



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

**Elementi per l'Audizione in merito alle previsioni
del Documento di economia e finanza regionale
(DEFR) per gli anni 2017-2019
e della relativa Nota di aggiornamento”**

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

II COMMISSIONE

Bilancio e Programmazione

6 DICEMBRE 2016 - PALERMO



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA

**Elementi per l’Audizione in merito alle previsioni del
Documento di economia e finanza regionale (DEFR)
per gli anni 2017-2019
e della relativa Nota di aggiornamento”**

(approvati con deliberazione 6/2016/SS.RR./AUD)

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA
II COMMISSIONE
BILANCIO E PROGRAMMAZIONE

6 DICEMBRE 2016 - PALERMO

INDICE

PREMESSA	7
1 IL MODELLO DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE NEL CONTESTO DELLE NUOVE REGOLE CONTABILI ARMONIZZATE.....	8
2 IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE 2017-2019.....	11
3 IL QUADRO TENDENZIALE DELLA FINANZA PUBBLICA.....	16
3.1 LE ENTRATE	16
3.2 LE SPESE.....	24
3.3 LA SPESA PER IL PERSONALE	25
3.4 LA SPESA PREVIDENZIALE.....	29
3.5 LA SPESA SANITARIA	33
4 L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E REVISIONE DELLA SPESA	37
5 I FONDI COMUNITARI	41
6 LA FINANZA LOCALE	48

PREMESSA

Il Presidente della II Commissione legislativa permanente dell'Assemblea Regionale Siciliana ha invitato il Presidente delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana ad intervenire ad una audizione al fine di acquisire gli opportuni elementi informativi sul Documento di economia e finanza regionale (DEFR) per gli anni 2017 - 2019 e della relativa Nota di aggiornamento.

A tal fine queste Sezioni riunite, nella camera di consiglio del 5 dicembre 2016, hanno approvato il presente documento che contiene le considerazioni della Corte su quegli aspetti che richiedono una particolare attenzione.

1 IL MODELLO DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE NEL CONTESTO DELLE NUOVE REGOLE CONTABILI ARMONIZZATE

Tenuto conto delle disposizioni di rinvio e di adattamento contenute nell'articolo 11 della legge regionale 13 gennaio 2015 n. 3, queste Sezioni riunite, già in sede di relazione sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2015, avevano rilevato come con l'entrata in vigore della nuova disciplina dell'armonizzazione contabile di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011 n.118 e ss.mm.ii., trovassero applicazione, già a decorrere dal 2015, i principi contabili generali (allegato 1 al citato d.lgs.) e quelli applicati concernenti la programmazione di bilancio e la contabilità finanziaria (allegati n. 4/1 e 4/2).

In quella sede, poi, si era messo in particolare evidenza il rinnovato e fondamentale ruolo che, nel contesto delle regole contabili "armonizzate", è chiamata a svolgere la programmazione.

Sotto il profilo normativo, infatti, la legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificata e integrata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, al fine di garantire la piena integrazione tra il ciclo di programmazione nazionale e quello europeo, dedica alla "Programmazione degli obiettivi di finanza pubblica" il titolo terzo e prevede che tutte le amministrazioni devono conformare l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa al metodo della programmazione.

Questa in effetti rappresenta un "processo di analisi e di valutazione attraverso il quale le politiche ed i piani per il governo del territorio devono permettere di organizzare attività e risorse per la realizzazione dei fini sociali e per la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento".

Tale processo, che deve coinvolgere anche i portatori di interesse, va poi tradotto nell'elaborazione dei documenti contabili, nel rispetto dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica (art. 117 della Costituzione), con l'obiettivo di rendere facilmente conoscibili i risultati che ogni ente si propone di perseguire e di rendere possibile la valutazione di quelli effettivamente conseguiti in sede di rendicontazione.

A prova della affidabilità e credibilità dell'ente, la programmazione in ogni caso deve rispettare i principi di attendibilità, congruità, coerenza e comprensibilità delle previsioni elaborate al fine di consentire anche la valutazione dei risultati conseguiti in termini di efficacia ed efficienza.

Il principio applicato (par. 3), inoltre, definisce come caratteri qualificanti della programmazione la valenza pluriennale del processo, una lettura non esclusivamente contabile dei singoli documenti, nonché la coerenza e interdipendenza funzionale degli stessi.

Il paragrafo 4.1, infine, individua gli strumenti di programmazione regionale ¹, collocando al primo posto quale elemento di deciso riferimento il Documento di economia e finanza regionale (in seguito, DEFR) e la relativa Nota di aggiornamento.

Le indicazioni contenute nel paragrafo 5 del principio contabile applicato, concernente la programmazione di bilancio, appaiono coerenti con tali premesse.

Ed invero:

- a) fermo restando che “le Regioni ... concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall’Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità” e che tale “concorso... si realizza secondo i principi fondamentali dell’armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica...”, anche nell’ordinamento contabile siciliano il DEFR “descrive gli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali, le politiche da adottare, gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, tenendo conto degli obiettivi del Patto di stabilità interno (PSI), ed espone il quadro finanziario unitario regionale di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi, della programmazione unitaria regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento”;
- b) il DEFR, poi, “...definisce gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione. I procedimenti di formazione dei documenti contabili previsionali dell’ente devono necessariamente partire dal DEFR e fare riferimento agli indirizzi generali definiti all’inizio della legislatura regionale”;
- c) il documento in questione “ha le seguenti finalità:
 - decidere i programmi da realizzare e i relativi contenuti all’interno delle singole missioni, le relative previsioni di spesa e le relative modalità di finanziamento;
 - orientare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta;
 - costituire il presupposto dell’attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all’interno delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione”;
- d) ferma restando l’esigenza di individuare, per il periodo compreso nel bilancio di previsione, le linee programmatiche dell’azione di governo regionale necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Regione, il principio contabile applicato

¹ Oltre al DEFR sono previsti i disegni di legge di stabilità regionale, di bilancio, di assestamento e quelli eventuali di variazione e collegati alla manovra di bilancio.

definisce il contenuto minimo, ma essenziale del DEFR: tale documento, infatti, deve necessariamente ricomprendere le politiche da adottare, gli obiettivi della manovra di bilancio ², il quadro finanziario unitario di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione unitaria ³, gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate. In particolare, tale documento deve articolarsi in due sezioni.

La prima dovrà comprendere il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento, nonché la descrizione degli obiettivi strategici con particolare riferimento a quelli di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale ⁴.

La seconda sezione include l'analisi sulla situazione finanziaria della Regione ed, in particolare, contiene:

- la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli Enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente;
 - la manovra correttiva;
 - l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi;
 - gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito, nonché del rientro dell'eventuale nuovo disavanzo;
- e) il nuovo disegno della programmazione economico-finanziaria regionale è completato dalla previsione della predisposizione di una Nota di aggiornamento del DEFR annuale al fine di garantire la necessaria coerenza con l'eventuale revisione del quadro della finanza pubblica nazionale apportata dal Governo nella Nota di aggiornamento del DEF.

² Tenendo conto degli obiettivi del Patto di stabilità interno.

³ Esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento.

⁴ Obiettivi anche trasversali, articolati secondo la programmazione autonoma delle singole Regioni evidenziando, laddove presenti, gli interventi che impattano sugli enti locali

2 IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE 2017-2019

Le considerazioni svolte nel precedente paragrafo hanno delineato il nuovo contesto normativo nell'ambito del quale costruire il DEF regionale, documento che, rispetto a quello previsto dal precedente ordinamento contabile ⁵ (il DPEF), evidentemente assume una rinnovata forte centralità a supporto del processo di previsione e dal quale devono necessariamente prendere il via i procedimenti di formazione dei documenti contabili previsionali. Tanto è vero ciò, che il principio contabile applicato fa presente che “l’attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione è prova della affidabilità e credibilità dell’ente.”

E proprio in considerazione di ciò, la Corte deve porre in particolare evidenza la forte distanza tra il nuovo modello normativo e il DEFR esitato dalla Giunta regionale.

I profili da prendere in considerazione sono molteplici.

Ed invero, se appaiono indicate “le linee programmatiche dell’azione di governo regionale necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Regione” ⁶, tuttavia non sempre è dato riscontrare le correlative politiche da adottare. Eppure la finalità del DEFR è proprio quella di individuare “i programmi da realizzare e i relativi contenuti all’interno delle singole missioni” del nuovo bilancio “armonizzato” ⁷. In altri termini, è necessario che entrambi i documenti contabili, programmatico ed autorizzatorio, utilizzino lo stesso schema rappresentativo delle componenti finanziarie e del loro andamento.

Tali carenze, ad avviso della Corte, appaiono particolarmente significative: da una parte, infatti, finiscono per ostacolare una delle funzioni essenziali del DEFR (orientare le successive deliberazioni della Giunta e dell’Assemblea in sede di bilancio), dall’altra, poi, fanno venir meno lo stesso presupposto dell’attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all’interno delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione.

Non risultano poi definiti “gli obiettivi della manovra di bilancio, né gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate”.

Ancora più gravi, infine, appaiono i deficit descrittivi e contenutistici che si registrano nel DEFR oggetto dell’audizione in punto di “costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica” in

⁵ Art. 2 della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10.

⁶ A tal fine nel DEFR sono individuati tre settori strategici per lo sviluppo - turismo e beni ambientali (paragrafo 3.1), sanità e scienza della vita (paragrafo 3.2), nonché agricoltura e economia del mare (paragrafo 3.3). Vengono poi definiti quattro settori “serventi” le connessioni per lo sviluppo (information technology – paragrafo 4.1, infrastrutture – paragrafo 4.2, assetto del territorio ed edilizia abitativa – paragrafo 4.3, nonché formazione, istruzione ed occupazione – paragrafo 4.4. Il paragrafo 5, infine, individua altre azioni per lo sviluppo quali la riconversione delle grandi aziende in crisi, la legalità e il riordino degli enti regionali.

⁷ Indicando anche le relative previsioni di spesa e modalità di finanziamento

quanto, come si riferirà più approfonditamente nel successivo paragrafo 3, le relative modalità di rappresentazione si concentrano esclusivamente sul profilo dell'equilibrio risorse/impieghi, profilo di estrema rilevanza che però non consente di trascurare il coevo obbligo di adottare classificazioni coerenti con le nuove aggregazioni del bilancio armonizzato (missioni e programmi) che, invece, consentirebbero di valutare, seppure programmaticamente, gli indispensabili raccordi tra obiettivi strategici ed ipotesi di manovra correttiva. Da ciò è derivata la mancata considerazione nel DEFR di tale manovra, neppure delineata, infatti, tramite l'indicazione, seppur di massima, delle misure necessarie per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Un'ulteriore notazione negativa va effettuata, nella fattispecie, in ordine al mancato rispetto della nuova tempistica che governa l'elaborazione e l'adozione del DEFR alla luce delle regole della contabilità armonizzata.

Ed invero, superato il regime dettato dall'art. 2 della legge regionale 27 aprile 1999, n.10, il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio prevede che il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) sia presentato all'Assemblea regionale entro il 30 giugno di ciascun anno, provvedendo ad aggiornarlo entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale. Questo termine è agganciato, peraltro, al momento dell'approvazione del rendiconto da parte della Giunta, stabilito al 30 aprile dall'art. 18, comma 1 lett. b), del D. Lgs. n. 118 del 2011.

Pertanto, la sequenza degli adempimenti copre un segmento temporale di due mesi, dall'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente da parte della Giunta, al conseguente giudizio di parificazione da parte della Corte dei conti, alla legge di approvazione del rendiconto e di assestamento del bilancio, fissate entrambe entro il 31 luglio dell'esercizio, ai sensi dell'art. 50, comma 1, del D. Lgs. n. 118 cit.

Inoltre, il successivo comma 2 prevede che “la legge di assestamento del bilancio dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio”.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 11, comma 8 lett. d), della legge regionale n. 3 del 2015, in Sicilia “continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti sulle modalità ed i termini per la presentazione all'Assemblea Regionale Siciliana del rendiconto generale della Regione”, che, rinviando alle disposizioni statali in materia di presentazione del documento, hanno individuato nel 31 maggio il termine per la trasmissione del rendiconto dalla Giunta alla Corte dei conti, per il successivo giudizio di parificazione.

Di conseguenza, risulta coerente con il sistema così delineato la previsione dell'art. 9 della legge n. 47 del 1977, che dispone che, entro il 15 del mese di luglio di ogni anno, il Governo della Regione presenti all'ARS, che lo approva entro il mese successivo, un disegno di legge per l'assestamento del bilancio annuale di previsione, sulla scorta delle risultanze del rendiconto generale dell'esercizio precedente, presentato alla Corte dei conti.

Tuttavia, i predetti termini, previsti per l'approvazione del rendiconto e per la legge di assestamento, non risultano rispettati; infatti, il rendiconto è stato approvato solo con la legge regionale n. 22 del 19 ottobre 2016, mentre il disegno di legge di approvazione dell'assestamento risulta esitato dall'Aula in data 1 dicembre 2016, ma non ancora pubblicato alla data odierna.

Ciò ha comportato l'alterazione della scansione temporale prevista per l'approvazione del DEFR e della relativa Nota di aggiornamento.

Non si tratta di un inadempimento di carattere meramente formale, in quanto la programmazione posta alla base del DEFR dovrebbe necessariamente essere costruita sulla scorta degli elementi contabili e finanziari fissati con la legge di assestamento; peraltro, quest'ultima, poiché deve dare atto del permanere degli equilibri di bilancio alla data della sua approvazione, costituisce l'indispensabile punto di partenza per la costruzione della manovra per il triennio successivo, articolata per missioni e programmi, in conformità al nuovo modello di bilancio armonizzato di cui al D. Lgs. n. 118.

Per il periodo di programmazione 2017 - 2019, tali scadenze risultano ampiamente inosservate.

La Giunta regionale, infatti, ha approvato il DEFR solamente in data 26 ottobre 2016⁸, sulla base di dati e informazioni disponibili al 10 agosto. La relativa Nota di aggiornamento al DEFR, peraltro, è stata elaborata sui dati al 14 ottobre ed approvata dalla Giunta in data 8 novembre 2016⁹.

