



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

**“ELEMENTI PER L’AUDIZIONE IN MERITO ALLE
PREVISIONI DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
REGIONALE (DEFR) PER GLI ANNI 2020-2022 E DELLA
RELATIVA NOTA DI AGGIORNAMENTO”**

**Assemblea regionale siciliana
II Commissione - "Bilancio e Programmazione"**

PALERMO, 18 FEBBRAIO 2020



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

**“ELEMENTI PER L’AUDIZIONE IN MERITO ALLE
PREVISIONI DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
REGIONALE (DEFR) PER GLI ANNI 2020-2022 E DELLA
RELATIVA NOTA DI AGGIORNAMENTO”**

**Assemblea regionale siciliana
II Commissione - "Bilancio e Programmazione"**

PALERMO, 18 FEBBRAIO 2020

PALAZZO DEI NORMANNI

INDICE

DELIBERAZIONE N.10/2020/CONTR/AUD.....	7
PREMESSA.....	9
1- IL QUADRO MACROECONOMICO E IL TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA ..	11
2- QUADRO TENDENZIALE DELLA FINANZA REGIONALE: LE ENTRATE	14
3- OSSERVAZIONI SULLE SPESE.....	21
4- SPESA PER LE RETRIBUZIONI DEL PERSONALE E PER GLI ENTI LOCALI.....	27
5- GESTIONE DEI BENI DEMANIALI E PATRIMONIALI	33



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Visto il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, istitutivo delle Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana, come modificato dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

Visto il regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana e, in particolare, l'art.73 bis.1;

Vista la convocazione del Presidente della II Commissione legislativa permanente Bilancio dell'Assemblea regionale siciliana alla seduta di martedì 18 febbraio alle ore 11,00 con il seguente ordine del giorno: "Audizione, ai sensi del comma 2 dell'articolo 73 bis.1 del regolamento interno, del Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana in merito alle previsioni del "Documento di economia e finanza regionale (DEFR) per gli anni 2020-2022 e della relativa nota di aggiornamento";

Vista l'ordinanza n. 13/2020/CONTR con cui il Presidente ha ordinato la convocazione di una Audizione, in data 12 febbraio 2020, al fine di approfondire la conoscenza degli elementi sui quali la predetta audizione dovrà essere svolta, e di acquisire documentate notizie presso i Dipartimenti regionali coinvolti nella redazione del Documento contabile;

Sentiti nell'Audizione del 12 febbraio 2020 il Dirigente Generale del Dipartimento Bilancio, il Dirigente Generale del Dipartimento Finanze, il Dirigente Generale del Dipartimento Programmazione e il Dirigente del Servizio Statistica;

Vista l'ordinanza n.16/2020/CONTR con cui il Presidente ha ordinato la convocazione in camera di consiglio della Sezione di controllo per il giorno 17 febbraio 2020, alle ore 10,30;

Uditi nella camera di consiglio del 17 febbraio 2020 i relatori;

DELIBERA

è approvato il testo “Elementi per l’Audizione in merito alle previsioni del Documento di economia e finanza regionale (DEFER) per gli anni 2020-2022 e della relativa nota di aggiornamento”.

I RELATORI

Cons. Anna Luisa Carra

Cons. Alessandro Sperandeo

Cons. Luciano Abbonato

Cons. Ignazio Tozzo

Ref. Tatiana Calvitto

IL PRESIDENTE

Luciana Savagnone

depositata in Segreteria il 17 febbraio 2020

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura

PREMESSA

Il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (all. 4/1 al D.lgs. n.118/2011), prevede - ai punti 5 e 6 - che il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) sia presentato al Consiglio entro il 30 giugno di ciascun anno e che entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale e, comunque, non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio, la Giunta regionale presenti allo stesso organo la nota di aggiornamento al DEFR annuale.

Nel ribadire che il DEFR "contiene le linee programmatiche dell'azione di governo regionale per il periodo compreso nel bilancio di previsione, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Regione", il medesimo principio contabile ne delinea al punto 5.3 i contenuti minimi:

- le politiche da adottare;
- gli obiettivi della manovra di bilancio, tenendo conto degli obiettivi del Patto di stabilità interno;
- il quadro finanziario unitario di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione unitaria, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento;
- gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate.

In particolare, la prima sezione deve comprendere:

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

Nella seconda sezione va inclusa l'analisi sulla situazione finanziaria della Regione e, in particolare:

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

Il documento di economia e finanza regionale 2020-2022 della Regione siciliana è stato approvato dalla Giunta nella seduta del 2 luglio 2019, con deliberazione n. 248, mentre la nota di aggiornamento è stata esitata con deliberazione del governo n. 399 del 5 novembre 2019.

In entrambi i casi, quindi, l'esecutivo si è mosso sostanzialmente in linea con i tempi fissati dalla normativa vigente superando un rilievo sollevato dalla Corte negli anni passati.

Sotto il profilo metodologico, tuttavia, il DEFR 2020-2022 risulta ancora ben lontano dal modello ideale tracciato dal legislatore, mancando infatti, anche quest'anno, di elementi sostanziali per poter espletare pienamente le proprie funzioni nel processo di programmazione di bilancio.

In primo luogo, permane la difficoltà di raccordare gli obiettivi di politica economica, definiti quantitativamente in termini di PIL programmatico, alle politiche di governo regionale.

In secondo luogo, non appare adeguatamente sviluppata la seconda sezione, dedicata all'analisi sulla situazione finanziaria della Regione, che manca di fatto dei quattro elementi essenziali prescritti dai principi contabili e sopra richiamati, mentre il paragrafo dedicato alla copertura del disavanzo risulta comprensibilmente datato rispetto ai recenti sviluppi conseguenti alla parifica del rendiconto 2018.

La Sezione del controllo, nella camera di consiglio del 17 febbraio 2020, ha approvato la presente relazione, nella quale sono sintetizzate le considerazioni relative al documento contabile presentato.

1- IL QUADRO MACROECONOMICO E IL TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA

La nota di aggiornamento del 25 ottobre 2019 ridetermina le stime di crescita del PIL regionale programmatico in +0,6% per il 2020, +0,8% per il 2021 e +0,9% per il 2022.

Si tratta di stime che la Sezione reputa ottimistiche alla luce delle serie storiche disponibili, delle più recenti previsioni sull'economia italiana, delle politiche pubbliche prospettate e dello scenario internazionale.

La Tab. 1.3 del DEFR illustra efficacemente come l'economia siciliana abbia sofferto di più durante il lungo periodo di recessione cominciato nel 2008 e abbia recuperato meno rispetto al resto del Paese nella breve fase di inversione del ciclo economico a partire dal 2015.

La variazione cumulata reale del PIL Sicilia tra il 2008 e il 2014 è infatti stimata pari a -15,4%¹ contro un dato meridionale del -13,5% e dato nazionale del -8,7%; di contro, nel periodo 2015-2019 le stime più recenti² indicano una variazione cumulata per la Sicilia del +0,9%, per il mezzogiorno del +2,5% e per l'Italia del +4,7%, con dati particolarmente preoccupanti per l'economia regionale per il 2018 (-0,3%) e il 2019 (-0,3%) che appaiono segno di una nuova fase recessiva.

In questo quadro, unici elementi positivi a livello regionale registrati nel 2019 risultano la sostanziale stabilità dell'occupazione e del numero di imprese attive.

