



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE
PER LA REGIONE SICILIANA

RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA
ESERCIZIO FINANZIARIO 2013

RELAZIONE ORALE PER L'UDIENZA DI PARIFICAZIONE

Palermo, 3 luglio 2014

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 al fine di 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 n. 174 del 2012, convertito in legge n. 213 dello stesso anno, 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 determinante 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 n. 243 del 2012 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 della legge statale 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 ha in effetti 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 n. 259 del 1958 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 è 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.

Il rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2013

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, poi, 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 alla fine dell'anno 2013 si sono manifestati 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 ulteriormente 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 n.10 del 2013, 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 n.13 del 2013, 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.

A differenza del criterio utilizzato per le precedenti annualità, il rendiconto 2013 ha esposto le entrate, al "lordo" delle somme trattenute dallo Stato per accantonamenti tributari e riserve erariali, in misura pari a 819 milioni 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, peraltro, 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.

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 n. 9 del 2013, cui hanno fatto seguito i relativi atti

deliberativi e le direttive del Governo con l'obiettivo principale di ridurre e razionalizzare la spesa regionale, hanno inciso in qualche misura sulla 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%).

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 indica un avanzo da impiegare pari a 1.150 milioni di euro, registrando un significativo miglioramento rispetto all'anno precedente (che evidenziava il segno negativo per 2.994 milioni) e alle stesse previsioni iniziali. Anche il dato concernente il ricorso al mercato pone in evidenza, in termini di competenza, un rilevante "recupero" rispetto all'omologo risultato dell'esercizio 2012, registrando un segno positivo di 903 milioni, contro il risultato negativo della precedente annualità (3.155).

Il saldo tra entrate e spese correnti (il c.d. risparmio pubblico), invece, espone un valore negativo di 248 milioni di euro, anche se più contenuto rispetto al risultato dell'esercizio precedente, che riportava un esito negativo di 1.099 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, tale miglioramento dei dati 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 n.228 del 2012, ha disposto, per l'anno 2013, un contributo aggiuntivo, che si è tradotto nell'accantonamento di entrate tributarie per complessivi 819 milioni di euro (639 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.

In argomento, questa Corte ritiene di dover richiamare l'attenzione dell'Amministrazione regionale sui più rigorosi limiti all'esposizione debitoria introdotti dalla legge costituzionale n.1 del 2012, 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 n. 243 del 2012. 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, peraltro, le partite contabili non ancora formalmente riconosciute e, come tali, non esposte in bilancio.

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 n. 21 del 2003 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. L'avanzo dei fondi non regionali ha registrato, infatti, l'ammontare di 8.912 milioni di euro (+1.666) 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 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 n.13 del 2013, 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 al fine di ottenere la riduzione della spesa corrente, deve tuttavia 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 ripermimetrazione 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, influenzando sul risultato di amministrazione per gli effetti di copertura non idonea al volume della spesa così alimentato.

Il conto generale del patrimonio

Il conto generale del patrimonio per l'esercizio 2013 si è chiuso con un valore netto di 2.255 milioni di euro e con un miglioramento rispetto ai 708 milioni del precedente esercizio.

Le attività finanziarie a breve termine, in linea con i dati degli esercizi trascorsi, rappresentano la parte preponderante (93,4%) della consistenza delle “*somme rimaste da riscuotere*” per un importo di 14.570 milioni di euro.

Le attività finanziarie a medio-lungo termine hanno registrato un incremento complessivo del 2,8 per cento. Il sottoconto “*crediti*” registra l'incremento del 3,1 per cento circa, interamente ascrivibile all'aumento dei “*fondi presso enti ed altri crediti*” per il 3,2 per cento. La variazione è imputabile essenzialmente alla liquidazione del fondo costituito presso la *Royal Bank of Scotland* e alla contestuale ricostituzione di un *sinking fund* finalizzato al rimborso in unica soluzione del prestito *bullet* denominato “*Bond Pirandello*”.

Le partecipazioni azionarie registrano, nell'esercizio 2013, variazioni in aumento pari a 1,5 punti percentuali, in quanto 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, e ha acquisito le quote azionarie della Società degli Interporti siciliani S.p.a. e della Airstar S.p.a.

Va ancora evidenziato che, per l'iscrizione dei valori delle partecipazioni azionarie, il criterio contabile seguito dall'Amministrazione regionale è ancorato al capitale sociale nominale.

Al riguardo, la Corte rileva che tale modalità di contabilizzazione delle partecipazioni non ne consente la rappresentazione patrimoniale reale che, al contrario, emergerebbe utilizzando il metodo del patrimonio netto, risultante dall'ultimo bilancio approvato della società partecipata, peraltro espressamente previsto dal decreto interministeriale del 18 aprile 2002. Tale criterio, infatti, rende possibile l'imputazione patrimoniale della variazione di valore della partecipazione azionaria secondo l'andamento positivo o negativo, come sovente rilevabile, dei risultati conseguiti annualmente dalla società.

Dall'esame dei dati concernenti l'andamento delle attività non finanziarie emerge che la consistenza dei beni patrimoniali è aumentata di 1,9 per cento, per effetto dell'incremento del valore dei "*Beni considerati immobili ai fini inventariali*" (+7,5%), di quelli mobili (+7,8%) e degli immobili (+0,1%).

Osservando l'andamento complessivo dell'ultimo quinquennio, anche per l'esercizio concluso la consistenza finale del patrimonio immobiliare è stata oggetto di valutazione in base ai valori cristallizzati sui dati degli anni precedenti, in quanto le Ragionerie territoriali – ad eccezione di Catania e Ragusa – non hanno reso gli appositi *prospetti riassuntivi delle variazioni*, nei termini utili indicati dalla Ragioneria generale. Emerge, dunque, che, alle diverse acquisizioni o alienazioni già realizzatesi in esercizi precedenti o in quello in corso, non corrispondono operazioni di registrazione contabile delle variazioni all'interno del conto del patrimonio.

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 S.p.a., è venuta meno la convenzione tra l'Amministrazione regionale e l'Agenzia del Demanio per la gestione del patrimonio immobiliare, in base alla quale quest'ultima svolgeva le operazioni di compilazione delle scritture contabili obbligatorie. Le citate operazioni di natura contabile, in passato curate dall'Agenzia del Demanio, non vengono attualmente svolte, non rientrando nelle attuali funzioni della Sicilia Patrimonio Immobiliare S.p.a.

Per la parte concernente i beni considerati immobili agli effetti inventariali, la Corte segnala il persistere di un disallineamento temporale delle variazioni contabili in aumento relativamente alle "*sopravvenienze*", in conseguenza del fatto 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.

Il decremento delle passività patrimoniali è essenzialmente riconducibile alla contrazione di quelle finanziarie di breve termine nella misura del 21,5 per cento, per effetto della significativa riduzione dei "*Residui passivi di bilancio*" per il 23,4 per cento, essenzialmente in conto capitale (-36,3%).

La consistenza finale delle passività a medio e lungo termine registra, al 31 dicembre 2013, un incremento del 7,4 per cento, 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”.

Il ciclo del bilancio

Il Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) per gli anni 2013-2017 è stato approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 502 del 28 dicembre 2012 e, successivamente, dall’Assemblea regionale con ordine del giorno n. 10 del 6 febbraio 2013.

Va rilevato che la precedente Giunta aveva presentato, con delibera n. 263 del 27 luglio 2012, un Documento non sottoposto al vaglio dell’Assemblea. L’elaborazione di un nuovo Documento è stato ritenuto indispensabile per consentire l’aggiornamento del quadro economico, come anche, sul piano politico, per permettere l’adeguamento agli indirizzi espressi dalla nuova Giunta.

Il confronto sulle previsioni di crescita fa emergere il sensibile peggioramento delle stime contenute nell’ultimo documento, rispetto a quelle elaborate nel DPEF approvato nell’esercizio precedente, nonché a quelle esposte dalla precedente Giunta regionale. Tale peggioramento si riscontra anche analizzando i valori dei principali saldi di finanza pubblica.

Le valutazioni espresse sulle previsioni di crescita appaiono attendibili, mentre quelle concernenti le previsioni sull’andamento tendenziale non contengono elementi sufficienti a verificare la correttezza delle stime compiute.

Va osservato, inoltre, che nel Documento in questione è stata omessa la considerazione di alcune voci di significativa rilevanza, quali le spese della formazione, dei forestali, del personale precario e del settore dei trasporti.

La formulazione dei saldi programmatici in termini di incidenza percentuale sul prodotto interno lordo, piuttosto che in valore assoluto, non risulta giustificata, così come gli obiettivi e le linee strategiche, in quanto contraddistinti da un’eccessiva genericità mentre, di contro, le stime di miglioramento sembrano alimentate da previsioni ottimistiche.

Come già evidenziato in passato dalla Corte, il DPEF non rispetta le scadenze temporali fissate, né sono stati modificati in via legislativa i termini imposti al fine di renderli omogenei a quelli determinati dal legislatore statale.

Il disegno di legge del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e pluriennale 2013-2015, deliberato dalla Giunta regionale con atto n. 503 del 28 dicembre 2012, è stato, successivamente, approvato dall'Assemblea il 1 maggio 2013, dopo la presentazione di due note di variazioni (disegni di legge n.68 bis e 68 ter).

Deve rilevarsi, tuttavia, che il mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione del bilancio preventivo ha reso necessario il ricorso all'esercizio provvisorio, con la conseguente gestione della spesa per dodicesimi, in assenza della prescritta funzione autorizzatoria.