Al riguardo, le Sezioni riunite osservano che il perdurare dell'applicazione di questi termini per la presentazione del rendiconto generale da parte della Giunta all'Assemblea Regionale Siciliana, in forza della deroga di cui all'art. 11, comma 8, lett. d), della legge regionale n. 3 del 2015, determina un'intrinseca incoerenza con la scansione temporale del ciclo di bilancio, oggi disciplinata per la Regione, i suoi enti strumentali e gli enti locali, dal nuovo sistema contabile armonizzato.

In relazione a tale criticità è auspicabile un apposito intervento normativo regionale che a regime provveda a rendere coerenti i tempi del ciclo di bilancio.

Peraltro, il mancato rispetto di questi stessi termini ha avuto riflessi negativi sul DEFR, che, ancorché approvato tardivamente, non ha potuto tener conto degli effetti dell'assestamento del bilancio dell'esercizio 2016 (che avrebbe dovuto essere approvato con legge da emanarsi entro il

⁸ Con deliberazione n.359.

⁹ Con deliberazione n.372.

31 agosto) in quanto il relativo disegno di legge risulta esitato dall'Aula in data 1 dicembre 2016, ovvero in un momento successivo anche alla presentazione della nota di aggiornamento al DEFR, che risulta elaborata sulla scorta dei dati disponibili al 14 ottobre 2016.

Il documento, infatti, riesce unicamente a soffermarsi in maniera generica sugli effetti, nel bilancio regionale 2015, della riforma contabile introdotta con il recepimento delle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011 e, segnatamente, sull'applicazione degli istituti del riaccertamento straordinario dei residui, della costituzione del Fondo pluriennale vincolato, del Fondo crediti di dubbia esigibilità e del riconoscimento di debiti fuori bilancio e del nuovo sistema di contabilità finanziaria "potenziata", tutti aspetti che, in certo qual modo, qualificano l'esercizio 2015 quale "anno zero" della nuova impostazione contabile della gestione e programmazione regionale.

Già in sede di relazione al giudizio di parificazione del rendiconto generale del 2015 queste Sezioni riunite avevano sottolineato che: *"Se nel 2015 si sono conseguiti innegabili risultati positivi in tale direzione, gli stessi sono, però, da considerare come una fase di primo avvio di un percorso volto ad un ulteriore consolidamento finanziario sul quale i competenti organi, governativi e parlamentari, regionali dovranno insistere con immutato rigore per pervenire ad uno scenario finalmente strutturale e sostenibile a medio-lungo termine."*

Ad avviso di queste Sezioni riunite, infatti, sussistono tutti i presupposti per proseguire nell'azione intrapresa di rendere trasparenti e veritieri i conti pubblici regionali, nonché di tenere sotto controllo le loro principali variabili. (...) residuano, invero, ulteriori spazi d'intervento sul fronte sia dell'incremento delle entrate proprie, sia del contenimento e della riqualificazione della spesa, che possano consentire, in tal modo, di liberare il massimo di risorse da destinare agli investimenti ed al campo sociale, settori questi che ultimamente hanno subito i maggiori sacrifici in termini finanziari".

Non appare poi ultroneo osservare che il documento presenta ulteriori lacune, in ordine alla previsione di cui al comma 2 dell'art. 11 della legge n. 3 del 13 gennaio 2015, che espressamente prevede che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, si proceda all'affiancamento della contabilità economico – patrimoniale a quella finanziaria, all'adozione del piano dei conti integrato e all'adozione del bilancio consolidato.

Il DEFR in esame non contiene alcun riferimento, nemmeno di carattere meramente programmatico, all'avvio di tale processo, che dovrebbe sviluppare i suoi effetti già nel prossimo triennio.

Da ultimo, considerato che il DEFR, pur dovendo indicare "gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito", non esprime alcun indirizzo in merito, il Collegio ritiene di dover svolgere talune brevi considerazioni sul tema dell'indebitamento.

Nel rendiconto 2015, l'accensione di prestiti è ammontata a euro 2.066.000.000: l'importo in misura così elevata è dipeso dall'utilizzo dello strumento dell'anticipazione di liquidità, di cui all'art. 3 del decreto legge n. 35 del 2013, per un importo di euro 1.776.000.000,00, ai fini del pagamento dei debiti degli enti sanitari.

Nel quadro tendenziale del DEFR, la voce "accensione prestiti", per il quadriennio 2016-2019, è pari a zero. In tale documento, pertanto, l'Amministrazione regionale non tiene in considerazione l'ipotesi di contrazione di nuovi debiti e, quindi, non considera tali poste (e la relativa incidenza) nel quadro tendenziale.

Aumenta in maniera esponenziale, rispetto al 2015, l'ammontare del rimborso dei prestiti. Da euro 779.273.000,00 nel 2015, la previsione per il 2016 è di 2.840.432.000. Nel successivo triennio si prevede una lieve diminuzione rispetto al 2016 (per il 2017, euro 2.774.482.000, per il 2018 euro 2.702.632.000, per il 2019, euro 2.629.925.000).

3 IL QUADRO TENDENZIALE DELLA FINANZA PUBBLICA.

3.1 Le entrate

Sotto il profilo della finanza regionale, un ruolo determinante riveste l'Accordo tra il Governo nazionale e quello regionale, concluso in data 20 giugno 2016, al fine di ridisegnare i rapporti finanziari tra Stato e Regione nelle more della riforma delle disposizioni di attuazione, sul quale la Corte non si è soffermata in sede di giudizio di parificazione in quanto non incidente, in termini finanziari, sul bilancio 2015.

Nell'esercizio 2016 e per il bilancio triennale che ha ad oggetto il DEFR, gli effetti finanziari di detto accordo assumono una valenza strutturale per l'equilibrio di finanza pubblica, almeno a medio termine; consentono, inoltre, l'elaborazione di una programmazione delle risorse ancorata ad elementi e grandezze finanziarie, la cui stima può essere allineata all'andamento dei corrispondenti tributi in ambito nazionale (ciò che il criterio del "riscosso" consentiva solamente con larga approssimazione).

Il suddetto Accordo ha rappresentato una tappa importante di un percorso segnato dalla convergenza, in direzione univoca, di una serie di interventi istituzionali multilivello (Corte costituzionale¹⁰ e Corte dei conti), che hanno consentito di prendere atto dell'insostenibilità in termini finanziari - rilevata in più occasioni dalla stessa Amministrazione regionale - degli oneri imposti negli ultimi anni alla Regione per il concorso al risanamento della finanza pubblica, in relazione all'invarianza dei sistemi di attribuzione delle risorse previsti dalle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale, rimasti impermeabili al profondo mutamento del sistema fiscale intervenuto negli anni e delle riforme amministrative che, indirettamente, hanno inciso sul riparto del gettito fiscale in base al luogo della riscossione.

In particolare, la Corte costituzionale ha ribadito che: *"gli effetti, mediati ma rilevanti, conseguenti alle connessioni tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, debbano indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quella in esame che attengono all'equità più che alla legittimità"* (sentenza n.89/2015).

In estrema sintesi, il suddetto Accordo, all'interno del quale è stato ridisegnato un quadro di impegni reciproci tra Stato e Regione, ha previsto che le entrate devolute vadano attribuite, sulla

¹⁰ Cfr., in particolare, sentenze n.241 del 2012, 97 del 2013, 19 del 2015 e 89 del 2015.

scorta del maturato fiscale - in sostituzione del riscosso - limitatamente alla componente del gettito Irpef derivante dalla tassazione dei redditi dei dipendenti degli impianti e stabilimenti delle imprese aventi sede legale fuori dalla Sicilia e sulla base del domicilio fiscale del contribuente per gli altri redditi.

La quantificazione è prevista in ragione di 5,61 decimi per il 2016, 6,74 decimi per il 2017 e 7,10 decimi per il 2018, assumendo a riferimento l'imposta netta dovuta, per il 2014, dai contribuenti aventi domicilio fiscale nella Regione siciliana. Dette entrate sarebbero, inoltre, versate direttamente alla Regione dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate su un conto corrente infruttifero.

Da parte della Regione, l'accordo ha comportato: a) l'impegno alla rinuncia agli effetti dei contenziosi avanti la Corte costituzionale e, segnatamente, di quelli relativi alla sentenza n. 65 del 2015; b) il conseguimento di un saldo positivo di 227.879.000 migliaia di euro per il 2016, di 577.512.000 migliaia di euro per il 2017 e del pareggio di bilancio - ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 24 dicembre 2012- nel 2018; c) riduzioni di spesa dal 2017 al 2020 non inferiori al 3 per cento (con esclusioni di alcune categorie di spesa); d) il recepimento di plessi normativi statali in alcuni ambiti amministrativi; e) una serie di interventi di riorganizzazione amministrativa.

I contenuti finanziari dell'Accordo sono stati recepiti con disposizioni normative che, da parte dello Stato, hanno apprestato le relative coperture e, da parte della Regione, hanno consacrato in disposizioni di legge gli impegni assunti dal Presidente della Regione, nelle more del perfezionamento delle norme di attuazione, sede naturale e vincolante idonea a garantire la permanenza nel tempo delle modifiche introdotte.

Pertanto, il quadro tendenziale di finanza pubblica esposto nel DEFR e nella relativa nota di aggiornamento è stato costruito in forza delle disposizioni normative recate dalla legge di stabilità dello Stato n. 208 del 28 dicembre 2015 (art. 1 commi 568,685,689,692,698 e 710), dall'art. 11 del decreto legge n. 113 del 24 giugno 2016, nonché dalla legge regionale 14 luglio 2016, n. 14.

Quest'ultima, da una parte, ha fissato gli importi degli accantonamenti tributari per il concorso al risanamento della finanza pubblica per gli anni 2016-2017-2018 in conformità alle disposizioni della legge di stabilità nazionale n. 208 del 2015, art. 1 commi 568 e 689; dall'altra, in attuazione dell'art. 11, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2016, n.113, con l'art. 3 ha recepito il contenuto del sopracitato Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana, quantificando l'attribuzione delle entrate devolute per gli esercizi finanziari 2016-2017 sulla scorta del criterio del "maturato fiscale" e non del "riscosso"; il maggior gettito in questione è stato stimato in 500 milioni di euro per il 2016, 1,400 milioni per il 2017 e 1.685 milioni per il 2018 a titolo di Irpef (Titolo I, tipologia 103, capitolo 1023).

Con la stessa disposizione normativa, al comma 2, sono stati riconosciuti alla Regione ulteriori 500 milioni di euro a valere sull'esercizio 2016, ai sensi dell'art. 11 del decreto legge n. 113 citato, da accantonarsi in apposito fondo, destinato al ripristino delle autorizzazioni di spesa previste nell'Allegato 2 della legge regionale n. 3 del 2016.

Per effetto delle suddette disposizioni è stato modificato, con l'art. 4, il totale generale del bilancio triennale, fissato in termini di competenza e di cassa solo per il 2016, rispettivamente in 23.221 e in 20.382 milioni di euro ed in termini di competenza per gli esercizi 2017 e 2018, rispettivamente in 19.919 e in 18.114 milioni.

La Regione ha beneficiato nel 2016 di altri 900 milioni da parte dello Stato, già interamente erogati al 30 agosto 2016, previsti dalla legge 208 del 2015 citata, art.1 comma 685: *“nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria (...) e a condizione di un aggiornamento dell'intesa tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di obiettivi di contenimento della spesa per l'anno 2016”*.

Ciò premesso, queste Sezioni riunite osservano che il DEFR e la relativa nota di aggiornamento si presentano alquanto lacunosi in ordine agli aspetti di politica delle entrate che la Regione intende perseguire nel triennio 2017-2019, a partire dal quadro finanziario fin qui illustrato, specialmente in relazione agli effetti sul gettito fiscale dell'andamento del PIL e all'andamento dei tributi propri, non interessati dall'Accordo; un quadro tendenziale del triennio 2017-2019, conforme al contenuto che il principio contabile della programmazione assegna al DEFR, avrebbe richiesto una disamina disaggregata dell'andamento del gettito ascrivibile ai singoli tributi – quantomeno relativa a quelli di maggiore rilevanza in termini finanziari – al fine di rendere più trasparenti le direttrici di azione politica destinate ad incidere sull'incremento delle basi imponibili.

Pertanto, al fine di poter esprimere in questa sede valutazioni più aderenti alla reale situazione finanziaria della Regione e di acquisire un aggiornamento sullo stato di attuazione della modifica dell'art. 7 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, la Corte ha acquisito elementi istruttori ulteriori da parte del Dipartimento finanze, che ha fornito riscontro con una relazione integrativa di aggiornamento del DEFR e della successiva nota.

Come già accennato, uno degli effetti positivi legati al diverso sistema di attribuzione delle entrate devolute ascrivibili al suddetto Accordo consiste nella più esatta stima del gettito fiscale spettante alla Regione che tale metodo in effetti consente, essendo ancorata a dati certi ragguagliati all'ammontare dell'imposta netta versata a tale titolo dai contribuenti siciliani nel 2014, al fine di poter costruire un quadro tendenziale sulla base dell'andamento del PIL.

Infatti, a seguito di diversi incontri, in sede politica e tecnica, tenutisi presso il Dipartimento finanze del M.E.F, assumendo a riferimento l'imposta netta dovuta sui redditi prodotti dai

contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale per l'anno 2014, è stata stabilita l'attribuzione alla Regione, a decorrere dal 2016, del maggior gettito dovuto, in base ai decimali stabiliti (per il 2016- decimi 5,61; per il 2017- decimi 6,74; dal 2018- decimi 7,10).

Il maggiore gettito previsto è stato stimato in 1.400 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017 (comprensivo per l'anno 2016 del contributo già riconosciuto ai sensi dell'articolo 1, comma 685, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208) ed in 1.685 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018 (assorbendo in tal modo gli effetti della cessazione dello *split payment* dell'IVA).

