



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

**Audizione in merito alle previsioni del Documento di
programmazione economico-finanziaria (DPEF) per
gli anni 2016-2018 e della relativa nota di
aggiornamento del 16 ottobre 2015**

2015

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA
Commissione II – “Bilancio e Programmazione”

11 NOVEMBRE 2015





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

Audizione in merito alle previsioni del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 2016-2018 e della relativa nota di aggiornamento del 16 ottobre 2015

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA
COMMISSIONE II – “BILANCIO E PROGRAMMAZIONE”

PALERMO, 11 NOVEMBRE 2015

Premessa

Il Vice Presidente vicario della II Commissione dell'Assemblea Regionale Siciliana ha invitato il Presidente delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana a partecipare ad una audizione in merito alle previsioni del Documento di programmazione economico - finanziaria (DPEF) per gli anni 2016-2018 e della relativa Nota di aggiornamento del 16 ottobre 2015.

Il presente documento è stato approvato dalle Sezioni riunite nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2015 e contiene le considerazioni della Corte su quegli aspetti che, a causa della forte incertezza, richiedono una particolare attenzione.

1 – L’ARMONIZZAZIONE CONTABILE E PROGRAMMAZIONE REGIONALE.

La recente riforma in tema di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche territoriali (D.Lgs. n. 118 del 2011 e n. 126 del 2014) muove da evidenti esigenze di coordinamento della finanza pubblica (che, infatti, postula basi conoscitive omogenee e comparabili) e di attuazione di disposizioni comunitarie (che richiedono la previsione di quadri unici di bilancio per tutti i sotto-settori nei quali si articola l’amministrazione di ciascuno Stato membro). Le nuove norme si applicano in via diretta alle Regioni a statuto ordinario, mentre quelle ad autonomia differenziata devono adeguare i propri ordinamenti secondo criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi Statuti. Nelle more che siano attivati tali adempimenti da parte della competente Commissione paritetica di cui all’art. 27 della legge n. 42 del 2009, con l’art. 11 della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3 si è previsto che con decorrenza dal 1° gennaio 2015 le disposizioni dei citati decreti legislativi, seppur con alcune deroghe e con i rinvii consentiti dalla disciplina generale, si applichino anche alla Regione ed ai suoi enti ed organismi strumentali (esclusi quelli sanitari, normati con la legge regionale n. 5 del 2014 – art. 47, comma 12).

Tale adeguamento dell’ordinamento regionale al processo di armonizzazione nazionale dei sistemi contabili non rappresenta però un mero fatto tecnico di ragioneria pubblica, ma implica, invece, un profondo cambiamento organizzativo e culturale delle Amministrazioni come, peraltro, emerge con evidenza in sede di concreta attuazione dei principi contabili generali ed applicati (allegati 1 e 4 al decreto legislativo n. 118 del 2011 e s.m.i.).

Ed invero, la contabilità armonizzata si inserisce in un ampio processo di ristrutturazione dei sistemi di misurazione, controllo e valutazione della gestione e dei processi decisionali pubblici.

Uno degli obiettivi dichiarati del processo è, infatti, il rafforzamento della programmazione. Di fatto, quasi tutte le numerose innovazioni introdotte nel sistema di contabilità e bilancio degli enti territoriali, comprese le Regioni, possono essere interpretate alla luce di tale finalità. D’altro canto, riuscire a rendere più trasparente e veritiera la rappresentazione contabile della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell’Ente è, senza dubbio, la prima e irrinunciabile condizione da soddisfare affinché la funzione di programmazione si possa svolgere in modo efficace.

In altri termini occorre abbandonare le logiche del passato che hanno spesso relegato gli atti di programmazione ad un adempimento quasi burocratico di quanto previsto dalla legge, attuato, peraltro, con notevoli ritardi nella tempistica di adozione e di approvazione: il nuovo DEFR, infatti, ha la finalità di individuare i programmi da realizzare, anche nei relativi contenuti, all’interno delle singole missioni, nonché le relative previsioni di spesa, di orientare in tal modo le successive

deliberazioni dell’Assemblea e della Giunta, nonché di costituire il presupposto dell’attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi e alla relazione che deve accompagnare il rendiconto di gestione.

Di particolare rilievo in questa sede appare la circostanza che la riforma introduce anche nella contabilità regionale specifici strumenti di programmazione appositamente cadenzati dal punto di vista temporale e logico:

- a) Entro il 30 giugno di ciascun anno la Giunta regionale presenta all’Assemblea il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) che acquista lo stesso significato e contiene le stesse informazioni di quello statale. Tale documento ha la finalità, quindi, di definire le finalità triennali dei programmi all’interno delle singole missioni, i preventivi di spesa e le relative modalità di finanziamento, costituire il presupposto dell’attività di controllo strategico e la relazione al rendiconto di gestione. Il DEFR è elaborato secondo linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica inseriti nel DEF statale e tenendo conto degli obiettivi del Patto di stabilità interno. Ogni Regione potrà stabilire i contenuti del DEFR, fermo restando che lo stesso dovrà comunque contenere almeno le politiche da adottare, gli obiettivi di manovra di bilancio annuale e pluriennale, il quadro finanziario unitario di tutte le risorse disponibili esplicitando gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento, gli indirizzi agli enti strumentali.

Con riferimento al periodo di programmazione 2016-2018, il DEFR, però, è presentato entro il 30 ottobre 2015.

- b) La Nota di aggiornamento del DEFR, da presentare all’Assemblea entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di Aggiornamento del DEF nazionale e comunque non oltre la data di presentazione sul disegno di legge di bilancio.

2 - IL DOCUMENTO OGGETTO DELL'AUDIZIONE.

La Giunta regionale, con deliberazione n. 130 del 28 maggio 2015, ha dapprima apprezzato le linee guida del DPEF per gli anni 2016/2018; successivamente, con deliberazione n. 228 del 14 settembre 2015, ha approvato tale documento e, infine, con deliberazione n. 259 del 13 ottobre 2015, ha licenziato la Nota di aggiornamento resasi necessaria per adeguare il DPEF alle mutate condizioni esterne come rappresentate nella Nota di aggiornamento del DEF nazionale approvato dal Governo il 20 settembre 2015.

Dalla lettura di tali atti emerge subito con evidenza la diversa denominazione utilizzata dal Governo regionale (DPEF) rispetto alle previsioni della nuova normativa (DEF regionale). E' da porre in evidenza, però, che non si tratta di una questione meramente lessicale. Vero è che la vigente legislazione contabile regionale (art. 2, comma 2, della legge regionale n. 10 del 1999) prevede il DPEF con un contenuto necessario¹ che, a prima vista, appare sovrapponibile a quello delineato dalle nuove disposizioni derivanti dall'armonizzazione contabile, ma, in disparte la circostanza che tale sovrapponibilità è solo parziale², appare assolutamente rilevante come le due disposizioni facciano in effetti riferimento a sistemi contabili completamente diversi. I nuovi principi relativi alla programmazione, infatti, non si inseriscono più in un disegno che parte dalla spesa storica incrementale per individuare le entrate a copertura della stessa, ma in uno nel quale, al fine precipuo di garantire l'attuazione dei principi costituzionali in tema di pareggio di bilancio e di divieto di nuovo indebitamento per spese correnti, occorre prima avere il quadro programmaticamente il più vicino possibile alle effettive risorse finanziarie a disposizione e solo successivamente decidere i programmi da attuare nel corso della gestione con tali disponibilità.

Il Documento approvato dalla Giunta regionale nel mese di settembre non appare conforme a nessuno dei due modelli innanzi delineati: lo stesso, infatti, si limita ad esporre, essenzialmente nell'introduzione, “i tratti principali della strategia economica regionale e delle conseguenti azioni”, fissando come apprezzabile obiettivo prioritario quello di portare in equilibrio entro la fine della

¹ Il DPEF deve, infatti, indicare: i parametri economici essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi del settore pubblico regionale, gli obiettivi macroeconomici individuati dal governo regionale, con particolare riferimento a quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione, gli obiettivi del fabbisogno della Regione e di tutti gli enti e aziende che usufruiscono di finanziamenti o contributi a carico, diretto o indiretto, della stessa, gli obiettivi di riduzione del fabbisogno complessivo, gli indirizzi per procedere alla variazione delle entrate e delle spese e per la legislazione di spesa regionale.

² “Gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate”, nonché “gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito, tenendo conto della speciale disciplina relativa al debito pregresso già autorizzato e non contratto secondo la disciplina vigente fino all'entrata in vigore della L. Costituzionale 1/2012 e della relativa legge attuativa, nonché del rientro dell'eventuale nuovo disavanzo” di cui al principio contabile applicato n. 4 non sono infatti previsti nella legge regionale n. 10 del 1999.

legislatura i conti regionali, destinando già dal 2016 tutti i fondi extra regionali agli investimenti e ponendo le basi per liberare dal 2018 a tale scopo anche fondi regionali.

A tal fine, sul lato della spesa, si ipotizza di contenerla fortemente, ponendo in linea col dato nazionale l’incidenza sul suo totale di quella del personale, accompagnandola con una riorganizzazione della macchina amministrativa volta al miglioramento dei servizi ai cittadini ed alle imprese. Nello stesso tempo, si intendono rivedere con il Governo nazionale i limiti del patto di stabilità per agevolare gli investimenti.

Sul fronte delle entrate, invece, si prevedono, sotto un primo profilo, interventi di riduzione, di concerto con Riscossione Sicilia e con le Agenzie delle entrate e delle dogane, dei fenomeni di evasione ed elusione fiscale, mentre, in collaborazione con il Governo nazionale, s’intende procedere alla revisione delle modalità di attuazione delle disposizioni finanziarie dello Statuto (artt. 36 e 37) alla luce dell’evoluzione della normativa fiscale e includendo anche la gestione della sanità regionale e di altre funzioni non ancora trasferite, quali l’istruzione anche universitaria.

Dalla combinazione di tali interventi deriverebbe la focalizzazione della maggior parte delle risorse destinate ad investimenti sui settori ritenuti prioritari e su quelli serventi.

Ciò premesso, nell’introduzione al Documento, dopo aver analizzato le problematiche insorte in sede di previsioni per il corrente esercizio, si passa a trattare il bilancio per il 2016 affermando che per tale anno “si dovrà coprire il disavanzo...attraverso interventi ordinari o, laddove non sia possibile, con nuovi interventi di natura straordinaria.” Dell’entità di tale disavanzo e delle modalità di determinazione non si fornisce alcun dato, mentre si dà atto che, nell’ambito del tavolo tecnico avviato con il Governo nazionale, sono state ipotizzate “una serie di possibili misure la cui definizione potrà permettere di coprire il suddetto disavanzo”. Si indica pure che la manovra per il 2016 potrebbe beneficiare anche di entrate straordinarie derivanti dalla vendita di alcuni immobili del patrimonio regionale e dalla vendita o cessione di quote di partecipazione in società non strategiche.

Vengono infine illustrate “le riforme e gli interventi di razionalizzazione della spesa e di aumento delle entrate”, la maggior parte delle quali, però, trovano già riscontro in interventi disposti nella legge di stabilità regionale per il 2015 ed ancora in corso di attuazione.

Solamente con il documento esitato nel mese di ottobre si provvede, da un lato, all’adeguamento del quadro macroeconomico e finanziario, delineato dalla Giunta regionale a settembre, alla Nota di aggiornamento al DEF esitata successivamente dal Governo nazionale, mentre, dall’altro, si interviene ad integrare il DPEF regionale con “il quadro tendenziale e le misure correttive della finanza pubblica regionale”.

3 - IL QUADRO TENDENZIALE DELLA FINANZA PUBBLICA.

3.1 - PROFILI GENERALI.

Per il Governo regionale “il deficit tra entrate e spese” a legislazione vigente e considerati gli andamenti tendenziali, si attesterebbe, mettendo a confronto le poste complessive come indicate nella seguente tabella, a circa 1,5 miliardi di euro in ciascuno degli anni 2016-2018.

	2016	2017	2018
TOTALE ENTRATE	11.311.471	11.311.471	11.311.471
TOTALE SPESE	12.868.204	12.903.016	12.853.016
Deficit	-1.556.733	-1.591.545	-1.541.545

Importi in migliaia di euro

Rimandando per le analisi di dettaglio ad i successivi paragrafi dedicati alle entrate ed alle spese, in questa sede si svolgono alcune considerazioni di carattere generale.

Va preliminarmente rilevato come la situazione finanziaria tendenziale esposta nella Nota di aggiornamento faccia esclusivo riferimento ai fondi regionali non vincolati. Il punto 5.3. del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, invece, prevede la costruzione del quadro tendenziale dell’intera finanza pubblica della Regione, compresi gli enti regionali, sulla base delle risultanze dell’esercizio precedente e senza alcuna esclusione né dei fondi vincolati, né delle poste per accensione e rimborso dei prestiti.

Tale quadro, peraltro, non risulta elaborato o, comunque, non contiene riclassificazioni coerenti con le nuove aggregazioni del bilancio armonizzato (missioni e programmi) che, invece, consentirebbero di valutare, seppure programmaticamente, gli indispensabili accordi tra obiettivi strategici ed ipotesi di manovra correttiva; né viene specificato se la sua costruzione sconta gli effetti dell’applicazione del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata anche sotto il profilo delle previsioni del fondo pluriennale vincolato e di quelli per rischi (crediti di dubbia esigibilità e contenzioso).