Inoltre, va evidenziato che il ricorso a note di variazione, modificando il disegno di legge di bilancio, finiscono per non rispettare la condizione posta dal legislatore di riservare in via esclusiva alla legge di stabilità la funzione di attuare modifiche di carattere sostanziale alle norme concernenti le entrate e le spese.

Il disegno di legge di stabilità regionale, deliberato dalla Giunta con atto n. 504 del 28 dicembre 2012, è stato, successivamente, approvato dall'Assemblea in data 1 maggio 2013 con legge 15 maggio 2013, n. 9.

Nello stesso si prevedeva una serie di misure volte ad incrementare le entrate e a favorire il contenimento delle spese che si traducevano in maggiori risorse per 231 milioni di euro, accompagnate, però, da maggiori oneri in misura uguale a 259 milioni, con un saldo negativo pari a 28 milioni. Il testo della legge approvata individua maggiori risorse per 2.014 milioni di euro e maggiori oneri per 2.360 milioni di euro, modificando l'originaria previsione contenuta nel disegno di legge di stabilità.

Gli effetti conseguenti a queste modifiche hanno determinato i propri riflessi sui risultati differenziali e, in particolare, il saldo netto da impiegare, previsto nel disegno di legge di stabilità in 204 milioni di euro, ne è risultato modificato assumendo un valore negativo pari a 113 milioni di euro.

La legge di stabilità ha previsto l'incremento delle entrate correnti del 5,2 per cento e quello più consistente delle spese correnti pari al 15,6 per cento, in contrasto con i propositi di contenimento di queste ultime manifestato dall'Amministrazione già dal suo insediamento.

I saldi finanziari segnalano un evidente peggioramento nel passaggio dal disegno di legge a legislazione vigente all'approvazione della legge di stabilità e determinano la necessità di un ricorso al mercato per 373 milioni di euro.

I dati appena esposti confermano le criticità evidenziate nell'analisi dei documenti contabili degli esercizi precedenti, che, peraltro, hanno formato oggetto delle censure rilevate dal Commissario dello Stato nell'atto di impugnazione proposto innanzi alla Corte costituzionale.

Va ulteriormente rilevato che la legge di stabilità non si è limitata a modificare la legislazione di spesa, ma ha attuato un intervento ben più incisivo, arrivando a riformulare alcuni capitoli di spesa, senza predisporre le previste coperture finanziarie. Ciò ha determinato la necessità del ricorso all'indebitamento che, in assenza di una chiara distinzione tra gli interventi di spesa corrente e quelli in conto capitale, presenta dubbi circa dell'eventuale violazione del divieto posto dall'articolo 119 della Costituzione.

Infine, la Corte osserva come, ai fini della determinazione dei saldi e dei valori espressi nel prospetto allegato alla legge, non siano state escluse dal computo tutte le disposizioni oggetto dell'impugnazione del Commissario dello Stato che, pertanto, finiscono per influenzare i riepiloghi finali indicati.

Il disegno di legge di assestamento è stato esitato dalla Giunta il 28 giugno 2013 ed è stato definitivamente approvato dall'Assemblea regionale con 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.

Con la manovra di assestamento, l'avanzo finanziario presunto di 8.000 milioni di euro, relativamente ai fondi vincolati non regionali, è stato accertato in misura corrispondente a 7.246 milioni di euro, rendendo così necessario l'intervento per la quota differenziale di 754 milioni di euro, mediante una variazione del fondo per la riassegnazione dei residui passivi.

Il disavanzo finanziario presunto di 1.000 milioni di euro, a conclusione della gestione, risultava quantificato in misura inferiore (914 milioni di euro), talché la quota di ripiano, imputata all'esercizio 2013, veniva rideterminata in 227 milioni.

La manovra di assestamento è stata formulata, altresì, in considerazione dei rilievi espressi dalle Sezioni Riunite nel giudizio di parificazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2012, provvedendo ad assicurare la dotazione del fondo destinato a fronteggiare l'inesigibilità dei residui attivi.

L'analisi seppure sommaria dei documenti contabili relativi all'esercizio finanziario 2014 consente, poi, di rinvenire criticità già riscontrate nei precedenti esercizi finanziari, in quanto la sequenza temporale ed il nesso funzionale, che devono correlare i documenti

contabili rientranti nel ciclo del bilancio, non appaiono, ancora una volta, rispettare le condizioni stabilite dal legislatore.

Deve inoltre essere evidenziato, come anche per l'esercizio in corso, la legge di stabilità è stata oggetto di impugnazione da parte del Commissario dello Stato, che ha prospettato numerose censure di costituzionalità con riferimento a diverse norme contenute nel testo della legge in questione, le cui previsioni di spesa sono state ritenute non conformi al precetto costituzionale della necessaria copertura finanziaria (art. 81, comma 4). L'atto di impugnazione proposto conferma, nella sostanza, i rilievi critici già espressi da queste Sezioni Riunite nel precedente giudizio di parifica per la parte relativa alle dotazioni dei fondi posti a presidio del rischio dell'inesigibilità dei residui attivi e pone l'accento sui mancati interventi di riduzione della spesa corrente.

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

Il prospetto riepilogativo allegato alla legge presenta incongruenze con i dati indicati nelle rispettive norme od omissioni rispetto al contenuto della relazione tecnica, contribuendo così a determinare una situazione di incertezza anche sulla specifica quantificazione della spesa.

Va sottolineato che, con riferimento a tutte le disposizioni impugnate dal Commissario dello Stato, pur essendo le predette norme stralciate dal testo della legge definitivamente promulgata, i relativi effetti finanziari sono stati, tuttavia, considerati nel prospetto riepilogativo, venendo così ad incidere in modo determinante sull'attendibilità dei dati ivi indicati.

In conclusione, la Corte ritiene di dover ribadire la necessità di una modifica strutturale alle norme di contabilità regionale, in conformità ai rigidi precetti costituzionali in materia di equilibri di bilancio e alle regole del coordinamento dettate dal legislatore statale al fine di consentire il reale e costante monitoraggio dei principali saldi di finanza pubblica.

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.

La gestione delle entrate

Le previsioni iniziali di entrata per l'esercizio 2013 risultanti dal bilancio di previsione 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.

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 alle entrate finali.

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 rimosse nel 2013 è pari 15.514 milioni di euro, con un incremento del 17,2 per cento rispetto al 2012, che aveva registrato riscossioni per un totale di 13.228 milioni.

Complessivamente, i dati degli accertamenti relativi 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.

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. Tuttavia, i suddetti dati non riflettono l'andamento effettivo del gettito, in quanto necessitano di alcuni correttivi riferiti alla differente contabilizzazione delle entrate tributarie nei due esercizi 2012 e 2013.

Infatti, 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, già stigmatizzata da queste Sezioni riunite in sede di relazione sul rendiconto generale dello scorso anno.

Nell'esercizio 2012, per effetto di numerose disposizioni legislative, era stato previsto un maggior concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica, operato attraverso riserve ed accantonamenti, imputati al gettito complessivo delle entrate tributarie, per complessivi 914 milioni di euro. 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. 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: ciò in forza della legge regionale n. 9 del 2013 che 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, la norma citata ha consentito di imputare alle assegnazioni in conto capitale del Fondo per lo sviluppo e la coesione una quota cospicua degli oneri per concorso alla finanza pubblica, con effetto neutro sui vincoli del patto di stabilità e 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.

L'entità del concorso alla finanza pubblica risulta contabilizzata nel rendiconto generale dell'esercizio 2013 per l'importo di euro 306 milioni a valere sui fondi regionali (capitolo 219213) e per quello di euro 513 milioni, 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.

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".

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 sul totale delle entrate tributarie ed, in particolare, con riferimento alle quattro categorie del Titolo I, sulle quali è stato applicato dalla Struttura di gestione il "prelievo" per gli accantonamenti tributari, ovvero le "*Imposte erariali sul patrimonio e sul reddito*", le "*Tasse e imposte erariali sugli affari*", le "*Imposte su consumi e dogane*" e gli "*Altri tributi propri*", per riportare il totale delle entrate "al lordo" e così poter comparare valori omogenei con quelli esposti nel rendiconto 2013.

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 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 del gettito tributario che assicura più del sessanta per cento 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, 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, ancorché di appena 0,6 per cento rispetto all'esercizio 2012, in relazione all'andamento positivo delle imposte dirette (+1,4 %) e a quello negativo delle imposte indirette (-2,2%).

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.

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, ancorché 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 si segnala l'esiguità dei versamenti per 50,8 milioni di euro per l'attuazione del P.A.R FAS 2007-2013, a fronte di minori accertamenti per 1.162 milioni di euro.

Infine, per l'attuazione del P.O Fondo Sociale Europeo 2007-2013 (capitolo 4712), si registrano accertamenti per 320,4 milioni di euro e nessuna riscossione sulla gestione di competenza, mentre risultano riscossioni solo in conto residui, analogamente agli 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).

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.

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 incompressibili; 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 Fondo Sanitario Nazionale e, conseguentemente, assorbiti dalla correlativa spesa.

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 hanno consentito di recuperare a tassazione, ai fini delle Imposte dirette, materia imponibile per oltre 1 miliardo di euro ed IVA dovuta all’Erario per 197 milioni, tutte attività che stanno alla base dei maggiori accertamenti d’imposta la cui gestione, poi, è affidata all’Agenzia delle entrate; gli uffici finanziari hanno formalmente accertato imposte non versate per 1.163 milioni di euro, anche a seguito di controlli mirati nei confronti di determinate categorie di contribuenti, indirizzati sempre più verso soggetti in relazione ai quali sono presenti indicatori di criticità, al fine ad accrescere l’efficienza complessiva dell’attività di verifica fiscale.