Si è quindi addivenuti alla predisposizione dello schema di decreto legislativo che sostituisce gli articoli 2 e 7 del D.P.R. n. 1074 del 26 luglio 1965 e reca disposizioni innovative sulla determinazione e sull'attribuzione delle quote di gettito dell'Irpef riconosciute alla Regione siciliana dall'articolo 36 dello Statuto, introducendo per detto tributo, in via graduale, il nuovo criterio di riparto del gettito basato sul maturato anziché sul riscosso che continua, invece, ad essere applicato per il riparto di gettito degli altri tributi erariali di spettanza regionale, non riservati allo Stato.

Detto schema è stato elaborato dalla Commissione Paritetica ex art. 43 dello Statuto siciliano nella seduta del 25 maggio 2016 in Roma e trasmesso in pari data al Ministro per gli Affari Regionali. Il testo è stato poi rivisto nella seduta della Commissione Paritetica del 3 ottobre 2016 e, infine, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta n. 137 del 29 ottobre 2016.

Le disposizioni del decreto legislativo in corso di perfezionamento, sulla base di quanto stabilito nell'Accordo, produrranno effetti finanziari dall'esercizio 2017 a seguito dell'approvazione dell'articolo 66 della Legge di bilancio dello Stato in corso di esame alla Camera (A.C. 4127 bis), mentre per gli effetti finanziari relativi al 2016 il Governo ha provveduto con l'articolo 11 del decreto-legge 24 giugno 2016 n.113, convertito con legge 7 agosto 2016, n.160.

L'attribuzione di risorse ulteriori rispetto a quelle riconosciute alla Regione siciliana nell'esercizio 2015, stimate dai 1,4 milioni di euro per gli anni 2016 e 2017 ai 1,6 milioni per il 2018 ed anni successivi, tuttavia, interviene solamente a mitigare i pesanti effetti recati dalle disposizioni relative alla compartecipazione della Regione al risanamento della finanza pubblica, che ammontano, per gli esercizi 2017-2019, rispettivamente a 1,445 - 1,510 - 1,206 milioni di euro, secondo quanto già illustrato da queste Sezioni riunite in sede di relazione sul rendiconto del 2015: s'impone, pertanto, una politica di sviluppo che consenta di mantenere almeno ai livelli stimati il gettito effettivo delle entrate, direttamente connesso alle fluttuazioni dell'economia dell'Isola, che ha mostrato segnali di ripresa non omogenei e stabili in tutti i settori trainanti.

Con riferimento al quadro tendenziale di finanza pubblica dell'ambito statale, le Sezioni riunite della Corte dei conti¹¹ hanno ritenuto equilibrata la correzione operata dal Governo con la Nota di aggiornamento al DEF sul versante delle entrate, in relazione all'andamento della crescita del PIL in termini più contenuti rispetto ai valori esposti nel DEF.

Già nel "preconsuntivo" 2016, la predetta Nota ha segnalato un ridimensionamento di oltre 2 miliardi delle entrate tributarie rispetto alle più ottimistiche previsioni del DEF ed una flessione delle imposte indirette di quasi 4,4 miliardi, solo in parte compensata dal risultato - comunque positivo rispetto all'esercizio 2015 - delle imposte dirette.

Sul versante dell'imposizione indiretta, le misure introdotte dalla legge di stabilità 2016 per gli enti territoriali (abolizione della Tasi relativa all'abitazione principale, esenzione dell'IMU sui terreni agricoli, abolizione dell'Irap sulle imprese agricole), nonché l'entrata a regime delle norme che hanno sancito la deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile Irap, hanno determinato una caduta di gettito, parzialmente compensata dagli effetti positivi dello *split payment*, che si è rivelato un forte trascinatore dell'IVA. Tuttavia, tali effetti positivi si configurano piuttosto come un'anticipazione del tributo, compensata dalle richieste di rimborso di pari entità dell'IVA a credito che i contribuenti non hanno potuto compensare.

Con riferimento al 2017, nella Nota di aggiornamento le entrate tributarie subiscono un ridimensionamento del doppio rispetto a quello registrato nel 2016 (-4,4 miliardi), che si assesta in flessione di circa 7 miliardi nel 2018. Nel triennio 2017- 2019 si verificano, a livello statale, i più significativi cambiamenti delle previsioni macroeconomiche che comportano una rivisitazione al ribasso delle variabili che influenzano le basi imponibili delle principali forme di prelievo (dal PIL alle importazioni, dai consumi delle famiglie all'occupazione).

In un simile quadro tendenziale, il percorso programmatico di finanza pubblica statale disegnato dalla Nota, nelle valutazioni della Corte dei conti, è apparso incentrato, essenzialmente, sulla leva tributaria, al fine di impostare una politica di bilancio orientata alla crescita.

In ambito regionale, la nota di aggiornamento al DEFR, in considerazione del mutato riferimento statale, se da una parte ha registrato le rivisitazioni al ribasso delle stime contenute nel quadro programmatico tendenziale esposto nel DEFR, dall'altra, con riferimento alla spesa di investimento riferita al complesso delle risorse riconducibili alle politiche di coesione, non ha apportato modifiche né agli interventi né al profilo delle erogazioni: il quadro programmatico rielaborato consiste semplicemente nell'applicazione del Modello multisettoriale della Regione alle stime di PIL tendenziale e programmatico corretto al ribasso.

¹¹ Cfr. Audizione della Corte dei conti sulla nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2016- ottobre 2016

Sul versante delle entrate, l'approfondimento istruttorio richiesto da queste Sezioni riunite ha permesso di avere contezza, in termini più specifici ed aggiornati, dell'andamento del gettito reale e tendenziale nell'esercizio in corso e, limitatamente a tale aspetto, ha integrato il contenuto necessario del DEFR e della relativa nota, restando pertanto esclusa l'analisi delle proiezioni per il triennio 2017 – 2019.

Nel 2016 l'andamento generale delle entrate, gestite dal Dipartimento delle finanze, presenta un andamento in crescita solo in ragione dell'incremento di taluni cespiti.

Tuttavia, sul versante dell'imposizione diretta, l'Irpef, che riflette il reddito disponibile delle famiglie, nel primo semestre 2016 presenta un decremento rispetto al medesimo semestre dell'anno precedente.

Pesa sul complessivo calo di gettito anche il decremento delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente del settore pubblico, che affluiscono all'art. 2 del capitolo 1023, per il tramite di versamento diretto alla tesoreria regionale che, come è noto, ha subito gli effetti della centralizzazione della modalità di riscossione.

L'Irpef versata dai sostituti d'imposta e dai lavoratori autonomi, con l'utilizzo del modello F24, che affluisce alla Struttura di Gestione per essere successivamente riversata alle Casse Regionali, risulta in leggero incremento: tuttavia gli effetti di siffatto incremento, dovuto all'introduzione delle disposizioni del decreto legislativo n. 175 del 2014 sulle modalità di versamento da parte dei sostituti d'imposta, devono essere sterilizzati con il contestuale incremento delle compensazioni dello stesso ammontare, che vanifica gli effetti del primo.

Coerente con il prospettato andamento economico appare il rilevabile incremento del gettito dell'IRES (cap.1024), anche per i meccanismi di versamento saldo/acconto, che, tuttavia, in applicazione della legge 208 del 2015, art. 1 commi 61-63, subirà una flessione dal 2018, per effetto della riduzione delle aliquote dal 27,5% al 24%.

Un evidente calo subiscono nel 2016 le ritenute sugli interessi e redditi di capitale, in controtendenza rispetto agli incrementi rilevati nell'anno precedente, dovuti all'innalzamento delle aliquote dal 20% al 26% operato con il decreto legge n. 66 del 2014; tale flessione trova la sua ragion d'essere nella diminuzione dell'entità del livello dei tassi di remunerazione dei capitali presenti sul mercato, nonché nella complessiva contrazione delle forme di risparmio oggetto di tassazione, conseguenziale all'effettivo andamento dell'economia.

Il timido riavvio delle compravendite residenziali, rilevato nel rapporto rassegnato dalla Banca d'Italia sulle economie regionali¹², con la attenuazione della flessione nell'attività di costruzione,

¹² Cfr. Rapporto Banca d'Italia sulle economie regionali, n. 19 del mese di giugno 2016.

potrebbe dar luogo, nel triennio successivo, all'andamento positivo dell'imposta di registro e delle imposte ipotecarie e catastali.

Nell'ambito della imposizione indiretta, nel corso del 2016 si registra un deciso incremento di gettito dell'IVA (cap.1203), che tuttavia non è da ascrivere ad una ripresa dei consumi quanto piuttosto all'effetto del sistema di pagamento dello *split payment* (art 1, commi 629-633, legge 190 del 2014) dell'Iva corrisposta alle Pubbliche amministrazioni, prorogato fino al 2017.

La Regione potrà beneficiare di detto incremento sull'IVA di propria spettanza fino al 2017, in quanto, nell'ipotesi di proroga anche per gli anni successivi di siffatta modalità di pagamento del tributo, per effetto dell'accordo sottoscritto in data 20 giugno 2016, la Regione si è impegnata a restituirne il maggior gettito, quantificato in 285 milioni di euro.

Nel primo semestre del 2016 un notevole calo ha subito, invece, il gettito delle tasse automobilistiche (cap. 1218), rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Anche l'imposta di bollo (capitolo 1205) evidenzia un andamento negativo, con una diminuzione del gettito, in analogia a quanto registrato nello Stato nel periodo gennaio/settembre 2016 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Positivo, invece, risulta l'andamento dell'accisa sull'energia elettrica che evidenzia, nel periodo gennaio/giugno 2016, un aumento del gettito con riferimento allo stesso periodo dell'anno precedente.

In buona sostanza, i dati rilevabili sulle entrate erariali spettanti alla Regione che, in via generale, dovrebbero seguire il medesimo andamento delle entrate statali, riflettono la contrazione di gettito registrata nella nota di aggiornamento al DEF dello Stato e non lasciano percepire, per il triennio 2017-2019, un'inversione di tendenza sintomatica di una effettiva ripresa dall'attuale situazione di crisi economico-finanziaria che nel territorio regionale, nel corso degli ultimi anni, ha evidenziato effetti difficilmente neutralizzabili con interventi di politica economica limitati, quasi esclusivamente, al mantenimento dei livelli minimi di servizi e funzioni.

Nell'ambito dei tributi propri, e più specificamente delle tasse sulle concessioni governative regionali - istituite in Sicilia con la legge regionale 18 aprile 1981, n.67 e attualmente disciplinate dall'art. 6 della legge regionale 24/08/1993, n.24 e successive modifiche ed integrazioni, è cessata la competenza dell'Agenzia delle entrate nella gestione di detto tributo, prima svolta in regime di avvalimento, ex art. 8 del D.P.R. n.1074/1965; il Dipartimento delle finanze, per incrementare il gettito delle tasse sulle concessioni regionali, fornisce le opportune indicazioni ai Dipartimenti regionali che rilasciano provvedimenti autorizzativi che, in quanto non contemplati dalla vigente legislazione, sfuggono a tassazione, sebbene per la loro natura possano configurare il presupposto impositivo del tributo in argomento.

Gli esiti di siffatta autonoma attività di gestione della tassa da parte del Dipartimento finanze ha prodotto nel 2016 risultati in termini di gettito non trascurabili, determinando sul capitolo 1606, in valore assoluto, un incremento di gettito.

Positivo si è rivelato altresì nel 2016, rispetto al 2015, l'andamento del gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito con decorrenza 1 gennaio 1996 con la Legge n. 549 del 28.12.1995.

Tuttavia, l'incremento di gettito governato direttamente dall'Amministrazione regionale mediante un'attività attenta di monitoraggio delle basi imponibili dei tributi propri, in considerazione dell'esigua entità di risorse che riesce ad attrarre al bilancio regionale rispetto al totale generale delle entrate, consente alle politiche fiscali regionali limitati spazi di intervento, inidonei ad incidere positivamente sull'andamento dell'economia dell'Isola.

Quest'ultima, infatti, risente in modo determinante degli effetti delle politiche fiscali statali sul gettito delle entrate tributarie, che rappresentano la maggior parte delle risorse di parte corrente del bilancio regionale.

Seppur in ambiti limitati, tuttavia, la Regione può introdurre interventi agevolativi, che siano coordinati con il sistema tributario nazionale, volti ad ampliare la portata di taluni benefici fiscali, nei settori nei quali l'evasione è maggiore, come quello, ad es., dei servizi alle persone e alla famiglia, nonché sollecitare la partecipazione dei Comuni all'attività di contrasto ai fenomeni evasivi, in quanto enti istituzionali più vicini alle manifestazioni di capacità contributiva, in grado di captare nei propri ambiti territoriali significativi indizi di infedeltà fiscale.

Pertanto, ancorché l'andamento delle entrate nel 2016 non desti preoccupazioni in ordine al rispetto degli equilibri finanziari a fine esercizio, ciò nondimeno il DEFR e la relativa Nota non riescono ad illustrare un percorso di politica delle entrate coordinata con obiettivi programmatici individuabili in termini di risultati sperati, che non consistano nel mero raggiungimento dell'obiettivo finanziario di saldo positivo previsto dalle disposizioni di legge per il triennio 2017 - 2019: infatti, se le politiche regionali non possono incidere sulla gestione delle entrate erariali devolute che costituiscono la maggior parte delle risorse di parte corrente, possono certamente mirare ad accrescere le risorse in conto capitale, legate all'attuazione dei programmi comunitari e strettamente connesse alla riqualificazione della spesa di investimento: solo quest'ultima, infatti, è in grado - nel medio periodo - di migliorare il livello delle basi imponibili, in termini di maggior reddito per imprese, famiglie e terziario, alimentando indirettamente il gettito fiscale corrente.

Infine, l'integrazione istruttoria consegna un quadro incerto e scoraggiante degli esiti della riscossione coattiva (-23% rispetto al 2015), nonostante gli sforzi del Dipartimento finanze

nell'individuazione di obiettivi di efficientamento dell'attività di riscossione e di contenimento dei costi di gestione da parte della società Riscossione Sicilia S.p.a.

Le disposizioni contenute nel decreto legge n. 193 del 2016, che hanno operato la trasformazione in ente pubblico economico dell'agente della riscossione Equitalia S.p.a., impongono alla Regione di valutare l'adozione di iniziative idonee a coordinare l'attività della propria società partecipata con il nuovo soggetto giuridico.

