

CORTE DEI CONTI



0005925-15/06/2017-SC_SIC-R14-P

1.3.2. 1/2016



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Servizio di supporto | Il Dirigente

PROVINCIA REGIONALE DI PALERMO SEGRETERIA GENERALE - ARCHIVIO GENERALE	
Assegnato alla Direzione BILANCIO	Cod. AGD 801
Pervenuto il 15 GIU 2017	
Dot. e.p.c. UFF. DI C.R.S.	906
e.p.c. SFGR. GEN. LG	953

REVISORI CONTI

Al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana
PEC: protocollo.ars@pcert.postecert.it

Al Presidente della Regione siciliana
PEC: presidente@certmail.regione.sicilia.it

All'Assessore regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica
PEC: assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it

Al Sindaco della Città Metropolitana di
- PALERMO PEC: cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it
- CATANIA PEC: protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it
- MESSINA PEC: protocollo@pec.prov.me.it

Al Commissario Straordinario del Libero Consorzio Comunale di
- AGRIGENTO PEC: protocollo@pec.provincia.agrigento.it
- CALTANISSETTA PEC: amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it
- ENNA PEC: protocollo@pec.provincia.enna.it
- RAGUSA PEC: protocollo@pec.provincia.ragusa.it
- SIRACUSA PEC: presidente@pec.provincia.siracusa.it;
ufficio.protocollo@pec.provincia.siracusa.it
- TRAPANI PEC: provincia.trapani@cert.prontotop.net

All'U.R.P.S. Sicilia (Unione Regionale delle Province Siciliane)
PALERMO
PEC: urps@pec.it

Oggetto: Indagine sulla "Finanza degli enti di area vasta" - (Deliberazione n. 76/2017/INPR).
- Trasmissione Deliberazione n. 125/2017/GEST.

Si trasmette, copia della deliberazione n. 125/2017/GEST e dell'allegata relazione adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nell'adunanza del 9 GIUGNO 2017.

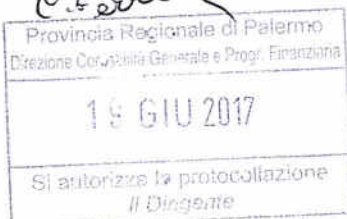
Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:

sicilia.controllo@corteconticert.it

Manuela Dagnino



RICEVUTA A MEZZO PEC





REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 9 giugno 2017, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Anna Luisa Carra	- Consigliere
Francesco Albo	- Consigliere - relatore
Alessandro Gioacchino	- Primo Referendario
Francesco Antonino Cancilla	- Referendario

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

visto l'art. 3, commi 4 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 76/2017/INPR, con la quale, nell'ambito del programma delle attività di controllo del 2017, è stata prevista l'indagine avente ad oggetto: "La finanza locale degli enti di area vasta in Sicilia";

visto il decreto del Presidente della Sezione n. 101/2017/CONTR del 9 maggio 2017, con il quale veniva individuato il relatore della predetta indagine;

viste le relazioni redatte dagli organi di revisione degli enti ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss. della l. n. 266/2005, acquisite al sistema Siquel;

vista la nota del competente Magistrato istruttore n. 65067674 del 26 maggio 2017 con la quale, a completamento dell'anzidetta indagine, è stato trasmesso lo schema della relazione per gli adempimenti conseguenziali;



vista l'ordinanza n. 122/2017/CONTR in data 1 giugno 2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione di controllo per l'adunanza pubblica del 9 giugno 2017;

viste le seguenti memorie:

- Prot. n. 5509 del 5/6/2017 da Città metropolitana di Catania;
- prot. 5614 del 7/6/2017 da libero Consorzio di Siracusa;
- prot. 5615 del 7/6/2017 da Libero Consorzio di Ragusa;
- prot. 5620 del 7/6/2017 da libero Consorzio di Trapani;
- prot. n. 5626 del 7/6/2017 da Città metropolitana di Palermo;
- prot. n. 5673 del 7/6/2017 da Città metropolitana di Messina;

Vista inoltre la segnalazione del libero Consorzio di Siracusa prot. 5657 dell'8/6/2017, a firma del Commissario straordinario;

uditi, all'odierna adunanza pubblica, il relatore, Cons. Francesco Albo e, per l'Amministrazione regionale:

- il dott. Giuseppe Amato e il Giuseppe Morale, Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica, nella qualità, rispettivamente, di Capo di Gabinetto e di Dirigente generale del Dipartimento delle Autonomie locali;

uditi, in rappresentanza degli enti di area vasta:

- il dott. Ignazio Baglieri e il dott. Francesco Schillirò, nella qualità, rispettivamente, di Segretario generale e di Ragioniere generale della Città metropolitana di Catania;
- il dott. Antonio Cappuccio, Ragioniere capo del libero Consorzio comunale di Siracusa;
- la d.ssa Lucia Lo Castro, Dirigente del settore contabilità e finanza del libero Consorzio comunale di Ragusa;
- il dott. Giuseppe Scalisi, Segretario generale del libero Consorzio comunale di Trapani;
- il dott. Giuseppe Currao e il dott. Massimo Bonomo, nella qualità, rispettivamente, di Segretario generale e di Dirigente della Direzione generale della Città metropolitana di Palermo;