Nell’esercizio 2013, il carico dei ruoli tributari di spettanza regionale affidato all’Agente della riscossione, che è individuato nella società *in house* della Regione denominata “Riscossione Sicilia S.p.a.”, è risultato pari a 3.756 milioni di euro, con un incremento del 12,9 per cento rispetto ai 3.325 milioni dell’esercizio precedente, 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 del 2012.

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. ammontano a complessivi 376,7 milioni di euro, con un incremento (0,8 %) rispetto ai 373,6 milioni di euro dell’esercizio 2012.

Nell’esercizio 2013 l’incidenza delle riscossioni effettuate afferenti i ruoli regionali, pari a 214,6 milioni di euro, si attesta al 5,7 per cento rispetto al carico 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, 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, complessivamente, ha trattenuto aggi sul totale delle somme riscosse pari 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.

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.

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.

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, aggravati dalla debolezza del tessuto economico sul quale incidono le procedure esattive dei crediti: da una parte, le disposizioni normative finalizzate ad agevolare i contribuenti in 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.

A seguito dell'azzeramento del capitale sociale di "Riscossione Sicilia S.p.a." per la copertura delle perdite, la Regione ha provveduto alla ricapitalizzazione per 10.400 milioni, corrispondenti ad una partecipazione del 99,88, mentre ad Equitalia S.p.a. residua una partecipazione pari a 0,12 per cento. Nel 2014, infine, ha disposto a favore di "Riscossione Sicilia s.p.a." l'erogazione a titolo di acconto, di complessivi 40 milioni di euro, in attesa dell'emanazione dei decreti ministeriali attuativi della riforma sulla remunerazione dei concessionari della riscossione.

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 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.

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 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 poi dall'istituto finanziatore. Nel corso del 2014, l'Amministrazione ha provveduto ad effettuare l'eliminazione dalle scritture contabili di residui attivi per complessivi 1.066 milioni di euro, di cui 1.046 in conto capitale e 19,9 di parte corrente.

L'elevato ammontare di tali poste, anche nel consuntivo del 2013, si riferisce a valori la cui formazione è antecedente all'anno 2001 in quanto il legislatore regionale, 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.

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, destinato a fronteggiare

la cancellazione per inesigibilità di crediti erariali. 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, nonché nel corso del 2012, in relazione all’azzeramento della dotazione finanziaria del capitolo 215713 operato in sede di assestamento del bilancio per l’esercizio finanziario 2012.

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”.

La Corte ritiene di dover sottolineare, come già evidenziato nella precedente relazione, che un’ulteriore novità normativa contribuisce ad aggravare, nel 2013, il quadro innanzi delineato: infatti, l’articolo 1, comma 527, della legge n. 228 del 2012, 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.

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, ha comunicato che i crediti erariali inferiori a 2000 euro (comma 527) ammontano a complessivi 740.296.389 euro per i ruoli erariali e a 9.288.904 euro per i ruoli regionali;

i crediti erariali superiori a 2000 euro (comma 528) ammontano, invece, a complessivi 2.575.627.529 euro.

Tuttavia, allo stato attuale, ancorchè non si possa procedere alla concreta eliminazione dalle scritture contabili delle partite creditorie inferiori a duemila euro (in quanto non risulta emanato il decreto attuativo del Ministero dell'economia) 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 rendiconto dell'esercizio 2013 espone le seguenti dotazioni finanziarie con imputazione ai "fondi" destinati alla copertura della cancellazione dei residui attivi:

il capitolo 215713, relativo al "*Fondo corrispondente alla quota non utilizzabile del maggior avanzo accertato*", risulta iscritto "per memoria", con stanziamento pari a 0,00;

il capitolo 215727, relativo al "*Fondo destinato a fronteggiare gli effetti finanziari sui saldi di bilancio conseguenti all'eliminazione dei residui attivi cui non corrispondono crediti da riscuotere*" reca una dotazione finanziaria pari a 123.171.899,02 che, al 31 dicembre 2013, ha costituito "economia" di bilancio;

il capitolo 215732, relativo al "*Fondo non utilizzabile destinato alla salvaguardia degli equilibri di bilancio*" reca una dotazione finanziaria di 110.000.000,00 che al 31 dicembre 2013, analogamente, ha costituito "economia" di bilancio.

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 e 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 vincolato e 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 n. 95 del 2012. 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., 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, 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, offrivà 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.

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 2014, al capitolo 215727 attualmente risulta una dotazione finanziaria complessiva di competenza pari a 99,5 milioni di euro.

Il capitolo 215732, nell’esercizio 2014 risulta iscritto “per memoria” ed è, pertanto, privo di stanziamento.

La recente legge regionale n. 13 del 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.

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 n.118 del 2011 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. 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.

La gestione delle spese

Lo stato di previsione della spesa risultante dal bilancio approvato con legge regionale n. 10 del 2013, presenta uno stanziamento di 25.905 milioni di euro che, a seguito delle variazioni apportate con provvedimenti amministrativi e con la successiva manovra di assestamento, operata con la legge regionale n. 13 del 2013, per effetto di scostamenti pari a 3.753 milioni di euro, ha subito un incremento del 12,6 per cento, attestandosi a 29.658 milioni di euro, con un incremento complessivo pari a 11,2 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Lo stanziamento iniziale della spesa disaggregato per Titoli mette in evidenza, rispetto al 2012, un incremento (+5,5%) per le spese correnti, una significativa riduzione (-14%) per quelle in conto capitale e un aumento (+15,2%) per il rimborso prestiti.

Lo stanziamento definitivo, rispetto ai dati dell'esercizio precedente, mette in evidenza un significativo aumento (+13%) per le spese correnti, mentre registra per quelle in conto capitale un incremento (+9,5%) rispetto al 2012 ma un cospicuo decremento (-28%) rispetto al dato del 2011.

Nel 2013 gli impegni ammontano complessivamente a 18.448 milioni di euro, con una lieve diminuzione dello 0,5 per cento rispetto all'esercizio precedente: tuttavia l'andamento degli impegni di parte corrente registra un aumento del 6,3 per cento, mentre quelli di conto capitale presentano una forte contrazione (-38,1%), a fronte di un andamento di segno opposto delle spese per rimborso prestiti, incrementate del 17,1 per cento. Analoga tendenza si registra con riferimento ai pagamenti.

L'analisi dei dati 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.

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 stanziare, 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.

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.

La legislazione di spesa ed i mezzi di copertura

Circa la legislazione di spesa ed i mezzi di copertura, per i profili generali, si osserva che in questa sede di referto può trovare una prima applicazione, l'adempimento previsto dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, circa la trasmissione da parte della Corte dei conti alle assemblee regionali di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle relative tecniche di quantificazione degli oneri.

Questo adempimento, ha ricevuto il vaglio favorevole della Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di affermare di recente che il controllo introdotto trova fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa.

Sotto altro profilo, occorre osservare che la legge di contabilità e finanza pubblica, n.196 del dicembre 2009, 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, individuando, altresì, le tassative modalità di copertura.

La legislazione regionale vigente prevedeva 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;

La medesima normativa stabilisce pure che i disegni di legge di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, siano corredati da una relazione tecnica predisposta dall'Amministrazione competente.

Tale disciplina normativa trova diretta applicazione con la circolare n.3 in data 11 aprile 2000 dell'Assessorato dell'economia, che contiene indicazioni esplicative per la descrizione e la quantificazione degli oneri e della copertura finanziaria, compendiate in allegate schede-tipo da utilizzarsi obbligatoriamente per la valutazione economico finanziaria dell'iniziativa legislativa proposta.

Queste Sezioni riunite, ritenendo di estrema rilevanza l'adempimento di siffatte prescrizioni, 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.

Per i disegni di legge di iniziativa governativa recanti nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate, nell'art. 67 *ter* del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale, si dispone 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 improponibili anche gli emendamenti (sempre di iniziativa governativa) che comportino nuove o maggiori spese, ovvero diminuzione di entrate, non corredati della relazione.

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 dell'estensione anche ai disegni di legge ed agli emendamenti di iniziativa parlamentare, rispetto ai quali sussistono le medesime necessità di tutela degli equilibri finanziari.

L'importanza di una corretta applicazione dei 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 nel senso di un più rigoroso onere dimostrativo della copertura della spesa.

Nel 2013 sono state approvate - comprendendo anche la legge di stabilità - dieci leggi di spesa 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 2013, che invece è di iniziativa parlamentare e sono riferibili - in maniera pressoché totale - alla categoria della spesa di parte corrente, essendo prevalentemente destinate a misure che riguardano l'occupazione, la proroga di rapporti di lavoro preesistenti.

Complessivamente, considerando gli importi imputati ad altri esercizi, le leggi di spesa considerate hanno posto a carico dell'esercizio di competenza 2013 oneri ammontanti a 249 milioni di euro; per contro, 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. L'importo di 249 milioni di euro è comprensivo anche degli oneri quantificati nelle leggi regionali n.1 e n.4 del 2013 per 131,4 milioni di euro. 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 e con il quale 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.

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.

Il ridimensionamento delle risorse a disposizione ha evidenziato le difficoltà per la realizzazione di un modello programmatico concernente obiettivi di breve e medio termine.

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.

Per altro verso, la Corte esprime forti perplessità rispetto alle leggi di spesa approvate dopo la legge di bilancio, 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.

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.