La Corte è ben consapevole delle difficoltà e delle incertezze che inevitabilmente derivano dalla prima attuazione delle nuove, ed in gran parte culturalmente innovative, disposizioni contabili “armonizzate”, ma deve richiamare in materia l’attenzione dell’Assemblea e del Governo regionale

sul principio di coerenza il quale implica una considerazione “complessiva e integrata” del ciclo di programmazione, sia economico che finanziario, e un accordo stabile e duraturo tra i diversi aspetti quantitativi e descrittivi delle politiche e dei relativi obiettivi - inclusi nei documenti di programmazione.

Nel merito della costruzione del tendenziale finanziario, la comparazione con il quadro generale riassuntivo del bilancio triennale approvato con la legge regionale 7 maggio 2015, n. 10, mette in evidenza per gli anni 2016 e 2017 significativi differenziali ³ sul lato, sia delle entrate, sia delle spese, che meriterebbero adeguati chiarimenti ed approfondimenti per valutare l’attendibilità delle stime operate.

Si sottopongono poi alla responsabile attenzione dell’Assemblea le preoccupate considerazioni della Corte relativamente all’esito della chiusura dei conti dell’esercizio finanziario 2015 anche per i possibili negativi effetti di trascinamento che una eventuale situazione di disavanzo provocherebbe sulla programmazione per il 2016. Su tale problematica in data 6 ottobre u.s. le Sezioni riunite hanno proceduto ad una specifica audizione dei vertici istituzionali e dirigenziali degli Assessorati regionali dell’economia e della salute, nonché delle Autorità di Gestione dei programmi operativi dei fondi comunitari. In quella sede è emersa una forte criticità della situazione finanziaria della Regione a causa anche dell’andamento delle entrate tributarie (IRE, IRES, IVA e IRAP) che, con stima prudentiale, ma attendibile, da parte del competente Dipartimento delle finanze, a fine esercizio subirebbero una contrazione, ulteriore rispetto a quella di 65 milioni di euro già contabilizzata con la legge di assestamento n. 21 del 2015, di importo ricompreso tra i 400 e i 500 milioni di euro. La Corte, pertanto, apprezza positivamente la tempestiva attivazione da parte della Ragioneria generale della Regione e dell’Assessore dell’economia delle procedure di limitazione degli impegni di spesa ai sensi dell’art. 27, comma 4, della legge regionale 23 dicembre 2002, n. 23 al fine proprio di non compromettere la tenuta dei saldi di bilancio per il 2015. Tuttavia occorre che tale processo venga perseguito con il massimo grado di coerenza, come, invero, richiede la gravità della situazione, sia mediante la tempestiva adozione della necessaria deliberazione da parte della Giunta regionale e

³ Quadro B allegato alla legge regionale n. 10 del 2015.

	2016	2017
TOTALE ENTRATE FINALI	14.602.198	14.409.502
TOTALE SPESE FINALI	16.225.584	16.061.185

Importi in migliaia di euro

del conseguenziale decreto del Presidente della Regione, sia attraverso comportamenti legislativi congruenti con la “situazione di grave emergenza che, in atto e anche in prospettiva futura, caratterizza la finanza pubblica regionale”, già segnalata dalla Corte sia a luglio nel corso dell’udienza di parifica del rendiconto 2014, sia in sede di audizione presso codesta Commissione nel mese di giugno.

Restano apparentemente sullo sfondo, ma ad avviso della Corte assumono una forte e preliminare valenza in prospettiva dell’avvio della sessione di bilancio 2016 le problematiche vincolistiche legate al patto di stabilità per il prossimo esercizio e quelle conseguenti all’impatto sui conti regionali del principio di equilibrio di bilancio alla luce della riforma costituzionale del 2012 (artt. 81 e 119), della legge “rinforzata” di attuazione n. 243 del 2012 e delle specifiche disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità nazionale in corso di esame presso il Parlamento.

3.2 – LE ENTRATE.

L’analisi dell’andamento delle entrate per il triennio 2016-2018 descritto nel DEFR, come modificato con la nota di aggiornamento approvata con delibera di Giunta regionale n. 25 del 13 ottobre 2015, non può che prendere le mosse dai dati risultanti dalla legge 30 settembre 2015, n. 20, di assestamento del bilancio e, segnatamente, dalle variazioni allo stato di previsione dell’entrata ivi disposte ai sensi dell’art. 21 e riepilogate nella Tabella A allegata alla predetta legge.

Per effetto delle suddette variazioni il totale delle entrate correnti (Titolo I), fissato nel bilancio di previsione in 15.206 milioni di euro, è rideterminato in 14.804 milioni, con una diminuzione di 402 milioni che ha tenuto conto dell’andamento negativo del gettito delle entrate.

L’analisi del dato previsionale del 2015 considera molteplici fattori:

1) ai sensi dell’art. 20, comma 1, della legge di assestamento del bilancio, le nuove e maggiori entrate di cui all’art. 1, comma 508, della legge 27 dicembre 2013, n. 147⁴, ovvero le c.d. “riserve erariali”,

⁴ Comma 508. “Al fine di assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all’equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico, in attuazione dell’articolo 97, primo comma, della Costituzione, le nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono riservate all’Erario, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, per essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato ai sensi della legge 23 luglio 2012, n. 114. Con apposito decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione.”

non costituiscono entrate della Regione siciliana per gli esercizi finanziari corrispondenti al periodo previsto nella citata legge n. 147;

2) le previsioni del 2015 tengono conto, da una parte, delle stime sull'andamento effettivo del gettito tributario risultante dall'analisi dei riversamenti - sui vari capitoli delle entrate erariali – per complessivi 585 milioni – operati dalla struttura di gestione nel 2015 per effetto della pubblicazione della delibera CIPE di presa d'atto di rimodulazione del FSC per il 2014; dall'altra, il bilancio 2015 ha comunque registrato un maggior accertamento di pari importo (585 milioni) relativo ad entrate riferite all'esercizio 2014 ma accertate “per cassa” nel 2015;

3) le disposizioni relative al c.d. “*split payment*”⁵, hanno consentito una revisione delle stime iniziali pari a 518 milioni per l'IVA e 82 milioni per altre imposte indirette che registravano miglioramenti di gettito;

4) l'art. 31 della legge di stabilità regionale 7 maggio 2015, n. 9, nelle more della definizione dell'accordo Stato-Regione per il riconoscimento a quest'ultima delle entrate relative alle ritenute sui redditi delle persone fisiche che hanno residenza fiscale nel territorio della Regione (venute meno per effetto delle disposizioni statali che hanno spostato fuori dall'Isola il sostituto d'imposta) ha stimato in 300 milioni per il 2015 e 250 milioni per ciascuno degli esercizi 2016 e 2017, l'entità della predetta compensazione fiscale.

Pertanto, le previsioni delle entrate la cui gestione è intestata al Dipartimento regionale delle Finanze (al netto di quelle relative all'IRAP e all'addizionale regionale all'IRE ed alle loro maggiorazioni, le cui stime vengono effettuate dagli uffici statali), per effetto dei fattori sopra elencati ai punti *sub 2),3) e 4)*, risultavano fissate, prima dell'assestamento, in circa 10.000 milioni, con corrispondente spesa vincolata all'effettivo realizzo.

Nel periodo gennaio-settembre 2015, si sono registrati versamenti di competenza relativi alle entrate gestite dal Dipartimento Finanze e credito per soli 6.397 milioni, al netto delle restituzioni afferenti il 2014 e al lordo degli accantonamenti tributari dovuti per il 2015.

Nel medesimo periodo, infatti, alcuni fattori hanno condizionato negativamente l'andamento delle entrate, rendendo necessaria una variazione in diminuzione in sede di assestamento e ciò conferma,

⁵ Cfr. art. 1, comma 629, lett. b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che ha inserito l'art. 17-ter nel DPR 26 ottobre 1972, n. 633;

anche per l'anno in corso, la difficoltà dell'economia siciliana e dei redditi dalla stessa prodotti ad attestarsi su un livello di crescita in linea con la tendenza del resto del paese.

In sede di audizione dell'Assessore dell'economia e dei vertici burocratici della Regione, disposta dalla Sezione di controllo in data 6 ottobre u.s., è emerso che:

- 1) l'art. 8, comma 13-octies del decreto legge 1 giugno 2015, n. 78⁶, al fine di tener conto del minor gettito derivante alla Regione siciliana dalle modifiche della disciplina della riscossione dell'IRPEF, ha attribuito alla medesima Regione un contributo di 200 milioni di euro solamente per il 2015, che ha comportato, oltre ad una variazione in diminuzione di 100 milioni di euro rispetto alla previsione di 300 milioni, anche una rivisitazione al ribasso delle stime dell'IRE per il 2015; tale fenomeno è aggravato dall'erosione delle ritenute dei lavoratori dipendenti che già da alcuni anni non affluiscono più alle casse regionali, non altrimenti compensate dallo Stato e che incidono, secondo i dati elaborati dal DAG del Ministero dell'Economia, per ulteriori 100 milioni;
- 2) con riferimento al gettito IRES, in attuazione dell'art. 37 dello Statuto, la Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate ha incontrato difficoltà in ordine alla quantificazione degli importi da versare alla Regione, secondo le modalità applicative previste nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 19 dicembre 2013: per il 2014 sono stati quantificati forfettariamente e versati 50,2 milioni di euro mentre per il 2015 tale importo è stato stimato in 52,8 milioni di euro.

Tuttavia, a far data dal 1° gennaio 2016⁷, l'efficacia delle disposizioni del suddetto decreto ministeriale è subordinata al completamento delle procedure relative alla ridefinizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione siciliana ed al simmetrico trasferimento di funzioni ancora svolte dallo Stato;

- 3) con riferimento alle entrate da IVA ordinaria, la contrazione dei consumi ha determinato una flessione stimabile in circa 130 milioni rispetto al gettito registrato al settembre del 2014, solo in parte compensata dagli effetti positivi delle disposizioni del c.d. “*split payment*”, che a settembre 2015 registrano un saldo positivo di 220 milioni di euro. Occorre tener conto, altresì, della circostanza che il ritardo nell'avvio delle nuove procedure e i limiti imposti dal patto di stabilità hanno determinato un differimento al 2015 del pagamento di fatture del 2014 (assoggettate al vecchio sistema) e, pertanto, solamente nel secondo semestre del 2015 il nuovo regime dell'IVA, accertato secondo i criteri della competenza giuridica, può essere ragguagliato al dato previsionale (43 milioni

⁶ Convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n.125.

⁷ Cfr. art. 11, comma 5, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

di euro per 12 mesi), sempre che le PP.AA , per problematiche legate a carenze di liquidità, non ritardino, a loro volta, i pagamenti dovuti, determinando effetti negativi anche sull'IVA ordinaria (non versata all'erario dal contribuente né dalle PP.AA). In tale contesto, lo scostamento complessivo, rispetto alle previsioni del 2015, è stato stimato in circa 150 milioni di euro;

4) l'andamento del gettito IRAP nelle previsioni del 2015 conferma lo scostamento registratosi nel 2014 tra previsioni e rendiconto, pari a circa 200 milioni di euro: con riferimento a tale tributo, infatti, tanto le stime che la gestione e i riversamenti sono gestiti in ambito statale, secondo un meccanismo di acconti e saldi sfalsati negli anni strettamente correlato agli esiti dei tavoli di monitoraggio della spesa sanitaria.

5) infine, l'andamento delle imposte dirette ed indirette, a tutto il 2015, è strettamente correlato a due variabili:

- agli effetti positivi derivanti dalla immissione di liquidità nel settore sanitario per pagamenti arretrati dell'entità di circa un miliardo di euro;
- alla chiusura della spesa comunitaria al 31 dicembre 2015, relativa ai programmi 2007/2013, con pagamenti programmati per 1,3 miliardi di euro che, laddove disposti entro l'esercizio, determinerebbero un incremento del gettito tributario di imposte dirette ed indirette.

Tuttavia, allo stato attuale la chiusura dei suddetti programmi risulta fortemente compromessa: infatti, il concorso alla finanza pubblica è fissato per il 2015 in complessivi 1.287 milioni di euro, di cui 613,2 milioni posti a carico del bilancio regionale e 673,5 milioni a carico delle risorse in conto capitale del Fondo di Sviluppo e Coesione: in assenza della adozione e pubblicazione della relativa delibera CIPE, la struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate, con modalità analoghe a quelle adottate lo scorso esercizio finanziario, ha iniziato a trattenere, unilateralmente e per l'intero importo, le entrate erariali di spettanza regionale a titolo di concorso alla finanza pubblica, privando, conseguentemente, la Regione della liquidità necessaria per far fronte alla chiusura del programma comunitario e ai pagamenti alle PP.AA.

Dai dati dei riversamenti al 31 ottobre 2015 risultano "trattenuti" già 747 milioni di euro.

Notizie assunte informalmente confermerebbero l'avvenuta adozione della presa d'atto del CIPE alla rimodulazione del FSC richiesta dalla Regione: tuttavia, in assenza di registrazione da parte della Corte dei conti non potranno essere liberate le relative risorse di parte corrente, nelle more

trattenute dalla struttura di gestione e, pertanto, non “accertabili” quali entrate nel bilancio della Regione per l’esercizio in corso.