- la d.ssa Maria Angela Caponetti e la dott. ssa Maria Grazia Nulli, nella qualità, rispettivamente, di Segretario generale e di funzionario di ragioneria della Città metropolitana di Messina;
- il dr. Giuseppe Marino, il dott. Giuseppe Vella e il dott. Fabrizio Caruana, nella qualità, rispettivamente, di Commissario straordinario, Segretario generale e di Ragioniere generale del libero Consorzio comunale di Agrigento;
- la d.ssa Caterina Moricca, nella qualità di Segretario generale del libero Consorzio comunale di Caltanissetta;
- la d.ssa Margherita Rizza, il dott. Paolo Reitano e il dott. Gioacchino Guarrera, nella qualità, rispettivamente, di Commissario straordinario, Segretario generale e di Ragioniere generale del libero Consorzio comunale di Enna.

Dato atto che nella presente indagine, che si è avvalsa a fini istruttori anche della banca dati Siquel, trovano esito anche i controlli finanziari di cui all'art. 148 bis del Tuel per gli esercizi di riferimento, ferma restando la necessità di approfondimento in sede più idonea della situazione finanziaria e gestionale del libero Consorzio di Siracusa, in ragione delle gravi criticità emerse;

DELIBERA

di approvare l'unita relazione avente ad oggetto l'indagine su "La finanza degli enti di area vasta in Sicilia";

ORDINA

Che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione e dell'allegata relazione siano comunicate al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, al Presidente della Regione siciliana, all'Assessore regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica, ai Sindaci delle Città metropolitane e ai Commissari straordinari dei liberi Consorzi comunali, nonché ad U.R.P.S. Sicilia.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 9 giugno 2017.

L'ESTENSORE

(Francesco Albo)

Depositato in segreteria il
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)



15 GIU. 2017

Boris Rasura



CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la Regione siciliana

LA FINANZA DEGLI ENTI DI AREA VASTA IN SICILIA



Presidente: Maurizio Graffeo

Magistrato relatore: Cons. Francesco Albo

Hanno collaborato all'istruttoria:

dott.ssa Giuseppina Saccaro

dott.ssa Grace Fatta

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E DI SINTESI

1. Il progressivo deterioramento del sistema di finanza pubblica provinciale è stato oggetto di particolare attenzione da parte di questa Sezione che, in occasione delle più recenti relazioni annuali sulla finanza locale, ha espresso crescente preoccupazione per la tenuta degli equilibri di bilancio e, negli ultimi anni, per la stessa continuità nella resa delle funzioni e dei servizi essenziali¹.

Nel 2017, a seguito dell'ulteriore acuirsi delle criticità, questa Corte, con delibera n. 76/2017/INPR, ha ritenuto opportuno programmare una specifica indagine conoscitiva sullo stato della finanza degli enti di area vasta, quale ulteriore aggiornamento del quadro conoscitivo recentemente fornito alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, in occasione dell'audizione tenutasi a Roma il 29 marzo u.s. .

Nei successivi paragrafi, si procederà ad un esame dei principali aspetti problematici che si ripercuotono negativamente sugli equilibri di bilancio delle predette amministrazioni, al punto da comprometterne la funzionalità.

2. La drastica riduzione dei trasferimenti erariali trova riscontro nell'andamento delle relative riscossioni, che, nel triennio 2012/2014, si riducono di quasi il 92 per cento, passando da 90,3 a 7,2 milioni di euro. Negli ultimi anni, in molti casi, le assegnazioni hanno assunto segno negativo per l'eccedenza di importi recuperati dallo Stato.

Nel biennio 2015-16, la riscossione di trasferimenti erariali molto datati e per importi rilevanti (rispettivamente, 151 e 121 milioni di euro) ha avuto un temporaneo effetto benefico sugli equilibri di cassa.

Al netto di queste erogazioni *una tantum*, convenute nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015, le riscossioni, nell'ultimo biennio, ammonterebbero solamente a 6,1 e a 10,5 milioni di euro.

Assumono una valenza quasi compensativa i trasferimenti regionali, che nel 2016, per la parte relativa al finanziamento delle funzioni degli enti di area vasta, ammontano a 28,15 milioni di euro, cui si aggiungono 23,9 milioni di euro erogati a titolo di assegnazione straordinaria per garantire il pagamento degli emolumenti al personale dipendente, ai sensi dall'art. 7 della l.r. n. 24/2016. Ulteriori 5 milioni di euro (19,15 nel 2017) sono stati destinati al trasporto degli alunni disabili.

¹ Cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, indagine sulla finanza locale 2013-2014, delibera n. 207/2015/GEST cit.; indagine sulla finanza locale 2014-2015, delibera n. 131/2016/GEST.