Il Patto di stabilità interno

I dati emersi dall’analisi del rendiconto generale della Regione siciliana per l’esercizio finanziario 2013 evidenziano il rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di stabilità, così come fissati nell’intesa con il Ministero dell’economia e delle finanze.

Il risultato conseguito dalla Regione nel 2013, infatti, al netto delle spese non ricomprese ai fini del patto, 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, e della quota obiettivo annuale attribuito agli enti locali, di cui all’articolo 1, comma 138, della legge n. 220 del 2010, come modificato dalla legge di stabilità 2014, si attesta su livelli inferiori a quelli dell’obiettivo di competenza eurocompatibile concordato (5.643 milioni di euro a fronte dei 5.956 previsti). Stessa analisi va fatta per il raggiungimento dell’obiettivo in termini di competenza finanziaria (5.952 milioni di euro a fronte dei 5.956 preventivati).

L'accordo raggiunto tra il Ministero e la Regione per l'anno 2013 è valido anche per i successivi anni dal 2014 al 2017. La circostanza assume particolare rilevanza per la possibilità offerta alla Regione di pianificare per tempo tutta la propria attività finanziaria.

La politica sanitaria

La spesa sanitaria del 2013, aggregata per funzioni obiettivo ed al netto dell'importo di 2.179 milioni di euro di cui al capitolo 215217, risulta pari a 8.893 milioni, con un diminuzione di 495 milioni rispetto all'omologo dato 2012; la stessa assorbe, in termini di impegni, il 54,66 per cento dell'intera spesa della Regione, pari a 16.270 milioni.

Nell'esercizio 2013 il fabbisogno del settore sanitario è risultato superiore rispetto agli stanziamenti del bilancio ed analoga situazione si profila anche in relazione al corrente esercizio. La sottodotazione dei capitoli destinati al finanziamento della spesa sanitaria, stimata dal Tavolo di verifica in 97,796 milioni di euro, produce una situazione di estrema gravità, alimentata ulteriormente dalla recente manovra correttiva attuata con la legge regionale n. 13 del 2014, che dispone la destinazione a finalità extrasanitarie (spese del settore forestale e fondo perequativo comunale) di parte del risparmio di spesa conseguente all'accertamento del risultato di gestione del servizio sanitario regionale per l'anno 2013, nella misura di 100 milioni. L'operazione, sia pure subordinata alla verifica del risultato di gestione per l'anno 2013 da parte dei competenti Tavoli ministeriali, presenta elementi di incoerenza con le valutazioni già espresse da questi ultimi nell'ultima verifica effettuata, laddove si era disposta la destinazione di tale importo proprio a coprire il disallineamento tra la maggiore spesa sanitaria degli esercizi 2013 e 2014 ed i minori stanziamenti di bilancio.

Né, a coprire tali disallineamenti, appare risolutiva l'utilizzazione, disposta con due decreti del Ragioniere generale della Regione del 16 e 24 giugno scorsi (numeri 1795 e 1909), dell'importo, pari a circa 189 milioni di euro, corrispondente ai maggiori gettiti accertabili nel solo esercizio 2014 per effetto della modifica del sistema di contabilizzazione delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP e dell'addizionale IRPEF (art. 20 del titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011). Ciò in quanto la destinazione ad effettive necessità di spesa di un accertamento non prodotto da un reale aumento del gettito, ma solo da una modifica dei criteri di contabilizzazione, presenta elementi di

incoerenza con i principi di veridicità del bilancio e di prevalenza della sostanza sulla forma.

Il problema della copertura della maggiore spesa sanitaria del 2013, si coniuga con l'ulteriore criticità della sostanziale destinazione delle risorse fiscali aggiuntive, attivate per il riequilibrio sanitario, ad interventi a favore di altri fabbisogni regionali. Tale facoltà, concessa con il decreto legge n. 120 del 2013, oltre a far perdere al sistema trasparenza, disattende, nei fatti, “quella parte del Patto che era stata sottoscritta dalle amministrazioni con gli elettori: uno sforzo fiscale richiesto per il riequilibrio sanitario” (cfr. Sezioni riunite della Corte dei Conti, “Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica”).

Le superiori osservazioni trovano viepiù conferma nel comportamento - valutato in sede di verifica ministeriale di “non leale collaborazione” - della Regione siciliana che, con riferimento ai *deficit* accertati per il periodo 2006-2011, ha disposto coperture minori rispetto a quelle applicate dai Tavoli, con un disallineamento pari a 996 milioni circa, e conseguente necessaria rideterminazione, in riduzione, dei risultati di esercizio finora certificati.

Sotto il versante dell'analisi economica, le forti tensioni di cassa del bilancio regionale - cui sono sostanzialmente riconducibili tutte le problematiche innanzi esaminate - non hanno impedito alla Regione di raggiungere, anche per il 2014, un risultato di esercizio che - sulla base degli ultimi dati comunicati dall'Assessorato - presenta un avanzo di circa 14,5 milioni. Occorre tuttavia mantenere alta l'attenzione sulla permanenza di numerose situazioni di *deficit* strutturale, considerato che le perdite effettive superano quelle negoziate e che, delle 18 aziende che operano nel settore sanitario, ben 14 chiudono con un risultato negativo e, su queste ultime, 10 realizzano anche un peggioramento rispetto alla negoziazione.

Queste Sezioni riunite rilevano come la prassi dei trasferimenti regionali a fine esercizio, al fine di riportare in equilibrio alcune gestioni aziendali, non dia adeguata evidenza ai risultati effettivamente raggiunti, rendendo, peraltro, opaca la comprensione dei meccanismi in base ai quali i fondi regionali vengono ripartiti tra le diverse aziende.

Il complesso dei costi operativi (interni ed esterni) risulta in linea con le previsioni di cui al Programma operativo di consolidamento e sviluppo per gli anni 2013-2015 (POCS), recentemente approvato con decreto assessoriale 678 del 23 aprile 2014, ma ancora oggetto del definitivo vaglio ministeriale.

La spesa per il personale diminuisce di 14,3 milioni circa rispetto all'omologo dato del 2012 (-0,5%), ma, nella quasi totalità delle aziende, non risulta rispettato, neppure per il 2013, il limite di spesa in materia di costo per il personale a tempo determinato, con uno scostamento dal tetto previsto dalla legge pari a ben 109, 8 milioni (art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010).

Con riferimento invece alle assunzioni a tempo indeterminato, si ribadiscono le perplessità già espresse da questa Corte, con la deliberazione n. 372 del 9 dicembre 2013, in ordine al reclutamento di personale (dirigenti medici nonché professionali del comparto) disposto dall'Assessorato con direttiva del giugno 2013.

La spesa farmaceutica si riduce di circa 15 milioni rispetto al 2012 e, sulla base dei dati resi disponibili dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), la Sicilia risulta, per la farmaceutica ospedaliera, tra le poche Regioni a rispettare il tetto previsto dalla vigente normativa; rimane invece, insieme alla Sardegna, tra le due Regioni italiane con la maggiore incidenza sul fondo sanitario regionale della spesa farmaceutica territoriale (pari al 13% rispetto al tetto dell'11,35%).

Quanto alle problematiche relative ai costi per l'acquisto di beni e servizi, già sottolineate dalla Corte nella recente indagine sui costi delle forniture in sanità (deliberazione n. 392 del 18 dicembre 2013), rimangono ancora vive le criticità in quella sede evidenziate.

Queste Sezioni riunite, nel prendere atto delle iniziative intraprese dall'Assessorato regionale della salute, devono tuttavia rilevare come risulti ancora ampio, in Sicilia, il ricorso alle procedure negoziate ed in economia che crescono nel 2012 rispetto al 2011, passando da 22.955 a 29.291. 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. Si deve inoltre rilevare il ritardo nelle aggiudicazioni relative alla programmazione regionale delle gare centralizzate, strumento che rappresenta l'unica vera garanzia dell'omogeneità dei prezzi di acquisto di beni - tra cui farmaci - e servizi tra le diverse aziende.

La Corte rappresenta 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 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.

Vale poi rilevare come, a fronte di una politica tesa, negli ultimi anni, al risanamento degli stati patrimoniali delle aziende - che ha portato alla riduzione delle notevoli perdite cumulatesi nei vari esercizi ed alla riconciliazione tra le reciproche posizioni di debito e credito tra aziende e Regione - permane una elevata mole di crediti delle aziende verso la Regione per spesa corrente (3.104 milioni su un totale di crediti pari a 4 miliardi circa, in aumento di 255 milioni rispetto al 2011).

La Regione è stata peraltro valutata inadempiente rispetto al vincolo legislativo (art. 3, comma 7, del decreto legge n. 35 del 2012) di effettuare, nell'esercizio, il trasferimento al servizio sanitario regionale di almeno il 90 per cento delle risorse ricevute dallo Stato per finalità sanitarie, avendo corrisposto risorse solo per un importo pari al 59,8 per cento. Dai ritardi e dalla parzialità nelle rimesse regionali deriva l'effetto dell'allungamento dei tempi di pagamento dei fornitori, con ripercussioni negative sull'intera economia dell'Isola.

Le problematiche citate dovrebbero trovare definitiva soluzione con le disposizioni da ultimo introdotte col decreto legge n. 66, convertito nella legge n. 89 del 2014, che 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.