3.2 Le spese

Anche sul versante delle spese, assume particolare rilievo il contenuto dell'Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana. Infatti, la Regione si è impegnata a garantire, per l'anno 2016, un saldo positivo, secondo le modalità di cui all'art. 1, comma 710, della legge n. 208 del 28 dicembre 2015, pari ad euro 227.879.000, saldo che per il 2017 è stato quantificato in euro 577.512.000, mentre, a decorrere dall'anno 2018, è stato convenuto il pareggio di bilancio, come definito dall'art. 9 della legge n. 243 del 24 dicembre 2012.

L'Accordo ha previsto che, in caso di inadempienza, si applichino le sanzioni di cui al comma 723 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015. Pertanto, non si applicano più alla Regione siciliana le disposizioni in materia di patto di stabilità interno, ai sensi dell'art. 11, comma 4, del decreto legge n. 113 del 24 giugno 2016.

Al fine di riqualificare la spesa regionale in modo da favorire l'auspicato progressivo incremento degli investimenti, la Regione si è impegnata, per gli esercizi dal 2017 al 2020, a realizzare riduzioni strutturali della spesa corrente, in misura non inferiore al 3 per cento per ciascun anno rispetto all'esercizio precedente. Qualora in un anno la riduzione sia maggiore del 3 per cento, la parte eccedente potrà essere portata in diminuzione dell'obiettivo programmato di riduzione per l'anno successivo, la quale tuttavia non potrà essere in nessun caso inferiore al 2 per cento.

Tale riduzione dovrà avvenire mediante la rideterminazione degli impegni di parte corrente risultanti dal consuntivo dell'anno precedente, a parità delle funzioni attribuite alla Regione e al netto delle esclusioni della spesa per la sanità, delle regolazioni contabili, degli oneri per il concorso alla finanza pubblica e di quelli per i rinnovi contrattuali.

L'Accordo, in particolare, disegna un percorso virtuoso di riduzione della spesa, non soltanto ponendo dei tetti quantitativi, ma anche individuando specifici settori dell'amministrazione su cui intervenire. Tra questi, i più rilevanti sono il recepimento delle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo, recante il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale; la riduzione dei costi del pubblico impiego regionale; la riorganizzazione

delle strutture amministrative della Regione; la razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi destinati agli uffici pubblici; la riduzione dei centri di costo; il recepimento e l'attuazione delle norme in materia di semplificazione delle procedure amministrative di competenza regionale e comunale; il completo recepimento degli interventi in materia di riorganizzazione delle funzioni degli enti locali, delle città metropolitane e dei liberi consorzi; la previsione della riduzione dei costi della politica.

Ciò posto, il DEFR non contiene l'indicazione di un disegno unitario, proiettato nel triennio di riferimento, finalizzato alla concreta e specifica attuazione degli impegni assunti in occasione dell'Accordo; né è possibile pervenire ad una visione coordinata degli interventi, attraverso l'analisi dei singoli settori di spesa.

Di conseguenza, il documento non offre a queste Sezioni riunite gli elementi necessari per esprimere una valutazione sulla strategia programmatica delle politiche di spesa, che non sia limitata all'effetto del pareggio finanziario, in termini di competenza, rispetto al quadro delle entrate come descritto in precedenza.

Ad analoga conclusione si perviene, in ordine alla constatazione della mancata esposizione nel DEFR delle politiche di spesa, aggregate per missioni e programmi, come sarebbe stato necessario in conformità ai nuovi principi del bilancio armonizzato.

Tuttavia, queste Sezioni riunite ritengono di poter esprimere alcune considerazioni più specifiche, in ordine ad alcuni settori di intervento.

3.3 La spesa per il personale

Nell'illustrare il percorso di riequilibrio dei conti intrapreso dal Governo, il DEFR 2017-2019 colloca la spesa del personale della Regione all'interno delle più generali politiche di contenimento della spesa.

Nell'ambito del Documento, tale importante aggregato di spesa viene considerato in relazione ai risparmi riflessi derivanti, da un lato, dalle misure di riorganizzazione delle strutture e di revisione degli istituti retributivi e contrattuali (ivi compresi quelli relativi all'allineamento all'ordinamento statale), dall'altro lato, dagli effetti della riforma pensionistica.

Ciò posto, si rileva che i risparmi complessivamente indicati nel DEFR per la voce "Pubblico impiego" ammontano a 78 milioni di euro (cfr. tabella 6.15, "quantificazione dei risparmi di spesa nel bilancio di previsione 2016").

In disparte la voce preponderante relativa alla fuoriuscita anticipata del personale per effetto della riforma pensionistica (cui il DEFR dedica un apposito *focus* in appendice, *cfr. infra*), i rimanenti risparmi sono genericamente ricondotti alle misure eterogenee di contenimento della spesa contenute nell'art. 49 della legge regionale n. 9/2015.¹³ Tali voci sono dettagliatamente elencate alla tab. 6.14, ma sul punto deve criticamente osservarsi come non siano indicati e quantificati i risparmi che ciascuna di essa consentirebbe di conseguire.

Peraltro detta tabella evidenzia per talune delle riferite misure di razionalizzazione e di contenimento una preoccupante carenza di informazioni in ordine all'attuazione delle stesse: ciò vale per le misure di riduzione delle strutture anche per enti (es. ARAN e Fondo Pensioni) di cui all'art. 49, comma 6, della legge regionale n. 9 del 2015; per la mobilità dei dipendenti entro i 50 km di cui all'art. 49, comma 14 ("persistenti difficoltà attuative"); con riferimento ai risparmi attesi dall'allineamento delle prerogative sindacali la tabella evidenzia la certificazione non positiva della prima ipotesi di accordo e le "pesanti riserve" riferite alla seconda ipotesi (*cfr.* le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2/2016/CCR e 4/2016/CCR)¹⁴. Ed ancora, per le misure di riduzione del 30% delle strutture dirigenziali, il DEFR segnala che il decreto presidenziale è ancora in corso di pubblicazione¹⁵.

¹³ In gran parte tali norme sono state già analizzate nell'ultima relazione in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione, sia in riferimento al capitolo dedicato alla organizzazione, sia a quello segnatamente riferito alla spesa per il personale, ai quali, pertanto, si rinvia.

¹⁴ *Cfr.* deliberazioni n. 2/2016/SSRR/CCR e n. 4/2016/SSRR/CCR. In quest'ultima, la Corte rileva che - nonostante la riduzione del 50 % dei contingenti di permessi e distacchi rispetto al precedente regime contrattuale e la contemporanea introduzione di una clausola di adeguamento (indiretto) del contingente dei permessi all'andamento decrescente della dinamica occupazionale - si continuano a riscontrare nell'ipotesi di accordo quadro significativi elementi di disomogeneità rispetto alla disciplina vigente negli altri comparti (in particolare nel comparto Regione enti locali preso a confronto). Ed invero, permane una sensibile distanza nel rapporto dei permessi retribuiti per ciascun dipendente (più di cinque volte quelle spettanti nel comparto nazionale Regione enti locali), unitamente alla scarsa chiarezza in ordine alla quantificazione del contingente dei distacchi retribuiti (che comunque restano, in proporzione ai dipendenti, più cospicui in confronto a quello attribuiti in ambito nazionale). Le Sezioni riunite, preso atto dello spirare del riferimento temporale dello strumento di programmazione, hanno, pertanto, sottoposto alla responsabile attenzione del Governo regionale la valutazione di ogni più idonea iniziativa, ivi compresa la disdetta unilaterale dell'accordo medesimo, al fine di compiutamente uniformare le disposizioni dell'accordo in essere al disposto normativo e, in ogni caso, agli obiettivi fissati dalla Regione medesima negli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio vigenti, segnalando la necessità di tali iniziative in ragione dello spostamento in avanti della durata di vigenza contrattuale (ora quadriennale) e dell'infruttuoso decorso dell'esercizio di riferimento della citata legge di stabilità (2015). Si è rilevato come quest'ultima circostanza faccia assurgere la rilevanza dell'inadeguatezza della traiettoria di armonizzazione prevista nell'accordo dal piano della contingente incompatibilità tra accordo pattizio (in precedenza siglato proprio in limine alla chiusura dell'esercizio 2015) e strumento di programmazione disatteso (dell'esercizio passato) a quello di inadempimento dell'indirizzo legislativo (sia pure parziale e scaturente dagli esiti di un confronto negoziale), il cui rilievo non può che essere rimesso a valutazioni che rientrano nei rapporti tra organo assembleare ed esecutivo.

¹⁵ Sugli aspetti critici sottesi alla riforma dell'organizzazione si rinvia all'apposito capitolo del presente documento, oltre a quanto già osservato dalle Sezioni riunite in sede di parifica del rendiconto 2015 della Regione. In quella sede, infatti, le Sezioni riunite rammentavano come il progetto di razionalizzazione recato dalla legge di stabilità per i 2015 fosse solo abbozzato: a norma del comma 2 dell'art. 49, infatti, un primo importante segmento attuativo, 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 attraverso un articolato procedimento decisionale. Il completamento del procedimento, come rilevato nel capitolo 11 (organizzazione) del referto è atteso non prima del 2017. La Sezione rilevava, poi, come, a prescindere dai ritardi nell'attuazione del processo, la determinazione *ex lege* della dotazione organica appariva, ancora una volta, rispondere a criteri di tipo storico incrementale, sia pure declinati in chiave di contenimento lineare. Sarebbe stato opportuno, invece, ispirarsi a un più corretto e radicale approccio che, partendo da una

In ogni caso, anche per le rimanenti misure di razionalizzazione e contenimento, nonché di allineamento alla normativa statale non sono fornite notizie, elaborazioni o elementi tesi alla quantificazione dei risparmi: stando ai riferimenti sommari contenuti nella tabella 6.15, le voci indicate che contribuiscono a generare risparmi sono quelli delle pensioni e prepensionamenti, fondo accessorio, congelamento rinnovi contrattuali fino al 2009, riduzioni leggi di bilancio per TFR e buoni pasto. Non è, pertanto, possibile formulare per tali aspetti di dettaglio utili considerazioni, salvo rinviare alle osservazioni che queste Sezioni riunite hanno dedicato alla materia in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione.

Appare utile, al riguardo, richiamare l'analisi svolta in quella sede in riferimento ai costi non direttamente riconducibili al bilancio regionale e, segnatamente, a quelli provenienti dagli organismi societari partecipati e dal settore dei forestali. Per quest'ultimo il DEFR richiama il disegno di riordino complessivo del settore forestale attraverso la realizzazione di un nuovo sistema di gestione in conformità all'art. 17, commi 1 e 2, della legge 17 marzo 2016, n. 3 (cfr. il capitolo sull'organizzazione).

Per il settore delle partecipazioni societarie, pure assai sensibile in termini di costi indiretti a carico del bilancio regionale (non solo come impatto delle spese di personale), il Documento in esame non sembra riservare un adeguato approfondimento alle necessarie ed attese indicazioni programmatiche per la razionalizzazione del settore né appare raccordarsi al piano operativo all'uopo adottato dalla Regione e segnatamente finalizzato al contenimento delle spese per i futuri esercizi. Nella logica del consolidamento dei conti pubblici tale aspetto appare, invece, meritevole di approfondimento come reiteratamente segnalato da questa Corte.

Passando all'analisi della stima dell'andamento della spesa per le retribuzioni del personale, l'approfondimento contenuto nel DEFR evidenzia significative contrazioni: da circa 575 milioni di euro del 2014 a circa 477 milioni di euro di previsione per il 2018 (dati riferiti all'aggregazione degli attuali quattro principali capitoli di bilancio in cui la spesa del personale della Regione è allocata, al netto degli oneri riflessi).

I risparmi attesi deriverebbero dalla fuoriuscita straordinaria del personale per effetto delle norme (art. 52, comma 3, della legge regionale n. 9/2015) che consentono il collocamento in quiescenza anticipato per i dipendenti che maturano i requisiti c.d. pre-Fornero entro il 2020 (con trattamento pari al 90% dello stipendio per coloro che maturano i requisiti entro il 2016, e all'85% per coloro che li maturano tra il 2016 e il 2020, cfr. art. 51, comma 2).

La stima è di una fuoriuscita complessiva di circa 4000 dipendenti.

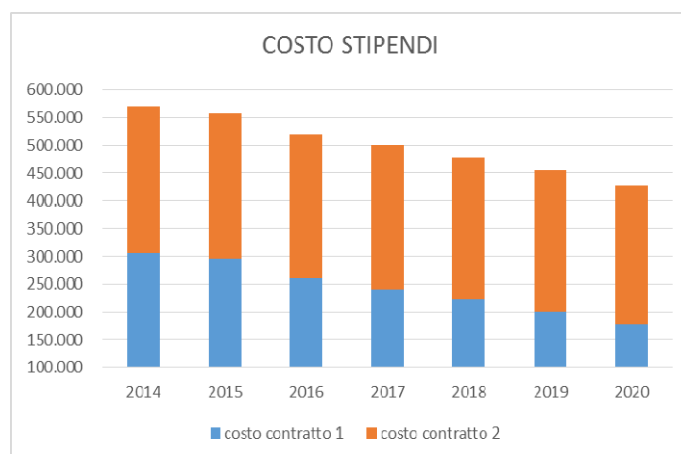
preventiva analisi degli effettivi fabbisogni da commisurare alle esigenze organizzative e funzionali dell'ente, tenga in debito conto la recessività, nel rinnovato quadro ordinamentale, dell'attuale dimensionamento degli apparati regionali centrali e periferici e l'insostenibilità degli stessi.

contratto 1	2015	gen-16	2016	2017	2018	2019	2020	totale
comparto	477	339	388	453	428	523	527	3.135
dirigenza	86	50	58	45	52	48	48	387
totale	563	389	446	498	480	571	575	3.522
contratto 2	2015	gen-16	2016	2017	2018	2019	2020	totale
comparto	27		33	25	30	34	49	198
dirigenza	28	2	33	35	51	61	73	283
totale	55	2	66	60	81	95	122	481
totale dirigenti								670
totale comparto								3.333
totale generale								4.003

Si tratterebbe del più importante esodo degli ultimi anni (ben più consistente della tendenza alla fisiologica contrazione registrata già da diversi esercizi). Di conseguenza si stimano i seguenti risparmi di spesa:

	01 genn.	uscite	31 dic.	media dell'anno	costo contratto 1	01 genn.	uscite	31 dic.	media dell'anno	costo contratto 2	contratti 1 e 2	risparmi
2014	7.823	129	7.694	7.759	305.253	8.833	48	8.785	8.809	265.352	570.605	
2015	7.694	563	7.131	7.413	295.564	8.785	55	8.730	8.758	262.871	558.435	- 12.170
2016	6.742	445	6.297	6.520	259.957	8.730	68	8.662	8.696	261.025	520.982	- 37.453
2017	6.297	498	5.799	6.048	241.157	8.662	60	8.602	8.632	259.104	500.261	- 20.721
2018	5.799	480	5.319	5.559	221.658	8.602	81	8.521	8.562	256.988	478.646	- 21.615
2019	5.319	571	4.748	5.034	200.705	8.521	95	8.426	8.474	254.346	455.051	- 23.595
2020	4.748	575	4.173	4.461	177.857	8.426	122	8.304	8.365	251.089	428.946	- 26.105
												- 141.659

Si evidenzia come la riduzione riguarda in misura consistente il personale più anziano in regime di contratto 1, mentre la spesa del contratto 2 si flette meno significativamente, essendo quantitativamente meno rilevanti le fuoriuscite (cfr. la tabella ed il grafico che distinguono tra i costi del personale afferente il c.d. contratto 1 e quelli del contratto 2).