Il contesto sopradescritto presenta, pertanto, margini di forte criticità - con riferimento alla chiusura dei conti per il 2015 - sul versante delle entrate, in continua flessione per effetto di un ciclo economico che nell’Isola non offre segnali di ripresa e che, per altro verso, lascia ristretti spazi di manovra al Governo regionale, trattandosi, per la parte più rilevante, di gettito legato alle entrate tributarie devolute assoggettate alla disciplina e gestione dello Stato.

Già nell’ambito della relazione sul rendiconto del 2014 queste Sezioni riunite non hanno mancato di sottolineare importanti passaggi contenuti in recenti pronunce della Corte costituzionale (n. 19 e n. 89 del 2015) che ha auspicato, nell’ambito di una revisione delle norme di attuazione dello Statuto siciliano, una rimodulazione delle regole di ripartizione dei flussi finanziari tra gli anzidetti Enti, al fine di tener conto delle profonde trasformazioni intervenute, negli anni, nel sistema tributario nonché della peculiare realtà territoriale della Sicilia.

A tal fine, la ripresa dei lavori della Commissione paritetica Stato-Regione per la costruzione di un percorso di riforma delle norme di attuazione dello Statuto che tenesse conto delle suddette trasformazioni, oltre che della peculiare realtà territoriale della Regione siciliana, è stato individuato da queste Sezioni riunite quale adempimento non più procrastinabile, in vista dell’entrata in vigore delle norme sull’obbligo del pareggio di bilancio anche per le Regioni a Statuto speciale.

Come ha chiarito la Corte costituzionale con la sentenza n. 19 del 2015, “*il principio dell’accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo. Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l’autonomia finanziaria della Regione con l’indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità. (...)*”.

Il Documento di Economia e Finanza regionale per il 2015-2017 al capitolo III dedica ampio spazio alla tematica della attuazione (e/o revisione) dello Statuto, secondo le direttive offerte dalle pronunce della Corte costituzionale e fa leva proprio su tale processo di riforma per addivenire alla costruzione, in termini programmatici per il triennio 2016-2018, di un quadro di risorse finanziarie idoneo a

supportare una spesa con effetti espansivi e di sviluppo che, tuttavia, si mantenga entro l’alveo disegnato dal piano di rientro dal disavanzo⁸ allegato alla legge di assestamento del bilancio 2015.

Il DEFR licenziato il 14 settembre 2015, sul versante delle entrate, è caratterizzato, innanzitutto, dalla adozione di un differente modello di previsione delle entrate tributarie, che ha comportato una correzione negativa di oltre un miliardo di euro rispetto al precedente bilancio pluriennale.

Il punto di partenza è costituito dall’adozione, già nel corso del 2015, di alcuni interventi con effetti strutturali sulle entrate del triennio preso in esame, taluni per effetto di accordi con il Governo centrale o di risultati di tavoli tecnici:

- 1) imputazione al bilancio sanitario di alcuni costi di funzionamento in precedenza sostenuti con risorse regionali per un valore compreso tra i 50 e i 100 milioni di euro;
- 2) riconoscimento della territorialità dell’IVA (in attuazione dell’art. 36 dello Statuto) sugli acquisti di beni e servizi da parte delle PP.AA. con sede in Sicilia, per un valore stimato in 500 milioni di euro;
- 3) riconoscimento del fenomeno di erosione dell’IRPEF per effetto della modifica del sostituto di imposta operata con il D.L. n. 78 del 2015 e stimato, per il 2015, in 200 milioni di euro: l’anzidetto riconoscimento del diritto alla compensazione fiscale si configurerebbe a carattere permanente in quanto dovrebbe comportare l’attribuzione di una somma annuale anche per l’esercizio 2016 e successivi;
- 4) il ricalcolo degli importi attribuiti in attuazione dell’art. 37 dello Statuto, per complessivi ulteriori 100 milioni di euro, a rettifica della quantificazione operata ai sensi del decreto ministeriale del 19 dicembre 2013. Siffatta misura è definita strutturale in quanto i nuovi criteri dovrebbero servire a base di calcolo per la quantificazione degli importi spettanti per l’anno 2016 e seguenti;
- 5) il ripiano del disavanzo del 2014 in sette esercizi, anziché in tre, per effetto della modifica normativa introdotta con l’art. 9, comma 5, del D.L. n. 78 del 2015 citato;
- 6) l’approvazione della legge regionale 11 agosto 2015, n. 16, relativa alla regionalizzazione della tassa di proprietà degli autoveicoli, in vigore dal 2016, che dovrebbe comportare maggiori introiti stimati in 70/100 milioni, tra recupero dell’evasione pregressa e maggiori entrate di competenza;

⁸ disciplinato dall’art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

7) recuperi da evasione fiscale di accise sull’energia elettrica, di canoni di concessione e altri tributi propri, stimati in circa 50/70 milioni di euro;

7) incremento diritti di motorizzazione per complessivi 50 milioni di euro, di cui 40 relativi al recupero somme pregresse e 10 di competenza, a carattere tendenzialmente strutturale.

Oltre agli anzidetti interventi, il DEFR individua un ulteriore percorso, da intraprendersi nel 2016, che dovrebbe portare ad un incremento delle entrate correnti:

1) minor concorso al risanamento della finanza pubblica per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 2015, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell’art. 35, commi 4 e 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1⁹, nella parte in cui l’incremento della misura del concorso alla finanza pubblica è unilateralmente imposto alle Regioni autonome Valle d’Aosta e Regione siciliana; il minor concorso è stato stimato in 350 milioni di euro, di cui 120 di competenza e, pertanto, a carattere strutturale e 230 di recupero somme pregresse;

2) regionalizzazione della Sanità e retrocessione di un valore di tributi riscossi centralmente, che dovrebbe consentire maggiori entrate per circa 600 milioni di euro;

3) adozione di un diverso sistema di calcolo per l’IRES dovuta dalle aziende che operano nella Regione ma con sede legale fuori dall’Isola, sul modello di quello attualmente adottato per l’IRAP, che dovrebbe, a regime, assicurare un maggior gettito stimato tra i 150 e i 200 milioni di euro;

4) revisione della normativa di attuazione dello Statuto in materia finanziaria e completamento della normativa di attuazione per il trasferimento di tutte le funzioni statutarie;

5) entrate straordinarie, a copertura del bilancio 2016, derivanti dalla vendita di alcuni immobili del patrimonio regionale che dovrebbe assicurare entrate per circa 150 milioni di euro e la vendita o cessione di quote di partecipazione in società non strategiche, così come previsto nel piano di riordino delle partecipate.

⁹ Recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27.

A seguito della presentazione della Nota di aggiornamento al DEF che il Governo nazionale ha approvato il 20 settembre 2015 si è reso necessario un aggiornamento al DEF regionale, al fine di adeguarlo alle mutate condizioni esterne.

Dal quadro finanziario ivi descritto, a legislazione vigente e considerati gli andamenti tendenziali, le entrate correnti riportano una riduzione per gli anni 2016-2018 coerente con l'andamento del gettito definitivo del 2014 e gli accertamenti nell'esercizio finanziario 2015 e lasciano prefigurare una flessione di circa 100 milioni annui delle entrate tributarie.

Al netto di IRAP, addizionale all'IRE e manovre fiscali, il totale delle entrate correnti risulta determinato in 8,9 miliardi di euro per ciascuno degli esercizi 2016-2018, in flessione rispetto ai 9,3 miliardi delle previsioni definitive del 2015.

Il deficit tra entrate e spese, aggravato dalla circostanza che alcune spese di rilievo sociale (forestali, sanità, precari enti locali) non sono state inserite nel bilancio di previsione 2015 ma nel tendenziale, si attesta in circa 1.500 milioni di euro in ciascuno degli anni 2016-2018.

Il totale delle entrate correnti, comprensivo di IRAP e addizionale all'IRE e manovre fiscali ammonta, per ciascuno degli anni 2016-2017-2018, a complessivi 11,2 miliardi che, per effetto delle suddette maggiori entrate previste a copertura del deficit, ascendono a 12,8 miliardi nel 2016, 12,9 nel 2017 e 12,8 nel 2018.

MANOVRA CORRETTIVA	2013	2014 (*)	2015	2016	2017	2018
Operazioni straordinarie (Vendita immobili patrimonio regionale, quote societarie)				150.000	150.000	100.000
Tassa automobilistica recupero somme pregresse				50.000	0	0
Diritti di motorizzazione (recupero anni dal 2010 al 2015 40 mil + 10 mil a regime)				50.000	10.000	10.000
Minore concorso al risanamento della finanza pubblica per effetto della sentenza della Corte Costituzionale 65/2015 anni 2012 e 2013				230.000	0	0
Recupero minore gettito IRAP L. 190/2014				26.733	31.545	31.545
Ridefinizione rapporti Stato-Regione (compriso art. 37)				1.050.000	1.400.000	1.400.000
TOTALE ULTERIORI RISORSE				1.556.733,00	1.591.545,00	1.541.545,00
TOTALE				12.868.204,00	12.903.016,00	12.853.016,00

La manovra correttiva illustrata nella nota di aggiornamento al DEF è costruita sulla previsione delle seguenti entrate:

- 1) valorizzazione del patrimonio e vendita di partecipazioni non strategiche, ovvero operazioni straordinarie pari a 150 milioni di euro per ciascuno degli esercizi 2016-2017 e 100 milioni per il 2018. Nel DEFR si prospetta la possibilità che il Fondo pensioni provveda ad acquistare gli immobili ceduti – investendo le proprie disponibilità – che troverebbero remunerazione nei canoni di locazione; tale prospettiva rende estremamente problematico prefigurare la realizzazione dell'entrata

straordinaria; ancor più aleatorio appare l'introito legato alla vendita di partecipazioni non strategiche, tenuto conto della difficoltà di siffatta operazione che prevede l'individuazione di acquirenti che si accollino partecipazioni di società poco redditizie;

- 2) regionalizzazione della Tassa automobilistica, per effetto della legge n. 16 del 2015, con una previsione di entrata per complessivi 50 milioni di euro nel 2016; il gettito dovrebbe conseguire ad una maggiore efficienza del sistema di riscossione della tassa e dal recupero evasione; tuttavia, per il primo esercizio, quest'ultimo risulterebbe ancora affidato per convenzione agli uffici finanziari dell'Agenzia delle entrate. A regime, tenuto conto dell'elevato indice di evasione del tributo rispetto al resto del paese, la regionalizzazione della tassa dovrebbe puntare su un migliore sistema di rilevazione della base imponibile (peraltro relativa a beni mobili iscritti in pubblici registri automobilistici) al fine di aumentare il gettito dell'entrata;
 - 3) recupero delle annualità pregresse dei diritti di motorizzazione per l'importo annuale di 10 milioni di euro; una maggiore efficienza nella gestione dei suddetti tributi rende realistico il maggior gettito prospettato;
 - 4) recupero del minore concorso alla finanza pubblica degli anni 2012 e 2013 per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n.65/2015, stimato in 230 milioni per il 2016; anche tale prospettiva di maggiore entrata presenta ragionevole fondamento in quanto legata a pronuncia del Giudice delle leggi;
 - 5) recupero minore gettito IRAP per effetto dei regimi agevolativi introdotti dalla legge n.190 del 2014, stimato in 26,7 milioni per il 2016;
 - 6) ridefinizione dei rapporti Stato-Regione tendenti ad affermare il principio del maturato fiscale in sostituzione del principio della riscossione, con conseguente incremento dei decimi effettivamente percepiti dalla Regione per l'IRE e l'IVA: da tale ridefinizione dovrebbe derivare un maggior gettito pari a 1.050 milioni per il 2016 e 1400 milioni per ciascuno degli esercizi 2017 e 2018.
- Il documento non illustra la composizione di tale maggior gettito, distinto in termini di attuazione dell'art. 37, maggior gettito IVA e IRE e, pertanto, appare di difficile lettura la quantificazione dell'entrata.

La sostenibilità della manovra descritta, pertanto, è parametrata al grado di realizzazione delle suddette entrate previste al punto *sub 6)* che, invero, presenta forti criticità legate da una parte, all'incertezza sullo stato di attuazione e/o revisione delle disposizioni statutarie, condizionato all'adozione di un percorso che - pur tempestivamente avviato - difficilmente potrà concludersi entro

il 2016; dall'altra, pesa l'incertezza delle stime delle maggiori entrate elencate a copertura del deficit che, per contro, appare certo.

Desta forte preoccupazione, infatti, la realizzabilità in tempi brevi della ridefinizione dei rapporti finanziari Stato-Regione, che dovrebbe assicurare per 2/3 la copertura del disavanzo strutturale di 1.500 milioni previsto per ciascuno degli esercizi presi in esame dal DEFR.

C'è da sottolineare, infine, che dal 2016 non è prevista nel DEFR l'utilizzazione di risorse del FSC, da destinare esclusivamente agli investimenti: se, da una parte, ciò appare coerente con l'impostazione del documento di rilanciare una politica degli investimenti, dall'altra rende indispensabile il reperimento di risorse di parte corrente con cui far fronte alla spesa programmata e al concorso alla finanza pubblica.