Passando ad un rapido esame degli indicatori di efficacia ed efficienza, sulla base delle valutazioni del Tavolo di verifica ministeriale la situazione della Regione siciliana, per l'erogazione dei livelli dell'assistenza ospedaliera (LEA), appare, per il 2012, sostanzialmente conforme ai valori medi nazionali, mentre ancora non in linea con questi ultimi risulta l'erogazione di quelli relativi all'assistenza territoriale. L'analisi, che si arresta al 2012, risulta confermata anche dai più recenti dati forniti dalla Regione, che evidenziano una maggiore appropriatezza dei ricoveri ed una leggera flessione dei ricoveri in regime di mobilità passiva (4.633 ricoveri in meno, pari al -8,4%, rispetto all'omologo dato del 2011).

La spesa per il personale

Le retribuzioni per il personale regionale, compresi gli oneri riflessi, esigono nel 2013 un onere di 954 milioni di euro. Aggiungendo le spese per il personale in quiescenza, pari a 641 milioni, gli impegni complessivi sono pari a 1.597 milioni di euro. Rispetto al precedente esercizio si registra una flessione del 2,5 per cento (2 % se riferita ai pagamenti).

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%).

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 è, infatti, di 17.538 unità, in lieve flessione rispetto al 2012 (-0,9 %), ed in linea con una tendenza ormai costante nell'ultimo quinquennio che ha progressivamente determinato una riduzione di circa il 6,3 per cento rispetto al 2009. Ciononostante, il dato resta pur sempre distante dai livelli antecedenti il 2006, quando si manteneva al di sotto della soglia di 16.000 unità.

Al personale di ruolo occorre, poi, aggiungere un contingente di 2.565 unità che l'amministrazione indica quale personale "ad altro titolo utilizzato", in crescita (+2 %) rispetto al dato del 2012, che già registrava un incremento rispetto al 2011 (2.293 unità).

Considerati questi ultimi, i dipendenti si attestano ancora oltre la soglia di ventimila unità.

Questa Corte ha 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. Tra queste spiccano, in particolare, quelli per il personale stagionale avviato dal Corpo forestale della Regione e dall'Azienda regionale foreste demaniali, che ammontano complessivamente a 275 milioni di euro (in calo del 14,6% rispetto al 2012), nonché i costi del personale delle società partecipate regionali (300 milioni di euro circa l'anno, in corrispondenza di quasi 7.300 dipendenti).

Si considerino poi - tra i costi più indiretti ma anche più consistenti - le somme che la Regione trasferisce agli enti locali quale contributo per il pagamento delle retribuzioni del personale precario stabilizzato, che nel 2013 ammontano a 225 milioni di euro.

Nonostante la flessione degli ultimi anni, il fattore occupazionale resta il principale tra quelli che, nel tempo, hanno determinato l'innalzamento e l'irrigidimento della spesa. 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 personale in senso stretto "regionale" di ruolo non dirigenziale è pari al 28 % di quello di tutte le rimanenti regioni italiane sommate insieme. Il dei dirigenti della Regione siciliana è più di un terzo (38%) del dato aggregato di tutte le altre regioni, e resta più che doppio, rispetto alle altre regioni, il rapporto tra questi ed il personale non dirigenziale (1 dirigente per 8,64 dipendenti, a fronte di un rapporto di 1 / 16,58 delle altre regioni ordinarie e di 1 / 19,17 di quelle a statuto speciale).

Si tratta di valori che solo in parte possono trovare giustificazione nelle attribuzioni, per via dell'autonomia differenziata di cui gode la Regione siciliana, di funzioni altrimenti di competenza statale (a suo tempo il trasferimento delle funzioni portò all'innalzamento del personale regionale da 15.583 unità a 19.030). Ed invero, queste Sezioni Riunite hanno già avuto modo di rilevare nei precedenti giudizi come il settore pubblico è 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.

Di conseguenza, il fenomeno del precariato in Sicilia ha condizionato, nel tempo, le politiche assunzionali, determinando l'assoluta chiusura alle opportunità di reclutamento attraverso le ordinarie procedure concorsuali, sostituite da annosi percorsi di stabilizzazione. A riprova di ciò, la popolazione giovanile tra i dipendenti assume valori molto bassi (neppure l' 1% ha meno di trentacinque anni).

La flessione della spesa registrata nel 2013 è imputabile, da una parte, al riferito calo del dato occupazionale e, dall'altra, a fattori contingenti quali il differimento degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali nonché gli effetti delle misure di contenimento della dinamica retributiva, che, tuttavia sembrano essere ben più limitati rispetto ai risparmi attesi.

Le misure di "blocco" della contrattazione e di contenimento retributivo rischiano di risolversi, almeno in parte, in un mero rimbalzo di spesa per il futuro (anche sul piano della rilevazione contabile). Inoltre, la logica emergenziale e di mero risparmio finanziario che le ispira lascia sullo sfondo le gravi criticità strutturali ed i profondi ritardi accumulati nel tempo.

Ed invece non è più differibile un intervento organico e sistemico, più volte sollecitato da questa Corte, attraverso una strategia coerente di contenimento che 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.

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; anzi, in taluni casi, sono stati immediatamente smentiti o comunque sterilizzati sul piano applicativo, facendo accumulare ulteriori ritardi, come segnalato nel precedente giudizio di parifica.

Si deve agire sulla disciplina del rapporto di lavoro e sulle politiche retributive in sede legislative e negoziale, adeguandosi ai processi di riforma avviati a livello nazionale, ancorché incompiuti. L'attuale assetto ordinamentale e retributivo è, infatti, a tal punto rigido e consolidato da essere refrattario agli interventi contingenti ed occasionali finalizzate a conseguire meri ed immediati risparmi di spesa. Il protrarsi, in via di fatto e in via di diritto, dei c.d. blocchi della contrattazione impedisce, in radice, l'auspicato percorso di riforma ed 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. 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.

Permangono consolidate asimmetrie di disciplina negoziale, come la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 42 del contratto collettivo di lavoro regionale della dirigenza, o legislativa, come quella determinata dall'art. 1, comma 8, della legge regionale n.9 del 2012, che, a differenza dell'omologa norma statale, non prevede che l'ammontare delle risorse destinate annualmente al fondo del salario accessorio sia ridotto in proporzione al decremento del personale in servizio.

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, indennità particolari ovvero riservano risorse a determinate platee di beneficiari, comprimendo anche i poteri datoriali, al fine di verificarne l'attualità e l'idoneità al conseguimento delle finalità legislativamente previste. Del pari devono essere 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.

La spesa previdenziale

Il sistema della spesa previdenziale è articolato in due gestioni (art. 15 legge regionale n. 6 del 2009).

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 1986 (art. 10, commi 2 e 3), per i quali si applicano le disposizioni della legge regionale n. 2 del 1962; la seconda (“contratto 2”) concerne il personale assunto in data successiva alla stessa legge regionale n. 21 del 1986 (art. 10 comma 1), per il quale si fa riferimento alle norme relative agli impiegati civili dello Stato.

Gli oneri della gestione “contratto 1”, imperniata sul sistema finanziario a ripartizione, gravano direttamente sul bilancio della Regione. Gli oneri per il “contratto 2”, basato sul sistema finanziario a capitalizzazione, sono direttamente a carico del Fondo Pensioni Sicilia; sull'Amministrazione regionale, gravano in via diretta unicamente gli oneri per il funzionamento degli organi del Fondo, quantificati per il 2013 in complessivi € 480.000.

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

Il ritardo con cui il legislatore regionale ha recepito il metodo contributivo, introdotto a livello statale già nel '93, costituisce certamente una delle principali cause del costante incremento della spesa previdenziale. Si aggiunga che il recepimento è stato parziale già nel 2003 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 conv. *ex lege* 214/2011), che prevede l'estensione a tutti i lavoratori del metodo di calcolo contributivo a partire dal 1° gennaio 2012.

Passando all'esame dei dati, la spesa relativa al pagamento di pensioni e assegni vitalizi per il personale del "contratto 1" ha continuato a subire un incremento costante, pari all'8 per cento per il periodo compreso tra il 2009 e il 2013. Nell'ultimo anno, si è leggermente ridotta dell'1,5 per cento; il dato, però, può essere fuorviante, in quanto occorre tener conto di una serie di fattori che rivelano come la spesa complessiva, lungi dall'essersi ridotta, abbia avuto incrementi ulteriori.

Il dato, infatti, è limitato alla gestione "contratto 1", sicché non 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 della Funzione Pubblica sono stati posti direttamente a carico del Fondo, a far data dal mese di marzo del 2013, anche 208 pensionati precedentemente in carico alla gestione "contratto 1". L'esclusione di 208 unità dal numero dei pensionati già direttamente a carico della finanza regionale 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 del personale ex EAS (Ente Acquedotti Siciliani), 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 cresciuto del 7,6 per cento. Al totale dei pensionati direttamente a carico della Regione al 31.12.2013 (pari a 15.871), occorre 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.

Eguale si registra, nel periodo 2009 - 2013, un incremento della spesa per indennità *una tantum* in luogo di pensioni (+232,7%), dovuto soprattutto alle repentine variazioni in aumento avutesi nel 2009 e nel 2010 e, più di recente, 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; nel 2013, però, la spesa è tornata a lievitare, con un aumento del 10,5 per cento, legato ad un incremento consistente dei beneficiari.

Per converso, le entrate contributive hanno subito tra il 2009 e il 2013 un decremento consistente, pari al 30,9 per cento, assicurando un minor grado di copertura 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.

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 - porta a ritenere non procrastinabile l'effettuazione di 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.

L'indebitamento della Regione siciliana

Il residuo debito complessivo della Regione Siciliana al 31 dicembre 2013 è pari a 5.394 milioni di euro di cui 5.143 milioni di euro a proprio carico e la restante parte di 251 milioni di euro interamente rimborsata dallo Stato, anche se formalmente a carico della Regione.