A fronte di tale risparmio viene in rilievo la stima dell'incremento della spesa pensionistica, complessivamente quantificata in 81 milioni di euro, talché il risparmio effettivo ammonterebbe a 60 milioni di euro circa.

Deve osservarsi come le previsioni di risparmio contenute nel *focus* del DEFR sopra sinteticamente richiamato non tengono conto, con riferimento alla spesa per le retribuzioni, dell'eventuale copertura del *turn over*.

Né sembra, inoltre, che siano considerati possibili effetti espansivi della dinamica retributiva conseguenti alla ripresa fisiologica della contrattazione collettiva in un regime che, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015, dovrà prescindere per il futuro da logiche di mero blocco dei rinnovi.

In conclusione, i risparmi di spesa stimati derivano fondamentalmente dalle misure eccezionali che consentono la fuoriuscita di personale da qui al 2020 per effetto del collocamento in quiescenza anticipato.

Resta, invece, solo sullo sfondo l'effettiva razionalizzazione della spesa del personale che si ispiri a una riforma organica dell'amministrazione regionale, più volte auspicata, tesa, da un lato, a ridimensionare finalmente il perimetro pubblico regionale (eliminando esternalizzazioni e sovrapposizione, non coerenti o diseconomiche, di competenze e funzioni a organi esterni, enti strumentali e società partecipate) e, dall'altro, a rivedere lo status giuridico e gli istituti contrattuali nella logica della semplificazione e dell'introduzione di meccanismi meritocratici ed effettivamente incentivanti, e a adeguare i sistemi di valutazione del personale.

Le Sezioni Riunite, in proposito, hanno più volte affermato l'urgenza di un intervento di sistema che vada oltre la logica emergenziale tipica della recente legislazione statale e regionale di contenimento della spesa ed affronti, invece, in modo strutturale e coordinato, i nodi sin qui irrisolti: la programmazione coerente dei fabbisogni di professionalità, la definizione razionale degli assetti organizzativi e la revisione della dinamica retributiva, solo se organicamente considerati, possono rivelarsi funzionali con l'esigenza di ammodernare la pubblica amministrazione regionale e di garantire alla stessa maggiore efficienza e produttività.

Da non trascurare, al riguardo, che l'intesa tra Stato e Regione siciliana ai sensi dell'art. 1, comma 685, della legge n. 208 del 2015, sottoscritta il 20 giugno 2016, prevede l'impegno della Regione a realizzare riduzioni strutturali di spesa corrente attraverso, tra l'altro, la riorganizzazione della struttura amministrativa con il recepimento dei principi recati dall'art. 8 della legge n. 124 del 2015, nonché di quelli in materia di dirigenza pubblica di cui all'art. 11 della stessa legge.

3.4 La spesa previdenziale

Anche in tema di spesa previdenziale nell'apposito *focus* sull'evoluzione della spesa per stipendi e pensioni si rilevano una serie di punti critici.

In primo luogo, i dati, posti a base delle previsioni, sono disallineati rispetto agli elementi conoscitivi acquisiti e valutati da queste Sezioni riunite in sede di giudizio di parificazione. Nello specifico, alla pag. 114 del DEFR, si riporta il numero delle pensioni, erogate (dal 2013 al 2015) e

prevedibili (dal 2016 al 2020). I dati del periodo 2013 – 2015 dovrebbero essere reali; il numero dei pensionati coincide però solo per il 2013 (15.871), mentre per il 2014 e per il 2015 risulta disallineato: nel DEFR, i pensionati risulterebbero pari ad 11.956 per il 2014 (a 15.714, se si tiene conto anche delle pensioni di reversibilità) e a 12.190 per il 2015 (a 16.168, sempre sommandovi le pensioni di reversibilità), mentre nella nota del Fondo Pensioni Sicilia n. 18581 del 26 maggio 2016, acquisita nel corso dell'istruttoria per il giudizio di parificazione, risultano pari a 15.654 per il 2014 (solo per il “contratto 1”, oltre a 419 del “contratto 2”), a 15.585 per il 2015 (oltre ad 8 ex EAS ed a 473 del “contratto 2”).

Sembra, pertanto, che i dati (reali) di partenza, sui quali sono state poi basate le proiezioni future, non siano corretti.

Analoghe perplessità riguardano il “costo presunto”, di cui alla tabella di pag. 114.

I costi, per il 2014 ed il 2015, non dovrebbero essere presunti, trattandosi di somme già erogate. In ogni caso, l'ammontare dei trattamenti pensionistici, desumibile sia dalla suddetta nota del Fondo che dai rendiconti per gli anni 2014 e 2015, non è pari (ovviamente in migliaia di euro) a 459.498 ed a 458.545, ma rispettivamente a 582.700 ed a 577.700.

Anche i dati sul numero dei nuovi pensionati, per il 2014 ed il 2015, risultano disallineati, essendo pari rispettivamente a 127 ed a 563, invece che a 358 per il 2014 (oltre a n. 52 per il “contratto 2”) ed a 547 per il 2015 (oltre a n. 61 per il “contratto 2”).

I dati per gli anni successivi sono invece, com'è ovvio, presunti.

Sul punto, il DEFR opera una valutazione presuntiva di carattere sommario, sul presupposto che “per gli anni 2016 e seguenti” non siano ancora “disponibili i dati relativi all'evoluzione in funzione della speranza di vita” (pag. 113).

Si è proceduto, pertanto, ad “ipotizzare estinzioni in funzione del dato dell'ultimo anno” (*ibidem*); inoltre, “per stimare gli effetti finanziari, sono stati utilizzati dati e rilevazioni extracontabili tendenti a ricostruire il costo nel 2014 e 2015, per poi effettuare le proiezioni delle evoluzioni degli anni successivi”, attraverso la “identificazione del costo medio e unità di periodo”. “La spesa così stimata è stata”, poi, “confrontata con i dati contabili di bilancio 2014 e 2015 e con la previsione degli esercizi 2016/2018” (pag. 112).

Il metodo seguito desta qualche perplessità, in quanto sono disponibili, oramai da diversi mesi, i dati di uno studio attuariale molto approfondito, effettuato su incarico del Fondo Pensioni Sicilia, che permettono di ottenere una proiezione statisticamente attendibile della tenuta del sistema, nell'arco dei prossimi cinquant'anni. Si tratta del bilancio tecnico attuariale predisposto dallo Studio Attuariale “Orrù & Associati” di Roma, presentato il 18 marzo 2016 e reperibile anche via internet, sul sito ufficiale della Regione siciliana.

Si riportano, di seguito, le considerazioni espresse in sede di giudizio di parificazione, sulla base delle risultanze dello studio attuariale e degli altri dati forniti dal Fondo.

“Le valutazioni sono state effettuate a gruppo aperto¹⁶ e sulla base dei dati disponibili al 31 dicembre 2013¹⁷, relativi al personale in servizio ed a quello già in quiescenza, ma tenendo conto di tutte le modifiche normative intervenute medio tempore e, in relazione al periodo 2015 - 2020, delle domande di prepensionamento già presentate ai sensi dell’art. 52 della legge n. 9 del 2015. Per l’esattezza, si tratta di n. 3.807 domande per il personale di cui al “contratto 1”, di n. 675 per il “contratto 2”, per un totale di n. 4.482.

Proiettando per un arco temporale di cinquant’anni (fino al 2063) le posizioni dei singoli iscritti al Fondo, sono stati determinati, anno per anno, i probabili oneri e contributi dell’Ente, oltre ai redditi del patrimonio. Per la ricostruzione del montante contributivo, si è proceduto alla stima dell’evoluzione delle linee retributive rappresentative del presumibile andamento medio della retribuzione dei lavoratori appartenenti alle singole categorie; si è tenuto conto, altresì, sia della perequazione automatica delle pensioni prevista dalla normativa statale, che del tasso annuo di rivalutazione dei montanti contributivi, pari alla variazione media quinquennale del PIL nominale. Per il tasso nominale annuo di rendimento del patrimonio, sono state formulate due possibilità: l’ipotesi A, con un tasso del 3 per cento; l’ipotesi B, con un tasso del 2 per cento.

Dall’analisi, è emerso che il personale presenta un’età media particolarmente elevata ed una forte concentrazione nelle classi di età comprese tra i 45 ed i 59 anni. Il fenomeno, che costituisce la diretta conseguenza del blocco del turn over in atto da diversi anni nelle pubbliche amministrazioni, darà luogo, nei prossimi dieci - quindici anni, ad un consistente numero di nuovi pensionati.

Nello specifico, dalle proiezioni si evince che la popolazione degli iscritti attivi ha un andamento sostanzialmente decrescente fino al 2013 e poi costante; fino al 2020, infatti, la collettività dei lavoratori attivi si dovrebbe ridurre progressivamente per via delle cessazioni e del blocco delle nuove assunzioni, per poi stabilizzarsi ad 11.163 unità. Nel contempo, la collettività dei pensionati ha un andamento oscillante e, al termine del periodo in esame, risulta ridotta a circa un terzo, passando da 16.248 unità al 31 dicembre 2013 a 4.727 unità alla fine del 2063.

La collettività dei pensionati raggiunge il valore massimo di 20.231 unità nel 2036; successivamente, si comincia a ridurre in maniera costante, in quanto i nuovi ingressi in servizio, dovuti al forte turn over degli attivi (prevedibile a partire dal 2021), saranno costituiti da dipendenti particolarmente giovani e dunque ancora lontani dal pensionamento; a partire dal 2037, i pensionati che si estinguono definitivamente sono

¹⁶ Con riferimento alle ipotesi sui nuovi ingressi, si è tenuto conto delle disposizioni dell’art. 49 della l. r. n. 9 del 2015, come modificate dall’art. 4, comma 1, della l. r. n. 12 del 2015; in particolare, è stato preso in considerazione il probabile aumento delle dotazioni organiche derivante dalla possibilità, per l’Amministrazione regionale, di bandire concorsi pubblici a decorrere dall’anno 2016, per il reclutamento di figure professionali nei limiti del 10% dei soggetti collocati in quiescenza per effetto delle disposizioni di cui all’art. 52 della l. r. n. 9 del 2015 e, comunque, in misura non superiore al numero dei soggetti collocati in quiescenza con i requisiti Fornero.

¹⁷ Al 31 dicembre 2013, i pensionati appartenenti al “contratto 1” risultano pari al 97,7 per cento del totale del personale in quiescenza, con una pensione media annua più alta di circa 12.800 euro rispetto al gruppo del “contratto 2”.

numericamente superiori ai nuovi pensionati provenienti dagli attivi. Solo dopo il 2063, si assiste ad un nuovo aumento del numero dei pensionati, dovuto all'accesso al pensionamento di tutti i lavoratori assunti subito dopo il 2020.

Quanto al monte pensioni, per il "contratto 1" esso aumenta progressivamente fino al 2031, passando dalla somma di € 577.037.376 del 2013 all'importo massimo di € 720.054.452 del 2031; gli esborsi continuano ad essere maggiori del 2013 fino al 2042, per poi ridursi progressivamente fino alla somma di € 62.583.106 del 2063.

Per il "contratto 2", il monte pensioni passa dagli 8.867.713 euro del 2013 fino ad un massimo di 287.832.393 euro del 2044, per poi raggiungere, alla fine del periodo, nel 2063, la somma di 179.492.695 euro.

Nel complesso, sommando i dati delle due gestioni, l'onere passa dai 585.905.089 euro del 2013 ai 926.535.111 del 2037, per poi diminuire progressivamente e raggiungere, nel 2063, l'importo di 242.075.801 euro.

Secondo i dati delle valutazioni attuariali, per il "contratto 1" le integrazioni a carico dell'Amministrazione regionale procederanno dai 451.858 euro del 2013 ai 708.068 euro del 2032; nel 2063, risulteranno pari ad € 62.583.

Per il "contratto 2", la situazione è più articolata.

Come accennato in precedenza, il bilancio di previsione è stato redatto tenendo conto di due diverse ipotesi di rendimento del patrimonio del Fondo (al 3% per l'ipotesi A e al 2% per l'ipotesi B), sia a gruppo chiuso che a gruppo aperto.

Dall'analisi della popolazione a gruppo chiuso, si desume che, in entrambe le ipotesi di rendimento, non vi può essere alcuna effettiva sostenibilità della spesa, nel corso dei cinquant'anni presi in esame per le proiezioni; il problema nasce dal livello di rivalutazione dei montanti contributivi adottato per le proiezioni, pari alla media quinquennale del PIL programmatico, che mediamente è del 3,5 per cento, dunque superiore di 0,5 per cento al tasso di rendimento dell'ipotesi A (3%) e dell'1,5 per cento al tasso dell'ipotesi B (2%).

