favore di coloro che alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto hanno maturato, negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici. Il personale non dirigenziale delle province, in possesso dei requisiti di cui al primo periodo, può partecipare ad una procedura selettiva di cui al presente comma indetta da un'amministrazione avente sede nel territorio provinciale, anche se non dipendente dall'amministrazione che emana il bando. Le procedure selettive di cui al presente comma possono essere avviate solo a valere sulle risorse assunzionali relative agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, anche complessivamente considerate, in misura non superiore al 50 per cento, in alternativa a quelle di cui all'articolo 35, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Le graduatorie definite in esito alle medesime procedure sono utilizzabili per assunzioni nel quadriennio 2013-2016 a valere sulle predette risorse. Le amministrazioni pubbliche che nella programmazione triennale del fabbisogno di personale riferita agli anni dal 2013 al 2016, prevedono di effettuare procedure concorsuali ai sensi dell'articolo 35, comma 3-bis, lettera a) del decreto legislativo n. 165 del 2001, o ai sensi del comma 6 del presente articolo, possono prorogare, nel rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia e, in particolare, dei limiti massimi della spesa annua per la stipula dei contratti a tempo determinato previsti dall'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, i contratti di lavoro a tempo determinato dei soggetti che hanno maturato, alla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto, almeno tre anni di servizio alle proprie dipendenze. La proroga può essere disposta, in relazione al proprio effettivo fabbisogno, alle risorse finanziarie disponibili e ai posti in dotazione organica vacanti, indicati nella programmazione triennale di cui al precedente periodo, fino al completamento delle procedure concorsuali e comunque non oltre il 31 dicembre 2016.

erogato dalle regioni[139] e verificano il rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 del 2006, e dell'articolo 76, commi 4 e 7, del decreto legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, tenendo conto di dati omogenei.

Per l'anno 2014, permanendo il fabbisogno organizzativo e le comprovate esigenze istituzionali volte ad assicurare i servizi già erogati, la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato, può essere disposta in deroga ai termini e vincoli di cui al comma 9[140].

Sul punto, l'art. 30 della legge regionale n. 5 del 2014, ha previsto, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, la possibilità di proroga sino al 31 dicembre 2016 dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato instaurati dai lavoratori di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2000 e di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 280 del 1997, come recepiti dall'articolo 4 della legge regionale n. 24 del 2000.

In deroga ai termini ed ai vincoli di cui al comma 9 dell'articolo 4 del decreto legge n. 101 del 2013, convertito dalla legge n. 125 del 2013, e nel rispetto di quanto previsto dal comma 9-bis e successive modifiche e integrazioni del citato articolo 4, la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato può essere disposta con decorrenza dal 1° gennaio 2014 e fino al 31 dicembre 2014, permanendo il fabbisogno organizzativo e le comprovate esigenze istituzionali volte ad assicurare i servizi già erogati.

Per le medesime finalità di cui al comma 3 è autorizzata, a far data dal 1° gennaio 2014 e fino al 31 dicembre 2016, la prosecuzione delle attività socialmente utili.

Per compensare gli squilibri finanziari delle autonomie locali derivanti dall'abrogazione di ogni forma di contribuzione in favore dei lavoratori appartenenti al regime transitorio dei lavori socialmente utili, è istituito, presso il Dipartimento regionale delle autonomie locali, un Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio da ripartire con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, determinato, per il triennio 2014-2016, in misura pari a 180.868 migliaia di euro per l'anno 2014 e 199.491 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

Nel delineato contesto, caratterizzato da una progressiva riduzione dei trasferimenti erariali e regionali, 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 - recentemente elevati a bene di rango costituzionale.

[139] Attribuite nei limiti dei risparmi di spesa realizzati a seguito dell'adozione delle misure di razionalizzazione e revisione della spesa di cui al primo periodo.
[140] Cfr., sul punto, Dipartimento della Funzione pubblica, circolare n. 5 del 21 novembre 2013.

La programmazione di tali spese, inoltre, non può prescindere da un'accurata analisi degli effettivi fabbisogni, in un'ottica di razionale ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, né da una valutazione di conformità rispetto alle prescrizioni legislative di riferimento.

Come confermato dalla stessa normativa statale di settore, l'inserimento stabile di lavoratori nei ruoli dell'ente non può prescindere, sotto il profilo attuativo, da procedure selettive tese ad accertare l'idoneità del personale reclutato rispetto alle funzioni da svolgere, in attuazione di valori costituzionali inderogabili e in aderenza ai consolidati orientamenti della Consulta in materia di selettività, trasparenza, accesso dall'esterno[141] .

Il necessario rispetto di tali principi esclude la possibilità di procedere a "trasformazioni" del precedente rapporto contrattuale precario, o ad automatismi di sorta.