Tabella 1 – Divari di crescita in termini di PIL a prezzi costanti

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	VAR. % CUMUL. 2008-2014	VAR. % CUMUL. 2015-2019
SICILIA	-1,70	-4,40	-0,40	-1,70	-2,40	-2,30	-2,50	0,70	0,30	0,50	-0,30	-0,30	-15,40	0,90
MEZZOGIORNO	-1,80	-4,80	-0,60	-0,70	-2,10	-2,70	-0,80	1,40	0,20	0,80	0,30	-0,20	-13,50	2,50
ITALIA	-1,10	-5,50	1,70	0,60	-2,80	-1,70	0,10	0,90	1,10	1,70	0,80	0,20	-8,70	4,70
SCOSTAMENTO SICILIA - ITALIA	-0,60	1,10	-2,10	-2,30	0,40	-0,60	-2,60	-0,20	-0,80	-1,20	-1,10	-0,50	-6,70	-3,80
SCOSTAMENTO SICILIA - MEZZOGIORNO	0,10	0,40	0,20	-1,00	-0,30	0,40	-1,70	-0,70	0,10	-0,30	-0,60	-0,10	-1,90	-1,60

Fonte: Corte dei conti su dati Istat/Servizio statistica ed analisi economica della Regione siciliana; per il 2019 stime Prometeia; valori percentuali.

L'analisi delle componenti della domanda aggregata nell'ultimo biennio offre spunti di

¹ In occasione dell'audizione del 12 febbraio 2020, il dirigente del Servizio statistica ha tenuto a evidenziare revisioni in atto, anche sulle serie storiche, da parte dell'Istat, segnalando un possibile ritocco al rialzo del dato cumulato 2008-2014 di circa un punto.

² Stime Istat fino al 2018 e Prometeia per il 2019 al gennaio 2020.

riflessione ai fini di un ponderato apprezzamento dell'impatto delle politiche pubbliche sulle grandezze macroeconomiche nel triennio 2020-2022.

Se da un lato la programmazione regionale punta molto sulla capacità del reddito (e delle pensioni) di cittadinanza e della cosiddetta spesa di sviluppo³ di stimolare i consumi delle famiglie e gli investimenti fissi lordi, dall'altro proprio queste componenti segnano il maggiore arretramento nel 2019, nonostante i medesimi stimoli fossero già in atto.

Come già evidenziato in diverse occasioni da questa Corte, particolarmente incerta risulta l'entità e la natura aggiuntiva della spesa di sviluppo – quantificata per il solo 2020 in euro 2,3 miliardi, nonché la sua reale capacità, se considerata anche in termini qualitativi, di stimolo dell'economia.

Più in generale le serie storie richiamate sembrano evidenziare tutti i limiti di un modello di sviluppo ancora fortemente sbilanciato sugli stimoli indotti dalla spesa pubblica piuttosto che verso la reale crescita della competitività del sistema economico regionale.

Al riguardo appare opportuno evidenziare come, sulla base degli ultimi dati disponibili, nel quinquennio 2014-2018 il divario tra PIL realizzato e PIL programmato si attesti a -6,7%.

Tabella 2 – Scostamento PIL a prezzi costanti programmato-realizzato 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
PIL programmatico DEFR 2018-2020 (A)					1,6
PIL programmatico NADEFR 2017-2019 (B)				1,0	
PIL programmatico NADEFR 2016-2018 (C)			1,4		
PIL programmatico DPEF 2015-2017 (D)		0,5			
PIL programmatico DPEF 2014-2017 (E)	0,9				
PIL (stime più recenti) (F)	-2,5	0,7	0,3	0,5	-0,3
SCOSTAMENTO PIL REALIZZATO - PROGRAMMATO (G)	-3,4	0,2	-1,1	-0,5	-1,9
G=	F - E	F - D	F - C	F - B	F - A

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

³ E in misura minore degli interventi del Fondo Irfis e del Fondo centrale di garanzia, nonché delle agevolazioni ZES.

Le recenti stime della Commissione europea che hanno rivisto al ribasso le previsioni di crescita dell'economia italiana per il 2020 (+0,3%) e per il 2021 (+0,6), nonché le forti perturbazioni allo scenario globale legate all'andamento dell'economia cinese, sono ulteriori elementi che non consentono di considerare realistico, almeno per il biennio 2020-2021, il quadro macroeconomico programmatico delineato dal NADEFR 2020-2022 della Regione siciliana.

Il quadro tendenziale di finanza pubblica appare, sul fronte delle entrate, risentire di questa visione ottimistica, fatto che si aggiunge alla metodologia adottata dall'amministrazione regionale per la sua costruzione, con l'effetto di sottrarne effettiva attendibilità ed utilità.

E infatti, sul piano metodologico, nonostante questa Corte abbia più volte nel passato evidenziato l'importanza della rappresentazione tendenziale delle dinamiche delle finanze regionali a politiche date, il quadro rappresentato è la riproposizione degli equilibri di bilancio sulla base delle previsioni aggiornate alla data di elaborazione - per definizione in pareggio - non fornendo quindi alcun elemento di valutazione circa la manovra correttiva da adottare che viene sott'intesa come non necessaria.

Le recenti dichiarazioni del Governo circa l'entità della manovra di bilancio per il triennio 2020-2022 rendono evidente lo scollamento tra l'approccio "adempimentale" adottato nel documento e quello programmatico sotteso al modello di DEFRA delineato dai principi contabili.

2- QUADRO TENDENZIALE DELLA FINANZA REGIONALE: LE ENTRATE

Il DEFR 2020/2022 affida le considerazioni inerenti alla finanza pubblica regionale ad una “terza sezione” del documento, dedicata da una parte al quadro di previsione delle entrate erariali e dall'altra al quadro tendenziale, che sconta, tuttavia, nell'esposizione dei dati contabili, gli effetti delle linee di intervento che il Governo regionale intende adottare.

Sotto il primo profilo, le previsioni di entrata sulle quali si articola il quadro tendenziale risentono del differente sistema di devoluzione delle entrate erariali introdotto dal decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251 che, in attuazione dell'accordo del 20 giugno 2016, ha stabilito che il gettito erariale derivante dall'IRPEF dovesse essere ancorato ad una percentuale del maturato fiscale risultante dalle dichiarazioni fiscali e dalle certificazioni dei sostituti d'imposta delle persone fisiche; dal 2018 in poi si applica la percentuale massima nei 7,10 decimi del maturato fiscale, erogato alla Regione tramite il sistema di acconti/conguagli.

Ciò comporta, altresì, in applicazione dei principi della contabilità armonizzata previsti dal decreto legislativo 118 del 2011, che le anzidette entrate erariali erogate a conguaglio (ovvero dopo il controllo delle dichiarazioni dei contribuenti) - ancorché afferenti il maturato fiscale relativo all'anno d'imposta di due anni antecedenti a quello di riferimento - sono accertate per cassa, ovvero quali entrate di competenza dell'esercizio in cui sono effettivamente trasferite e così via anche per gli anni successivi.

Tale meccanismo è differente per l'IVA, in quanto in forza del decreto legislativo del 25 gennaio 2018, n. 16, attuativo dell'Accordo con il Governo del 12 luglio 2017, il gettito attribuito alla Regione siciliana è determinato annualmente in misura dei 3,64 decimi - a decorrere dall'anno 2017 - del gettito nazionale IVA (esclusa l'IVA alle importazioni, al netto dei rimborsi, delle compensazioni e della quota riservata all'Unione europea).

Per l'elaborazione dei dati previsionali del DEFR, pertanto, con riferimento alle entrate erariali - che costituiscono circa il 75 per cento delle entrate correnti - la quantificazione del gettito è stata ancorata ai dati finanziari relativi alle stime dell'acconto e del conguaglio per l'IRPEF e l'IVA comunicati annualmente dal MEF agli uffici finanziari della Regione ed elaborati tenendo conto delle stime di crescita del PIL nazionale; tuttavia, non può sottacersi che la mancata conoscenza di informazioni aggiornate in ordine alle suddette stime di gettito a

livello nazionale, unitamente al sistema di acconti/conguagli che determina uno sfasamento temporale nell'attribuzione del gettito reale dell'esercizio finanziario, connota di una certa approssimazione i dati previsionali delle entrate del Titolo 1 e ciò trova conferma nella circostanza che l'esposizione dell'andamento delle stesse nel quadro tendenziale illustrato nel DEFR per gli esercizi 2020-2021-2022 indica lo stesso importo, quantificato in 12.323 milioni per ciascun anno.