Queste Sezioni riunite valutano positivamente il percorso già intrapreso in tal senso, che ha già portato all'affermazione, *ope legis*, di importanti principi, quali la compensazione fiscale per l'erosione della base imponibile IRE dovuta al trasferimento fuori dell'Isola del luogo della riscossione, nonché il riconoscimento degli introiti legati all'attuazione dell'art. 37 dello Statuto.

Il processo di trasferimento di funzioni statali è già stato positivamente avviato in ordine ad alcuni aspetti settoriali, quali il rifornimento idrico delle isole minori e le funzioni relative alla gestione della ferrovia Circumetnea; con riferimento alla sanità penitenziaria, è in corso l'adozione della deliberazione del Consiglio dei Ministri e l'emissione del relativo decreto legislativo; risulta, tuttavia, ancora nebuloso il trasferimento delle altre funzioni statutarialmente intestate alla Regione (istruzione, politiche sociali e famiglia, salute).

D'altra parte, il trasferimento di funzioni se, da una parte, comporta l'attribuzione delle relative risorse finanziarie statali, dall'altra reca anche i correlativi oneri a carico del bilancio regionale e la necessità di una riorganizzazione amministrativa per l'espletamento dei nuovi compiti.

Per tale ragione il trasferimento di funzioni non può essere valutato semplicemente sotto il profilo delle maggiori entrate ma investe tutta la struttura burocratica regionale in un'ottica di bilanciamento tra maggiori costi e ricavi.

Queste Sezioni riunite, tuttavia, sottolineano che le recenti pronunce della Corte costituzionale (n.19, n.89 e n.65 del 2015) costituiscono per il legislatore statale un importante monito affinché si addivenga alla ridefinizione dei rapporti tra lo Stato e la Regione in un'ottica di sostenibilità

finanziaria, da parte di quest’ultima, degli oneri per concorso alla finanza pubblica, tenendo altresì in debito conto la peculiare realtà territoriale dell’Isola.

Tutto ciò induce a ritenere che tanto più tali rapporti finanziari relativi alla gestione e quantificazione dei tributi erariali devoluti raggiungerà caratteri di obiettività, con l’adozione di stabili meccanismi idonei a consentire al Governo regionale una ragionevole quantificazione *ex ante* delle risorse disponibili, quanto più potranno essere realizzati gli obiettivi programmatici di sviluppo illustrati nel DEFR.

Queste Sezioni riunite, infine, prendono atto, da informazioni assunte presso la Ragioneria generale, che sono in corso avanzate trattative tra organi di governo centrale e regionale, ancora non trasfuse in atti ufficiali, secondo un percorso che si profila differente da quello delineato nella nota di aggiornamento al DEFR.

Il tavolo di confronto sarebbe orientato al mantenimento della situazione inizialmente prevista dallo Statuto, con compensazione degli effetti indiretti delle riforme tributarie nazionali, senza che si operi il contestuale trasferimento di funzioni, in quanto si tratterebbe di ripristinare una situazione che originariamente bilanciava le funzioni trasferite.

L’attenuazione degli effetti delle riforme fiscali opererebbe, in particolare, fissando il limite di decimi sul maturato fiscale in modo da eludere il fenomeno dell’erosione che non consente una programmazione della spesa.

Tale ipotesi, basata sull’adeguamento alle logiche di calcolo già utilizzate per le altre Regioni a Statuto speciale, troverebbe un punto di equilibrio con l’attribuzione di:

- 10/10 complessivi del maturato dell’IRE;
- 6,3/10 del gettito IVA regionalizzato sulla base dei consumi ISTAT;

Sulla scorta di siffatto criterio di calcolo dell’entità dei tributi erariali devoluti il maggior gettito aggiuntivo stimato sarebbe pari a 3.688 milioni per l’IRE e 698 milioni per l’IVA, per un totale complessivo di 4.366 milioni, che assorbirebbe anche il mancato trasferimento dello Stato a seguito della contestuale regionalizzazione del Sistema Sanitario.

Ovviamente, su tale percorso, ancora *in itinere*, incidono i tempi di adozione dei necessari atti normativi e della modifica delle norme di attuazione dello Statuto siciliano e, pertanto, in questa sede, ci si astiene dal formulare ipotesi o valutazioni di merito.

3.3 – LE SPESE.

Per la parte concernente gli interventi di razionalizzazione della spesa, il DEFR, non contenendo concreti elementi da cui trarre un giudizio completo sulla strategia di contenimento della stessa, rinvia, di fatto, ogni valutazione sulla effettiva programmazione strategica in questo settore alle misure che verranno individuate in dettaglio nella legge di stabilità e nella nota tecnica-illustrativa.

In questa sede, tuttavia, la Corte ritiene di poter esprimere alcune considerazioni sui dati esposti nel Documento, con particolare riferimento a quelle voci di spesa che assumono maggiore rilevanza sugli equilibri di bilancio (costo del personale) o presentano margini di programmazione più ampi e discrezionali (consumi intermedi).

Nel triennio 2016-2018, la nota di aggiornamento al DEFR per la parte della spesa regionale, con esclusione del settore della sanità, evidenzia la tendenziale stabilità, caratterizzata, peraltro, da un incremento, sia pure contenuto in termini percentuali e assoluti rispetto ai dati riferiti all'anno 2014 e alle previsioni dell'anno 2015 (totale spese: anno 2016 euro 12.868.204, anno 2017 euro 12.908.016, anno 2018 euro 12.853.014).

Il conseguimento di adeguati risultati nel controllo della spesa appare come fattore fondamentale per il rientro dal disavanzo strutturale.

Va sottolineato, ancora una volta, la necessità che le risorse liberate da un graduale processo di contenimento della spesa corrente siano destinate parte al miglioramento dei risultati contabili e, per il resto, ad interventi in grado di incidere sul potenziale di crescita dell'economia regionale.

Nell'attuale situazione finanziaria, gli interventi in questo settore richiedono una inversione di tendenza e un forte impulso decisionale allo scopo di superare le incertezze che continuano a condizionare il risanamento dei conti pubblici.

Per la parte riguardante, i fitti passivi e i consumi intermedi, la previsione di una tendenziale riduzione, per effetto di una ulteriore azione di razionalizzazione, appare, anche in questo caso, non attendibile ed eccessivamente ottimistica nella misura esposta nella nota di aggiornamento al DEF,

in assenza di concreti elementi che consentano di individuare le singole voci di spesa su cui intervenire.

Il DEFR non contiene elementi indicativi sulla programmazione della spesa per investimenti, che, come già rilevato dalla Corte in sede di giudizio di parificazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2014, ha registrato, negli ultimi anni, una costante e progressiva contrazione, in un contesto economico e sociale che necessita di impieghi produttivi delle risorse pubbliche.

3.3.1 – SPESE DI PERSONALE.

Il DPEF 2016/2019 dedica una parte abbastanza marginale nell'economia complessiva del Documento alla materia del personale regionale.

Ciononostante, l'aggregato di spesa assume certamente valori significativi e lo stesso DPEF segnala come, a fronte di un valore pro-capite di spesa totale nettamente più basso di quello nazionale (13.093 vs 16.466 dell'Italia) la Sicilia registri un valore della spesa del personale più alto (2.312 vs 2.216, in valore assoluto, e 17,7 vs 13,5 in termini di rapporto percentuale).

Ciò significa che “sotto la doppia influenza del ridotto volume di risorse disponibili e della rigidità di talune tipologie di spesa, si delinea un'efficacia della spesa pubblica in Sicilia sensibilmente inferiore nel riscontrare le esigenze collettive” (cfr. pag. 37 DPEF).

Su tali profili strutturali di incidenza e rigidità della spesa – che assumono importanza fondamentale - e di raffronto rispetto alle spese delle altre realtà regionali, si rinvia ai dati esposti nel capitolo di parifica e alle considerazioni ivi svolte.

Nella nota di aggiornamento (approvata con deliberazione di Giunta regionale n. 259 del 13 ottobre 2015) vengono, poi, illustrate le previsioni tendenziali sugli andamenti degli aggregati di spesa relativi al personale; in particolare, quelle afferenti i redditi di lavoro dipendente (comprensiva delle pensioni) segnano una contrazione nel 2016: 1.477 migliaia di euro a fronte di una spesa che si attesta a 1.543 migliaia di euro nel 2014 (consuntivo) e a 1540 nel 2015 (previsioni definitive). Tuttavia nel triennio 2016/2018 oggetto del DPEF la spesa tornerebbe a crescere passando a 1.498 migliaia nel 2017 e a 1.530 nel 2018, talché alla fine del periodo di riferimento del documento di programmazione la flessione complessiva si attesterebbe ad appena lo 0,88% (senza considerare i profili di perplessità che il dato previsionale suscita e che saranno illustrati di seguito).

Occorre evidenziare che il suddetto dato è fondamentalmente composto dalla voce stipendi e dalle pensioni. La prima segnerebbe una netta riduzione del 25% in quattro anni, passando da circa 600

migliaia di euro (603 migliaia di euro dell’ultimo dato di consuntivo 2014, 601 migliaia nel 2015) a circa 450 migliaia di euro del 2018, proprio per effetto delle misure legislative regionali in materia di pensionamenti; tale contrazione è pertanto quasi integralmente compensata dall’incremento della voce stipendi che passerebbe da 587 migliaia di euro a 679 mila nel 2017.

S’impone, ad avviso della Corte, una più attenta analisi delle disposizioni riguardanti i pensionamenti e i relativi effetti sull’incremento della spesa pensionistica, che rappresenta come anticipato il dato più significativo.

Sempre in via preliminare, prescindendo dalla tematica pensionistica, il DPEF tratta la spesa del personale nell’ambito più generale delle politiche dal lato della spesa finalizzate a riportare i conti in equilibrio entro la fine della legislatura; in particolare, l’obiettivo della riduzione della spesa del personale (e del suo rapporto in relazione alla spesa totale e alla media nazionale) è abbinato alla riorganizzazione della macchina amministrativa, alla revisione dei processi, alla maggiore responsabilizzazione dei dipendenti pubblici, richiamando proprio con riferimento ai processi di semplificazione dei rapporti con il cittadino le disposizioni contenute nel disegno di legge c.d. “Sblocca Sicilia” nonché le disposizioni della c.d. “Legge Madia”.

Ciò premesso in generale, il DPEF 2016/2019 si limita a richiamare le azioni previste nel precedente DPEF 2015/2017, dando atto di taluni interventi attuativi inseriti nella più recente legislazione in materia di personale e forestali (segnatamente la legge di stabilità regionale n. 9/2015).

In particolare il Documento segnala: a) l’adeguamento alla normativa nazionale dei sistemi di calcolo dei trattamenti pensionistici; b) l’allineamento alla normativa statale dei principali istituti di trattamento economico (permessi sindacali, permessi retribuiti, assenza per malattia); c) la riduzione degli organici attraverso un sistema di prepensionamenti con una finestra di cinque anni (2015-2020); d) la riduzione delle strutture dirigenziali del 30%.

Limitandosi ai due aspetti che riguardano il personale (allineamento alla normativa statale e riduzione degli organici), si deve evidenziare che degli interventi legislativi richiamati nel DPEF si è già dato atto nell’ambito della relazione per il giudizio di parificazione. Si tratta di due settori che da tempo necessitano un radicale intervento riformatore: da anni le Sezioni riunite segnala sia l’intollerabilità di un regime del personale regionale caratterizzato da ingiustificate asimmetrie di disciplina sotto il profilo ordinamentale ed economico sia il carattere pletorico e irragionevole delle strutture dirigenziali e delle dotazioni organiche quali fattori che hanno fatto assurgere a livelli smisurati e rigidi la spesa del personale, inibendo l’uso efficiente e razionale delle risorse e l’orientamento delle politiche del personale a effettivi canoni di produttività e meritocrazia. Non si

può tuttavia non rilevare, proprio in ragione della gravità del problema, il peso relativo che gli interventi proposti assumono rispetto ai ritardi storici e alle consolidate criticità.

Non si può, poi, evidenziare come il DPEF nell'assicurare che l'attenzione è rivolta all'attuazione delle suddette misure, in particolar modo “la riorganizzazione degli uffici”, la “riduzione delle strutture dirigenziali”, “il superamento delle criticità in materia di mobilità” oltre al “delicato tema della formazione” non fornisce elementi utili a comprendere gli effetti di tali misure e la quantificazione dei risparmi già conseguiti o anche solo di quelli attesi.

Di contro vengono, invece, trascurati (e comunque non si trova evidenza) gli effetti verosimilmente espansivi della dinamica retributiva che derivano dal riavvio della contrattazione alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015 sull'illegittimità della persistenza di un sistema di blocco dei trattamenti stipendiali. Anche in tal caso bisogna rammentare come queste Sezioni Riunite già nei precedenti giudizi di parificazione avesse ammonito sul fatto che le misure congiunturali adottate dalla Regione (adeguandosi in ritardo ad analoghe disposizioni statali) quali il blocco della contrattazione e il progressivo contenimento degli arretrati contrattuali (da ultimo limitati alla sola indennità di vacanza contrattuale, rivedendo al ribasso gli stanziamenti di spesa), potessero risolversi in un mero rimbalzo di spesa per il futuro.