Lo *stock* del debito a carico della Regione si attesta su un livello di poco inferiore a quello del 2012 (che era pari a 5.683 milioni). Si tratta, tuttavia, di un'inversione temporanea, non strutturale, dovuta al contingente disallineamento temporale tra l'accensione e l'erogazione dei prestiti stipulati nel 2013 con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., ma erogati nell'esercizio in corso. Tale circostanza si ripercuoterà negativamente sullo *stock* di debito a partire dall'esercizio in corso. E ciò anche in considerazione dei prestiti da contrarre per far fronte ai pagamenti dei debiti scaduti della Regione, di cui al decreto legge n. 35 del 2013 e alla legge regionale n. 11 del 2014.

Alla diminuzione del debito consegue una riduzione del rapporto tra lo *stock* del debito e il PIL regionale (pari, secondo le stime fornite dalla Regione, al 6,37 per cento, mentre nel 2012 era pari al 6,62). Tale diminuzione, tuttavia, non presenta carattere strutturale, essendo derivata da una circostanza contingente: il già evidenziato disallineamento temporale tra l'accensione e l'erogazione dei prestiti contratti nel 2013 con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..

Resta preoccupante il livello del debito *pro capite* che, dai 438 euro fatti registrare nel 2007, raggiunge nel 2013 l'importo di 1.028,7 euro.

Al suddetto fenomeno si accompagna anche l'allungamento della vita media residua delle operazioni che, a chiusura dell'esercizio, era pari a 20 anni, conseguenza diretta dell'ammortamento trentennale dei mutui perfezionati dal 2008 in poi.

I *rating* assegnati alla Regione siciliana, sostanzialmente positivi fino al 2010, hanno subito un declassamento a partire dal 2011, con un *outlook* che, nel 2013, risulta ancora negativo. Il drastico *downgrade* operato dalle agenzie internazionali di *rating* è stato determinato dal deterioramento della *performance* operativa della Regione e da previsioni negative sull'andamento economico nazionale e regionale.

L'intervenuto *downgrade* ha avuto delle conseguenze sulle operazioni in derivati della Regione. I contratti di *swap* stipulati dalla Regione siciliana prevedono infatti un'apposita clausola che permette alle controparti bancarie di risolvere il contratto nel caso in cui il *rating* della Regione scenda al di sotto di un certo limite. Al verificarsi di tale condizione nel 2013, la Regione Siciliana e *The Royal Bank of Scotland* hanno effettuato la chiusura consensuale di due contratti derivati in essere, il primo dei quali concernente il sottostante prestito con la Cassa depositi e prestiti del 2003 con scadenza 2023 ed il secondo relativo al prestito obbligazionario c.d. "Pirandello".

Riguardo alla gestione degli *swap*, si osserva che fino al 2007 lo scambio dei flussi finanziari per interessi tra la Regione e gli istituti finanziari controparti ha assicurato alla Regione un differenziale positivo. Dal 2008 in poi si sono registrati più consistenti flussi negativi, con tendenza al progressivo peggioramento, fino ad arrivare al 2013, esercizio in cui i differenziali negativi hanno superato i benefici finanziari inizialmente ottenuti dalla Regione. Lo scambio di flussi per quote di interessi a seguito di operazioni di *swap* ha fatto registrare perdite per la Regione pari, nel 2013, a 41.607.269,53 euro e per complessivi 59.689.367,11 euro nel periodo 2005-2013.

Le operazioni in derivati presentano ampi profili di spiccata aleatorietà, in grado di pregiudicare il complesso delle risorse finanziarie pubbliche utilizzabili per il raggiungimento di finalità di generale interesse per la collettività. Le peculiari caratteristiche di tali strumenti impongono, pertanto, nelle contrattazioni in cui siano parte le Regioni e gli enti locali, specifiche 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.

L'organizzazione dell'Amministrazione regionale

La disciplina dell'organizzazione amministrativa regionale ha conosciuto rilevanti novità a causa dell'emanazione del decreto presidenziale n. 6 del 2013, che ha ridefinito il numero e le competenze delle strutture intermedie prevedendo complessivamente 71 aree e 424 servizi per un totale di 495 strutture.

L'organizzazione amministrativa, inoltre, è stata oggetto di specifici interventi contenuti nella legge regionale n. 9 del 2013 ed in tre decreti presidenziali che hanno ulteriormente modificato l'assetto organizzativo.

Si registra complessivamente un'inversione di tendenza nell'organizzazione interna dei Dipartimenti, atteso che alla data del 31 dicembre 2013 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. Occorre però precisare che nel periodo in esame sono stati operativi pure diversi Uffici speciali.

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.

L'organizzazione della Regione siciliana è tuttora caratterizzata dalla presenza di un numero notevole di dirigenti. Si constata, tuttavia, 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). Ciò nondimeno, risulta mediamente un dirigente per ogni otto dipendenti; tale dato non appare ragionevole e si pone al di sopra della media nazionale.

Nel 2013 non ha avuto alcun seguito concreto l'art. 1, comma 4, della legge regionale n. 9 del 2012, che permetteva distacchi o comandi biennali di personale con qualifica dirigenziale presso gli enti locali.

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 la conferma di quelli precedentemente attribuiti e la contestuale riduzione del 20 per cento delle retribuzioni di parte variabile; si veda la deliberazione della Giunta regionale n. 49 del 5 febbraio 2013.

Sul fronte retributivo si osserva quanto segue:

1) 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;

2) per tutti i dirigenti, inoltre, si segnala la persistente vigenza della clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 42 del Contratto Collettivo regionale di Lavoro, che tutela il personale di qualifica dirigenziale in caso di riorganizzazione degli uffici;

3) l'art. 20 della legge regionale n. 9 del 2013 ha ridotto del 20 per cento -a decorrere da gennaio 2013- l'ammontare complessivo delle risorse, che sono destinate annualmente al trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale e che confluiscono nel fondo previsto dall'articolo 66 del contratto collettivo regionale di lavoro. Tale norma, però, non ha prodotto apprezzabili effetti finanziari.

La Corte - anche nei giudizi di parificazione degli anni scorsi - ha avuto modo di sottolineare come l'esistenza della clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 42 CCRL, vanifichi 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 n. 78 del 2010, ha previsto la sostanziale abolizione degli analoghi istituti di salvaguardia (legislativi e contrattuali) vigenti per le pubbliche amministrazioni. Le Sezioni riunite, inoltre, 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 citato decreto legge n. 78, che ha ridotto l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale.

Per ciò che attiene alla revisione della spesa, la situazione delineatasi nel corso del 2013 presenta elementi di contraddizione. Da un lato, infatti, 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; oltretutto, è stato di fatto disattivato il Comitato per il monitoraggio, previsto dall'art. 1, comma 5, della citata legge regionale n. 7 del 2012,. Dall'altro lato, però, la legge regionale n. 9 del 2013 reca diverse disposizioni di riduzione della spesa.

In particolare, 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 previsto un meccanismo di rideterminazione dei canoni 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.

Non è stata invece possibile la riduzione dei canoni piuttosto elevati versati per il godimento degli immobili facenti parte del fondo immobiliare chiuso FIPRS (Fondo comune di investimento immobiliare Regione siciliana), al quale nel 2007 sono stati conferiti immobili già di proprietà regionale e destinati a sede di uffici dell'Amministrazione. A tal riguardo, 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.

Per quanto riguarda gli interventi sulle società partecipate e sugli enti controllati, la Corte rileva come nel 2013 le operazioni in tale settore si siano rilevate alquanto modeste, finendo per determinare economie assolutamente esigue rispetto all'entità del fenomeno. Si sottolinea, pertanto, 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.

In linea generale, l'assetto della revisione della spesa nella Regione siciliana, non avendo assunto carattere di sistematicità, continuità e pluriennalità, appare ancora insoddisfacente. 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. Si auspica, pertanto, l'avvio tempestivo di un serio e organico processo di *spending review*, che, peraltro, venga curato da un organo dotato di adeguate capacità tecniche e con un ampio margine di autonomia, in modo da essere in grado di avanzare proposte, di cui sia poi 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.

Sotto altro profilo, per il secondo anno consecutivo la Corte deve negativamente prendere atto che il sistema di controllo interno regionale, sotto il profilo applicativo delle disposizioni contenute nella legge regionale n. 5 del 2011 e nel relativo regolamento di attuazione, non risulta ancora operativo. 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 gli obiettivi del controllo interno.

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 sistema di controllo interno, acquisendo la consapevolezza della sua essenzialità per una gestione efficiente, efficace ed economica dell'apparato pubblico regionale.

Si dà, comunque, atto di alcuni recenti segnali che testimoniano una certa ripresa di interesse sulle rilevanti tematiche in questione: il 30 maggio 2014 è stato, infatti, pubblicato sulla G.U.R.S. l'apposito avviso pubblico per la nomina dei componenti dell'Organismo Indipendente di Valutazione, 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 sistema di controllo interno 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.

Va, invece, rilevato un generale miglioramento rispetto al passato dello stato di attuazione del controllo di gestione.

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. 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: il relativo *software* è stato interamente realizzato all'interno degli Uffici della Segreteria generale; 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, il quale, in effetti, dalle notizie fornite in sede istruttoria, ha un impiego abbastanza diffuso presso i Dipartimenti regionali.

La gestione dei fondi comunitari

Già nella precedente relazione, 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, d'intesa con la Commissione Europea, avesse impresso un deciso impulso in termini di accelerazione realizzativa dei Programmi mediante l'adozione del Piano di Azione per la Coesione.