Per effetto delle nuove modalità di contabilizzazione in regime armonizzato, migliora, a livello aggregato, la velocità di riscossione dei trasferimenti regionali, che trova riscontro nelle risultanze contabili di alcuni enti (Città metropolitane di Palermo e Catania, liberi Consorzi di Siracusa e Trapani). Per quelli restanti, l'andamento di segno inverso potrebbe essere imputabile ad una possibile sovrastima degli accertamenti, oltre che alle tempistiche di erogazione da parte della Regione.

Sul versante dei trasferimenti regionali in conto capitale, le risorse finalizzate alla manutenzione straordinaria di strade provinciali e di edifici scolastici risultano in buona parte contabilizzate tra le entrate correnti, per via dell'espressa autorizzazione legislativa alla loro parziale devoluzione per il pagamento di quote capitale di mutui, ordinariamente finanziate con entrate correnti.

Analoga deroga è stata prevista dall'art. 26 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 per i fondi del Piano di azione e coesione 2014-2020 (Delibera CIPE n. 10/2015), *“in considerazione della situazione eccezionale di criticità finanziaria del sistema degli enti locali”*.

Gli effetti distorsivi di questa peculiare tecnica legislativa, oggetto di reiterata attenzione da parte di questa Corte, trovano riscontro nei disallineamenti contabili registrati nelle amministrazioni riceventi (Città metropolitane di Catania e Messina, liberi Consorzi di Siracusa e Ragusa), che hanno accertato tali importi più o meno integralmente nella parte corrente del bilancio, snaturandone le finalità imposte dallo stesso legislatore.

Per effetto di queste disposizioni, il grado di rigidità strutturale della spesa corrente aumenta a discapito della spesa in conto capitale, che, nel periodo 2012/16, passa da 140,2 a 30,5 milioni di euro. In molti casi, le amministrazioni, per mancanza di disponibilità finanziaria, non hanno potuto garantire la quota di cofinanziamento di importanti progetti per lo sviluppo locale, assistiti da contribuzione dell'UE.

La presenza di così bassi livelli di spesa, insufficienti alla stessa messa in sicurezza di beni primari per la collettività amministrata (*in primis*, strade e scuole), induce, anche alla luce degli impegni assunti nell'Intesa Stato-Regione del 26 giugno 2016, ad auspicare politiche maggiormente improntate alla ripresa degli investimenti.

L'andamento dei trasferimenti trova scarsi margini compensativi nelle entrate tributarie, le cui riscossioni si riducono, nel periodo in esame, di 11,7 punti percentuali.

Le principali voci d'entrata sono costituite da imposta RC auto ed IPT, anche se si registra in alcune realtà (Palermo e Messina) una certa incidenza anche del tributo ambientale provinciale (TEFA).

Nonostante gli sforzi profusi dalle varie amministrazioni ai fini un più fruttifero utilizzo del proprio patrimonio, soprattutto sul versante dei fitti attivi (-7,8% con andamenti discontinui tra i vari enti) e dei proventi da canoni concessori (+25%), anche le entrate extra tributarie fanno segnare una flessione del 28 per cento.

La spesa corrente, a causa della drastica riduzione delle entrate, è stata oggetto di severe politiche di razionalizzazione e di contenimento, talora forzoso.

3. La consistenza degli organici di personale, tra il 2012 e il 2016, subisce una significativa riduzione (-19%) soprattutto a causa del blocco del *turn over* (le unità in servizio, in totale, passano da 6013 a 4914 unità).

In particolare, il personale con qualifica dirigenziale di ruolo diminuisce del 51% (da 73 a 36 unità), con riduzioni particolarmente marcate nella Città metropolitana di Messina (da 11 a 3, pari a -72,7%) e di Palermo (da 17 a 9, pari a -47,1%).

Ancora più significativa la contrazione dell'organico dei dirigenti con contratto a tempo determinato, la cui consistenza si azzerava quasi del tutto (da 27 a 2, pari a -93%). In media, negli enti di area vasta vi è un dirigente ogni 128 dipendenti.

Anche il personale di comparto si riduce in maniera significativa (-20%), passando da 5.347 a 4.300 unità, con punte massime nella Città metropolitana di Palermo, ove si registra la maggiore flessione degli organici in termini percentuali (-36%); i soli dipendenti di ruolo passano da 1.197 a 842 unità (-29,7%).

Il personale precario, al 31.12.2016, ammonta nei nove enti di area vasta a 557 unità.

Ciononostante, nell'attuale fase transitoria, pur in presenza di una certa asimmetria nel riparto di funzioni, i livelli di spesa media *pro capite*, a livello regionale (€ 32,09) risultano quasi doppi rispetto al valore medio nazionale (€ 17,18), che risente dei processi di ricollocazione del personale in esubero presso altre amministrazioni (oltre 16.000 unità), non ancora avviati in Sicilia.

4. Gli effetti delle severe misure di contenimento della spesa corrente risultano in qualche modo assorbiti dall'incidenza del contributo alla finanza pubblica, di ammontare progressivamente crescente e dunque sempre meno sostenibile finanziariamente: tra il 2014 e il 2016 passa da 21,8 a 164,1 milioni, che ascendono ulteriormente, nel 2017, a ben 230,2 milioni.