Il DPEF si sofferma, poi, sulle misure inerenti al personale c.d. forestale. In particolare segnala, innanzitutto, l'ipotizzata soluzione di una riduzione dei contingenti attraverso misure di accompagnamento alla pensione, in relazione alla quale rinvia a un tavolo tecnico con lo Stato. Al riguardo, nella nota di aggiornamento è prevista una netta contrazione della spesa che passerebbe da 223 migliaia di euro del 2014 a 155 migliaia già nelle previsioni definitive del 2015 e resterebbe su tale livello per tutto il triennio di riferimento 2016/2018.

Per il resto il DPEF segnala le misure di razionalizzazione inserite nelle ultime leggi di stabilità, anch'esse già note e rammentate nella relazione di parifica di quest'anno: riduzione del contingente del personale dell'antincendio boschivo; riduzione del costo chilometrico, attraverso l'efficientamento degli spostamenti, l'utilizzo del personale in progetti di dissesto idrogeologico, le disposizioni che prescrivono l'obbligo di pensionamento una volta maturati i requisiti.

Si riportano, pertanto, i rilievi critici tuttora attuali e più significative della relazione di parifica sui punti considerati.

PERSONALE (IN RELAZIONE ALLE MISURE INSERITE NELLA LEGGE REGIONALE N. 9/2015)

“... il legislatore è recentemente intervenuto con la legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, prescrivendo, da un lato, la riduzione delle strutture intermedie e delle unità operative di base, in misura non inferiore al 30 %, dall’altro, programmando la ricognizione degli effettivi fabbisogni di personale per l’assegnazione dei contingenti a ciascuna struttura. Ma soprattutto, la citata legge di stabilità regionale per il 2015, a tre anni di distanza dall’ultimo tentativo di contenimento previsto dalla legge regionale n. 9 del 2012, ha disposto l’ulteriore revisione della dotazione organica del personale, che viene rideterminata in 13.551 unità, per il personale del comparto non dirigenziale, oltre 1.251 unità del comparto non dirigenziale del Corpo forestale, ed in 1.736 unità per il personale dirigenziale. Al contempo, ha introdotto meccanismi di ulteriore riduzione della dotazione organica nel quinquennio 2016-2020 commisurata alle cessazioni del servizio .

In disparte l’inserimento della previsione della nuova dotazione organica all’interno del testo della manovra finanziaria, anziché in uno specifico disegno di riforma dell’Amministrazione, le citate disposizioni elidono solo in minima parte l’incremento di dotazione appositamente generato dall’articolo 51 della legge regionale n. 11 del 2010 per assorbire oltre 4.800 dipendenti. Viene, di fatto, lasciata immutata la notevole distanza rispetto alle altre amministrazioni regionali, nonché il già elevato rapporto tra dirigenti e personale (che addirittura tornerebbe al valore di un dirigente ogni 8,5 dipendenti rispetto all’attuale di uno su 9).

Occorre, poi, attendere che gli effetti di tali disposizioni si realizzino e non siano, invece, neutralizzati in sede applicativa. La Corte ha, infatti, già rilevato come analoghi interventi legislativi di contenimento, sia pure non strutturali, e gli atti di indirizzo adottati negli ultimi anni non solo non si siano mostrati idonei a colmare gli incrementi degli anni precedenti¹⁰, ma anzi, in taluni casi, siano stati immediatamente smentiti o comunque sterilizzati proprio sul piano applicativo, determinando l’accumularsi di ulteriori ritardi¹¹.

¹⁰ Come rilevato nel giudizio di parificazione del rendiconto 2012, nonostante l’articolo 1, comma 3, della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 9, (ora abrogato proprio dall’art. 49, comma 9, della l.r. n. 9/2015) disponesse che nel triennio 2015-2017 la dotazione organica fosse diminuita annualmente del 50 per cento del personale di ruolo a qualunque titolo cessato dal rapporto di lavoro nel corso dell’anno precedente, la misura non sarebbe, comunque, in grado di contrastare gli effetti incrementalii derivati dal precedente intervento legislativo che ha segnato l’ampliamento, ben più significativo, e la rideterminazione della dotazione organica con il radicale mutamento del quadro delle professionalità onde consentire la c.d. stabilizzazione di 4857 unità di personale.

¹¹ Ci si riferisce agli interventi di revisione della dotazione organica deliberati nell’ambito delle “misure di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica regionale” di cui alla delibera di Giunta n. 317 del 4 settembre 2012 (c.d. *spending review* regionale), con i quali il Governo aveva proposto la riduzione, rispettivamente, del 5 per cento della dotazione organica non dirigenziale stabilita dall’art. 51, comma 3, della legge regionale 11 del 2010 e del 25 per cento di quella dirigenziale di cui all’art. 1 della legge regionale 10 del 2000: stando alla rilevazione dei fabbisogni del personale non dirigenziale da parte dei dirigenti generali, dette misure di contenimento sono state ritenute inattuabili in quanto contrastanti con le ricognizioni effettuate che, anzi, avrebbero richiesto l’ampliamento del numero dei posti complessivamente in organico: per il personale non dirigenziale la ricognizione individuava 2.250 nuove unità, oltre alle 13.801 in servizio, a fronte di un numero di posti previsti in dotazione organica di 15.597 unità (cfr. Dipartimento della funzione pubblica e del personale, nota n. prot. 173603 del 28.12.2012); mentre per il personale dirigenziale la riduzione sarebbe ipoteticamente attuabile non oltre la misura del 17,5 per cento (per i dirigenti, infatti, la ricognizione individuava un fabbisogno complessivo di 247

Il rischio non è ingiustificato ove si consideri che il progetto di razionalizzazione è solo abbozzato e lascia aperte importanti opzioni attuative: a norma del comma 2 dell’art. 49, un primo importante segmento definitorio, qual è la revisione degli assetti organizzativi, è rimesso alla riorganizzazione delle strutture intermedie (da completarsi entro 180 giorni, con le procedure di cui all’articolo 11 della legge regionale 3 dicembre 2003, n. 20), ed un secondo (rilevamento dei fabbisogni effettivi e conseguente determinazione dei contingenti di personale da assegnare alle strutture) viene rinviato ai successivi sei mesi con un articolato procedimento decisionale.

A questi due aspetti deve poi legarsi il terzo, relativo alla riforma dell’ordinamento del personale, su cui manca un disegno organico. Tutti e tre devono, poi, conservare intima coerenza sia sul piano della pianificazione normativa sia sul piano dell’attuazione del disegno riformatore.

Ad esempio, la mancanza di una razionale e prodromica programmazione dei fabbisogni professionali che tenga necessariamente conto della imprescindibile ripartizione delle aree di intervento pubblico, di una definitiva opera di modernizzazione e snellimento degli apparati amministrativi regionali, tuttora insostenibilmente smisurati, della ridefinizione del ruolo dell’ente nel rinnovato quadro ordinamentale, anche in applicazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, sarebbe ostativa al raggiungimento degli obiettivi dichiaratamente perseguiti con le misure di contenimento e di razionalizzazione dell’organizzazione recate nelle rubriche e nei testi normativi degli ultimi anni.

Sin d’ora, poi, deve rilevarsi come la (pre)determinazione *ex lege* della dotazione organica appaia, ancora una volta, rispondere a criteri di tipo storico incrementale, sia pure declinati in chiave di contenimento lineare, anziché ispirarsi a un più radicale approccio che, partendo da una preventiva analisi degli effettivi fabbisogni da commisurare alle esigenze organizzative e funzionali dell’ente, tenga in debito conto la recessività, nel rinnovato quadro ordinamentale, e l’insostenibilità dell’attuale dimensionamento degli apparati regionali centrali e periferici.

[...]

I più recenti interventi legislativi hanno colto taluni aspetti di ingiustificata asimmetria rispetto ad analoghi istituti statali. Non può dirsi, invece, ancora avviata un’azione strutturale di semplificazione e di revisione dei vigenti istituti, di introduzione di criteri effettivamente

unità che si aggiungono a 1.806 unità in servizio a fronte di una previsione di dotazione organica di 2.490 unità, di talché la riduzione massima attuabile per il personale dirigenziale si arresterebbe al 17,5 per cento, cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica e del personale, nota n. prot. 173823 del 28.12.2012). La legge regionale n. 9 del 2013, già citata, ha poi stabilito che, a decorrere dall’1 gennaio 2013, l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale costituenti il fondo di cui al citato articolo 66 del CCRL della dirigenza (come determinato ai sensi del comma 8 dell’articolo 1 della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 9) fosse ridotto del venti per cento.

incentivanti legati al miglioramento dei servizi erogati, di rafforzamento delle prerogative datoriali, erose da pratiche che irrigidiscono tali spazi attraverso previsioni predeterminate e generalizzate di riparto del salario accessorio¹². Basti ricordare, ad esempio, come l'attuale sistema di valutazione del personale dirigenziale sconti ritardi notevoli e, sul piano applicativo, non è in grado di conformarsi ai richiamati principi meritocratici¹³.

Si aggiunga al riguardo come anche in sede di verifica del rendiconto siano emerse negli ultimi anni significative irregolarità nella ripartizione del salario accessorio e nei sistemi di valutazione del personale.

Gli oneri per il personale stagionale impiegato dalle strutture periferiche del Comando Corpo Forestale della Regione e del Dipartimento Azienda regionale foreste demaniali, come evidenziati nelle tabelle 5 e 6, ammontano a 275 milioni. Qualora fossero consolidate alle spese del personale di ruolo della Regione contabilizzate in rendiconto (936 milioni) incrementerebbero quest'ultimo dato di quasi il 30 per cento.

Queste Sezioni riunite hanno già osservato come le strutture che impiegano questi lavoratori siano, a tutti gli effetti, articolazioni interne alla Regione e, pertanto, i relativi oneri rappresentano indirettamente costi del personale a carico del bilancio regionale, peraltro consolidati per effetto del peculiare sistema di reclutamento e di garanzia occupazionale vigente, a nulla rilevando la circostanza che le relative spese siano formalmente ricondotte alla realizzazione di lavori in economia (attraverso uno *ius singulare* che ne consente l'esecuzione in amministrazione diretta oltre i limiti ordinari)¹⁴; così come non può assumere rilievo, ai fini dell'esclusione dal computo della spesa regionale, la circostanza che, alla manodopera avviata all'impiego, sia applicato un contratto collettivo diverso da quello del comparto regionale.

¹² Non è intaccata, ad esempio, la prassi consolidata di corrispondere incondizionatamente, in virtù di accordi negoziali(c.d. FAMP ex art. 89 del C.C.R.L.), consistenti acconti della quota di salario accessorio che dovrebbero, invece, essere erogati selettivamente all'esito di una tempestiva e rigorosa verifica delle prestazioni lavorative concretamente rese, a condizione e nella misura in cui queste abbiano contribuito al conseguimento di effettivi miglioramenti della produttività dell'organizzazione e, in ultima istanza, dei servizi resi.

¹³ Cfr. il capitolo sull'organizzazione all'interno del presente referto.

¹⁴ Ai sensi della legge regionale 11 aprile 2012, n. 24, i lavori di rimboschimento, rinsaldamento e opere costruttive connesse, di ricostruzione boschiva, gli interventi di prevenzione e repressione degli incendi boschivi e gli interventi culturali e manutentori, ivi compresi quelli per la gestione dei demani, dei vivai forestali e delle riserve naturali, di cui all'art. 64 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, e s.m.i., che non sono configurabili come opere edilizie e fanno rimanere salve le situazioni naturali, sono realizzati di norma in economia ed eseguiti in amministrazione diretta prescindendo dal limite di importo per i lavori di amministrazione diretta previsto dal comma 5 dell'articolo 125 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 63 e s.m.i.

3.3.2 – LA SPESA PREVIDENZIALE.

Nel **DEFR per gli anni 2016 – 2018** (deliberazione della Giunta regionale n. 228 del 14 settembre 2015), si dà atto degli interventi normativi già inseriti nella legge di stabilità per il 2015 (artt. 51 e 52) e, in particolare, del “sostanziale adeguamento alla normativa nazionale dei sistemi di calcolo dei trattamenti pensionistici” e della “riduzione degli organici attraverso un sistema di prepensionamenti, con una finestra di 5 anni (2015 – 2020)”; il testo si limita ad aggiungere soltanto che “l’attenzione è ora rivolta principalmente all’attuazione delle suddette misure” (così a pag. 16).

In ordine alla questione dei forestali, si riferisce che “nel corso della predisposizione della legge di stabilità per il 2015, ai fini della riduzione dei contingenti, era stata ipotizzata una misura di accompagnamento alla pensione degli operai forestali, ma” che “non è stata trovata una intesi economicamente vantaggiosa per tutte le parti in causa”; si dà atto di come sia “intendimento del Governo avviare un tavolo di confronto con lo Stato e gli altri soggetti istituzionali coinvolti, per pervenire ad una soluzione da inserire già nella legge di stabilità 2016”. Si aggiunge che “altri interventi sono stati attuati nell’ambito della l.r. 9/2015” e, nello specifico, l’obbligo del pensionamento “una volta maturati i requisiti” (pag. 17).