A gruppo aperto, il saldo previdenziale risulta positivo fino al 2031, diventa negativo fino al 2053 e torna positivo dal 2054 in poi. Nell'ipotesi di rendimento al 3 per cento (A), il saldo totale è sempre positivo e, quindi, il patrimonio della gestione è in costante aumento nel corso di tutti gli anni di valutazione; nell'ipotesi di rendimento al 2 per cento (B), diventa invece negativo dal 2036 al 2049, ma il patrimonio è più che sufficiente a garantire la copertura degli impegni del Fondo, durante il periodo in cui il saldo totale è negativo.

Si tratta, chiaramente, di valutazioni attuariali che dovranno essere periodicamente riviste ed aggiornate, soprattutto alla luce degli eventuali ulteriori prepensionamenti e delle effettive modifiche alla dotazione organica, che verranno raggiunte a regime.

Tuttavia, lo studio conferma le conclusioni in merito alla difficile sostenibilità della spesa previdenziale, che queste Sezioni riunite hanno ripetutamente espresso in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione.

Lo studio, infatti, è stato effettuato in base ai criteri di calcolo derivanti dalle modifiche normative più recenti, intervenute solo nel 2015, destinate ad incidere notevolmente sul volume complessivo della spesa; nonostante gli effetti positivi della riforma, la sostenibilità della spesa appare problematica, soprattutto nell'ipotesi di rendimenti patrimoniali bassi e a gruppo chiuso. A fortiori, appare evidente come, antecedentemente alla legge n. 9 del 2015, il sistema presentasse forti criticità e come la spesa previdenziale fosse indubbiamente insostenibile, già nel breve periodo.

L'impatto della riforma ha comportato, comunque, un radicale mutamento di prospettiva, permettendo alla Regione di intraprendere un percorso virtuoso che potrà portare, nel medio periodo, benefici consistenti agli equilibri del Fondo”.

In sintesi, nello studio attuariale il numero dei pensionati, per gli anni 2016 e seguenti, è previsto come segue: 17.214 per il 2016 (16.565 per il “contratto 1”, più 649 per il “contratto 2”), 17.470 per il 2017 (16.718 + 752), 17.824 per il 2018 (16.927 + 897), 18.294 per il 2019 (17.240 + 1.053), 18.916 per il 2020 (17.600 + 1.316). Nel DEFR, di contro, i pensionati sono previsti come pari a 12.743 per il 2016, a 12.912 per il 2017, a 13.063 per il 2018, a 13.305 per il 2019, a 13.551 per il 2020.

E' palese come le previsioni del DEFR siano oggettivamente inferiori; ne consegue che anche la spesa pensionistica complessiva, definita “costo presunto”, è minore di quella preventivata dallo studio attuariale: nel primo caso, ad esempio, il costo per il 2016 è stimato (in migliaia di euro) pari a 474.410, nel secondo a 616.300 (per il solo “contratto 1”); per il 2017, gli importi sono di 487.210 e di 632.616 (sempre per il solo “contratto 1”); e così via.

Un errore di valutazione inciderebbe, inevitabilmente, sulla tenuta del sistema, sicché un maggiore approfondimento sul punto sarebbe certamente auspicabile. Diversamente, le correzioni suggerite nelle conclusioni del DEFR (pag. 115) potrebbero non essere sufficienti a garantire un equilibrio effettivo.

Da ultimo, per valutare l'incidenza della spesa pensionistica, si fa riferimento alla media dei trattamenti erogati (o da erogare), che costituisce un dato sostanzialmente neutro, se non correlato al calcolo (o alla previsione) della spesa pensionistica complessiva.

3.5 La spesa sanitaria

Il DEFR 2017-2019, con riferimento al settore sanitario, evidenzia le potenzialità insite nel campo della ricerca che si fondano sull'esistenza di importanti presidi di eccellenza, su alcuni settori specificamente dediti alla ricerca e all'innovazione tecnologica e sulla valorizzazione del capitale umano.

Viene analizzata l'attività mirata al raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale come definita nel Programma Operativo di Consolidamento e Sviluppo 2013-2015 evidenziando i risultati positivi connessi all'attuazione delle misure in esso contenute.

Tuttavia, sulla base di quanto rendicontato negli ultimi verbali redatti a seguito delle periodiche riunioni del Tavolo Tecnico ministeriale, emerge che la Regione non ha ancora integralmente trasmesso i richiesti chiarimenti istruttori già ripetutamente sollecitati nel corso delle ultime verifiche.

In particolare deve sottolinearsi che il costo per i prodotti farmaceutici, rispetto al consuntivo 2014, è incrementato anche se la suddetta variazione si ricollega all'acquisto di particolari categorie di farmaci per la cura dell'epatite C e di farmaci antitumorali oltre che all'attivazione, da parte delle ASP, della "distribuzione per conto".

La spesa farmaceutica territoriale, nell'anno 2015, risulta superiore a quella fissata dall'apposito tetto per il predetto anno così come la spesa farmaceutica ospedaliera; i predetti inadempimenti potrebbero essere giustificati in considerazione delle entrate registrate nel medesimo anno per i ticket farmaceutici e dell'equilibrio economico complessivo rendicontato.

Il Documento pone in evidenza che la Regione Siciliana ha richiesto al Ministero dell'Economia e al Ministero della Salute di avvalersi della facoltà di prosecuzione del piano di rientro attraverso un nuovo programma operativo per gli anni 2016-2018.

Deve rilevarsi, a tale riguardo, che il predetto programma non risulta ancora definito in conseguenza delle numerose richieste di integrazioni e di modifiche inoltrate dai predetti Ministeri e non ancora completamente riscontrate.

Deve anche rilevarsi che il Tavolo Tecnico ha evidenziato, con riferimento al Programma Operativo 2013-2015, la sussistenza di rilevanti criticità riferite ai dati delle prescrizioni di alcune categorie di farmaci, alla documentazione relativa allo stato delle procedure di accreditamento delle strutture socio- sanitarie, alla rendicontazione dei contratti stipulati nell'anno 2015 con le strutture private erogatrici di assistenza ospedaliera e di assistenza specialistica ambulatoriale nonché, per l'anno 2016, alla fissazione dei tetti di spesa e alla predisposizione degli schemi di contratto, alla trasmissione del piano di riorganizzazione dell'ISMETT, alla necessità di una più analitica documentazione sulle attività di prevenzione nel settore oncologico, alle opportune iniziative da assumere in materia di sanità veterinaria e allo stato di attuazione delle prescrizioni relative al percorso nascita.

Le Sezioni Riunite della Corte osservano che uno degli ambiti privilegiati nel redigendo Programma 2016-2018 è quello della gestione del personale per il quale si prevede, solo dopo un'attenta riorganizzazione della rete ospedaliera e la conseguente definizione degli atti aziendali

e la rimodulazione delle dotazioni organiche, l'avvio delle procedure di stabilizzazione e mobilità e delle nuove procedure concorsuali.

La relazione sulla politica sanitaria, contenuta nella delibera avente ad oggetto il giudizio di parificazione del rendiconto regionale, aveva richiamato il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in ossequio alle disposizioni contenute nel decreto Balduzzi, in assenza del compimento dei necessari atti prodromici volti alla riorganizzazione e alla rimodulazione della rete ospedaliera.

Si può ancora riaffermare che l'avvio di nuove procedure concorsuali dovrà essere preceduto dalla definizione dell'effettivo fabbisogno in conformità a quanto stabilito dal decreto ministeriale n. 70 del 2015 e nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 14 della legge n. 161 del 2014 e degli altri vincoli fissati dalla legislazione vigente.

La spesa del personale risulta connotata da una sostanziale rigidità e la stessa, con riferimento ad alcune aziende sanitarie regionali, registra un valore superiore al 50 per cento dei costi della produzione, mentre, al contempo, con specifico riguardo alla spesa relativa ai contratti a tempo determinato, non soltanto si evidenzia il superamento del limite posto dall'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, ma, addirittura, nel 2015 risulta incrementata la relativa spesa anche in raffronto a quella registrata nell'esercizio precedente.

Relativamente alla gestione e al monitoraggio degli acquisti dei beni e dei servizi il Documento richiama gli obiettivi del rispetto degli indirizzi normativi vigenti, della razionalizzazione della spesa attraverso azioni volte a favorire una maggiore efficienza e la prevenzione dei fenomeni di corruzione.

I dati emersi in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto per l'esercizio 2015 evidenziano, sulla base di quanto attestato nel preconsuntivo e nel consuntivo, l'incremento della spesa relativa all'acquisto di beni e servizi.

Peraltro i dati rilevati dai questionari sul rendiconto per l'esercizio 2014, redatti dagli enti del SSN ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005, così come le prime risultanze acquisite attraverso l'analisi di quelli relativi all'esercizio 2015, permettono di evidenziare ancora, al di là di quanto rappresentato nelle azioni programmatiche, l'eccessivo ricorso a proroghe e rinnovi contrattuali oltre che ad acquisti autonomi senza avvalersi della procedura CONSIP e delle altre forme di acquisto centralizzate.

Inoltre non risulta documentata l'attuazione di quanto previsto dal DPCM del 24 dicembre 2015 che stabilisce l'obbligo, per alcune categorie merceologiche del settore sanitario, di avvalersi in via esclusiva dei soggetti aggregatori.

Con specifico riferimento ai tempi medi di pagamento dei fornitori si registra un sostanziale miglioramento rispetto ai dati degli esercizi precedenti anche grazie all'introduzione di nuovi adempimenti imposti dal legislatore (fatturazione elettronica e piattaforma di certificazione dei crediti) e alla possibilità di fruire di considerevoli immissioni di liquidità rese disponibili dalle anticipazioni erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Deve pur tuttavia ancora evidenziarsi, sulla base degli ultimi dati disponibili relativi al primo trimestre 2016, con riferimento ai parametri fissati dal DPCM 22 settembre 2014, che il 51 per cento dei pagamenti effettuati dalle aziende sanitarie regionali non rispetta i termini fissati dal decreto.

Si deve infine considerare che, dai dati relativi al conto economico riferiti al primo trimestre dell'anno 2016, si evidenzia un risultato di esercizio negativo ed un incremento dei costi relativamente alla gestione finanziaria riconducibile agli oneri conseguenti all'attuazione della legge regionale n. 3 del 2016.

4 L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E REVISIONE DELLA SPESA

Il DEFR 2017- 2019 si occupa della riorganizzazione degli enti regionali, avvertendo la necessità di una riforma, che assicuri sia l'efficienza sia il contenimento della spesa.

In via preliminare, si osserva che il DEFR rinvia a future proposte legislative l'effettiva realizzazione della riforma, che è stata prefigurata dall'art. 39 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9¹⁸. Occorre tuttavia constatare che non sono indicati i termini per la presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa in materia; neppure è esposto un cronoprogramma per la concreta attuazione degli interventi previsti da disposizioni legislative già vigenti¹⁹. Manca altresì una quantificazione, sia pure approssimativa, dei risparmi che possono derivare dalla riorganizzazione amministrativa.

Ciò premesso, va rammentato che l'art. 39 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, ha avviato un percorso di riforma degli enti regionali vigilati o controllati, richiedendo la predisposizione di un piano complessivo, che implica sia un disegno di legge, finalizzato a disciplinare gli aspetti comuni del riordino e della liquidazione, sia ulteriori disegni di legge relativi ai vari enti di settore.

Il DEFR prende atto dell'elevato numero di enti e della loro eterogeneità, alla quale si accompagna un alto grado di inefficienza strutturale dovuto alla sovrapposizione di competenze con uffici già esistenti; viene confermato che il sistema dei controlli risulta tuttora alquanto lacunoso.

Il piano di razionalizzazione generale è contenuto nel disegno di legge approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 171 del 2 maggio 2016, oggi d.d.l. 1208 all'esame della Commissione bilancio dell'Assemblea regionale. Tale disegno ridefinisce la dotazione organica degli enti in base all'attività esercitata; disciplina una procedura di liquidazione per gli enti

¹⁸ L'art. 39 sopra citato prevede che: "1. Al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ciascun Assessore regionale, di concerto con l'Assessore regionale per l'economia, predispone un piano di riordino degli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, sottoposti a vigilanza e/o controllo del proprio ramo di amministrazione.

2. Il piano complessivo di riordino definisce misure per il contenimento e la razionalizzazione della spesa. Al piano è allegata una relazione tecnica che indica i risparmi di spesa discendenti dalle misure programmate, per l'esercizio finanziario in corso e per i due esercizi finanziari successivi. Il piano, corredato delle eventuali proposte legislative necessarie per la completa attuazione dello stesso, è approvato con decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, previo parere della II Commissione permanente dell'Assemblea regionale siciliana, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Agli enti pubblici regionali si applicano le disposizioni dell'articolo 6, comma 5, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, fissando a tre il numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione, a partire dalla ricostituzione degli organi attualmente in carica.

4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Regione, previa delibera di Giunta, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 48, comma 1, della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, sono definite le rappresentanze degli organi degli enti di cui al comma 1, e, per particolari esigenze, i casi in cui gli organi di amministrazione mantengono 5 componenti, con le procedure di cui all'articolo 7, comma 3, della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21".

¹⁹ Tali norme si rinviengono nella legge 15 maggio 2013, n. 9, nei capi IV e V della legge 28 gennaio 2014, n. 5, nelle leggi regionali 11 giugno 2014, n. 13, 12 agosto 2014 n. 21 e 7 maggio 2015, n. 9, e nella legge 17 marzo 2016, n. 3.

pubblici con situazioni anomale; prevede l'accentramento delle competenze sulla liquidazione all'apposito Ufficio speciale presso l'Assessorato dell'economia.

L'obiettivo del d.d.l. 1208 è quello di rendere omogeneo ed organico l'intero processo per tutti gli enti regionali, ricalcando pure la disciplina contenuta nell'art. 15 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dall'art. 1 della legge 15 luglio 2011, n. 111, che riguarda la liquidazione coatta amministrativa degli enti. Il controllo degli atti di liquidazione viene affidato a un revisore unico. Il DEFR accenna al fatto che sono corso di definizione due disegni di legge relativi rispettivamente alla riforma degli Enti Parco, di competenza dell'Assessorato regionale del territorio e ambiente, e degli ERSU (enti regionali per lo studio universitario), le cui attribuzioni rientrano nelle competenze dell'Assessorato regionale dell'istruzione.