Il patto di stabilità interno

8.6 Ai fini del concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nell'ambito degli impegni assunti dal Paese in sede comunitaria, primaria importanza riveste il patto di stabilità interno.

In tale ambito, un fondamentale ruolo d'intermediazione istituzionale può competere alla Regione, nel momento in cui trasferisce capacità di spesa dagli enti locali che in un dato esercizio ne hanno in eccesso e sono in grado di cedere spazi finanziari, peggiorando il proprio obiettivo, a quelli che ne sono carenti e che chiedono di acquisire spazi finanziari, migliorando il proprio obiettivo.

In questa prospettiva, si colloca la deliberazione n. 209 del 6 giugno 2013, con cui la Giunta regionale ha preso atto dell'accordo con Anci regionale e URPS, ai fini del patto regionale incentivato 2013[142].

La Regione Sicilia, infatti, ha beneficiato di un contributo, destinato alla riduzione del proprio debito, condizionato alla cessione di spazi finanziari da cedere agli enti locali del proprio territorio, il cui plafond complessivo nel 2013 è stato determinato in 231,05 milioni di euro (di cui 173,29 milioni per i comuni e i restanti 57,76 milioni per le Province)[143].

[141]Cfr., sotto svariati profili, Corte costituzionale, sentenze 13 aprile 2011 n. 127, 18 febbraio 2011 n. 52, 7 luglio 2010 n. 235, 24 giugno 2010 n. 225, 13 novembre 2009 n. 293, 2 luglio1997 n. 191. Cfr., inoltre, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, delibera n. 13/SSRR/PAR.

[142] Tale istituto è regolato dall'art. 1, comma 138, della legge n. 220 del 2010 e dall'art. 1, commi 122-125, della legge n. 228 del 2012, modificato dalla legge n. 64 del 2013.

[143] Cfr. Regione siciliana, Assessorato regionale Economia, circolare n. 10 del 26 luglio 2013.

L'acquisizione di tali spazi si è concretizzata in una riduzione del saldo obiettivo 2013 assegnato dal MEF, da impiegare per pagamenti in conto capitale, sia in competenza che in conto residui.

Con le Province regionali è stato successivamente siglato un ulteriore accordo, in data 29 ottobre 2013, ai fini del patto di stabilità regionalizzato di tipo verticale "ordinario" - nel cui ambito la Regione ha ceduto ulteriori spazi finanziari per 14,5 milioni di euro - nonché ai fini del patto orizzontale[144]. Entrambi tali accordi sono ad invarianza di saldi complessivi.

Tali soluzioni, che consentono agli enti in difficoltà di incrementare le proprie capacità di spesa attraverso l'acquisizione di spazi finanziari dalla Regione, finiscono per adattare le regole del patto di stabilità interno alle necessità di spesa delle singole realtà locali, attraverso meccanismi incentivanti che mirano al pieno utilizzo della capacità finanziaria degli enti.

Alla fine del 2013, sulla base dei dati – pur provvisori - del monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato, emergerebbe un saldo aggregato degli enti locali siciliani positivo, con una differenza tra il risultato netto e l'obiettivo programmatico annuale pari a +115,757 milioni di euro per i comuni e a +1,498 milioni di euro per le province regionali, a fronte di un saldo negativo nei 12 enti locali inottemperanti al Patto pari a 16,194 milioni di euro.

Patto di stabilità esercizio 2012

(Differenza tra saldo finanziario e obiettivo finale annuale)

Tab. 8 (importi in migliaia di euro)