Nella Nota di Aggiornamento, approvata dalla Giunta regionale con la delibera n. 259 del 13 ottobre 2015, nel paragrafo dedicato al quadro tendenziale ed alle misure correttive della finanza pubblica regionale, si riferisce che, con riferimento alle principali voci di spesa, “la categoria dei redditi di lavoro dipendente nel tendenziale registra gli effetti della normativa sulla fuoriuscita del personale regionale per effetto delle disposizioni di cui alla legge regionale 7 maggio 2015, n. 9”. “Sulla base delle prime stime del personale potenzialmente beneficiario dell’iniziativa (la scadenza del termine per la presentazione delle domande è l’11 novembre 2015), si registra una consistente contrazione della spesa per stipendi e salario accessorio ed oneri sociali che, anche alla luce dei relativi incrementi della spesa pensionistica, comporta un risparmio di spesa” (pag. 8).

Nella tabella a pag. 10, viene specificata la misura dell’aumento previsto della spesa previdenziale (limitatamente alla gestione “contratto 1”, a mio parere, atteso che gli esborsi per il “contratto 2” sono a carico del Fondo pensioni).

Per le pensioni, i dati, espressi in migliaia di euro, sono i seguenti: 594.415 per il 2013, 586.460 per il 2014, 587.697 per il 2015, 650.895 per il 2016, 671.372 per il 2017, 679.339 per il 2018.

Per le voci buonuscita e TFR, i dati, espressi sempre in migliaia di euro, sono i seguenti: 47.374 per il 2013, 21.627 per il 2014, 35.010 per il 2015, 40.104 per il 2016, 65.295 per il 2017, 98.755 per il 2018.

La spesa previdenziale, pertanto, a causa dei prepensionamenti, è destinata ad avere aumenti non trascurabili, che, a parere del Governo, dovrebbero essere compensati dalla minore spesa per il personale rimasto in servizio¹⁵.

I dati forniti non comprendono però l'intero panorama della spesa pensionistica, ma solo quella relativa al “contratto 1”.

Non si tiene in considerazione, infatti, 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 e che risulta aver avuto un incremento notevole in pochi anni, passando da € 3.026.812,57 (nel 2012) ad € 9.820.822,52 (nel 2014).

In aumento anche la spesa per gli oneri sociali.

Nella Nota di Aggiornamento, i dati, espressi in migliaia di euro, sono pari a 219.333 per il 2013, 216.247 per il 2014, 222.369 per il 2015, 206.910 per il 2016, 209.826 per il 2017, 214.233 per il 2018.

A tal proposito si ricorda che gli oneri contributivi a carico dell'Amministrazione regionale, quale datore di lavoro, sono registrati tra i capitoli di spesa relativi agli oneri sociali e alle voci del trattamento economico, per entrambe le gestioni. In entrata, la quota relativa al “contratto 1”, per il quale l'Amministrazione regionale opera come ente previdenziale, è riversata sul capitolo 3629; per la gestione “contratto 2”, le somme sono versate direttamente al Fondo.

In sede di parificazione del rendiconto per l'esercizio 2014, era stata sollecitata una maggiore riflessione sulla sostenibilità della spesa previdenziale, anche in riferimento alla tendenziale flessione delle entrate contributive; in particolare, era stata espressa la necessità di un'adeguata e attenta ponderazione dell'incidenza che avrebbe potuto avere nel medio – lungo periodo la normativa transitoria di cui all'art. 52 della legge n. 9 del 2015.

¹⁵ Nell'immediato, uno dei passaggi più significativi della riforma, costituito dai collocamenti anticipati in quiescenza di cui ai commi 3 e seguenti dell'art. 52 della legge di stabilità regionale n. 9 del 2015, ha avuto un'applicazione piuttosto modesta.

Le ragioni della scarsa adesione erano da rinvenire nella ristrettezza del termine originariamente concesso per la presentazione della domanda (il 15 luglio 2015) e nei dubbi sulla possibilità di revocarla *sic et simpliciter*, o anche a seguito di un mutamento ulteriore del sistema normativo.

Allo stato, il termine è stato però prorogato all'11 novembre 2015, come si apprende dalla Nota di Aggiornamento al DPEF.

3.3.3 – LA SPESA SANITARIA.

Con riferimento al settore sanitario, il DEF regionale 2016-2018 parte dal presupposto di un sostanziale e stabile equilibrio economico finanziario del settore sanitario (pag. 11 e ss.), circostanza che, nel documento in esame, consentirebbe di (...) *far gravare sul fondo sanitario regionale il costo di alcuni servizi resi a favore del SSR da parte della società consortile servizi ausiliari Sicilia (S.A.S) e dell'ARPA Sicilia sino ad oggi coperte con risorse a carico del bilancio regionale.* Sempre partendo da tale assunto, si legge, a pag. 16 del DEF, che sarebbe (...) *in fase di costituzione (...) un tavolo tecnico per autorizzare, per il 2015, l'utilizzo degli utili prodotti dal SSR a titolo di parziale rimborso dei mutui contratti dalla Regione per pagare i debiti sanitari; questo costituirebbe il presupposto per trasferire, già in fase di definizione della legge di stabilità regionale per il 2016, i costi dei suddetti mutui (quota capitale ed interessi) integralmente a carico dei bilanci degli enti sanitari.* Ancora, il DEF in esame, sempre a pag. 16, dispone :*in fase di assestamento del bilancio di previsione 2015 si prevede di porre integralmente a carico dei bilanci degli enti sanitari i costi dei precari utilizzati nell'ambito dei servizi sanitari.*

La Corte deve invece richiamare l'attenzione del Governo regionale sulla circostanza che il complessivo quadro finanziario delle aziende sanitarie non mostra gli elementi di stabilità e sostenibilità finanziaria che emergono dalla lettura del DEF 2016-2014.

Difatti se i conti economici (C.E.) delle aziende espongono una situazione di sostanziale equilibrio tra costi e ricavi - sovente ottenuta peraltro attraverso trasferimenti di risorse a fine esercizio da parte della Regione e sui quali la Sezione ha espresso in passato considerazioni fortemente critiche – la situazione e lo scenario della sanità cambiano completamente ove si passi ad analizzare gli stati patrimoniali (SP).

Questi ultimi costituiscono infatti lo specchio fedele della situazione di illiquidità delle casse regionali, come si evince dalla continua e costante crescita della componente dei crediti delle aziende verso la Regione per la quota di rispettiva compartecipazione, che esprimono valori preoccupanti, intorno ai 4 miliardi di euro (al 31.12.2013). Tali crisi, ormai strutturali – che comportano il pagamento dei fornitori delle aziende con ritardi che arrivano anche a 8 mesi rispetto al termine previsto dalla direttiva comunitaria sui tempi di pagamento - vengono periodicamente affrontate attraverso immissioni straordinarie di liquidità sotto forma di prestiti o anticipazioni di liquidità, che poi la Regione provvede a restituire in forma di rate, spalmate su periodi trentennali. Ciò è avvenuto nel 2008, anno in cui, a fronte di circa 3 miliardi di crediti delle aziende verso la Regione, quest'ultima ha contratto nei confronti del Ministero dell'economia un prestito di circa 2,6 miliardi,

finalizzato ad estinguere i debiti sanitari al 31 dicembre 2005 (prestito rinegoziato nel corso del 2014 con il MEF). Il fenomeno si è poi ripetuto nel 2014 per effetto di ulteriori anticipazioni di liquidità contratte tra la Regione siciliana ed il Ministero dell'economia in attuazione delle disposizioni di cui ai decreti legge dell'8 aprile 2013, n. 35 e del 24 aprile 2014, n. 66, che hanno sostanzialmente costretto la Regione ad indebitarsi per un ammontare complessivo di circa 2,4 miliardi (606,097 milioni per l'anticipazione contratta il 27 giugno 2014 ai sensi dell'art. 1 della legge regionale del 6 maggio 2014, n. 11 e 1.776 milioni per quella autorizzata con legge regionale 9 febbraio 2015, n. 4). In estrema sintesi gli oneri restitutori per estinguere i debiti sanitari a tutto il 31.12.2013 arrivano a 224 milioni annui (come media tra quota capitale ed interessi) e vincoleranno l'Isola fino al 2045.

Si tratta, nella sostanza, di uno spostamento sulle future generazioni degli attuali oneri della gestione corrente del servizio sanitario regionale.

Nella annuale relazione sulla politica sanitaria, allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014, la Corte ha evidenziato come l'affidabilità degli strumenti individuati da Governo regionale a copertura delle quote di ammortamento di tali anticipazioni susciti serie perplessità, come pure la futura sostenibilità della spesa sanitaria a carico della Regione.

In questa situazione appare pertanto non sostenibile finanziariamente lo spostamento, previsto nel DEF 2016-2018, di ulteriori oneri, attualmente gravanti sul bilancio regionale (spese per precari e per società regionali), sul già precario bilancio del settore sanitario, né appare ipotizzabile che le aziende sanitarie - che non sono in grado di onorare i debiti commerciali contratti per le spese correnti - possano poi far fronte, con gli utili esposti nei conti economici, a quei debiti con lo Stato contratti proprio per tamponare la crisi di liquidità delle casse regionali.

D'altro canto è necessario, al fine di garantire in futuro la sostenibilità della spesa anche in vista dei consistenti tagli dei finanziamenti statali destinati al settore sanitario, il passaggio, previsto nel DEF 2016-2018, ad una *regionalizzazione della sanità e retrocessione di un valore dei tributi riscossi centralmente*, operazione che dovrebbe consentire di recuperare il margine di incremento della quota di cofinanziamento regionale del settore sanitario dal 42,5% al 49,11% (legge 296/2006), purchè tali margini, corrispondenti a circa 600 milioni di euro, siano esclusivamente destinati al corretto e tempestivo finanziamento del settore sanitario e non considerati invece come maggiori entrate che possano “liberare” altrettante risorse per fini diversi. Fenomeno che invece si è realizzato per le maggiorazioni delle aliquote fiscali IRAP ed Irpef che, originariamente introdotte per il riequilibrio del settore sanitario, sono state per lo più utilizzate per far fronte ad altre emergenze di spesa del

bilancio regionale (forestali, collegamenti con le isole minori e, da ultimo, destinate alla copertura delle quote di ammortamento dei prestiti contratti per pagare i debiti nel settore sanitario).

Il bilancio regionale non è in grado, allo stato, di sostenere la spesa sanitaria per la parte di rispettiva competenza (che si aggira intorno ai 4 miliardi di euro), come risulta chiaro anche dalla lettura della nota di aggiornamento al DEF, nella parte in cui si legge che nel bilancio di previsione, approvato con la legge regionale 7 maggio 2015 n. 10, *non sono inserite alcune rilevanti spese che per la loro consistenza non hanno trovato corrispondente copertura nelle risorse al momento a disposizione*, spese incomprimibili (tra cui figurano anche spese per la sanità) che alimentano un *deficit* tra entrate e spese di circa 1,5 miliardi per ciascuno degli esercizi ricompresi tra il 2016 ed il 2018.

Nel descritto quadro emergenziale la Corte deve richiamare l'attenzione del Governo regionale sulla necessità di una reale politica di razionalizzazione e contenimento della spesa corrente, la cui componente di maggior rilievo, anche per il settore sanitario, è rappresentata proprio dalla spesa per il personale, che occupa oltre il 30% dell'intero settore.

In proposito, appare senz'altro condivisibile l'orientamento espresso nel DEF regionale (pag. 11) di proseguire nelle politiche pattizie attraverso un *nuovo programma operativo (che) consentirà di consolidare i risultati raggiunti (...)*, ma, nel contempo, deve ripetersi il monito affinchè ogni decisione di rilievo finanziario sia previamente concertata con i Tavoli di monitoraggio ministeriali, soprattutto quelle che riguardano le politiche assunzionali. Eventuali nuove ipotesi di assunzioni nella sanità, deliberate al di fuori delle competenti sedi di negoziazione ed in assenza di reali e realistiche fonti di copertura della spesa, presenterebbero infatti, ad avviso della Corte, non solo profili di scarsa coerenza col vigente quadro normativo¹⁶, ma, soprattutto, porrebbero evidenti problematiche di sostenibilità finanziaria.

¹⁶ Anche per gli enti del SSR vige l'obbligo di adozione di misure finalizzate alla riduzione della spesa complessiva del personale, ai sensi del citato art. 1, comma 565, della legge 296/2006. A tale regime vincolistico di carattere generale, si aggiungono le disposizioni di maggior rigore e specifiche misure limitative delle assunzioni per le Regioni soggette all'attuazione di piani di rientro dal disavanzo sanitario. Per queste ultime, in particolare, partendosi da un sostanziale blocco del *turn – over*, l'art.1, comma 23 bis, del decreto legge 138/2011 ha previsto la possibilità di richiedere una deroga al blocco dello stesso previa verifica del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, sentita l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari, proprio al fine di mantenere i LEA. Quanto alle assunzioni a tempo determinato (cd. **precarì**) vige invece la disciplina vincolistica di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, come poi modificato dall'art. 4, comma 102 della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012) e dal citato art. 4 ter, comma 10, del d.l. n. 16/2012, espressamente dispone che: << *A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta*

Vale infatti ricordare come, oltre alla strutturale carenza di liquidità dell’intero sistema, molte delle aziende sanitarie siciliane siano in una situazione di disequilibrio strutturale, principalmente collegato proprio all’altissima incidenza della spesa per il personale su quella corrente¹⁷.