Con riferimento agli altri tributi devoluti con il sistema del "riscosso" le previsioni sono state elaborate tenendo conto del tasso di crescita programmatico contenuto nel DEF nazionale, come modificato dalla relativa Nota di aggiornamento; nella NADEFR è precisato, altresì, che le previsioni tendenziali per il 2020 sarebbero state contemperate con l'andamento effettivo dei versamenti contabilizzati per ciascuna entrata, con prudenziale abbattimento per gli anni successivi. Non sono esposti nel documento ulteriori elementi di dettaglio.

Si pone a confronto l'andamento programmatico delle entrate erariali per gli anni 2020-2022 risultante dal DEFR (tab.1) e dalla NADEFR (Tab.2), al fine di valutare l'attendibilità dei dati aggiornati alle ultime informazioni disponibili.

Tab. 1 Andamento programmatico delle entrate tributarie contenuto nel DEFR

Es. 2020	Es. 2021	Es. 2022
Andamento programmatico entrate correnti - Tributi erariali		
(escluse Irpef e Iva, nonché Irap e add. Irpef destinate alla sanità) - PIL nominale programmatico Stato		
2,8	2,6	2,3
2.104	2.158	2.208
IVA netta maturata - PIL nominale programmatico nazionale		
2,8	2,6	2,3
2.506	2.571	2.631
IRPEF netta maturata - tasso variazione imposta netta 2017/2015 moderato allo 0,9		
0,9	0,9	0,9
5.274	5.322	5.369

(fonte: Regione siciliana - DEFR 2020-2022)

(in milioni di euro)

Tab. 2 Andamento programmatico delle entrate tributarie contenuto nel DEFR

Es. 2020	Es. 2021	Es. 2022
Andamento programmatico entrate correnti - Tributi erariali		
(escluse Irpef e Iva, nonché Irap e add. Irpef destinate alla sanità) - PIL nominale programmatico Stato		
2,0	2,7	2,6
2.163	2.222	2.280
IVA netta maturata - PIL nominale programmatico nazionale		
2,0	2,7	2,6
2.289	2.351	2.412
IRPEF netta maturata - tasso variazione imposta netta 2017/2015 moderato allo 0,9		
0,0	0,9	0,9
5.572	5.622	5.673

(fonte: Regione siciliana - NADEFER 2020-2022)

(in milioni di euro)

Dal confronto dei dati contenuti nei due documenti emerge:

- 1) Previsioni più contenute nella Nota di aggiornamento in ordine all'andamento dei tributi erariali devoluti con il sistema del riscosso (con esclusione della tipologia 102 destinata al finanziamento della sanità): ciononostante, rispetto ai dati di preconsuntivo 2019 forniti in sede istruttoria dal Dipartimento finanze (tipologia 101 e 103, escluse IRPEF e IVA, per complessivi 1.972 milioni circa), il dato del 2020 appare ancora ottimistico, con uno scarto in aumento di 191 milioni. Occorre precisare, tuttavia, che tra i principali tributi compresi in queste tipologie sono compresi la tassa automobilistica, l'imposta di bollo e altre accise per le quali l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione potrebbe comportare, nel biennio successivo all'anno in corso, un miglioramento in termini finanziari. Infatti, per la tassa automobilistica la legge finanziaria 2019 (L.30 dicembre 2018, n.145, art.1, cc.845-847) ha autorizzato il MEF, per ciascun anno dal 2020 al 2034, una compensazione a credito per la Regione di 3 milioni circa connessa alle modalità di riscossione della tassa nel rispetto dell'accordo di cooperazione con ACI; per l'imposta di bollo l'Accordo Stato-Regione del 22 dicembre 2018 ha previsto che le parti " *si impegnino ad individuare modalità di attribuzione del gettito dell'imposta di bollo che garantiscano la neutralità finanziaria nel passaggio dal versamento mediante F24 al versamento mediante F23, tenendo conto dell'andamento del gettito, previa individuazione della copertura finanziaria, ove necessaria.*" Per quanto attiene alle accise e, segnatamente, a quelle sugli olii minerali, l'imminente pronuncia della Corte

costituzionale sul punto potrebbe portare un importante chiarimento.

- 2) Anche per l'IVA le previsioni programmatiche sono più contenute rispetto a quelle del DEFR (2.289 -2.351-2.412 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020-2021-2022). Per detto tributo occorre far riferimento all'ultima stima disponibile da parte del MEF, trasmessa al Dipartimento Finanze con nota prot.11937 del 5 giugno 2019 dalla quale emerge, nel 2019, un conguaglio positivo per 34,9 milioni relativo all'anno 2017 ed un acconto stimato per il 2019 pari a 2.182 milioni, al lordo delle riserve erariali che a partire dal 2019 non trovano più applicazione.

Pertanto, già per il 2020 il dato appare ottimistico, in quanto espone un incremento rispetto ai dati del 2019 di 72 milioni circa che nel documento si assume in linea con la prevista crescita del gettito a livello nazionale e con la confermata disattivazione delle clausole di salvaguardia; detto incremento lineare è confermato - anche se in termini più contenuti (circa 61 milioni annui) con riferimento al biennio successivo, che tuttavia presuppone, da una parte, un costante incremento dei consumi e soprattutto politiche invariate da parte del governo centrale in ordine alla disattivazione delle clausole di salvaguardia anche per il biennio 2021-2022.

In proposito, la Sezione di controllo osserva che nel documento relativo all'audizione della Corte dei conti sulla NADEF dell'ottobre 2019, è sottolineato problematicamente che in quest'ultima Nota non è indicato con chiarezza *“se la disattivazione delle clausole di salvaguardia per il 2020 è prevista per l'intero anche il biennio successivo e dunque la dimensione in cui i consumi del 2021 risentiranno di incrementi di imposte indirette”*.

Nel corso dell'audizione istruttoria il Dipartimento Finanze ha precisato di avere valutato - in ordine a detto incremento- gli effetti positivi dell'immissione nel circuito finanziario delle famiglie di circa 500 milioni a titolo di reddito di cittadinanza (somme destinate a tradursi in consumi), gli intervenuti aumenti contrattuali dei dipendenti pubblici oltre agli effetti degli 85 milioni del fondo di garanzia dell'IRFIS per le imprese nonché alle prospettive di sviluppo degli scambi commerciali determinate dall'istituzione delle Zone Economiche Speciali.

Tuttavia, tenuto conto della circostanza che la disattivazione delle clausole di salvaguardia per l'IVA nel 2020 ha assorbito l'1,3 del PIL nazionale e non è certo che per il biennio successivo potrà essere scongiurato l'incremento delle aliquote IVA, lo scenario illustrato

nella NADEFER - con riferimento a detto tributo - appare ancora fin troppo ottimistico, tenuto conto, anche, dell'elevato livello di evasione fiscale della Regione.

- 3) Il gettito dell'IRPEF è stato stimato dal MEF a titolo di acconto per il 2019 in 5.572 milioni al lordo delle riserve erariali, mentre il conguaglio relativo all'IRPEF del 2017 è stato determinato a debito della Regione per 182 milioni.

Nella Nota di aggiornamento l'IRPEF per il 2020 presenta un gettito pari alla stima del MEF per il 2019 ed espone una crescita nel biennio successivo di 50 milioni annui, che appare compatibile con l'andamento storico del tributo nell'ultimo triennio, trainato dalle ritenute sui redditi dei lavoratori dipendenti destinatari degli incrementi contrattuali.

