



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE
PER LA REGIONE SICILIANA

RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE SICILIANA
ESERCIZIO FINANZIARIO 2013

RELAZIONE ORALE PER L'UDIENZA DI PARIFICAZIONE

Palermo, 3 luglio 2014

molto contrastante, anche in considerazione del fatto che l'attuale fase di programmazione sta arrivando al termine.

Se, infatti, grazie ad una costante e stringente attività di monitoraggio procedurale dei Programmi Operativi, gli obiettivi di spesa al 31 dicembre 2013 sono stati raggiunti senza incorrere nel disimpegno automatico delle risorse, va tuttavia osservato che permangono le criticità, già oggetto di specifico esame in sede di referto sullo scorso esercizio finanziario.

Si fa riferimento, in particolare, al clima di instabilità politica, sia nazionale che regionale, che ha interessato parte del 2013, cui ha fatto seguito un *turn-over* dei vertici politici di alcuni assessorati e, soprattutto, di quelli amministrativi, con la conseguenza di una discontinuità strategica ed operativa che ha finito per rallentare la lineare attuazione dei Programmi.

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

Lo stato della finanza pubblica degli enti locali in Sicilia

L'analisi comparativa con gli anni precedenti evidenzia una condizione di preoccupante peggioramento della finanza locale, imputabile principalmente alla progressiva e consistente riduzione dei trasferimenti di provenienza statale e regionale, non adeguatamente compensata da un corrispondente incremento di entrate proprie, a causa delle esigue capacità di prelievo dai territori.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In assenza di idonee misure correttive, ad avviso di questa Corte, questa situazione può degenerare in una permanente carenza di liquidità, in grado di compromettere gravemente la solvibilità delle amministrazioni locali, ovvero la continuità dell'erogazione dei servizi indispensabili.

Per fronteggiare la grave deficiarietà di cassa in cui versano numerosi enti, la cui sostanziale insolvenza si riverbera negativamente sui già deteriorati sistemi economici locali, il legislatore ha recentemente introdotto con l'art. 1, comma 13, del decreto legge n. 35 del 2013 (cd. "sblocca debiti"), convertito in legge n. 64 del 2013, un'anticipazione straordinaria di liquidità da parte di Cassa Depositi e prestiti spa, da restituire entro un massimo di trent'anni.

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

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

Il diffuso stato di sofferenza nel regolare pagamento delle obbligazioni, che degenera in alcuni casi in vera e propria insolvenza, è testimoniato innanzitutto dall'incremento di pignoramenti ed azioni esecutive - i cui importi nel 2012 ascendono a quasi 23 milioni di euro - ma anche dai pagamenti coattivi non ancora regolarizzati, che ammontano ad oltre 17 milioni di euro.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La sua attuazione, tuttavia, anche a causa di una non felice formulazione legislativa, ha risentito del frequente intervento del giudice amministrativo, successivamente riconosciuto sprovvisto di giurisdizione in materia dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nei termini di cui all'ordinanza n. 5805 del 25 febbraio 2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel rinviare qualsiasi considerazione all'esito del processo di effettivo riordino delle circoscrizioni territoriali, queste Sezioni riunite si limitano in questa sede ad auspicare un attento governo della delicata fase di transizione, affinché la riforma delle funzioni di area vasta si possa coniugare in modo ottimale con le imprescindibili esigenze di riduzione della spesa pubblica, d'incremento dei livelli di efficienza ed efficacia dei servizi erogati, e, soprattutto, di razionalizzazione del numero complessivo di centri di spesa pubblica, in armonia col processo già in atto nel restante territorio nazionale.

Parimenti auspicabile, inoltre, è che l'allocazione delle funzioni tra i vari livelli di governo sia rispondente a criteri di economicità di gestione, nel contesto di una più generale visione strategica dell'intero sistema.