Il DEFR, inoltre, sottolinea che un contributo allo sviluppo economico dovrebbe derivare da alcuni interventi legislativi nel settore degli appalti pubblici e degli Istituti autonomi case popolari.

In materia di appalti, infatti, è prevista una riforma degli uffici UREGA sia in termini di qualificazione sia in termini di competenza, atteso che la normativa regionale dovrà essere modificata per conformarla all'art. 24 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8, che ha disposto l'applicazione in Sicilia del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

In ordine agli Istituti autonomi case popolari, la disciplina in fase di preparazione si pone lo scopo di semplificare le procedure in materia di edilizia sociale e di riqualificare la spesa pubblica attraverso la razionalizzazione e l'accorpamento degli attuali istituti in un'unica agenzia regionale, strutturata territorialmente senza maggiori oneri a carico del bilancio della Regione. L'accorpamento consentirà di ridurre i costi di funzionamento, di semplificare le procedure amministrative e di pervenire a una *governance* unitaria.

Ciò premesso occorre rilevare come il DEFR non lasci prevedere una tempestiva riforma degli enti regionali, che -come constatato dalle Sezioni Riunite nella Relazione del giudizio di parificazione sul rendiconto dell'esercizio 2015- finiscono per costituire una finanza parallela e incontrollata. Pertanto, si ribadisce che è ormai improrogabile una specifica riforma, che conduca all'accorpamento, alla soppressione o alla reale privatizzazione di tali enti, riducendo o eliminando il loro impatto sulle finanze regionali. La Regione dovrà pure predisporre una disciplina organica dei poteri di vigilanza e di controllo, tenendo conto delle innumerevoli modifiche normative (statali e regionali) frattanto intervenute e del mutato quadro economico-finanziario complessivo.

Il DEFR prevede inoltre il riordino complessivo del settore forestale attraverso la realizzazione di un nuovo sistema di gestione in conformità all'art. 17, commi 1 e 2, della legge 17 marzo 2016, n. 3, al fine di razionalizzare l'intervento pubblico e di pervenire a una maggiore efficienza; in tal

senso, si mira alla valorizzazione delle produzioni e dei servizi anche con una maggiore professionalità dei lavoratori. E' pertanto preannunciata la creazione di un'Agenzia regionale dedicata alle attività forestali, rurali e territoriali, ferme restando le funzioni amministrative in capo al Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e territoriale. In particolare, tale Agenzia, quale ente strumentale preposto al reclutamento degli addetti, e l'Ente di Sviluppo Agricolo dovrebbero espletare le attività di preservazione e mantenimento delle aree boschive e del territorio. Si intende così realizzare una gestione organizzativa unitaria che dovrebbe facilitare il reclutamento e consentire un più efficiente utilizzo delle risorse. Viene pure precisato che l'Ente di Sviluppo Agricolo dovrebbe essere soppresso.

Il DEFR accenna anche a un'ulteriore riforma dei consorzi di bonifica, affinché la loro *governance* e la loro gestione si adeguino alle migliori esperienze in campo nazionale.

Infine, viene menzionata la valorizzazione del demanio trazzeriale, esteso per 11.000 chilometri, allo scopo di favorire lo sviluppo del turismo agricolo sostenibile.

In tema di revisione della spesa il DEFR prevede che siano sviluppate le piattaforme di *e-procurement*, che possono fornire un significativo apporto al contenimento dei costi della P.A. e alla trasparenza ed efficienza; la specifica piattaforma dovrebbe comprendere il negozio elettronico, la gara *on line* e il mercato elettronico. Pertanto, gli interventi preannunciati riguarderanno l'utilizzazione e la diffusione delle piattaforme di *e-procurement* e di quelle per la fatturazione elettronica.

Va nondimeno rilevato che il DEFR non accenna all'avvio di un effettivo ciclo di revisione della spesa, che richiederebbe un'accurata programmazione e la presenza di sistemi di verifica sull'effettiva riduzione dei costi. Non sono neppure fissati in via approssimativa né i tempi per l'ampliamento e per il perfezionamento delle piattaforme di *e-procurement*, né i risparmi che dovrebbero scaturire dagli interventi prefigurati.

In altri termini, si deve constatare l'assenza di un reale sistema di razionalizzazione e di contenimento dei costi. Tale sistema, infatti, implicherebbe: a) la preliminare attività di monitoraggio delle spese sostenute negli esercizi precedenti e la loro analisi storica; b) l'individuazione e l'esame dei fattori normativi che incidono nella determinazione e nella quantificazione della spesa; c) la rilevazione di sprechi e diseconomicità; d) la definizione di linee prioritarie dell'attività amministrativa; e) la conseguente rideterminazione delle risorse disponibili; f) l'effettiva attuazione delle misure di contenimento della spesa; g) la valutazione successiva sui risparmi ottenuti e sulle inefficienze persistenti. Il DEFR non segue tale impostazione metodologica, la cui necessità è stata invece ribadita nella summenzionata Relazione della Sezioni Riunite.

5 I FONDI COMUNITARI

Il ciclo di programmazione 2014-2020 destina alla Sicilia risorse per complessivi 9,73 miliardi di euro che, per quanto concerne i fondi strutturali europei sono così suddivisi:

- PO FESR 4,56 miliardi (tasso di cofinanziamento europeo del 75%);
- PO FSE 820 milioni (tasso di cofinanziamento europeo del 75%);
- PSR del FEASR 2,21 miliardi (tasso di cofinanziamento europeo del 60,5%).

Inoltre, per il finanziamento dei programmi complementari alla programmazione comunitaria, vengono assegnati alla Sicilia ulteriori 1,88 miliardi di euro derivanti dal risparmio della quota di cofinanziamento nazionale, atteso che la quota comunitaria, al fine di favorire l'integrale assorbimento dei fondi assegnati al FESR e al FSE è stata elevata dal 50%, al 75%.

Altri 255 milioni di euro provengono dal PON Metro per le tre città metropolitane di Palermo, Catania e Messina.

Ad essi si aggiungono gli interventi finanziati nella regione con gli altri PON dei fondi strutturali UE, incluso il FEAMP, e con il FSC nazionale.

Tanto premesso il DEF regionale pone in evidenza la necessità di consolidare la ripresa appena iniziata con un'attività d'investimento che però è interamente demandata alle politiche di coesione finanziate dall'Unione Europea, utilizzando le risorse residue dei precedenti cicli di programmazione, nonché quelle disponibili in base al corrente ciclo 2014-2020 e vengono, a tal fine individuati i seguenti strumenti di programmazione:

- **PO FESR Sicilia 2014-2020:** definito sulla base di una analisi dei bisogni rilevanti e delle priorità di investimento europee identificate sulla base dei Regolamenti (UE) n. 1301/2013 e n. 1303/2013 dell'Unione Europea, nonché sulla base dei risultati attesi e delle azioni dell'Accordo di Partenariato per l'Italia.

Il PO è stato definitivamente approvato dalla Commissione con Decisione C(2015) 5904 del 17 agosto 2015 ed è stato adottato dal Governo regionale con Delibera di Giunta n. 267 del 10 novembre 2015.

La ripartizione finanziaria del FESR per obiettivi tematici evidenzia la quota più elevata, pari a un quarto della dotazione, assegnata all'OT4 per sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; a seguire la regione assegna il 15 per cento all'OT3 per promuovere la competitività delle piccole e medie imprese e la stessa quota all'OT7 per

promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.

- **POC Sicilia 2014-2020:** i programmi operativi complementari ricalcano l'esperienza fatta nell'ambito del ciclo di Programmazione 2007-2013 con il Piano d'Azione e Coesione (PAC), essendo destinati a facilitare e privilegiare l'accesso ai fondi europei attraverso una serie di azioni che mirano a colmare i ritardi rilevanti nell'attuazione degli interventi e, al contempo, rafforzare e monitorare la loro efficacia.
- **Patto per la Sicilia (Patti per il Sud):** racchiude le risorse nazionali che lo Stato mette in campo per favorire un processo di rilancio economico, produttivo e occupazionale del territorio nonché la sostenibilità ambientale e la sicurezza del territorio, con interventi prioritari in materia di infrastrutture, ambiente, sviluppo economico delle attività produttive turismo e cultura, sicurezza, legalità e vivibilità del territorio.
- **Fondo Sviluppo e Coesione ante 2007:** sotto questa denominazione si identificano le risorse del FAS, utilizzate tramite il Programma Attuativo Regionale (PAR) e tramite altri strumenti quali i Programmi Attuativi Interregionali (PAIN).
- **Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013:** a questo fondo afferiscono le risorse del FSC 2007-2013, utilizzate tramite il Programma Attuativo Regionale (PAR) e tramite altri strumenti quali i Programmi Attuativi Interregionali (PAIN).
- **PAC Piano giovani:** nell'ambito del Piano di Azione e Coesione, una parte dei fondi è stata destinata a migliorare l'occupabilità dei giovani, secondo i criteri del programma UE denominato "Youth on the move".
- **PAC Piano di salvaguardia degli interventi significativi del PO FESR 2007-2013:** è finalizzato a rendere possibile, tramite rimodulazione e riallocazione, gli interventi già selezionati dal PO PESR 2007-2013 a rischio di completamento entro il precedente ciclo di programmazione.
- **PAC nuove azioni e misure anticicliche:** nel fondo sono raggruppate risorse con prevalenti obiettivi anti ciclici concordati con i rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico (credito d'imposta per nuovi investimenti, ammortizzatori sociali in deroga, aiuti in "de minimis" per piccole imprese).
- **Risorse liberate POR Sicilia 2000-2006:** sono le risorse rinvenienti alle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi dai rimborsi comunitari e statali relativi ai progetti del POR 2000-2006 imputati alla programmazione comunitaria e originariamente coperti da altre fonti di finanziamento. Tali risorse sono impiegate dalla Regione per finalità coerenti con obiettivi, criteri e requisiti previsti dal POR Sicilia 2000-2006.

- **Programma di Sviluppo Rurale:** è il Piano che raccoglie le misure per l'attuazione degli interventi necessari alla crescita del settore agricolo ed agroalimentare, alla salvaguardia dell'ambiente ed allo sviluppo sostenibile dei territori rurali della regione.

Il PSR Sicilia 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione Europea con decisione C (2015) n. 8403 final del 24/11/2015 e adottato dalla Giunta Regionale di Governo con delibera n. 18 del 26/01/2016. Nell'ambito della Programmazione delle risorse FEASR, alla Regione sono state assegnate risorse pari a € 1.338.712.000,00 alle quali si aggiunge una quota di risorse nazionali (Stato + Regione) pari al 39,5%, per un ammontare totale di € 2.212.747.000,00 con un incremento di oltre 27 milioni di euro rispetto alla dotazione iniziale del PSR Sicilia 2007-2013. Tale dato conferma il PSR Sicilia 2014-2020 come il Programma più consistente finanziariamente a livello nazionale e la Sicilia tra le prime regioni europee nelle quali si concentra l'intervento comunitario.

La quota più rilevante del FEASR è assegnata per il 39 per cento all'OT3 per promuovere la competitività delle aziende e dei prodotti agricoli; a seguire viene allocato il 24% del totale all'OT5 al fine di promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi e la stessa quota viene assegnata all'OT6 per tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.

- **PO FEAMP 2014-2020:** si tratta delle disponibilità del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca, destinate ad interventi di ammodernamento per salvaguardia delle risorse biologiche, all'acquacoltura, allo sviluppo dei sistemi locali, alle Organizzazioni dei Produttori ed agli Affari Marittimi. Le risorse assegnate alla Sicilia dovrebbero assestarsi attorno a 118,2 milioni di euro.

Le risorse assegnate alla Sicilia, in seguito all' "Accordo multiregionale" siglato il 9 giugno 2016 ammontano a poco più di 118,2 milioni di euro. Il PO FEAMP per la Regione siciliana è stato adottato dal Governo regionale con deliberazione di Giunta n. 305 del 21 settembre 2016.

- **PO FSE Sicilia 2014-2020:** rappresenta il Programma che destina risorse finanziarie a sostegno delle attività di istruzione e formazione, finalizzate a favorire da un lato l'accesso al mondo del lavoro e dall'altro la domanda di lavoro da parte delle imprese che puntano ad avvalersi di risorse umane idonee agli scenari produttivi in evoluzione.

Per il FSE la Sicilia ha deciso di destinare il 41 per cento all'OT8 per promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori e il 31 per cento all'OT10 per investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; il 21 per cento è destinato all'OT9 per promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione.

Complessivamente il DEF prevede per il periodo 2016/2019 una spesa cumulata su tutti i fondi pari a 10.301 milioni di euro.

Vengono individuati i settori strategici per lo sviluppo:

1. Turismo e beni ambientali, con azioni e aiuti previsti dall'OT3 del PO FESR 2014/2020 per un ammontare complessivo di quasi 667,9 milioni di euro. Il Programma Operativo FESR 2014/20 prevede per le azioni di competenza dell'Ambiente sull'Asse 5 con riferimento alla riduzione del rischio idrogeologico e dell'erosione costiera, alle infrastrutture verdi e servizi ecosistemici e all'Asse 6 relativamente alla gestione della Rete Natura 2000 e agli Interventi di tutela e valorizzazione delle aree di attrazione naturale;
2. Sanità e scienza della vita, con particolare riferimento alla ricerca, innovazione, internalizzazione.

Le più importanti azioni di programmazione in corso si riferiscono:

- alla redazione del Piano Triennale della ricerca sanitaria e dell'innovazione che coinvolge OT del PO FESR, del PO FSE, del Programma Horizon 2020 e dei PON Nazionali (Miur e Mise);
- al consolidamento dei risultati previsti dal POCS (Piano Operativo di Consolidamento e di Sviluppo) 2013-2015, adottato in continuità con il Programma Operativo 2010-2012 di prosecuzione del Piano di rientro (Piano di Contenimento e Riqualificazione del Sistema Sanitario Regionale 2007-2009);
- all'adozione del nuovo POCS 2016-2018 la cui bozza è in corso di validazione presso i Ministeri affiancanti, che prevede la riorganizzazione della rete ospedaliera e territoriale, nonché della rete dell'emergenza-urgenza e la realizzazione di una rete per la riabilitazione;
- all'edilizia sanitaria.