Ferma restando l’esigenza di assicurare il mantenimento dei LEA, occorre dunque, ad avviso della Corte, che si intervenga in futuro sui fattori di rigidità della spesa incrementando gli strumenti di monitoraggio e controllo sul versante degli acquisti di beni e servizi, finora carenti soprattutto con riferimento alla verifica del rispetto delle disposizioni in tema di *spending review* e di obbligatorietà degli acquisti mediante il ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione.

per le stesse finalità nell’anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all’articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell’anno 2009. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale>>. La Corte ha evidenziato in più occasioni, e da ultimo in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2014, come nessuna delle aziende regionali siciliane rispetti tale limite. Tali limiti, di carattere generale, si inseriscono, com’è noto, in un più ampio indirizzo di politica legislativa e di finanza pubblica teso al contenimento e alla riduzione della spesa pubblica, con particolare riguardo a quella di carattere corrente e, dunque, per il personale, che ne costituisce la componente di maggior rilievo.

Né va sottaciuto che a tali limiti alla spesa per il personale gravanti in via generale sulle regioni, si aggiungono ulteriori concorrenti limiti ed adempimenti specificamente previsti con riferimento al settore sanitario.

Difatti il combinato disposto del d.l. 95/2012 e del d.l. 13 settembre 2012 n. 158 (decreto Balduzzi) configura come necessario, prima di procedere alle nuove assunzioni (nei limiti e con i vincoli sopra indicati), attivare le procedure di mobilità per la ricollocazione del personale in eccedenza, facendo divieto alle aziende di procedere ad assunzioni prima della ricollocazione, attraverso processi di mobilità anche al di fuori dell’ambito provinciale, del personale in eccedenza o che risultino disponibile per effetto della riorganizzazione delle piante organiche sulla base dei nuovi *standard* individuati dal d.l. 95/2012. Tale disposizione appare peraltro fondata sul parametro, ormai di legittimità e non di merito, della “economicità ed efficienza” organizzativa, che impone la previa redistribuzione razionale delle risorse umane disponibili prima di procedere a qualsivoglia operazione di reclutamento dall’esterno.

Non vi è dubbio peraltro che le disposizioni limitative delle assunzioni, non possano essere derivate dal legislatore regionale, considerata la giurisprudenza della Corte costituzionale, che, in più pronunzie, ha sottolineato come le norme statali che persegono in vario modo la finalità di contenimento della spesa sanitaria sono da qualificare come principi generali di coordinamento della finanza pubblica. La Consulta, in particolare, ha chiarito come <<gli principi generali di coordinamento della finanza pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi>>. Invero <<(...) la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale” (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)>>.

¹⁷ (il 58,4% per l’AO Papardo Piemonte di Messina; il 53% per l’AO Villa Sofia-Cervello di Palermo; il 51% per l’AO Arnas Civico di Palermo; il 50% per l’AO Arnas Garibaldi di Catania). Dati riferiti ai bilanci 2013 e tratti dai questionari relativi al controllo finanziario svolto dalla Corte sui relativi documenti di bilancio.

3.3.4 – L’ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA.

Il DEFR nella parte introduttiva (pag. 7) riconosce che la spesa regionale è stata eccessivamente sbilanciata sul costo del personale e che l’apparato amministrativo deve essere riorganizzato (pag. 8), sicché evidenzia che “*l’azione di contenimento della spesa pubblica deve accompagnarsi ad un’riorganizzazione della macchina amministrativa, ad una revisione dei processi e a una responsabilizzazione dei dipendenti pubblici*” (pag. 8).

Con riferimento all’organizzazione regionale (pag. 16), tuttavia, il documento si limita a richiamare la riduzione delle strutture dirigenziali, prevista dall’art. 49 dalla legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, ma non fornisce indicazioni sull’attuazione di tale norma e sulle concrete misure che saranno adottate. Viene pure prospettato l’adeguamento alla legge 7 agosto 2015, n. 124, relativa alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, ma non viene specificato alcunché circa i tempi e le modalità di tale recepimento.

Una grave lacuna riguarda la tematica dei controlli interni, su cui si sono soffermate in maniera critica le relazioni di parifica sul rendiconto dell’esercizio 2013 e sul rendiconto dell’esercizio 2014. Invero, il sistema dei controlli interni appare tuttora carente, tanto che non vi è stata la piena e completa esecuzione della disciplina prevista dall’art. 11, comma 4, della legge regionale 5 aprile 2011, n. 5, e dal Decreto del Presidente della Regione 21 giugno 2012, n. 52. E’ chiaro che le insufficienze dei controlli della *performance* e di gestione impediscono la razionalizzazione e la duratura riduzione dei costi dell’apparato pubblico.

Il medesimo DEFR, poi, elenca in maniera assai sintetica alcuni futuri interventi nei confronti sia delle società partecipate sia per gli enti regionali (pag. 18 e pag. 19), al fine di contenerne la spesa e migliorarne l’organizzazione.

In particolare, per le società il DEFR richiama il piano di razionalizzazione (ancora in attesa di formale approvazione) con la conseguente distinzione di quattro differenti situazioni (società da liquidare, società “sotto osservazione”, società che dovranno mutare le modalità di organizzazione, società per le quali non occorre alcuna azione). Per gli enti il DEFR fa rinvio a un piano di riordino ancora in corso di definizione, che dovrebbe concentrarsi sulla liquidazione di una parte degli enti e sul loro personale mediante l’istituzione di un albo unico; inoltre, viene appena accennata una riforma per tipologia di enti.

Ciò premesso, dal tenore letterale del DEFR emerge che è tuttora incompleta l’attuazione di numerose disposizioni contenute nella legislazione regionale dell’ultimo biennio aventi ad oggetto la revisione della spesa e il riordino delle società e degli organismi partecipati o controllati dalla Regione.

Allo stato, dunque, malgrado le notevoli criticità riscontrate dalla Sezione con la deliberazione n. 17/2013/GEST, conclusiva dell'indagine sulle società partecipate, confermate pure nella deliberazione n. 211/2014/GEST, l'assetto del sistema delle società partecipate e degli enti vigilati o controllati appare tuttora caotico e irrazionale.

Vi è stata quindi una limitata esecuzione del disegno di riforma, sia pure parziale, delineato dalle disposizioni dei capi IV e V della legge 28 gennaio 2014, n. 5 (e, in particolare, dagli artt. 11, 12, 23) e dalle leggi regionali 11 giugno 2014, n. 13 (artt. 5 e 13), 12 agosto 2014 n. 21 (art. 64) e 7 maggio 2015, n. 9 (specialmente artt. 32, 33, 39 e 40).

Inoltre, con riferimento agli enti, nonostante il lungo lasso di tempo ormai trascorso, neppure è stata assicurata l'attuazione della disciplina di riorganizzazione prevista dagli artt. 48 e 53 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17.

Le prospettive di riforma descritte nel DEFR appaiono dunque assai sommarie, tanto che non vi è alcuna quantificazione dei risparmi che si dovrebbero ottenere nel corso del triennio.

In sintesi, va sottolineata la genericità degli interventi previsti dal DEFR sull'apparato amministrativo, benché si tratti di misure indispensabili nell'ottica della revisione della spesa e del sostegno della crescita economica.

3.3.5 – I FONDI COMUNITARI.

FESR

La dotazione complessiva del FESR ammonta a € 4.359.736.734.

Al 31 dicembre 2014 il programma registrava impegni giuridicamente vincolanti per 3.238.410.657 euro e una spesa certificata di 2.464.604.797 euro pari al 57 % della dotazione.

L'ADG rende noto che nel 2015 il programma, per arrivare al pieno assorbimento della sua dotazione, dovrebbe conseguire un obiettivo di spesa pari a 1.500.000.000 di euro.

Al 30 giugno 2015 la spesa certificata ammonta a 2.556.873.311 euro con un avanzamento del semestre di poco più di 90 milioni di euro.

Dal monitoraggio del 30 settembre risultano validati (ma non ancora certificati) pagamenti per 2.841.640.833 pari al 65,20% del programma.

Comunque, in seguito al monitoraggio previsionale del 30 ottobre, l'ADG prevede che alla chiusura del 31 dicembre 2015 (termine ultimo per effettuare i pagamenti) la spesa tra progetti nativi del PO, grandi progetti, overbooking del Piano di salvaguardia e progetti retrospettivi si dovrebbe arrivare a coprire tutta la dotazione del PO.

Segnala, però, che sussiste un possibile rischio di mancato assorbimento di una somma pari a 500.000 000 di euro, in seguito alla cancellazione, da parte dello Stato con la legge di stabilità 2015, del Fondo di compensazione per la nettizzazione del patto di stabilità per la spesa comunitaria (in buona sostanza i cofinanziamenti nazionali per le politiche comunitarie non vengono presi in considerazione come parte della spesa pubblica ai fini del calcolo del patto).

Ciò ha impedito (fino al mese di settembre) l'erogazione di liquidità, tramite ordini di accreditamento, agli enti locali che avevano già anticipato la spesa per portare avanti i progetti comunitari e avere quel supporto economico in grado di conseguire gli obiettivi entro il 31 dicembre 2015.

Con riferimento agli strumenti di ingegneria finanziaria (Fondi Jessica, Jeremie e Fondo di Garanzia) nei quali la Regione ha conferito complessivamente 231.068.359 euro, l'ADG prevede una utilizzazione a chiusura del 92,80% pari a 214.318.359 euro.

FSE

La dotazione finanziaria del FSE in seguito all'ultima rimodulazione (decisione CE n. 9889 del 12 dicembre 2014) è pari a 1.389.538.865 euro.

Al 31 dicembre 2014 erano state impegnate risorse per 1.622.708.428 euro (con un overbooking del 16,78%) e erano state certificate spese per 1.001.528.660 pari al 72,08 % del programma.

Nel corso del 2015 (i dati sono aggiornati al 6 ottobre) gli impegni giuridicamente vincolanti ammontano a 1.593.872.105 euro con un totale di spese certificate di 1.029.613.211 euro e con un avanzamento di 28 milioni di euro sulla certificazione del 2014 (74% del programma).

L'attuale situazione di overbooking è funzionale all'effettiva utilizzazione di tutte le risorse del programma e, entro il 31 dicembre, comunica l'ADG, dovranno essere certificate spese per 359.925.654 euro.

Il PO FSE 2014/2020 è stato approvato con decisione CE n. 10088 del 17 dicembre 2014 e l'ADG sta mettendo in essere tutti gli adempimenti propedeutici all'avvio effettivo del programma nel rispetto delle nuove norme regolamentari europee (regolamento UE 1303/2014):

SIGECO; Comitato di Sorveglianza; Comunicazione del PO; Valutazione di PO Sistema Informativo; Adempimento delle Condizionalità ex ante (requisiti il cui possesso da parte di un soggetto è necessario per accedere ai contenuti del PO: parità di genere, appalti pubblici, aiuti di Stato).

PSR

Dal punto di vista della dotazione finanziaria è il Programma di sviluppo rurale più rilevante in ambito nazionale, disponendo per la sua realizzazione di 2.172.958.855 euro di risorse pubbliche di cui 1.271.842.000 di FEASR (Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale) da utilizzare entro il 2015.

Al 31 dicembre 2014 la spesa cumulata (si intende la spesa complessiva dall'inizio del programma 1 gennaio 2007) era di 1.717.143.801 euro di cui 1.033.330.984 in quota FEASR.

Al 31 ottobre 2015 si registra un significativo avanzamento in quanto la spesa cumulata ammonta a 1.934.087.907 euro, di cui 1.159.527.081 in quota FEASR, con un avanzamento, rispetto gli omologhi dati sopra riportati, di oltre 120 milioni di euro pari al 91,00% della dotazione del programma.

L’obiettivo di spesa da realizzare entro il 31 dicembre 2015 è pari a 197.606.665 euro di cui 112.314.918 euro in quota Fears.

Si registra però che il programma 2014/2020, sebbene sia stato uno dei primi ad essere stato presentato alla Commissione, ancora non risulta approvato. L’ADG prevede che il PO verrà approvato ai primi di dicembre dopo che il 5/11 si è conclusa l’ultima consultazione scritta con la DDG Ambiente della Commissione Europea.

3.3.6 – LA FINANZA LOCALE.

1. Spesa in conto capitale e politiche di sostegno agli investimenti locali

Il DPEF 2016/18, con riferimento alla riforma delle funzioni di area vasta, culminata nella recente legge regionale n. 15/2015, pone l’accento su alcune importanti funzioni attribuite ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane, tra le quali annovera quelle relative ai processi di sviluppo e crescita economico sociale della regione.

Le politiche di sostegno allo sviluppo locale, più volte sollecitate da queste Sezioni Riunite, risultano quanto mai necessarie nell’attuale fase congiunturale, caratterizzata da una forte crisi del sistema economico e da una costante flessione del PIL locale (nel 2013, ultima annualità disponibile, -2,21%)¹⁸.

Molto preoccupante risulta la consistente riduzione dei livelli di spesa d’investimento dei comuni e delle ex Province regionali, soprattutto in una realtà, quale quella siciliana, in cui il settore pubblico, a causa della minore industrializzazione, assume un ruolo trainante nello sviluppo dei territori.

La spesa per investimenti fissi delle amministrazioni locali, che alimenta circa l’1,9 per cento del PIL regionale¹⁹, assorbe nei comuni e nei liberi Consorzi comunali solamente il 6 per cento delle spese finali. Tale fenomeno è principalmente imputabile all’elevato grado di rigidità della spesa corrente, sempre più caratterizzata da componenti difficilmente comprimibili, quali quelle legate alla retribuzione del personale.