Nel 2015, su un totale di 97,7 milioni, ben 24 sono richiesti alla Città metropolitana di Catania e 22 a quella di Palermo. Nel 2016, la quota a carico di questi enti lievita, rispettivamente, a 38 e 36,3 milioni.



Principalmente per l'incidenza di tale vincolo, la spesa corrente passa dai 389 milioni di euro del 2015 a 434,3 milioni di euro del 2016.

Al netto delle voci etero determinate (in cui rientrano anche i cd. "trasferimenti negativi", pari a 35,5 milioni nel 2016), la spesa scenderebbe, rispettivamente, a circa 339,7 milioni di euro e a 309,7 milioni di euro.

In molti casi, le difficoltà finanziarie hanno determinato un blocco dei pagamenti, con conseguente attivazione dei recuperi forzosi mediante trattenute dell'Agenzia delle entrate a valere sui tributi riscossi con mod. F24.

Al 31 dicembre del 2016, l'importo complessivo ancora da restituire all'erario a vario titolo ammonta ad oltre 166 milioni di euro, di cui ben 43,1 milioni a carico della Città metropolitana di Catania e 26,4 a carico del libero Consorzio di Siracusa.

5. Anche nei confronti dei creditori non istituzionali, la carenza di risorse disponibili ha dato luogo ad un blocco dei pagamenti e al conseguente incremento dei residui passivi di nuova formazione e di azioni esecutive da parte dei terzi rimasti insoddisfatti.

Sotto il primo profilo, tra il 2015 e il 2016, i residui passivi correnti passano da 192 a 289,8 milioni di euro; quelli di nuova formazione passano da 172,5 a 244,7 milioni di euro, per effetto, principalmente, della mancata estinzione di obbligazioni passive già scadute e regolarmente assistite da impegno contabile.

A causa della ridotta solvibilità, i nuovi contenziosi passivi passano tra il 2015 e il 2016 da 30 a 101 milioni di euro, di cui ben 98 a carico del libero Consorzio di Siracusa.

Sotto altro profilo, a seguito dell'intensificarsi dell'emergenza finanziaria, il marcato ridimensionamento dei *budget* di spesa ha ridotto al minimo l'attività istituzionale svolta dai liberi Consorzi nei confronti sia degli altri livelli di governo che, soprattutto, dei fruitori dei servizi pubblici.

Hanno risentito particolarmente i servizi per i disabili e quelli di supporto alle scuole di secondo grado; nei casi più gravi si segnalano situazioni di notevole arretrato nel pagamento degli stipendi. Ad esempio, nel libero Consorzio di Siracusa, allo stato, risultano da pagare ancora le retribuzioni relative alla mensilità di febbraio 2017.

A tal fine, l'art. 2 della l.r. n. 8/2017 individua quale esigenza prioritaria ai fini dell'assegnazione delle risorse regionali quella del pagamento degli stipendi al personale dipendente.

Al fine di scongiurare situazioni emergenziali in grado di degenerare in dissesto, sono state attuate alcune misure temporanee di sostegno finanziario a livello nazionale e, soprattutto, regionale, anche sotto forma di assegnazioni straordinarie.

In questo contesto si colloca, ad esempio, l'assegnazione di 23,9 milioni di euro prevista dall'art. 7, comma 1, della l.r. n. 24/2016 per il sostegno di funzioni essenziali e il pagamento degli emolumenti del personale degli enti, di cui hanno beneficiato principalmente i liberi Consorzi di Enna, Ragusa e soprattutto Siracusa, in funzione dei rispettivi squilibri di bilancio 2016 e dell'esaurimento dell'avanzo di amministrazione.

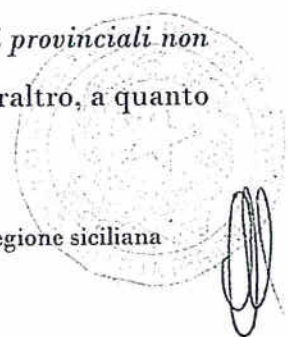
Queste ultime, avendo natura eccezionale, hanno consentito di porre rimedio a situazioni contingenti e limitate nel tempo, per far fronte a problematiche gestionali indotte principalmente dall'incidenza dei vincoli legislativamente imposti.

6. Tra questi, rileva in primo luogo il contributo alla finanza pubblica, che, ingenerando un risparmio forzoso di spesa, mira ad attuare il disegno organico di riforma attraverso una corretta riallocazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali presso i nuovi enti destinatari.

Al fine di garantire il funzionamento dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane attraverso anche la sterilizzazione degli effetti di tale vincolo di finanza pubblica (circa 70 milioni di euro ex art. 1, comma 418, della l. 190/2014), l'art. 2, comma 1, della l.r. n. 8/2017 ha elevato il contributo di parte corrente del 2017 a 91,05 milioni di euro.