Sul punto, tuttavia, questa Sezione di controllo non può sottacere che il sistema di attribuzione dell'IRPEF maturata in ragione di 7,10 decimi a far data dal 2019 non riesce ad assicurare alla Regione un gettito di entrate correnti in grado da garantire un livello di servizi (e di spesa pro-capite) pari a quello delle altre regioni ad autonomia differenziata, ancorché a partire dal 2019 il concorso alla finanza pubblica sia stato ridotto di 300 milioni annui. Nel corso dell'audizione istruttoria è emerso che sono in corso tavoli tecnici presso il MEF per addivenire ad una completa definizione dei rapporti finanziari e ripartizione di funzioni tra Stato e Regione: tuttavia appare improcrastinabile, come più volte richiesto dalla Regione - per il pieno rispetto dell'autonomia di quest'ultima- che la Regione ottenga l'accesso alle principali banche dati dello Stato in materia finanziaria e tributaria, tanto al fine di poter disporre di strumenti più efficaci e aggiornati per monitorare l'andamento del gettito dei tributi e formulare previsioni più attendibili, quanto per poter esercitare un controllo effettivo sulla quantificazione del gettito erariale che si stima spettante, senza dover dipendere dalle comunicazioni del MEF (che intervengono ad esercizio inoltrato) - nell'ottica di una reale leale collaborazione istituzionale.

Con riferimento alle riscossioni da ruoli nella NADEFER è esposto un andamento in linea con i riversamenti contabilizzati nel 2018, ancorché non possano essere prevedibili gli effetti delle dilazioni di pagamento e delle agevolazioni a favore per il contribuente.

Infine, questa Sezione deve osservare che nessun cenno è contenuto nel documento in esame con riferimento alle previsioni delle entrate proprie amministrare e gestite direttamente dagli uffici regionali, né nella sezione dedicata alla finanza regionale né nella seconda sezione,

illustrata per politiche corrispondenti ai vari assessorati. Sotto tale profilo, pertanto, il documento è carente di informazioni. Tale gettito, ancorché di modesta entità, in quanto gestito e amministrato direttamente dagli uffici regionali, avrebbe dovuto trovare del DEFR un adeguato collegamento con le politiche di bilancio in ambiti potenzialmente in grado di assicurare introiti, quali l'energia, le miniere, i beni culturali, il demanio marittimo, come sottolineato in più occasioni da queste Sezioni riunite nel corso delle relazioni agli ultimi due rendiconti approvati.

Analoghe osservazioni possono essere formulate con riferimento agli altri titoli delle entrate correnti nonché a quelli delle entrate in conto capitale, il cui andamento si appalesa speculare a quello della relativa spesa, trattandosi di fondi c.d. "a rendicontazione".

Le uniche informazioni a carattere finanziario sono contenute nel quadro tendenziale del DEFR.

Tab.3 Quadro tendenziale delle entrate.

	Rendiconto Es.2018	Preconsuntivo Es.2019	Tendenziale Es. 2020	Tendenziale Es.2021	Tendenziale Es. 2022
Titolo 1	11.746	12.286	12.323	12.323	12.323
Titolo 2	3.344	3.466	3.282	3.172	3.223
Titolo 3	510	613	373	288	288
Totale entrate correnti	15.600	16.365	15.978	15.783	15.834
Titolo 4	633	1.545	1.867	2.224	2.042
Titolo 6	0	16	0	0	0

(fonte: elaborazione da DEFR 2020-2022)

(in milioni di euro)

I dati esposti nel quadro tendenziale riferiti alle entrate extratributarie del titolo 3 presentano un gettito anormalmente più elevato nel 2019 che si dimezza nel triennio successivo: il DEFR non offre chiavi di lettura in tal senso.

L'andamento delle entrate in conto capitale del titolo 4 appaiono in evidente controtendenza rispetto al triennio precedente che ha raggiunto i minimi storici nel 2018, con soli 633 milioni di euro di accertamenti: i dati del 2019 già prevedono un incremento più che doppio per triplicare, poi, nel biennio successivo: sotto tale profilo il DEFR non offre sufficienti elementi chiarificatori che consentano di verificare la coerenza interna di dette previsioni, affidate unicamente agli importi dei programmi di spesa.

In conclusione, la politica delle entrate che emerge dal DEFR e dalla relativa nota di aggiornamento, fatte salve le considerazioni espresse in tema di gettito IVA, appare attendibile con riferimento all'IRPEF, mentre si presenta problematica con riferimento alle entrate in conto capitale.

La politica fiscale illustrata del documento non prevede rimodulazione delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF ma è improntata verso una fiscalità di sviluppo per le imprese, con effetti finanziari che risulteranno apprezzabili solamente nel medio periodo.

I negoziati in atto con lo Stato per addivenire ad una compiuta revisione degli assetti finanziari della Regione sono certamente l'obiettivo prioritario per assicurare a quest'ultima un coacervo di risorse adeguate per il pieno svolgimento di tutte le funzioni statutariamente assegnate ma questa Sezione è consapevole che del percorso programmatico già contenuto nel DEFR 2018-2020 in ordine a dette riforme solo alcuni aspetti a tutt'oggi sono stati affrontati e risolti (riduzione del concorso alla finanza pubblica, eliminazione dell'obbligo di riduzione della spesa corrente del 3 per cento) e, pertanto, è compito del Governo imprimere una forte accelerazione a tali processi.

3- OSSERVAZIONI SULLE SPESE

Il quadro finanziario delle risorse da impiegare nel ciclo della programmazione delineato dal DEFR e dalla successiva Nota di Aggiornamento pone in evidenza il persistere di una dinamica della spesa orientata alla gestione corrente e con limitata propensione verso la dimensione degli investimenti, lasciando immutate, sotto questo aspetto, le notazioni critiche delle Sezioni riunite, illustrate nella Relazione allegata alla decisione di parifica del Rendiconto della Regione siciliana per l'e.f. 2018 (cfr. pag. 274 e ss.).

In particolare, a conclusione del predetto esercizio, gli stanziamenti definitivi di spesa sul Titolo I - *Spese correnti* e sul Titolo II - *Spese in conto capitale* si sono assestati, rispettivamente, in 16.258 e in 3.103 milioni di euro, quale valore assoluto, registrando un'incidenza del 70,42% e del 13,44% sull'ammontare complessivo delle uscite (23.088 milioni di euro), al netto del disavanzo e delle partite di giro.

Analoga tendenza ha caratterizzato gli impegni dell'esercizio, i cui dati a consuntivo hanno registrato il seguente esito: spese correnti pari a 90,68% (15.222 milioni di euro) e spese in conto capitale per il 6,71% (1.127 milioni di euro).

Il presente documento programmatico proietta la seguente stima sul futuro triennio di riferimento:

- spese correnti per 14.859 milioni di euro nel 2020, 14.653 nel 2021 e 14.694 nel 2022;
- spese in conto capitale per 2.325 milioni di euro nel 2020, 2.469 nel 2021 e 2.550 nel 2022.

Il valore percentuale degli stanziamenti stimati in rapporto alla spesa totale⁴ assume, conseguentemente, il seguente andamento per la spesa corrente: 71,61% (2020), 70,75% (2021), 70,80% (2022); e per la spesa in conto capitale: 11,21% (2020), 11,92% (2021) e 12,29% (2022).

Il volume della spesa corrente risente del preponderante peso di quella sanitaria riferita al triennio considerato, con una media di 9.174 milioni di euro, e del concorso della Regione siciliana alla finanza pubblica, pari a 1.000 milioni di euro per ciascun esercizio (come determinato dall'art. 1, comma 881, della legge n. 145 del 2018⁵).

⁴ La spesa totale è ricavata dalla somma dei primi quattro Titoli indicati nel quadro finanziario rappresentato nel DEFR, ossia: 20.749 milioni di euro nel 2020, 20.711 nel 2021 e 20.753 del 2022.

⁵ “Il contributo alla finanza pubblica della Regione siciliana è stabilito nell'ammontare complessivo di [...] 1.001 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019. Con i predetti contributi sono attuate le sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018”.