A seguito dell'adesione della Regione siciliana alla terza fase di tale Piano, la dotazione finanziaria del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale per la Sicilia (FESR) ammonta a 4.359.736.734 euro, con un tasso di cofinanziamento comunitario pari al 75 per cento.

Il Fondo Sociale Europeo (FSE), nel corso del 2013, è stato interessato dalla gestione e attuazione del "Piano Straordinario per il lavoro in Sicilia: Opportunità Giovani" (Piano Giovani) per definirne il percorso al fine di rendere gli interventi previsti più aderenti alle esigenze funzionali ed occupazionali del contesto regionale.

È, inoltre, proseguita l'azione di riflessione comune tra le Amministrazioni responsabili dei tre Fondi ed il Dipartimento regionale della Programmazione, finalizzata all'elaborazione dei documenti congiunti relativi alle priorità della programmazione 2014-2020 e al percorso di costruzione dei relativi documenti.

Queste Sezioni riunite devono, però, responsabilmente rilevare che, malgrado l'accelerazione nelle procedure di spesa degli ultimi anni, non si è, invece, colmato il ritardo iniziale: infatti, ad appena diciotto mesi dalla conclusione dell'attuale periodo di

programmazione, a fronte di un contributo finanziario su tutti i programmi (FESR, FSE e PSR) di 8.164 milioni di euro, sono stati certificati appena 3.911 milioni, cifra che corrisponde ad appena il 47,90 per cento dell'intera dotazione finanziaria.

Significativo è il fatto che, a giugno 2013, il FESR registrava una spesa del 27 per cento sul totale della dotazione finanziaria e ciò a soli 30 mesi dalla data di chiusura del Programma e a distanza di 66 mesi dal suo avvio. Comunque, nel corso del 2013 si rileva un considerevole avanzamento della spesa che ha consentito la certificazione di 1.640 milioni di euro, con un aumento del 44,65 per cento rispetto all'omologo dato del 2012 (1.134 milioni).

Per quanto concerne il profilo più generale dell'avanzamento complessivo del Programma in questione, si evidenzia come, a livello di capacità di spesa, la Regione siciliana, pur rimanendo sempre indietro rispetto alle altre dell'Obiettivo convergenza, non sia più, tuttavia, all'ultimo posto.

L'Asse 1 è quello che ha sostenuto maggiormente la crescita del PO (reti e collegamenti per la mobilità) in quanto vi si concentrano i grandi progetti per la mobilità afferenti la rete viaria primaria e secondaria. Tali interventi incidono per una percentuale consistente (circa 1 miliardo e 700 milioni di euro) assicurando 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 proprio nella frammentarietà e nella dispersività degli interventi.

Al 31 dicembre 2013, il Programma Operativo della Regione Siciliana Fondo Sociale Europeo 2007-2013 registra un avanzamento di impegni giuridicamente vincolanti pari a 1.595 milioni di euro (il 98 per cento della dotazione finanziaria complessiva di 1.632 milioni), una spesa certificata pari a 881 milioni (54 per cento del totale del programma) ed una velocità di spesa pari a poco più del 55 per cento delle risorse impegnate.

Nel 2013 il Programma di Sviluppo Rurale Sicilia 2007-2013 ha erogato sul territorio regionale quasi 1.390 milioni di euro di risorse pubbliche, di cui 842 milioni di quota FEASR. Le somme impegnate corrispondono al 93 per cento delle risorse pubbliche complessive. Nello stesso anno è stato raggiunto l'obiettivo di spesa FEASR di 182 milioni di euro, evitando, così, il disimpegno automatico delle risorse per un importo di 15 milioni. La spesa pubblica complessiva per l'anno 2013 è pari a 316,5 milioni di euro.

Dal monitoraggio della Rete Rurale Nazionale si rileva che, rispetto alle altre Regioni dell'Obiettivo convergenza, il dato siciliano è superiore a quello medio per oltre mezzo punto percentuale, consolidando il *trend* di miglioramento della *performance* che ha portato la Regione quasi a colmare il notevole *gap* registrato in fase di avvio del Programma.

La quota assegnata alla Regione siciliana del Fondo Europeo per la Pesca ha una dotazione complessiva di 159,2 milioni di euro, pari a circa la metà delle risorse assegnate al complesso delle Regioni dell'obiettivo convergenza (318,2 milioni di euro). Rispetto al precedente esercizio finanziario, si registra una contrazione tanto degli impegni che dei pagamenti: i primi, pari a 18 milioni di euro, si contraggono del 33,55 per cento, mentre i secondi, ammontanti a quasi 13 milioni, si riducono del 3,43 per cento.

Per l'esecuzione di alcune attività relative ai PP. OO. la Regione siciliana ha previsto la possibilità di utilizzare strutture "*in house*" dell'Amministrazione regionale.

Il ricorso a tale modalità di attuazione fa riferimento principalmente 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.

A tal proposito, queste Sezioni riunite devono richiamare l'attenzione dell'Amministrazione regionale sulla circostanza che il ricorso agli Organismi Intermedi, 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 Ufficio di questa Corte ha restituito i provvedimenti sottoposti al proprio esame osservando incongruenze nelle procedure valutative di assegnazione di punteggi, carenze documentali che non consentivano 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, nell'adozione dei provvedimenti, le responsabilità permangono comunque 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.

In conclusione, anche per il 2013 queste Sezioni riunite devono, comunque, rilevare come i programmi nel loro complesso risultino caratterizzati 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 dei Programmi Operativi, gli obiettivi di spesa al 31 dicembre 2013 sono stati raggiunti senza incorrere nel disimpegno automatico delle risorse, va tuttavia osservato che permangono le criticità, già 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 finito per rallentare la lineare attuazione dei Programmi.

La stessa Commissione Europea ha stigmatizzato le continue “rotazioni” dei vertici amministrativi dei Dipartimenti regionali che impediscono, specialmente in quest'ultimo anno della programmazione 2007/2013, quella continuità necessaria della *governance* per l'avanzamento dei P.O..

Lo stato della finanza pubblica degli enti locali in Sicilia

L'analisi comparativa con gli anni precedenti evidenzia una condizione di preoccupante peggioramento della finanza locale, imputabile principalmente alla 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.

Particolare interesse riveste, a livello regionale, la recente soppressione – ad opera dell'art. 6 della legge regionale n. 5 del 2014 - del Fondo autonomie locali di parte corrente, e la contemporanea istituzione, in favore dei comuni, della compartecipazione al gettito regionale IRPEF e di un Fondo perequativo comunale.

A fronte del progressivo decremento delle entrate, si registra, di sovente, la mancata adozione di efficaci misure strutturali, tese ad una riduzione e riqualificazione della spesa corrente, anche per via dell'elevata incidenza della componente relativa al personale. Quest'ultima incide mediamente sulle spese correnti per il 48 per cento, con punte massime del 73,2 per cento .

Nel delineato contesto, particolare attenzione merita l'analisi di sostenibilità finanziaria nel medio e lungo periodo delle spese di carattere permanente, la cui programmazione non può prescindere da un'accurata analisi degli effettivi fabbisogni, in un'ottica di razionale ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

Nell'attuale crisi congiunturale (il PIL regionale diminuisce nel 2012 del 3,8%), molto preoccupante risulta, la costante flessione dei livelli della spesa d'investimento che, in termini di cassa, si ferma a meno di otto euro pro capite, con totale azzeramento in molte realtà locali, mentre la media nazionale e delle regioni a statuto speciale si attesta, rispettivamente, a 57 e 49 euro.

Ciò testimonia, ad avviso di queste Sezioni Riunite, l'urgente necessità di politiche di sostegno allo sviluppo locale e, al contempo, di ridimensionamento della spesa corrente nell'alveo delle reali capacità di bilancio.

In questa prospettiva si colloca l'istituzione, da parte dell'art. 6, comma 5, della legge regionale n. 5 del 2014, di un Fondo per investimenti, della consistenza di 80 milioni di euro, i cui trasferimenti, finalizzati alla realizzazione di specifici obiettivi di infrastrutturazione e riqualificazione del territorio, possono, tuttavia, essere espressamente destinati al pagamento delle quote capitale delle rate di ammortamento dei mutui, e ciò in deroga all'art. 162, comma 6, del Tuel, che ne prevede il finanziamento con entrate correnti.

Per quanto riguarda la gestione di cassa, particolare attenzione va posta alle tempistiche di riscossione sia dei trasferimenti, anche regionali, sia di talune tipologie di crediti, spesso contabilizzati in modo irregolare, e ciò a fronte di un'elevata mole di spese correnti ripetitive.

L'indebito procrastinarsi del disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, sia in competenza che in conto residui causa veri e propri squilibri di cassa e finisce per snaturare anche il ruolo delle anticipazioni di tesoreria. Queste, da temporaneo ed eccezionale rimedio per sopperire a temporanee carenze di liquidità si trasformano, infatti, in ordinario strumento di finanziamento a breve, senza il quale gli enti non riescono a soddisfare le proprie esigenze di spesa.

Le anticipazioni non rimborsate a fine anno (cd. "scoperto di tesoreria") ammontano nel 2012 ad euro 178.243.079 per i comuni e ad euro 6.153.063 per le Province regionali.

In assenza di idonee misure correttive, ad avviso di questa Corte, questa situazione può 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.

Per fronteggiare la grave deficitarietà di cassa in cui versano numerosi 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 (cd. "sblocca debiti"), convertito in legge n. 64 del 2013, un'anticipazione straordinaria di liquidità da parte di Cassa Depositi e prestiti spa, da restituire entro un massimo di trent'anni.