Il predetto vincolo ha superato il vaglio della Consulta, che, con la sentenza n. 205/2016, ha messo in evidenza le interrelazioni di carattere teleologico tra obiettivi di riduzione della spesa corrente degli enti di area vasta, *efficientamento* della spesa pubblica ed attuazione della visione strategica di riforma.

Muovendo da questo presupposto, ha chiarito che la riduzione della spesa corrente e il vincolo del versamento del corrispondente importo al bilancio dello Stato sono legati al processo di attuazione della riforma e, più precisamente, alla riduzione dell'organico finalizzata al passaggio delle funzioni non fondamentali ad altri enti. Conclusivamente, ha affermato che *“la previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere, nel cui ambito, tuttavia, il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi di cui al comma 419) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali ed al passaggio delle relative risorse agli enti subentranti”* (in ossequio, peraltro, a quanto previsto dall'art. 1, comma 97, lett. b), della legge n. 56/2014).



In quest'ultima prospettiva, merita adeguata considerazione il diverso disegno strategico del legislatore regionale che, a differenza di quanto previsto a livello nazionale - ove prevale una riallocazione presso altri livelli di governo - tende al mantenimento e addirittura all'implementazione delle funzioni precedentemente assegnate agli enti intermedi.

Gli "enti subentranti", pertanto, nella successione istituzionale dalle ex Province regionali, sono proprio i liberi Consorzi e le Città metropolitane, i quali, allo stato, sono destinatari degli obblighi di contribuzione alla finanza pubblica e si trovano, per di più, esclusi dal riparto dei sostegni finanziari per le ex Province, finalizzati a garantire la continuità dei servizi essenziali, previsto a livello nazionale dall'art. 1, comma 754, della l. n. 208/2015.

7. Questa Sezione, pur prendendo atto del notevole impegno finanziario della Regione a sostegno degli enti di area vasta, in alcuni casi decisivo al fine di scongiurare situazioni di paralisi funzionale, non può esimersi dal rinnovare la propria preoccupazione per il perdurante ritardo nell'attuazione della riforma regionale del sistema di governo di area vasta, che rischia di rinvenire un ulteriore fattore di aggravamento, a livello nazionale, nella recente situazione di stallo istituzionale venutasi a creare a seguito del recente esito referendario.

In un quadro di endemica carenza di risorse e di progressivo assottigliamento degli avanzi di amministrazione, in alcuni casi esauriti e/o computati in modo non corretto, si rende quanto mai necessaria la rapida conclusione degli adempimenti procedurali previsti dalla l.r. n. 15/2015, altrove conclusi da tempo e con successo, ai fini della fuoriuscita dal regime provvisorio, in atto da anni e dell'entrata a regime della riforma.

La mancata ricollocazione del personale in esubero, altrove portata a termine con successo, fa aumentare i livelli di spesa degli enti di area vasta e rischia di rinvenire nei già avviati processi di stabilizzazione del personale precario dei comuni un ulteriore ostacolo attuativo.

Le difficoltà istituzionali nel portare a termine il disegno istituzionale di riforma regionale determinano un indebito procrastinarsi della fase transitoria, in cui i liberi Consorzi, ancora retti da Commissari straordinari, continuano ad esercitare le funzioni attribuite alle ex province regionali, "nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti".

Tale gestione provvisoria si perpetua in un quadro di crescente aggravamento degli squilibri di bilancio: alle criticità indotte dall'endemica insufficienza delle entrate per la copertura di volumi di spesa così elevati e scarsamente comprimibili, si è tentato di dare risposta attraverso il crescente utilizzo di entrate straordinarie - tra cui, *in primis*, l'avanzo di amministrazione - fisiologicamente inidonee ad un duraturo utilizzo nel tempo.

Ed invero, già al 31 dicembre 2015, due liberi Consorzi - Siracusa e Ragusa – avevano esaurito l'avanzo disponibile. Ad essi si era aggiunto nel 2016, almeno inizialmente, anche il libero Consorzio di Trapani², le cui risultanze ufficiali di rendiconto hanno consentito di migliorare i valori deficitari emersi in sede di pre consuntivo³.

8. L'esame delle risultanze dei rendiconti 2015 e 2016 (in quest'ultimo caso, su dati non ancora definitivamente approvati) ha messo in evidenza fenomeni di possibile sottostima di una serie di fondamentali poste contabili in grado di ripercuotersi negativamente sull'attendibilità dei risultati di amministrazione.

Rileva, in questo contesto, il fondo rischi spese legali (principio contabile applicato n. 5.3), il cui accantonamento al 31.12.2015 ammonta a 34 milioni di euro, a fronte di un contenzioso passivo pari ad oltre 158,5 milioni di euro; tale fondamentale appostamento difetta del tutto nella Città metropolitana di Catania, che ha un elevatissimo contenzioso passivo (39 mln/€), in quella di Messina (21 mln/€), e nel libero Consorzio di Siracusa (21 mln/€).