3. Agricoltura ed economia del mare.

3.1. Per il raggiungimento degli obiettivi, all'interno del PSR Sicilia 2014-2020 sono state delineate delle linee di intervento all'interno di ciascuna delle 6 priorità individuate per il fondo FEASR per il periodo di programmazione comunitaria 2014-2020 (Reg. (UE) 1305/2013), di seguito riportate:

Priorità 1: promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;

Priorità 2: Potenziare la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile;

Priorità 3: Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso regimi di qualità, promozione dei prodotti nei mercati locali e le filiere corte;

Priorità 4: Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura;

Priorità 5: Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;

Priorità 6: Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

3.2. Per quanto riguarda le attività legate al mare, la Sicilia è stata la prima regione in Italia nell'istituire i Piani di Gestione Locale (PGL) e i Gruppi di Azione Costiera (GAC), a seguito dell'attuazione rispettivamente delle misure 3.1 lett. m) e 4.1 del FEP 2007/2013. La nascita di 10 Piani di Gestione Locale in Sicilia ha consentito, in un'ottica di sostenibilità della pesca integrata all'economia locale, di realizzare modelli di co-management delle attività di pesca per limitare lo sforzo di pesca, salvaguardare le risorse ittiche e limitare l'impatto socio-economico dell'attuazione di misure tecniche e gestionali.

Il FEAMP 2014/2020 ha l'obiettivo di capitalizzare gli investimenti e il know-how acquisito, dare continuità al percorso lungimirante e innovativo intrapreso con le misure di interesse collettivo (Asse III e IV), ambire a raggiungere importanti traguardi nel medio e lungo periodo. Inoltre, dalle criticità emerse dall'attuazione delle misure del FEP, si rileva la necessità di inserire nelle prossime misure del FEAMP strumenti di ingegneria finanziaria, in grado di favorire le imprese beneficiarie a realizzare gli interventi superando le difficoltà di accesso al credito.

Gli obiettivi strategici del FEAMP si riferiscono ad uno sviluppo sostenibile della pesca, dell'acquacoltura, delle zone di pesca e alle misure connesse alla trasformazione e commercializzazione.

Il DEF mette in evidenza come il rilancio della competitività del sistema produttivo regionale poggia anche sul miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici rilevanti, a diverso titolo, per la qualità dell'ambiente economico e produttivo. In quest'ambito la Regione Siciliana prevede, in attuazione dell'OT2 su Agenda Digitale del PO FESR 2014-2020, interventi diretti al potenziamento della domanda di servizi nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) da parte dei cittadini e imprese. Per il raggiungimento di tale obiettivo vengono previste risorse sul PON per 78,8 milioni di euro, sul FESR per 160,9 milioni di euro e sul FEASR per 13,2 milioni di euro per un totale di 191,2 milioni di euro.

Gli interventi nell'ambito del CAD (Codice Amministrazione Digitale) avranno ad oggetto la sanità digitale (E-Health), l'identità digitale (E-Government), la digitalizzazione delle risorse documentali (E-Culture), l'informatizzazione giudiziaria (E-Justice) e la dematerializzazione delle procedure d'acquisto della P.A. con la fatturazione elettronica (E-Procurement).

Inoltre, con la complementarietà dei fondi assegnati dal PON Governance verranno posti in essere interventi per assicurare l'interoperabilità delle banche dati della P.A.

Il tema dello sviluppo è fortemente legato a quello della mobilità, interna ed esterna alla Regione, con particolare riferimento alle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali e aeroportuali. Pertanto, nel rispetto della condizionalità ex ante di cui all'art. 19 del Regolamento (UE) n. 1303 del 2013, l'Amministrazione sta procedendo all'aggiornamento del Piano dei Trasporti che sta svolgendo in parallelo alle attività di realizzazione/finanziamento di una serie di opere infrastrutturali in continuità con i precedenti programmi operativi 2007-2013, durante il quale la Regione ha avviato un importante piano di rafforzamento e riqualificazione della viabilità primaria e secondaria regionale a causa dell'elevato stato di degrado e obsolescenza della stessa.

Il PO FESR 2014-2020 destina le risorse esclusivamente alla viabilità secondaria.

Anche il disagio abitativo e sociale è all'attenzione del PO FESR 2014-2020 attraverso i fondi pari a 87,4 milioni di euro, dell'OT9 mediante interventi di riqualificazione urbana mediante la realizzazione di alloggi residenziali pubblici e il social housing.

Il Dipartimento dell'Istruzione e della Formazione Professionale ha intenzione di rafforzare con una strategia complessiva sul capitale umano che impieghi efficacemente le risorse del PO FSE 2014-2020 sull'istruzione scolastica, sulla formazione professionale e sulle politiche attive del lavoro, sull'istruzione universitaria ed alta formazione.

Il PO FSE 2014-2020 prevede una apposita priorità d'investimento, la 10.ii) con una dotazione di circa 40 milioni di euro, destinata al miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita, specie per i gruppi svantaggiati.

Il DEF mette in evidenza che dall'anno 2016, la copertura finanziaria del concorso al risanamento della finanza pubblica previsto dalle diverse disposizioni legislative nazionali (Tab.6.12), che negli ultimi anni è stata assicurata prevalentemente mediante l'utilizzo delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013, viene garantita mediante risorse ordinarie della Regione (Tab.6.13).

Il Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 sarà, quindi, interamente destinato alle spese di investimento ed allo sviluppo dell'isola, come peraltro già fatto con il Patto per la Sicilia

sottoscritto con il Governo centrale, nel rispetto dell'impegno assunto dal Governo con il Documento di programmazione 2016-2018.

Dal disegno di legge n. 1264, di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016/2018 risultano (art. 4) quote vincolate del risultato di amministrazione, in seguito al riaccertamento straordinario dei residui, pari a euro 89.888.172,40 relativi alle quote di cofinanziamento dei programmi comunitari e di altri progetti nazionali e comunitari.

Inoltre, all'art. 5, comma 2, risulta che l'importo complessivo delle quote vincolate agli investimenti sono state definitivamente determinate in euro 53.311.879,87, destinate al cofinanziamento dei Programmi comunitari e di altri Progetti nazionali e comunitari.

6 LA FINANZA LOCALE

Il sistema dei trasferimenti regionali, radicalmente riformato dall'articolo 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, prevede l'istituzione, in favore dei comuni, della compartecipazione al gettito regionale dell'IRPEF, nonché di un Fondo perequativo comunale, alimentato con una quota della compartecipazione al gettito dell'IRPEF, la cui aliquota di contribuzione sono stabilite con decreto assessoriale²⁰.

Anche il nuovo regime prevede quattro trimestralità posticipate, le cui tempistiche di erogazione, tuttavia, finiscono per dilatarsi eccessivamente per via di una concomitanza di fattori, tra cui l'incidenza dei vincoli del patto di stabilità interno, le ristrette disponibilità di cassa, ma anche la complessità dell'iter politico - amministrativo di concertazione, definizione e di ripartizione delle risorse.

Se, sotto il primo profilo, i vincoli del patto di stabilità hanno consentito nel 2015 la sola assegnazione di un acconto sulla prima delle tre trimestralità a valere sull'esercizio, ancora più grave risulta la situazione nel 2016, in cui l'erogazione della maggior parte delle risorse da trasferire ha rischiato di essere compromessa dai meccanismi di automatica riduzione dell'autorizzazione di spesa, secondo quanto previsto dall'art. 4 della legge regionale n. 3/2016.

Pur essendo stata tale evenienza in gran parte scongiurata con la stipula dell'Accordo Stato - Regione del 20 giugno 2016 (recepito con l'art. 11 del d.l. 24 giugno 2016, n. 113), risultano evidenti le difficoltà ingenerate da tali clausole di salvaguardia nell'attività di programmazione degli enti destinatari, la quale postula, in regime armonizzato, certezza - nell'ammontare e nei tempi - dei flussi di cassa ed allineamento contabile tra somme in uscita dall'ente erogante e quelle in entrata²¹.

L'eventuale riproposizione in futuro di meccanismi simili non potrà prescindere dalla necessaria adozione di accorgimenti tese ad evitare le predette disfunzioni nell'attività istituzionale, anche ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio.

Sempre nell'ambito della contabilità armonizzata, particolare importanza assume il rispetto dei vincoli di destinazione legislativamente imposti sulle risorse trasferite, i quali postulano un'attività di verifica a posteriori, da parte dell'ente erogante, sul corretto utilizzo delle stesse da parte delle amministrazioni beneficiarie. In questo contesto si collocano anche le assegnazioni a

²⁰ Con analogo provvedimento sono stabilite le singole spettanze dei comuni, al netto, per l'esercizio finanziario 2015, delle destinazioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 2 della l. r. 13 gennaio 2015, n. 3 per esigenze emergenziali.

²¹ A questo proposito, è utile richiamare il nuovo articolo 179, comma 2, lettera c-bis), del Tuel, il quale dispone che l'accertamento delle entrate da trasferimenti e dei contributi da altre amministrazioni pubbliche vada fatto a seguito della comunicazione dei dati identificativi dell'atto amministrativo di impegno dell'amministrazione erogante. Quest'ultima, nel momento in cui impegna spese a favore di altre amministrazioni pubbliche, è tenuta a darne comunicazione ai destinatari.

valere sul fondo investimenti dei comuni (art. 7, comma 20, legge regionale n. 3/2016), particolarmente importanti nell'attuale fase congiunturale, la cui consistenza originaria - 50.000 migliaia di euro - in base al ddl di assestamento è suscettibile di un incremento di 65.000 migliaia di euro.

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.

I trasferimenti regionali, tra il 2012 e il 2015, si riducono da 906,3 a 829,1 milioni di euro, in un quadro di ancora più marcata riduzione delle entrate di provenienza statale (le riscossioni da trasferimenti erariali, nel medesimo periodo, diminuiscono di oltre il 51%, passando da 1.308,3 a 636,5 milioni di euro, al lordo del Fondo di solidarietà comunale).

Ancora più critica risulta la situazione dei liberi Consorzi, le cui riscossioni correnti, tra il 2011 e il 2015, diminuiscono del 27,86% (al netto di entrate straordinarie ottenute nel 2015 per crediti da trasferimenti erariali pregressi), a fronte di un contributo al contenimento della spesa pubblica che, nel 2015, è stato pari ad euro 115.572.341,73, con una tendenza di progressivo aumento (come previsto dall'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014) che risulta, allo stato, ancora più difficilmente sostenibile nel biennio 2016-2017.

In una prospettiva di sostegno tesa a garantire la continuità istituzionale nelle more del completamento dell'iter di riordino istituzionale di cui alla l.r. n. 15/2015 e s.m.i., si collocano anche le assegnazioni straordinarie previste dall'art. 7 del ddl in esame in favore delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali, per un ammontare complessivo, allo stato, di 23.900 migliaia di euro.

In termini più generali, queste Sezioni riunite hanno già avuto modo di richiamare l'attenzione sul recente aumento del numero di enti locali siciliani che hanno deliberato dissesto finanziario²²; fattore, quest'ultimo, che ha indotto la Regione a rideterminare la consistenza del fondo di cui all'articolo 6, comma 1, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, per dare copertura, ai sensi del comma 10 dell'articolo 259 del Tuel, agli oneri del personale eccedentario di cui si è fatta carico.

L'originario stanziamento previsto per l'anno 2016, pari a 800 migliaia di euro, è stato da ultimo elevato a 1.350 migliaia di euro ad opera dell'art. 6 della legge regionale 29 settembre 2016, n. 20 ed è suscettibile di ulteriore incremento (2.950 migliaia di euro) ad opera dell'art. 8 del ddl di assestamento.

²² Solo nel primo semestre 2016, hanno formalizzato il dissesto finanziario – spontaneamente o in via commissariale – ben 7 enti, cui vanno aggiunti altri 11 che versano già in dissesto e non hanno ultimato la procedura di risanamento.

Nel delineato contesto, caratterizzato da una progressiva riduzione delle entrate etero determinate, particolare attenzione merita anche 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 selettività e di adeguato accesso dall'esterno e da una valutazione di conformità rispetto alle prescrizioni legislative di riferimento.

Di tali fattori sembra tener conto l'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 20/2016, che, per gli enti interessati dai processi di stabilizzazione, differisce al 30 novembre 2016 l'inoltro della relazione, da parte della Giunta comunale, sulle potenzialità di assunzione nel triennio 2016/2018 "sulla base dei fabbisogni programmati di personale, nel rispetto delle esigenze funzionali, delle capacità assunzionali e dei parametri previsti dalla specifica normativa".

In questa prospettiva, queste Sezioni Riunite ribadiscono le osservazioni più volte formulate in riferimento al meccanismo di funzionamento del Fondo straordinario per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 30, comma 7, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 523 - la cui consistenza risulta ulteriormente incrementata dall'art. 8 del ddl per i comuni in dissesto - non solo con riferimento alla sua compatibilità con le esigenze di pianificazione e gestione da parte degli enti beneficiari, ma anche, e soprattutto, per il meccanismo di penalizzazione finanziaria introdotto dall'articolo 30 della legge regionale n. 3 del 2016 per gli enti che non stabilizzano personale precario in presenza di risorse assunzionali.

Tale meccanismo, infatti, che rischia di far venir meno fondamentali risorse per la tutela degli equilibri di bilancio, attraverso un taglio automatico - e progressivo - di trasferimenti per gli enti "non stabilizzanti", infatti, può risultare penalizzante soprattutto per le amministrazioni più virtuose e prudenti, che potrebbero ritenere un'immissione stabile di personale nei propri ruoli organici non necessaria rispetto alle proprie esigenze funzionali, o comunque poco sostenibile finanziariamente.

²³ Cfr., da ultimo, Sezione di controllo per la Regione siciliana, indagine sulla finanza locale 2014-15, delibera n. 131/2016/GEST.