Tale quadro previsionale, invero, necessita di essere ricordato ai nuovi valori rappresentati dalla legge regionale 28 dicembre 2019, n. 30, relativa all'assestamento del bilancio di previsione 2019-2021, i quali, se non registrano sensibili variazioni in punto di spesa corrente - con previsioni, ad ogni modo, decrescenti, ossia 14.854 milioni di euro per il 2020 e 14.605 per il 2021 - manifestano, invero, un'ulteriore propensione alla contrazione della spesa in conto capitale, in maniera significativa in riferimento specialmente al secondo degli esercizi interessati, con una stima di 2.030 milioni di euro per il 2020 e di appena 806 milioni di euro per il 2021.

Peraltro, tale ultimo dato marca una sostanziale divaricazione rispetto all'individuazione delle risorse finalizzate allo sviluppo regionale e determinate in 1.271 milioni di euro per l'anno 2021 nel documento in esame⁶, vanificando l'attendibilità delle proiezioni di stima sulla variazione positiva del Pil programmatico del medesimo esercizio (pari alla misura di +0,8%)⁷.

Sempre a questo proposito occorre evidenziare come la carenza di una nota metodologica a corredo delle previsioni di crescita del Pil programmatico, sostenuta attraverso l'iniezione nel circuito economico delle risorse provenienti dai cicli di programmazione comunitarie e nazionali in atto, non consenta di apprezzare, nel complesso, le modalità di determinazione delle stimate variazioni positive della ricchezza prodotta nel triennio di riferimento.

Non appare chiara, infatti, la valutazione della correlazione tra la crescita del Pil programmatico e ciascun euro di spesa aggiuntiva generata dall'utilizzo dei fondi strutturali (per spesa corrente della P.A. e investimenti fissi lordi), in mancanza, peraltro, di un quadro di rappresentazione della decomposizione del Pil nelle sue naturali diverse grandezze, quali la spesa per consumi finali delle famiglie residenti, la spesa per consumi finali delle altre amministrazioni pubbliche del territorio, gli investimenti fissi lordi non riconducibili ai predetti fondi e il valore degli scambi con l'estero.

Ulteriore elemento di riflessione su taluni elementi di incertezza ricavabili da tali stime risiede, altresì, nella considerazione che la forbice tra il Pil reale a carattere tendenziale e quello programmatico assume valori percentuali più accentuati per la Sicilia (+0,5% nel 2020, +0,2%

⁶ Secondo le tabelle n. 1.14 del DEFR e n. 2.4 della NADEFER.

⁷ In base alla tabella n. 2.5 della NADEFER.

nel 2021 e + 0,3% nel 2022) rispetto al dato nazionale illustrato nel DEF (+0,2% nel 2020, +0,2% nel 2021, +0% nel 2022) , sebbene le variazioni del Pil regionale abbiano mostrato percentuali di crescita marcatamente inferiori ai valori dell'Italia nell'arco del precedente quinquennio.

Guardando poi agli obiettivi di finanza pubblica rilevanti ai fini dell'andamento delle spese, occorre annoverare l'attualità dell'obbligo della Regione siciliana di provvedere alla riqualificazione della propria spesa sino al 2025 attraverso il progressivo aumento degli investimenti, incrementando i relativi impegni in misura non inferiore al 2% per ciascun anno rispetto al precedente (art. 1, comma 884, della legge n. 145 del 2018).

Il quadro finanziario tendenziale per il triennio di programmazione disegna uno scenario in linea con il predetto obbligo - salvo quanto si dirà appresso - con uno sviluppo ascendente delle previsioni di spesa in conto capitale del seguente tenore: +2,4% nel 2020, +6,2% nel 2021 e +3,3% nel 2022⁸.

L'attendibilità e l'attualità delle stime appena illustrate, tuttavia, scontano i limiti della revisione dei valori operata dalla recente legge di assestamento. Difatti, le previsioni degli stanziamenti in conto capitale, rimodulate adesso in 3.109 milioni di euro nel 2019, 2.030 nel 2020 e 806 nel 2021, si discostano considerevolmente dal traguardo della riqualificazione della spesa imposto dagli obiettivi di finanza pubblica, tracciando il seguente *trend* negativo: - 34,7% nel 2020 e - 60,3%.

La dimensione finanziaria delle previsioni di spesa corrente rappresentate nel presente documento di programmatico è destinata, comunque, a subire un ridimensionamento, a partire dall'esercizio in corso, per effetto dei futuri contenuti dell'Accordo che la Regione siciliana dovrà raggiungere con il governo nazionale per declinare in termini operativi le recenti *Norme di attuazione dello Statuto*, le quali condizionano la possibilità di una modulazione decennale del disavanzo accertato nel 2018 all'impegno di raggiungere parametri di virtuosità in termini di riduzione strutturale della gestione corrente (art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158).

Con particolare riguardo, invece, alla spesa per investimenti, va osservato che il triennio di programmazione economico-finanziaria 2020-2022 si impernia sulla capacità di pieno impiego dei mezzi finanziari di provenienza esogena (fondi comunitari e a carattere nazionale)

⁸ I valori assoluti presi in considerazione ai fini dell'analisi degli incrementi sono i seguenti: 2.270 milioni di euro nel 2019, 2.325 nel 2020, 2.470 nel 2021 e 2.550 nel 2022.

per la pianificazione degli investimenti necessari al tessuto produttivo, al mercato del lavoro e al sistema delle infrastrutture, nella piena consapevolezza dell'impossibilità di destinare all'obiettivo di sviluppo del territorio risorse proprie, nel quadro di un bilancio regionale reso asfittico dall'elevata incidenza della spesa di natura obbligatoria e dal fardello del ripiano del disavanzo pregresso.

Sul fronte dell'attitudine alla realizzazione delle diverse programmazioni in corso nella Regione siciliana, in considerazione dei più recenti dati raccolti dalla Corte dei conti nel corso del 2019⁹, deve evidenziarsi una tendenziale velocità di spesa in linea con la media dello stato di attuazione finanziaria delle altre Regioni meno sviluppate, con eccezione per il solo FSE.

Attuazione finanziaria - Raffronto tra PP.OO. Sicilia e altre Regioni

PROGRAMMA	PROGRAMMATO 2014/2020	IMPEGNI/ PROGRAMMATO (%)	PAGAMENTI/ PROGRAMMATO (%)
POR SICILIA FESR (AL 30.10.2019)	4.273.038.791,00	45,69	20,67
TOTALE FESR REGIONI MENO SVILUPPATE (AL 30.10.2019)	16.553.249.286,00	43,89	21,88
POR SICILIA FSE (AL 30.10.2019)	820.096.428,00	25,93	15,02
TOTALE FSE REGIONI MENO SVILUPPATE (AL 30.10.2019)	3.830.835.676,00	36,70	20,51
FEAMP SICILIA (AL 30.06.2019)	118.225.552,00	39,00	17,06
TOTALE FEAMP ALTRE REGIONI (AL 30.06.2019)	575.179.395,00	37,40	11,50
PROGRAMMA	DOTAZIONE COMPLESSIVA 2014/2020	STATO DI AVANZAMENTO (%)	
PSR SICILIA (AL 15 OTTOBRE 2019)	3.505.595.900,83	26,42	
PSR REGIONI MENO SVILUPPATE (AL 15 OTTOBRE 2019)	11.835.484.884,29	25,34	

Poiché quasi tutti i programmi comunitari e nazionali in corso hanno raggiunto un determinato livello di maturazione sotto il profilo temporale, pare necessario che, al fine di arricchire il quadro conoscitivo contenuto nel documento programmatico presentato a cadenza annuale, la Regione siciliana individui modelli di misurazione e valutazione dell'incidenza

⁹ Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali, *Relazione annuale 2019 - I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, approvata con deliberazione n. 16 del 30 dicembre 2019.

della spesa realizzata sui contesti di riferimento in cui insistono le diverse politiche settoriali, in modo da rendere evidenti i profili di mutamento e rinnovamento del tessuto regionale connessi alle risorse per lo sviluppo.