I trasferimenti in conto capitale da parte della Regione vengono sempre più inseriti nell’ambito di politiche tese alla realizzazione di specifici obiettivi di infrastrutturazione e riqualificazione del territorio.

Con questa finalità, nel 2014, è stato istituito il Fondo per investimenti dei comuni, con una dotazione finanziaria di 80 milioni di euro, di cui 15 destinati ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Nel 2015, in base all’art. 6, comma 4, della l.r. n. 9 del 2015, tale dotazione è stata determinata in 115 milioni di euro.

I probabili effetti benefici di tali previsioni sulla ripresa economica del sistema locale vengono, tuttavia, ridotti dalla possibilità di destinare alcuni dei predetti trasferimenti in conto capitale al pagamento di rate di ammortamento di mutui, ordinariamente finanziate da entrate correnti, che

¹⁸ Fonte: Banca d’Italia – Economie Regionali 2015.

¹⁹ Gli investimenti fissi dei Comuni contribuiscono per il 43,3% del totale mentre quelli delle Province per il 5,7%. Fonte: Banca d’Italia – Economie Regionali 2015;

peraltro finisce per creare un indebito squilibrio tra entrate e spese finali difficilmente conciliabile con le prescrizioni della legge n. 243 del 2012.

Le analisi dei dati SIOPE evidenziano, per i comuni, un andamento fluttuante dei pagamenti in conto capitale, che passano da 580,5 milioni di euro del 2011 a 448,1 milioni di euro nel 2014 (-22,80%).

Per i liberi Consorzi comunali, la spesa d'investimento, che risente della progressiva flessione delle entrate in conto capitale, passa, in termini di competenza, da 86,98 milioni di euro del 2011 ad euro 32,47 milioni di euro del 2013, segnando una riduzione del 62,7 per cento.

In termini di cassa, si registra una costante flessione dei pagamenti in conto capitale, che passano da 140,2 milioni di euro dal 2012 a 68,3 milioni di euro nel 2014.

Tale fenomeno, già diffuso in ambito nazionale per via del momento estremamente problematico per la finanza provinciale, risulta nella fattispecie particolarmente critico in quanto in quanto si verifica in una delle regioni economicamente più depresse, in cui gli investimenti pubblici potrebbero costituire un importante volano per la ripresa dell'economia.

La spesa in conto capitale si attesta ben al di sotto della soglia minima per la manutenzione – e in alcuni casi, addirittura, per la stessa messa in sicurezza – del patrimonio pubblico (*in primis*, strade e scuole).

Al fine di fronteggiare questa situazione, la Regione ha previsto un contributo in conto capitale di 10 milioni di euro nel 2014 (art. 7, comma 1, della l.r. n. 5 del 2014) e di 30 milioni di euro nel 2015 per il programma straordinario di interventi sulla viabilità secondaria (art. 10 della l.r. 7 maggio 2015, n. 9).

In termini più generali, l'urgente necessità di politiche di reale sostegno allo sviluppo locale e, al contempo, di ridimensionamento dei livelli di spesa corrente improduttiva, che, allo stato risultano ben superiori agli effettivi fabbisogni e alle capacità finanziarie degli enti, emerge in tutta la sua evidenza dai livelli di spesa d'investimento, in termini di competenza, dei comuni siciliani, che, nel 2013 ammonta mediamente a 120 euro *pro capite*, a fronte di una media nazionale di 203 euro p.c. e delle Regioni a Statuto speciale più che doppia (247 euro p.c.).

2. Il sistema dei trasferimenti regionali

Nel 2014, il sistema dei trasferimenti regionali è stato radicalmente riformato dall'art. 6 della l.r. 28 gennaio 2014, n. 5, che ha disposto la soppressione del Fondo per le autonomie locali di parte corrente, istituendo, al contempo, in favore dei comuni, la **compartecipazione al gettito regionale dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)**, calcolata applicando un'aliquota di **compartecipazione al gettito dell'imposta sui redditi IRPEF** effettivamente riscossa in Sicilia nell'anno precedente all'esercizio di riferimento.

Il successivo comma 2 ha istituito il Fondo perequativo comunale, alimentato con una quota della compartecipazione al gettito dell'IRPEF, prelevata alla fonte, da fissare entro il 30 aprile di ciascun anno.

Con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, di concerto con l'Assessore regionale per l'economia, previo parere della Conferenza Regione-Autonomie locali, sono stabilite entro il 30 aprile di ciascun anno l'aliquota di contribuzione al predetto Fondo, uniforme per tutti i comuni, nonché le quote di spettanza di ciascun comune.

A decorrere dal 2015, per effetto delle modifiche introdotte dall'articolo 6, comma 3, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, tale norma viene modificata attraverso la riformulazione dei criteri di riparto.

Anche il nuovo regime prevede l'erogazione in quattro trimestralità posticipate, l'ultima delle quali entro il 28 febbraio dell'anno successivo a quello di competenza.

Le tempistiche, eccessivamente dilungate, di erogazione dei trasferimenti regionali sono imputabili ad una concomitanza di fattori, tra cui, in particolare, le ristrette disponibilità di cassa, l'incidenza dei vincoli del patto di stabilità interno, ma anche la complessità dell'iter politico - amministrativo di concertazione, definizione e di ripartizione delle risorse.

Tali preoccupazioni risultano avvalorate dalla progressiva decrescita della velocità di riscossione dei trasferimenti regionali, che passa tra il 2011 e il 2013 dal 64,8 al 49,5 per cento, a fronte di medie nazionali (65,2%) e delle Regioni a Statuto speciale (70,3%) ben più elevate.

Per i liberi Consorzi comunali, la velocità di riscossione dei trasferimenti regionali aumenta lievemente, passando dal 30,45 per cento nel 2011 al 36,05 per cento nel 2013. Essa permane, tuttavia, molto bassa, ove posta in raffronto con altre realtà locali, in cui la media è ben più elevata (55,6% a livello nazionale e 64,5% a livello di regioni a statuto speciale).

Tale ritardo nell'erogazione dei trasferimenti costituisce un elemento di forte problematicità ai fini della gestione di cassa, che, nei casi più critici, finisce per determinare una vera e propria paralisi funzionale.

Un ulteriore elemento di criticità risiede anche nella stessa consistenza dei trasferimenti, che, in linea con il *trend* legislativo in atto a livello nazionale, risulta in costante decremento e pone inevitabili interrogativi sulla capacità degli enti locali destinatari di farvi fronte adeguatamente, senza compromettere la funzionalità degli enti o la continuità della resa dei servizi essenziali.

3. Compartecipazione agli oneri del personale precario

L'art. 30 della l.r. 28 gennaio 2014, n. 5, ha abrogato ogni forma di contribuzione in favore del personale precario, e, in particolare, gli articoli 4 e 8 della legge regionale n. 16 del 2006, in base ai quali la Regione erogava annualmente un contributo pari al 90 per cento delle somme impegnate dai comuni per corrispondere la retribuzione al personale ex ASU titolare di contratti a tempo determinato.

Al contempo, ha istituito, presso il Dipartimento regionale delle autonomie locali, un **Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio** da ripartire con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, determinato, per il triennio 2014-2016, in misura pari a 180.868 migliaia di euro per l'anno 2014 e 199.491 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

La ripartizione tiene “anche conto, fermo restando la dotazione complessiva delle risorse, del contributo già concesso per ogni singolo lavoratore alla data del 31 dicembre 2013”.

Il successivo comma 7 bis prevede la possibilità per l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica di autorizzare l'erogazione agli enti locali di acconti sul Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio fino al 40 per cento delle somme dovute nell'anno precedente dalla Regione.

Per l'anno 2014, in attuazione della circolare prot. n. 9837 del 24 giugno 2014- avviso 8, è stato emanato il piano di riparto con DA n. 88/S2 del 3 aprile 2015, che autorizzava una disponibilità complessiva di euro 171.819.427,96, a fronte del quale, con i successivi DDRS, sono stati erogati circa 160 milioni di euro.

Di questi, a seguito delle relative richieste, sono stati erogati complessivamente, a titolo di fondo straordinario di cui all'art. 30, comma 7 bis, euro 67.535.610,72.

Nel delineato contesto, il legislatore con il nuovo regime ha modificato il vincolo di destinazione dell'entrata, spostandolo dalla copertura delle spese per le retribuzioni del personale c.d. precario (che nelle precedente quadro normativo era predeterminata ex lege) alla “compensazione” degli squilibri di bilancio cagionati da tali spese (*rectius*, dal venir meno del sistema di finanziamento derivato delle stesse), prevedendo un meccanismo di riparto a consuntivo.

Sul nuovo sistema di riparto, per come astrattamente configurato, la Sezione di controllo in sede consultiva²⁰ non ha mancato di esprimere perplessità basate su un triplice ordine di fattori.

In primo luogo, il descritto meccanismo di funzionamento mal si concilia con le esigenze di tempestività e di correttezza della programmazione finanziaria degli enti locali siciliani, necessariamente improntata a criteri di veridicità, oltre che di tempestività e di annualità (art. 162, commi 3 e ss., Tuel), per via della mancanza, ad esercizio finanziario inoltrato, di certezza sulle risorse finanziarie acquisibili e disponibili.

D'altronde, il trasferimento in favore dell'ente non è predeterminato e, nonostante si preveda che tenga conto del contributo già concesso per ogni lavoratore al 31 dicembre 2013, resta condizionato dal *plafond* stanziato nel bilancio regionale.

In secondo luogo, alla luce anche della dichiarata finalizzazione dei contributi, che è quella di “compensare” gli squilibri e non di garantire l'integrale copertura del fabbisogno di risorse derivante dalle minori entrate, non è assicurato che la contribuzione regionale sia sufficiente a coprire

²⁰ Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 188/2014/PAR del 28 ottobre/29 ottobre 2014) sulla corretta contabilizzazione del contributo in entrata da parte degli enti locali e sull'impatto sugli equilibri di bilancio degli enti regionali.

integralmente la spesa necessaria per i contratti del personale proveniente dal regime dei lavoratori socialmente utili o anche solo l’ammontare dei trasferimenti erogati sotto la vigenza del precedente regime.

In terzo luogo, le tempistiche di erogazione, al di là delle ipotesi di anticipazione straordinaria di cui al comma 7 bis, risultano oltremodo dilatate, determinando un sensibile disallineamento, in termini di cassa, tra spese obbligatorie, aventi carattere continuativo, e correlate entrate, che certamente non giova (ai già deteriorati) equilibri di bilancio di molti comuni.

Sulla base di queste premesse, e tenuto conto delle gravi criticità che connotano il sistema di finanza locale, appare, pertanto, imprescindibile che i comuni ispirino la propria fase previsionale a criteri assolutamente prudenziali.

Per contro, appare auspicabile una riforma del sistema di contribuzione appena descritto, anche nella prospettiva dell'imminente entrata a regime del sistema di contabilità armonizzata, che si basa su certezza e “temporarizzazione” dei flussi di cassa.

A riguardo, appare utile ricordare che, in tema di contabilizzazione delle entrate da trasferimenti e contributi da altre amministrazioni pubbliche, il nuovo art. 179, comma 2, lett. c-bis), del Tuel stabilisce che l'accertamento vada fatto a seguito della comunicazione dei dati identificativi dell'atto amministrativo di impegno dell'amministrazione erogante²¹.

Da ultimo, sempre con riferimento alle stabilizzazioni di personale precario, si osserva che a seguito della riorganizzazione delle funzioni di area vasta, il legislatore nazionale, con l'art. 1, comma 426, l. n. 190 del 2014, ha previsto la proroga al 31 dicembre 2018 del termine per le procedure in questione, previste dal citato art. 4, d.l. n. 101 del 2013.

Con tale norma, il disegno di politica legislativa di contrasto del precariato nel lavoro pubblico sembra, allo stato, “post-posto, al fine di offrire una finestra temporale negli anni 2015-2016”, nei quali le esigenze di ricollocamento del personale in esubero proveniente dalle Province, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 424, della legge di stabilità 2015 (a livello regionale, artt. 37 e 38 della LR n. 15/2015), vengono assunte come prioritarie, posto che assorbono la quasi totalità delle risorse per nuove assunzioni degli enti locali.

Nell'attuale fase di transizione verso una possibile ridefinizione delle attribuzioni e delle funzioni tra i diversi livelli di governo, la norma introduce, allo stato, rilevanti elementi ostativi ai fini della programmazione degli assetti organizzativi da parte dei comuni e dei conseguenti fabbisogni di personale.

Nel delineato contesto, caratterizzato da una progressiva riduzione dei trasferimenti erariali e regionali, particolare attenzione merita, inoltre, l'analisi di sostenibilità finanziaria nel medio e lungo periodo delle spese di carattere permanente, per la loro peculiare attitudine lesiva nei confronti degli equilibri di bilancio, anche futuri.

La programmazione di tali spese, infatti, non può prescindere da un'accurata analisi degli effettivi fabbisogni, in un'ottica di razionale ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, dal principio di

²¹ Cfr., sul punto, d.lgs. n. 118/2011, principio contabile applicato 4.2, punto 3.6, lett. c.

selettività e di adeguato accesso dall'esterno e da una valutazione di conformità rispetto alle prescrizioni legislative di riferimento.