Ancora più problematico appare il sotto dimensionamento del fondo crediti di dubbia esigibilità, che impedisce una corretta svalutazione dei crediti contabilizzati integralmente nel conto del bilancio, anche se di dubbia e difficile esazione (principio contabile applicato 3.3), generando un'indebita capacità di spesa che, nella fattispecie, assume connotazioni di ulteriore gravità per il peculiare utilizzo cui è destinata, ossia la copertura di un disavanzo di gestione.

La consistenza di tale fondo, che varia in modo disomogeneo tra le varie realtà territoriali, risulta notevolmente bassa nei liberi Consorzi di Agrigento (34,5%) e Siracusa (addirittura, 1,3%), nonché nella Città metropolitana di Messina (51,5%)⁴.

9. A fronte di questa fondamentale posta contabile, si registra un anomalo *stock* di residui attivi, soprattutto in riferimento a quelli di nuova formazione (nel 2016 passano da 39,2 a 68,9 milioni di euro), che mal si concilia con la presenza di crediti già scaduti e che pone interrogativi sulla correttezza dei criteri di contabilizzazione adottati.

Elevati volumi di partite creditorie si riscontrano soprattutto nella Città metropolitana di Catania, che, per effetto del basso tasso di realizzazione riscontrato (14% entrate proprie, 17% entrate correnti), ha uno *stock* iniziale di residui attivi di 78,2 milioni di euro e residui finali, al 31.12.2016,

² Tali enti, impossibilitati ad assicurare il pareggio di bilancio mediante l'utilizzo di avanzo libero e destinato (come previsto, per gli enti in grave difficoltà finanziaria, dall'art. 1, comma 756, lettera b, della l. n. 208/2015) sono stati destinatari dell'assegnazione straordinaria di cui all'art 7 comma 1 della l.r. n.24/2016, rispettivamente per gli importi di 3,15; 5 e 14,4 milioni di euro.

³ In sede di controdeduzioni, l'ente ha prodotto le risultanze ufficiali del rendiconto 2016 recentemente approvato, da cui emerge un avanzo disponibile di circa 650.000 euro, a fronte di un iniziale azzeramento dello stesso in sede di pre consuntivo.

⁴ Il libero Consorzio di Ragusa e la Città metropolitana di Catania in sede di controdeduzioni hanno chiarito le modalità di computo adottate per la stima del FCDE.

pari ad oltre 92 milioni di euro. In conseguenza della bassa velocità di riscossione in competenza (47%), i residui attivi di nuova formazione ammontano ad oltre 25 milioni di euro.

Segue, molto distanziata, la Città metropolitana di Palermo, i cui residui attivi iniziali ammontano a 21,7 milioni e quelli al 31.12 a 26,4 milioni; i residui di nuova formazione ammontano a quasi 14 milioni di euro.

10. Chiaramente, la ridotta operatività dei meccanismi prudenziali richiesti dal legislatore, soprattutto in presenza di velocità di riscossione – in competenza e a residui – molto lente, si ripercuote negativamente sugli equilibri di cassa, che, nonostante la riscossione di crediti erariali alquanto datati, risultano in molti casi fortemente deteriorati.

L'analisi dei residui passivi di nuova formazione mette in evidenza un consistente e generalizzato rallentamento dei pagamenti, che potrebbe trarre origine anche da valutazioni prospettiche pesimistiche, mentre alcuni enti – *in primis*, il libero Consorzio di Siracusa - non hanno specificato l'ammontare della giacenza di cassa vincolata, disattendendo il principio contabile applicato 10.6.

Purtroppo, la natura strutturale dei menzionati fattori di squilibrio e le tempistiche fisiologicamente necessarie per la loro soluzione inducono a nutrire scarso ottimismo ai fini della prestazione continuativa di funzioni e servizi essenziali, che, soprattutto in alcuni enti, rischia di degenerare inevitabilmente in imminente formalizzazione del dissesto finanziario.

Come puntualmente affermato dalle stesse amministrazioni nelle segnalazioni inoltrate ai sensi art. 153, comma 6, del Tuel, infatti, la peculiare natura degli squilibri rende non risolutivo il ricorso a procedure di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243 bis del Tuel, che, oltre a presupporre un'eshaustiva ricognizione delle passività, postulano, sul piano logico, la capacità degli enti di far fronte al passivo accumulatosi.

La soluzione delle gravi problematiche segnalate, da ricercare auspicabilmente attraverso dinamiche consensuali, dovrà dare attuazione al principio di adeguata corrispondenza tra risorse e funzioni (art. 119, comma 4, della Costituzione)⁵, quale naturale declinazione del diritto di eguaglianza sostanziale dei cittadini alla continuità nella fruizione dei diritti di rilevanza sociale, inevitabilmente pregiudicata nel caso di inadeguati livelli di finanziamento.

A questo riguardo, la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 10/2016, ha chiarito che questo diritto costituisce *"un profilo di garanzia fondante nella tavola dei valori costituzionali, che non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali"*.

⁵ Cfr, sul punto, Corte Costituzionale, sent. n. 188/2015.