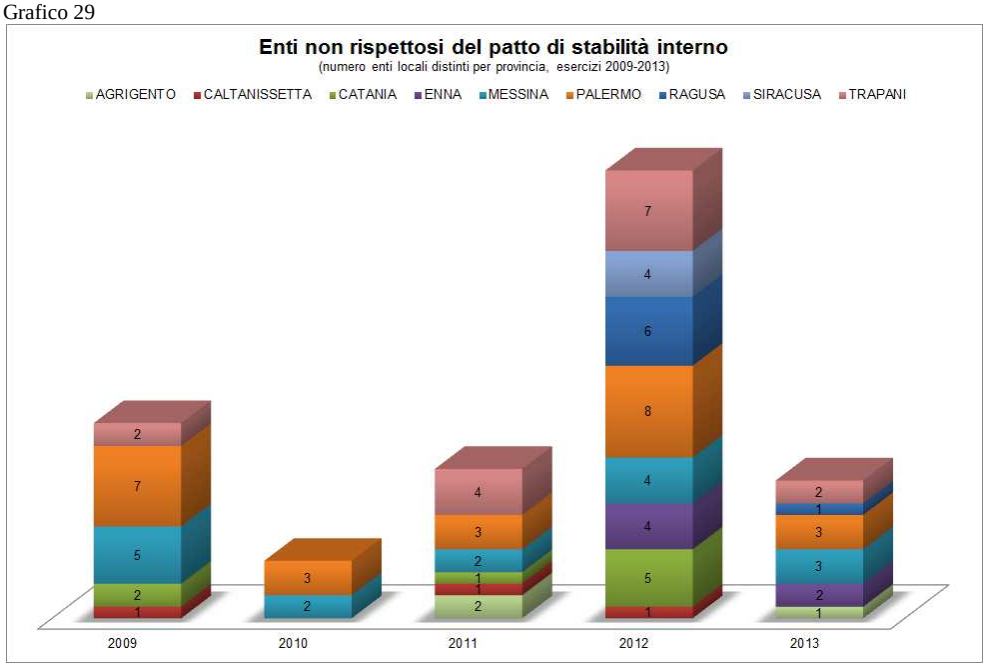
PROVINCIA DI MESSINA	-9.255
AGIRA	-789
ALCAMO	-1.634
BARRAFRANCA	-495
CAPACI	-635
CERDA	-329
GROTTE	-151
MONTELEPRE	-659
POZZALLO	-839
SAN FRATELLO	-1.011
SCALETTA ZANCLEA	-217
VALDERICE	-180

Fonte: Ministero dell'Interno

Il grafico seguente, redatto sulla base delle risultanze istruttorie - provvisorie - trasmesse dal Ministero Economia, Dipartimento del Tesoro, evidenzia la consistente flessione del numero di enti inottemperanti al patto, che, anche per via dei meccanismi anzidetti, passano tra il 2012 e il 2013 da 39 a 12.

[144] In tale ambito, è prevista la restituzione degli spazi finanziari (complessivamente euro 17.700.000) nella misura del 30% nel 2014 e del 70% nel 2015.

Grafico 29



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Interno

Tale numero, tuttavia, può risentire anche della sempre più frequente attuazione di prassi elusive, poste in essere principalmente attraverso anomale imputazioni contabili ai servizi per conto terzi[145], come peraltro sempre più frequentemente accertato dalla Sezione[146] che, attraverso complesse simulazioni ai pertinenti capitoli di bilancio, ha potuto accertare la rilevanza decisiva di tali indebite contabilizzazioni ai fini del rispetto solo formale del patto di stabilità interno[147].

Ulteriori prassi elusive del patto di stabilità interno sono state accertate dalla Sezione[148] con riferimento all'indebita postergazione ad annualità successive di debiti fuori bilancio già censiti, soprattutto in caso di evidente sproporzione tra gli importi delle passività e i margini – spesso risicati - con cui era stato formalmente rispettato il patto.

[145] In tale ambito, l'indebita estromissione di rilevanti partite contabili attraverso l'utilizzo dei servizi per conto terzi al di fuori dei casi tassativamente consentiti dal principio contabile n. 2.25 può avere refluenze sull'effettivo rispetto del patto in quanto le movimentazioni delle partite di giro non sono prese in considerazione dal legislatore ai fini dei saldi rilevanti per il patto di stabilità.

[146] Cfr., *ex multis*, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibere n. 105/2013/PRSP e n. 83/2013/PRSP, l'esito del controllo ha rivelato un disallineamento temporale tra accertamenti e impegni (con riferimento ai saldi di parte corrente) o tra incassi e pagamenti (con riferimento ai saldi in conto capitale) che, ove correttamente allocati ai pertinenti capitoli di bilancio, avrebbero condotto alla violazione del patto di stabilità interno.

[147] Le deliberazioni sono state trasmesse alla Procura regionale della Corte dei conti per l'attivazione della procedura sanzionatoria prevista dall'art. 20, comma 12, del decreto legge n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011.

[148] Tale norma ha introdotto una specifica fattispecie sanzionatoria, in caso di artificioso conseguimento degli obiettivi imposti dal patto di stabilità, nei confronti degli amministratori (fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita) e del responsabile del servizio economico-finanziario (fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali) che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto stesso, attraverso la *non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio,* ovvero, mediante "*altre forme elusive*".

[148] Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibere n. 21/2013/VSGF, n. 44/2013/PRSP, n. 105/2013/PSRP.

Da ultimo, possibili finalità elusive sono state rinvenute nei casi di evidente sovrastima degli accertamenti correnti[149], che ha finito per migliorare indebitamente a vantaggio dell'ente i saldi rilevanti per il patto[150].

[149] Tale sovrastima è desumibile a livello aggregato dalla comparazione sia con i corrispondenti indici gestionali nazionali e regionali, sia con gli importi effettivamente riscossi.
[150] Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibere n. 21/2013/VSGF e n. 44/2013/PRSP.