In sede di istruttoria per la redazione della Relazione per l'ultimo giudizio di parificazione, è emerso, infatti, che le Autorità di gestione non sono in grado rappresentare un'analisi dei principali aspetti qualitativi della gestione dei Programmi, in assenza di chiari indicatori economici, sociali e ambientali volti alla valutazione dell'efficacia della spesa, diversi e ulteriori dai *target* finanziari di certificazione della spesa e dagli indici di *output* (*target* fisici) fissati dalla normativa sovranazionale.

Deve, poi, considerarsi che gli obiettivi di crescita del Pil programmatico non potrebbero prescindere dal drastico ridimensionamento dell'attivazione dell'assistenza retrospettiva per il conseguimento della *performance* finanziaria, la quale – come già osservato all'esito dell'ultimo giudizio di parifica – tende a vanificare i benefici attesi dai diversi Programmi, in quanto strumento non idoneo all'incremento del complessivo livello di efficacia delle politiche pubbliche.

Il mero spostamento di progetti da una fonte di finanziamento non comunitaria verso i programmi finanziati con il bilancio dell'UE, infatti, non è in grado di generare opportunità nuove e diverse per una platea più ampia di destinatari all'interno dei settori di intervento, ove non adeguatamente bilanciato da un'accelerazione della spesa per i c.d. progetti "*nativi*" e laddove non risponda alla mera esigenza di costituire una "*riserva*" per compensare eventuali rettifiche finanziarie individuali decise dalla Commissione in fase di chiusura del Programma (c.d. *overbooking* "in esubero").

Quanto all'aspetto contenutistico, il presente documento programmatico si sofferma sui profili normativi di disciplina delle principali funzioni istituzionali all'interno delle singole missioni di spesa e fornisce elementi descrittivi in merito agli scenari di contesto su cui si intende agire per la realizzazione degli obiettivi strategici, senza, tuttavia, definire con precisione le correlate risorse finanziarie disponibili per il finanziamento degli stessi.

Sotto tale profilo, sarebbe apparsa utile una tabella riassuntiva in calce a ciascuna sezione dedicata alle specifiche missioni, declinata in termini di destinazione della spesa (programmi) e per natura economica (macroaggregati).

Tale carenza rappresentativa rischia di inficiare lo stretto raccordo che dovrebbe

sussistere tra il momento della programmazione e la conseguente congrua e coerente allocazione dei mezzi finanziari all'interno delle missioni e dei programmi del futuro disegno di legge avente a oggetto il bilancio triennale, vanificando, altresì, l'attitudine del documento a fungere da necessario presupposto per l'attività di controllo strategico sulla successiva rendicontazione delle risorse effettivamente impiegate, a valle della gestione annuale.

Deve, infatti, essere ricordato che, in base al principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (all. 4/1 del d.lgs. n. 118/2011), *“il bilancio di previsione, momento conclusivo della fase di previsione e programmazione, deve rappresentare con chiarezza non solo gli effetti contabili delle scelte assunte, ma anche la loro motivazione e coerenza con il programma politico dell'amministrazione, con il quadro economico-finanziario e con i vincoli di finanza pubblica. La presenza degli elementi costitutivi di ciascun documento di programmazione e la loro integrazione risulta necessaria, al fine di garantire in termini comprensibili la valenza programmatica, contabile ed organizzativa dei documenti in oggetto, nonché l'orientamento ai portatori di interesse nella loro redazione. Il principio [...] attua il contenuto autorizzatorio degli stanziamenti del bilancio di previsione”* (paragrafo 3.3).

4- SPESA PER LE RETRIBUZIONI DEL PERSONALE E PER GLI ENTI LOCALI

Questa Sezione ha costantemente posto l'attenzione sulle cause dell'espansione della spesa pubblica per le retribuzioni del personale, che continuano a condizionare in misura significativa l'equilibrio del bilancio regionale.

In seno al capitolo dedicato alle politiche della Regione, il documento di programmazione, nel mettere a fuoco le tematiche legate alla gestione dell'Amministrazione regionale, si sofferma, tra l'altro, sulle dinamiche di riduzione della spesa del personale, sull'evoluzione della dotazione organica della dirigenza e del comparto non dirigenziale, sullo sblocco delle assunzioni.

La spesa per il personale, in considerazione della sua entità e delle sue peculiarità di continuità e ripetitività, costituisce certamente uno degli aspetti su cui occorre mettere in campo attente strategie in chiave programmatica, sia nell'ottica del mantenimento degli equilibri di bilancio che per rilanciare l'azione della Pubblica Amministrazione regionale, che lo stesso documento individua come *"motore di crescita e sviluppo"*.

Il percorso delineato nel documento appare teoricamente condivisibile, sia sotto il profilo organizzativo che sotto quello delle dinamiche occupazionali, ma non appaiono convincenti né la quantificazione riportata dei risparmi legati alla riduzione del personale, asseritamente stimati tenendo conto anche dell'incremento della spesa pensionistica per il trattamento da corrispondere al personale del c.d. *"contratto 1"*, né la trattazione incompleta delle tematiche che afferiscono alla spesa del personale a vario titolo gravante sul bilancio regionale, circoscritta al solo personale di ruolo dell'Amministrazione regionale.

Sotto il primo profilo, non può sottovalutarsi che la riduzione della spesa riferita all'aggregato del personale, produce effetti solo parzialmente positivi sugli equilibri dell'asfittico bilancio regionale, atteso che la maggioranza dei pensionamenti coinvolge dipendenti assoggettati al regime di cui alla L.R. n. 2/1962, i cui oneri continuano a rimanere a carico della finanza regionale.

Nell'esercizio 2018 gli impegni assunti dalla Regione per retribuzioni e contributi sociali hanno registrato una riduzione del 6,4% su base annua, pari a circa 48 mln. di euro, di cui 37 mln. costituiscono la contrazione della spesa per retribuzioni (stipendi e salario accessorio, -

6,1%) e 11 mln. quella relativa agli oneri sociali (-6,5%). Di contro, gli impegni di spesa per le pensioni del personale del c.d. "contratto 1" (a carico della finanza regionale) sono cresciuti di circa 26 mln. di euro (oltre il 4%), andando a contrarre sensibilmente i descritti risparmi.

Comparando i dati, la diminuzione della spesa per il personale in servizio e in quiescenza è assai ridotta (-1,6% rispetto al 2017). Una valutazione complessiva sulla spesa del personale non può quindi prescindere dal computo di quella pensionistica a carico delle casse regionali, che nel 2018 si è attestata a 632 mln. di euro, mentre gli oneri di quiescenza sostenuti direttamente dal Fondo Pensioni per il personale del "contratto 2" sono aumentati nell'esercizio 2018 di quasi 4 mln. di euro.

In definitiva, la contrazione della spesa per il personale si è sinora dimostrata assai contenuta e i risparmi conseguiti sui redditi di lavoro dipendente si rivelano in parte assorbiti dagli incrementi delle pensioni, il cui costo ha superato in valore assoluto quello sostenuto per le retribuzioni. Il quadro diventa ancora più complesso ove si consideri inoltre il prezzo pagato in termini di perdita di produttività e di esperienza professionale, oltre al mancato versamento dei contributi che alimentano il fondo pensionistico.

Inoltre, con la L.R. n. 14/2019 è venuto meno il blocco delle assunzioni previsto nel 2008 con un graduale ripristino delle facoltà assunzionali¹⁰, mediante la fissazione di tetti di spesa invalicabili per i nuovi reclutamenti del personale del comparto non dirigenziale, quale parametro normativo di sostenibilità della spesa.