Non secondaria importanza assumono anche i principi di buon andamento della P.A. e di ragionevolezza, la cui violazione potrebbe riverberarsi anche in un'ingiustificata menomazione dell'autonomia finanziaria delle Province, nel momento in cui l'eccessiva riduzione di risorse dovesse impedire, di fatto, l'esercizio delle funzioni istituzionalmente intestate⁶.

Come già più volte osservato, infatti, la natura strutturale dei fattori di squilibrio riscontrati postula rimedi aventi la stessa natura, che, superando logiche emergenziali esitate in interventi tampone, assicurino una risposta ordinamentale tesa a garantire stabilmente la continuità istituzionale e la reale funzionalità delle amministrazioni in esame, garantendo risorse adeguate alle funzioni ed ai servizi istituzionali di pertinenza.

Tale obiettivo, in coerenza con i principi di buon andamento e di economicità, dev'essere rispondente ad una logica di riassetto e di razionalizzazione dell'intero sistema, secondo una visione strategica di ampio respiro, che va attuata secondo dinamiche concertative tra i vari livelli istituzionali coinvolti, ivi compreso quello centrale, con il quale non è stata ancora stipulata la specifica Intesa istituzionale prevista dalla l.r. n. 15/2015.

11. In sede di adunanza, dopo l'esposizione del relatore, hanno preso la parola il dott. Giuseppe Amato, Capo di Gabinetto dell'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, e il dott. Giuseppe Morale, Dirigente generale del Dipartimento delle Autonomie locali.

Quest'ultimo, in particolare, ha sottolineato come il percorso differenziato rispetto alle altre Regioni richieda, ai fini dell'entrata a regime della riforma, un apposito Tavolo istituzionale con il Governo centrale. Ritene imprescindibile, infatti, un coinvolgimento istituzionale dello Stato nella risoluzione delle numerose criticità evidenziate, che la Regione sta attualmente cercando di fronteggiare attraverso un gravoso impegno finanziario. Ha riferito, inoltre, delle difficoltà gestionali scaturenti dalla l.r. n. 27/2016, e segnatamente dalla gestione della mobilità obbligatoria e della stabilizzazione dei precari nei comuni, le cui procedure non possono essere ultimate prima della conclusione dei processi di mobilità. A suo avviso, alcune realtà – quale quella del libero Consorzio di Siracusa – sono talmente critiche e complesse da richiedere un'attenzione specifica.

Successivamente, sono intervenuti i rappresentanti delle tre Città metropolitane e dei sei liberi Consorzi comunali, i quali, dopo aver sottolineato lo stato di forte difficoltà in cui versano gli enti di

⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 188/2015, cit.. Secondo la Consulta, possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione - nel caso di specie, della Provincia - purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse dall'altro.

area vasta nell'attuale fase transitoria, si sono soffermati sugli aspetti problematici di specifica pertinenza, ad ulteriore esplicazione delle memorie presentate.

1 PREMESSA

La peculiare situazione di difficoltà gestionale e finanziaria delle Province è stata più volte affrontata dalla Corte dei conti, nelle sue varie articolazioni.

A livello centrale, particolare attenzione è stata posta nel referto della Sezione delle autonomie su **“Il riordino delle Province – aspetti ordinamentali e riflessi finanziari”**, approvato con delibera n. 17/SEZAUT/2015/FRG dell’11 maggio 2015, che ha sottolineato i ritardi delle Regioni nel dare attuazione, nei rispettivi territori, alla legge 7 aprile 2014, n. 56 e, segnatamente, nel processo di riordino delle funzioni delegate o trasferite alle Province, nonché nella correlata riassegnazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali connesse all’esercizio delle funzioni trasferite.

Più di recente, la medesima Sezione, nel referto sulla gestione finanziaria degli enti locali per l’esercizio 2015, approvato con deliberazione n. 4/2017/FRG del 15 febbraio 2017, con riguardo alla finanza provinciale ha richiamato l’attenzione sulla persistenza di una serie di profili di criticità, tra cui: il significativo decremento del gettito dei tributi propri, la progressiva riduzione numerica degli enti in equilibrio economico-finanziario (nel 2015, 30 su 71), il peggioramento dei principali indici di bilancio, nonché il significativo incremento di enti non rispettosi del patto di stabilità interno.

I predetti aspetti sono stati approfonditi, da ultimo, nel corso dell’audizione del 23 febbraio 2017 presso la Commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale. In tale occasione, la Sezione delle autonomie ha anche posto in evidenza la condizione d’incertezza venutasi a creare a seguito dell’interruzione del processo di riforma costituzionale, per effetto del recente esito referendario non confermativo.

A livello regionale, lo stato fortemente problematico della finanza locale e, in particolare, di quella provinciale, è stato oggetto di preoccupata attenzione da parte della Sezione di controllo per la Regione siciliana, che, negli ultimi anni, ha svolto apposite indagini tematiche sia per gli anni 2013-14 (delibera n. 207/2015/GEST) che per il 2014-15 (delibera n. 131/2016/GEST).