Sulla base dei dati acquisiti in sede istruttoria, hanno fatto richiesta di anticipazione ben 176 enti locali siciliani (tra cui due province regionali, un'unione di comuni e 173 comuni) per un importo complessivo di 642 milioni di euro circa, a fronte dei quali sono stati concessi poco più di 400 milioni di euro, quasi interamente erogati.

Con riferimento all'esposizione debitoria, particolarmente problematica appare la situazione dei debiti fuori bilancio riconosciuti, che nel 2012 ammonta a quasi 100 milioni di euro (di cui circa 87,6 milioni da imputare ai comuni e i restanti nove milioni alle province regionali), in gran parte riconducibili a passività derivanti da sentenze esecutive, che costituiscono spesso la degenerazione giudiziale di originarie acquisizioni di beni e servizi rimaste insolute per indisponibilità di risorse.

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 di pignoramenti ed azioni esecutive - i cui importi nel 2012 ascendono a quasi 23 milioni di euro - ma anche dai pagamenti coattivi non ancora regolarizzati, che ammontano ad oltre 17 milioni di euro.

Non meno preoccupante la situazione delle Province regionali, che nel 2012 hanno subito pignoramenti ed azioni esecutive per quasi 40 milioni di euro.

Ancora più significativa risulta la situazione dei debiti fuori bilancio da riconoscere, che nel 2012 quasi raddoppia, arrivando a circa 491 milioni di euro per i comuni e a quasi 41 milioni di euro per le Province regionali.

Questo incremento dell'esposizione debitoria trova riscontro nell'elevato importo dei debiti fuori bilancio censiti ma non ancora finanziati, risultante dai piani di riequilibrio

finanziario pluriennale approvati tra la fine del 2012 e i primi mesi del 2014 (art. 243 bis, comma 5, del Tuel), pari a quasi 275 milioni di euro.

Sempre a proposito di passività latenti, estremamente problematica risulta l'esposizione debitoria dei comuni per l'integrale copertura dei costi del servizio d'igiene ambientale, di cui sono *ex lege* responsabili in via sussidiaria.

In tale ambito, la Regione, al fine di fronteggiare temporanee carenze di liquidità degli ATO, talvolta culminate in vere e proprie emergenze ambientali, è intervenuta attraverso consistenti anticipazioni – a seconda dei casi - nei confronti delle società di gestione degli ATO o dei comuni.

Sommando gli importi delle anticipazioni concesse sulla base delle varie normative succedutesi nel tempo e dei provvedimenti emergenziali, risultano passività ancora da recuperare per 498 milioni di euro.

L'ammontare complessivo delle passività che gravano sul sistema, tuttavia, risulta molto più elevato se si considera anche l'esposizione debitoria delle società d'ambito e dei consorzi nei confronti di fornitori, banche ed altri creditori, quantificata, in base alle certificazioni dei liquidatori aggiornata al 3 luglio 2012, in circa 781 milioni di euro.

Chiaramente, un fenomeno degenerativo così radicale, oltre che sulle modalità di gestione degli ATO, pone interrogativi anche sulla capacità - e sulle annesse responsabilità - degli enti locali di contrastarne per tempo le manifestazioni patologiche, attraverso un adeguato sistema di indirizzo e controllo nei confronti delle proprie società.

L'esiguo numero di piani di rientro approvati – 98, a fronte dei quali sono state richieste anticipazioni per oltre 156 milioni di euro – è imputabile all'insostenibilità dell'esposizione debitoria, ma anche all'opacità delle risultanze contabili di enti locali e società d'ambito che, impedendo un corretto allineamento dei reciproci rapporti di debito / credito, ha spesso determinato l'insorgenza di contenzioso.

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

In termini generali, si osserva che l'abnorme volume di passività ancora da recuperare, pur dilazionate, risulta scarsamente sostenibile per la finanza degli enti locali e

finisce per riverberarsi negativamente sulla gestione del bilancio regionale, di per sé connotata da forti tensioni di liquidità, nel difficile temperamento tra ragioni creditorie, istanze debitorie ed esigenze di continuità del servizio.

Le gravi criticità gestionali accumulate negli anni hanno in molti casi causato il procrastinarsi delle gestioni liquidatorie, tutt'ora in corso, e il rinvio della transizione verso i nuovi assetti gestionali, nell'ambito di un quadro regolatorio regionale non sempre di facile attuazione, anche per gli evidenti profili di novità rispetto alle discipline civilistiche e giuscontabili che devono, invero, trovare uniforme applicazione sul territorio nazionale.

Un evidente sintomo del progressivo peggioramento dello stato di salute degli enti locali siciliani risulta dal crescente numero di enti in condizione di deficitarietà strutturale, che nel 2013 passa da 22 a 26, cui si aggiungono ulteriori 31 enti soggetti in via provvisoria ai controlli previsti per gli enti deficitari a seguito della mancata presentazione del certificato al rendiconto (art. 243, comma 6, del TUEL).

L'art. 6, comma 2, del Decreto legislativo n. 149 del 2011, che ha introdotto la procedura del cd. "dissesto guidato", ha avuto un'applicazione differita in Sicilia per il rinvio operato dall'art. 13, successivamente dichiarato incostituzionale con sentenza n. 219 del 19 luglio 2013.

Nel limitato arco temporale di vigenza, tale procedura è stata avviata nei confronti di cinque enti locali, ed è culminata in due casi con l'accertamento dello stato di dissesto.

La sua attuazione, tuttavia, anche a causa di una non felice formulazione legislativa, ha risentito del frequente intervento del giudice amministrativo, 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.

Elevato, inoltre, è il numero di enti siciliani che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, introdotta dall'art. 3 del decreto legge n. 174 del 2012 per prevenire l'insorgenza del dissesto in amministrazioni che versano in gravi difficoltà finanziarie.

Risultano attualmente in procedura di riequilibrio, infatti, 21 enti locali siciliani, di cui ben 11 hanno chiesto di accedere al fondo di rotazione, previsto dall'art. 243 ter del Tuel, per un importo complessivo di oltre 158 milioni di euro.

L'elenco degli enti in procedura di riequilibrio è in continuo aggiornamento, in relazione all'evolversi degli eventi.

Allo stato degli atti, infatti, quattro comuni hanno deliberato il dissesto, mentre un altro ha solamente avviato la relativa procedura.

Nel merito, sono stati approvati dalla Sezione di controllo tre piani di riequilibrio, mentre due sono stati oggetto di diniego di approvazione, con conseguente attivazione della procedura di dissesto.

Un comune e una Provincia regionale, infine, hanno revocato l'adesione al piano.

In materia, è da registrare il recente intervento del legislatore nazionale, che con l'art. 1, commi 573 e 573 bis, della legge n. 147 del 2013, ha consentito, al verificarsi di specifiche condizioni, il riavvio nel 2014 di procedure di riequilibrio precedentemente definite.

Complessivamente, il numero di amministrazioni che nell'ultimo biennio hanno formalizzato il dissesto finanziario – spontaneamente o in via commissariale – ammonta ad otto.

In tale ambito, è da segnalare la recente introduzione - ad opera dell'art. 6, comma 10, della legge regionale n.5 del 2014 – di un contributo decennale erogato dalla Regione per gli enti in gravi difficoltà finanziarie.

Alla scadenza dei termini previsti, al Dipartimento Autonomie locali risultano pervenute cinque richieste di accesso alle risorse (per un milione di euro annui) da parte degli enti in dissesto e ben ventinove richieste (per quattro milioni di euro annui) da quelli che intendono avviare la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (il cui numero, pertanto, è destinato ad aumentare).

Con riferimento ai vincoli di finanza pubblica, la spesa di personale degli enti locali si conferma estremamente elevata, pari in valore assoluto a circa 1.756 milioni di euro, con valori pro capite medi di 365 euro, con punte massime nella regione pari addirittura a 2.171 euro.

Particolare attenzione va posta al personale precario, il cui numero di unità in servizio co finanziato dalla Regione è arrivato complessivamente negli enti locali siciliani a 17.756 nel 2013.

Il numero di enti inottemperanti al patto di stabilità interno passa tra il 2012 e il 2013 da 39 a 12; tale esiguo numero, tuttavia, risente della sempre più frequente attuazione di prassi elusive, poste in essere principalmente tramite anomale imputazioni contabili a capitoli non pertinenti, o attraverso sovrastima di accertamenti od occultamento di

passività da riconoscere, come peraltro sempre più frequentemente accertato dalla Sezione di controllo.

La situazione appena tratteggiata, peraltro in costante evoluzione, costituisce il prevedibile epilogo degenerativo di una serie di gravi criticità gestionali, più volte segnalate dalla Sezione di controllo e da queste Sezioni riunite, che postula l'imprescindibile attuazione di urgenti misure di rientro da parte di tutti i livelli di governo.

A questo riguardo, di estremo interesse risulta il disegno istituzionale di riordino delle funzioni di governo di area vasta, avviato con legge regionale n. 7 del 2013, e tutt'ora in fase di attuazione, a seguito della legge regionale n. 8 del 2014.

Nella prima fase si prevede l'istituzione di nove liberi consorzi comunali, attualmente coincidenti con le sopresse province regionali, nonché la creazione delle Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina.

Nel rinviare qualsiasi considerazione all'esito del processo di effettivo riordino delle circoscrizioni territoriali, queste Sezioni riunite si limitano in questa sede ad auspicare un attento governo della delicata fase di transizione, affinché la riforma delle funzioni di area vasta si possa coniugare 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.

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 dell'intero sistema.