Più critica si rivela, invece, la previsione normativa rivolta al reclutamento di nuove figure dirigenziali, seppur con percentuali di spesa inferiori rispetto a quella derivante dai risparmi delle retribuzioni del personale collocato in quiescenza, comparata con quella programmata per il reclutamento di figure non dirigenziali, e non soltanto per il numero considerevole di unità dirigenziali operanti in seno all'Amministrazione regionale. Appare infatti assai problematico avviare assunzioni di nuovo personale dirigenziale senza aver prima proceduto al superamento della terza fascia dirigenziale. In assenza di un adeguamento dell'ordinamento della dirigenza a quella statale, tale condizione metterebbe in luce tutte le

¹⁰ In particolare, l'art. 4, comma 2, prevede "A decorrere dall'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui al comma 10 della legge regionale 29 dicembre 2008 n. 25, l'amministrazione regionale, nonché gli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, possono procedere ad assunzioni di nuovo personale del comparto non dirigenziale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa non superiore al 75 per cento dell'anno 2019, all'85 per cento per l'anno 2020 ed al 100 per cento a decorrere dall'anno 2021 di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, escluso quello collocato in quiescenza, ai sensi dell'articolo 52, commi 3 e 5, della legge regionale n. 9/2015".

sue storture in caso di immissione in servizio di figure dirigenziali a tempo indeterminato, con il paradosso di unità dirigenziali neo assunte, inquadrare direttamente in seconda fascia, in posizione teoricamente prioritaria nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali nei confronti della totalità dei dirigenti in servizio, collocati in terza fascia, molti dei quali titolari da anni di incarichi dirigenziali generali o di strutture dirigenziali intermedie.

L'avvio di un ricambio generazionale anche per le figure dirigenziali non può quindi prescindere da una compiuta riforma della dirigenza regionale, mai realizzata e non più procrastinabile.

Sotto altro profilo, l'esame dell'incidenza della spesa del personale gravante sul bilancio regionale non può non considerare, oltre all'organico regionale, il perimetro pubblico costellato da enti e organismi esterni, anche di natura societaria, che assorbono ingenti risorse pubbliche.

Paradossalmente il personale impiegato presso le società regionali attive è pari a circa il 50% (6.997 unità) della consistenza di quello in servizio presso l'Amministrazione regionale.

Tra i costi indiretti di maggiore consistenza permangono anche quelli per il personale degli enti di formazione o in servizio presso altre amministrazioni, ma con oneri, gravanti sull'erario regionale, anche per quanto riguarda i contributi per favorire le misure di fuoriuscita dal bacino del precariato e, in particolare, i processi di c.d. stabilizzazione negli enti locali. Nell'esercizio 2018 gli oneri finanziari superano i 181 mln. di euro, a fronte di 13101 unità di personale precario, utilizzate nei comuni e nei liberi consorzi comunali. Devono ancora rilevarsi, tra i costi indiretti, quelli sostenuti da istituti, consorzi o agenzie regionali, cui la Regione destina consistenti erogazioni finanziarie per coprire in tutto o in parte le spese del personale, che nel 2018 hanno superato l'ammontare di 191 mln. di euro.

Tra gli oneri per il personale operante in seno ad organismi esterni solo indirettamente partecipati dalla Regione, va pure annoverata la RESAIS spa (Risanamento e Sviluppo Attività Industriali Siciliane), società a socio unico dell'ESPI (Ente siciliano per la promozione industriale) in liquidazione, a sua volta ente strumentale della Regione, che molteplici interventi legislativi hanno individuato quale contenitore strumentale di forza lavoro.

Vanno infine menzionate le spese per il personale stagionale impiegato dalle strutture periferiche del Comando Corpo Forestale della Regione e dell'ex Azienda regionale Foreste Demaniali, pari rispettivamente nell'esercizio 2018 a 61,5 e 163,4 mln. di euro. L'impatto

complessivo dei costi è assai rilevante, nonostante si registri un calo della spesa rispetto all'anno precedente (che si attestava a 63,1 e 181,4 milioni di euro circa).

Conclusivamente il bilancio regionale continua ad essere gravato da ingenti costi non allocati specificatamente tra la spesa del personale e appare dunque limitativo che non vengano previste in via programmatica azioni volte ad una razionalizzazione e ad un contenimento dei relativi oneri, difficilmente conseguibili senza strutturali interventi riformatori e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.

Per quanto concerne il settore della finanza locale, il DEFR, analizzando sinteticamente alcune delle criticità più significative in cui si dibatte il settore, prefigura alcune linee di indirizzo condivisibili. In particolare, emerge la necessità della semplificazione delle procedure di riparto dell'ex Fondo delle Autonomie, innovate dall'art. 14, comma 1, della L.R. n.8/2018, ma che scontano ancora un irrazionale meccanismo di assegnazione di risorse finanziarie mediante molteplici riserve normativamente previste.

L'analisi delle quote del Fondo Autonomie, assoggettate a riserva dal legislatore regionale, mette in luce infatti un numero crescente di interventi finanziari, privi di logica interconnessione, che rendono complesso il già articolato procedimento di riparto e contraggono per finalità particolari la sua dotazione, che dovrebbero invece essere destinata esclusivamente ad una omogenea assegnazione di risorse per il funzionamento ordinario di tutti i Comuni siciliani, nel rispetto dei criteri generali di riparto.

Su tale meccanismo non può che confermarsi un giudizio negativo, in quanto si fa sempre più ricorso ad una tecnica legislativa, assai lontana dalle caratteristiche di generalità ed astrattezza. Torna quindi ad evidenziarsi la necessità che tali interventi finanziari mirati trovino eventuale allocazione in disposizioni normative autonome, che non pregiudichino la natura del Fondo Autonomie locali, intaccandone in modo significativo le limitate risorse destinate al funzionamento dei Comuni, che vivono una condizione di diffusa sofferenza finanziaria. Apprezzabile dunque appare l'intento manifestato dal Governo regionale nel documento di intervenire per adottare modalità di riparto che assicurino il sostegno agli enti locali con maggiori difficoltà finanziarie e, nel contempo, premino gli enti virtuosi, che puntino allo svolgimento di funzioni obbligatorie in forma associata, all'attivazione ed all'utilizzo dei fondi comunitari ed all'incremento delle entrate proprie.

Quest'ultimo tema va considerato prioritario per garantire gli equilibri di bilancio ed i servizi alla comunità, in un contesto di difficoltà finanziarie e di incapacità, in alcuni casi, di organizzare servizi di riscossione funzionali ed efficaci, tanto che le percentuali di riscossione continuano ad essere insoddisfacenti. A ciò si aggiunga la necessità di promuovere lotta all'evasione ed all'elusione tributaria, ancora ampiamente presente nel tessuto sociale ed economico delle realtà produttive locali, patologie favorite da banche dati ed anagrafi incomplete o non aggiornate e da una scarsa attività di incrocio dei dati e di analisi del territorio.

Ma di particolare rilievo per il risanamento della finanza locale appare, oltre all'incremento della riscossione dei tributi propri, una revisione delle relazioni con il Governo nazionale, che migliori i flussi di finanza derivata.

In tale ambito va segnalato positivamente l'Accordo sottoscritto in data 19 dicembre 2018 tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Regione in materia di finanza pubblica, successivamente integrato con un addendum, sottoscritto tra le parti in data 15 maggio 2019.

L'Intesa interviene, in primo luogo, sulla contrazione dell'onerosità del contributo al risanamento della finanza pubblica, che decresce per la Regione dall'ammontare complessivo annuo di 1.304 milioni di euro all'importo di 1.001 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018, in forza di apposita disposizione trasfusa nell'art.1, comma 881 della legge 30 dicembre 2018 n. 145.

Il comma 881-bis della medesima legge prevede che, per un importo complessivo di 140 milioni di euro, il concorso alla finanza pubblica a carico della Regione per l'anno 2019 venga assicurato utilizzando le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione - Programmazione 2014-2020, già destinate alla programmazione regionale, mentre un importo di 10 milioni di euro è computato, in forza del successivo comma 881-ter, per il medesimo esercizio 2019, a titolo di riduzione del contributo alla finanza pubblica mediante corrispondente contrazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica. Tale disposizione, se da una parte consente di liberare entrate correnti a titolo di accantonamenti per concorso alla finanza pubblica, dall'altra gravando sull'FSC sottrae risorse in conto capitale destinate alle spese di sviluppo, comportando una rimodulazione alla programmazione regionale.

Tuttavia, il Governo nazionale in seno all'Accordo si era impegnato a trovare entro il 30 settembre 2019 adeguate soluzioni per fornire sostegno ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane della Regione siciliana, al fine di garantire parità di trattamento rispetto ai corrispettivi enti intermedi del restante territorio nazionale e di favorire l'equilibrio dei relativi bilanci, nonché per superare i ritardi nell'applicazione del principio del riscosso in luogo del maturato nei settori dell'imposta di bollo e per alcune regolazioni in materia di IVA, impegno ancora non mantenuto.

Infine, in applicazione del punto 9 del menzionato Accordo, l'art.1, comma 883 della prefata legge ha attribuito alla Regione l'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai liberi Consorzi e alle Città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, mediante erogazione in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025.

Il quadro normativo sopra descritto, seppur in chiave prospettica, introduce quindi alcuni elementi di sostegno rispetto all'attuale precario assetto finanziario, che potranno essere valutati negli esercizi successivi, allorchè potrà essere verificato l'impatto delle misure già introdotte, ma soprattutto quali saranno le concrete azioni di sostegno che saranno individuate dal Governo nazionale per tendere ad assicurare una parità di trattamento rispetto agli omologhi Enti di area vasta delle altre Regioni, che la vigente disciplina palesemente non garantisce. Non risulta però che ulteriori iniziative siano state adottate dal Governo nazionale, sicchè risulta necessario che i rappresentanti regionali assumano ogni conseguente attività volta a rivendicare il rispetto degli impegni assunti, al fine di acquisire prioritariamente almeno una sensibile riduzione del gravoso contributo di finanza pubblica, la cui incidenza risulta ancora penalizzante rispetto alle altre realtà regionali.

5- GESTIONE DEI BENI DEMANIALI E PATRIMONIALI

Il D. Lgs. 118/2011 di riforma contabile, che nella Regione siciliana ha trovato applicazione dall'anno 2015 (*cfr.* art. 11 L. r. n.3/2015), disciplina il Documento di programmazione economico finanziaria regionale-DEFER all'art. 36, co.3, con le modalità previste dal principio contabile contenuto all'allegato 4/1.

Il Documento di programmazione economico finanziaria regionale in esame, descrive le politiche e gli obiettivi della manovra di bilancio regionale nel periodo 2020-2022, riportando, anche, sintetiche osservazioni sul proprio patrimonio immobiliare, e sugli strumenti attuativi per avviare la sana gestione dei beni inclusi nello stesso.

Tuttavia, le dette considerazioni prendono abbrivio dalla esplicita accettazione di una insufficiente conoscenza, quantitativa e qualitativa, del patrimonio immobiliare regionale, nella consapevolezza di non eseguire le norme del D.lgs. 118/2011, che fissano un termine finale predefinito per individuare le componenti del patrimonio da inserire nel primo stato patrimoniale, compilato in coerenza con i principi dell'armonizzazione contabile.

Normativa contenuta, specificamente, nell'allegato 4/3 paragrafo 9.2 che dispone: *“per avviare la contabilità economico patrimoniale [...] le regioni che già non adottavano la contabilità economico-patrimoniale elaborano il primo Stato Patrimoniale di apertura sulla base della situazione rappresentata dal conto del patrimonio dell'esercizio precedente, integrata da una ricognizione straordinaria della situazione patrimoniale della Regione, [...] L'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio, e la conseguente rideterminazione del valore [...], deve in ogni caso concludersi [...] entro l'esercizio 2017”*.

Giova precisare che la situazione problematica inerente la gestione dei beni patrimoniali regionali è stata evidenziata, dalle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, a partire dal giudizio di parificazione del rendiconto della Regione siciliana esercizio 2016.

Infatti, con la decisione n.3/2017/SS.RR./PARI è stata accertata l'irregolarità dello stato patrimoniale, e affermato l'obbligo della Regione di effettuare, entro la fine dell'esercizio 2017, la compilazione delle scritture contabili obbligatorie e dei prospetti delle variazioni.

In termini maggiormente esplicativi e stigmatizzanti si è espressa questa Sezione in alcune delibere concernenti il controllo di gestione, segnatamente le delibere n.

126/2017/GEST, diretta a verificare lo stato patrimoniale della Regione per l'esercizio 2016, e n. 152/2018/ GEST, di pari oggetto con riguardo al 2017.

Elemento di novità, degno di nota, riportato nel DEFR in esame, rispetto alla situazione conosciuta e acclarata da questa magistratura contabile, consiste nel fatto che l'ente è giunto ad *“un protocollo d'intesa già sottoscritto in data 08/11/2018 tra il Dipartimento Regionale Finanze e Credito e l'Agenzia del Demanio, consentirà l'avvio, mediante l'utilizzo del sistema informativo ADDRESS - REMS di proprietà dell'Agenzia del Demanio, della costituzione della banca dati del patrimonio immobiliare della Regione Siciliana”*.

Si osserva che la detta iniziativa, intrapresa per giungere all'esatta determinazione delle componenti immobiliari del conto del patrimonio, ha natura assai propedeutica rispetto allo scopo, e doveva essere iniziata allorché la Regione ha avuto consapevolezza giuridica di essere sulla strada dell'inadempimento, cioè a dire nel luglio del 2017, all'indomani della pubblicazione della delibera n. 126/2017/GEST, avvenuta il 27.6.2017

Peraltro, dall'esame delle banche dati regolarmente consultabili allo scopo e da altra documentazione contabile rimessa dall'ente, emerge, che dell' *“esito fallimentare della costosa ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare attribuita alla società «Sicilia Patrimonio Immobiliare s.p.a.» ”* (cfr. decisione n. 6 /2019/SS.RR/PARI), la Regione era a conoscenza almeno dal 21.6.2016, data quest'ultima in cui la detta società è stata collocata tra le società partecipate dalla Regione in liquidazione.

Con la conseguenza, che sussisteva pienamente la possibilità di intraprendere, la propedeutica attività di collaborazione iniziata con l'Agenzia del Demanio solo nel novembre del 2018, con due anni di anticipo, nel giugno 2016, quando la società *«Sicilia Patrimonio Immobiliare s.p.a.»* è stata posta in liquidazione.

Si ritiene, invece, meritevole di giudizio favorevole, l'innovata attenzione dedicata nel DEFR al tema della gestione dei beni demaniali e patrimoniali, con particolare riguardo alla razionalizzazione dell'utilizzo degli uffici in locazione e dell'avvio di politiche di riduzione delle superfici occupate e di disdetta delle locazioni passive in essere, non più rispondenti alle attuali esigenze di funzionalità.

Con potenziamento, desumibile dalla nota di aggiornamento, dove si mette in evidenza l'esigenza di razionalizzare, unificandole, le sedi nelle quali sono ubicati gli uffici regionali

palermitani, obiettivo strategico per il cui conseguimento l'art. 1 della L.R. n. 13/2019 ha approvato l'iter progettuale per la realizzazione del Centro Direzionale Regionale.

A fronte del quadro di iniziative volte a contrarre l'utilizzo degli affitti per gli uffici regionali, prefigurando anche un percorso di dismissione totale degli uffici centrali in virtù della realizzazione del Centro Direzionale, va per converso attentamente ponderata la prosecuzione dell'attività di attuazione dell'art. 7, commi 3 e 4 della L.R. n. 8/2017 e s.m.i., che prevede la vendita al Fondo Pensioni delle quote pari al 35% del FIPRS, confermata dalla deliberazione della Giunta regionale n. 487 del 27 dicembre 2019.

Su tale operazione si ribadiscono appieno le forti perplessità manifestate in occasione del giudizio di parifica del rendiconto della Regione per l'esercizio 2018, ampiamente illustrate nella parte della relazione dedicata alla spesa previdenziale.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