Le risultanze d’indagine, peraltro, sono confluite, sia pur in maniera sintetica, nella relazione del giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione siciliana (da ultimo, **Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, delibere n. 2/2015/SSRR/PARI e n. 2/2016/SSRR/PARI**).

Nelle indagini conoscitive appena richiamate, questa Corte ha reiteratamente richiamato l’attenzione su alcuni aspetti, ritenuti particolarmente critici, tra cui: i consistenti ritardi nel processo di revisione regionale delle funzioni di area vasta; la progressiva e drastica contrazione delle



entrate derivate, in particolare statali; l'elevato grado di rigidità strutturale della spesa corrente, ma anche la mancata correzione di disfunzioni reiteratamente segnalate in sede di controllo.

Più volte, pertanto, ha auspicato un celere completamento del disegno istituzionale di riforma, che, attraverso una visione strategica "di sistema" tra i vari livelli di governo e i rispettivi enti ed organismi di riferimento, sappia coniugare le imprescindibili esigenze di riduzione della spesa pubblica con l'incremento dei livelli di efficienza ed efficacia dei servizi erogati, e, soprattutto, con la razionalizzazione del numero complessivo di centri di spesa pubblica, in armonia col processo di attuazione della l. n. 56/2014 nel restante territorio nazionale.

Tali elementi di giudizio sono stati più volte sottoposti alla responsabile attenzione dell'Assemblea regionale siciliana nel corso di apposite **audizioni**.

La prima, sul processo di riordino degli enti di area vasta, si è tenuta il **25 febbraio 2015** presso la I Commissione permanente dell'A.R.S.. Ad essa ha fatto seguito, a breve distanza, un'altra presso la II Commissione permanente in data **30 luglio 2015**.

Più di recente, l'inscindibile correlazione tra il quadro gestionale e gli aspetti ordinamentali è stata posta in evidenza anche nel corso dell'audizione presso la I Commissione "Affari istituzionali" dell'A.R.S., tenutasi il **14 aprile 2016**, in occasione della quale, nella fase di transizione verso la completa attuazione del processo regionale di riordino del sistema di area vasta, è stato offerto un aggiornato quadro conoscitivo sullo stato della finanza dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane (**delibera n. 3/2016/SSRR/AUD**).

Nel contesto appena delineato, sono state analizzate le cause dei principali fattori di squilibrio di natura strutturale, suscettibili di ingenerare diffuse situazioni di dissesto finanziario, in assenza della necessaria correlazione – prevista dall'art. 119, comma 4, Cost. - tra funzioni e relative risorse.

Da ultimo, in occasione della recente audizione presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, tenutasi a Roma il **29 marzo 2017**, questa Sezione ha passato in rassegna le principali problematiche - di tipo sia ordinamentale che gestionale - che connotano l'attuale sistema finanziario degli enti di area vasta.

La presente indagine conoscitiva, programmata con delibera n. 76/2017/INPR, mira a fornire una panoramica generale, il più possibile aggiornata, dell'impatto delle politiche regionali e della situazione gestionale in cui versano le Città metropolitane e i liberi Consorzi comunali, senza trascurare, ove possibile, analisi disaggregate tese a cogliere le principali criticità nell'attuale fase di perdurante transizione istituzionale.

2 IL DISEGNO DI RIFORMA DELLE FUNZIONI DI AREA VASTA IN SICILIA – ASPETTI ORDINAMENTALI

Il processo di riordino istituzionale degli enti di area vasta, attuato a livello nazionale con la legge 7 aprile 2014, n. 56, ha trovato compiuta disciplina in Sicilia solamente con la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, recante “disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane”.

Nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali prevista dall'art. 14, comma 1, lett. “o”, dello Statuto di autonomia differenziata, l'Assemblea regionale siciliana ha portato a termine l'iter già avviato in precedenza con le leggi 27 marzo 2013, n. 7, recante “norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali”, e 24 marzo 2014, n. 8.

In luogo delle soppresse Province regionali di cui alla legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, sono stati istituiti sei liberi Consorzi comunali (Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani), nonché tre Città metropolitane (Palermo, Catania e Messina).

I predetti enti intermedi, previsti dall'art. 15 dello Statuto, sono qualificati (art. 1 c.3) come “enti di area vasta, dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti, delle leggi regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica”, i cui organi di governo sono eletti con sistema indiretto di secondo grado.

La tabella seguente evidenzia la consistenza demografica dei predetti enti intermedi, composti dai comuni delle corrispondenti ex province regionali.

Tabella 1 – Popolazione residente al 1° gennaio 2016 dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane (dati ISTAT)

Città metropolitane		Liberi Consorzi comunali	
CMDI PALERMO	1.271.408	LCC DI AGRIGENTO	445.139
CMDI CATANIA	1.115.535	LCC DI TRAPANI	435.785
CMDI MESSINA	640.675	LCC DI SIRACUSA	408.535
Totale	3.027.616	LCC DI RAGUSA	320.236
		LCC DI CALTANISSETTA	271.759
		LCC DI ENNA	169.782
		Totale	2.046.645

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

Al fine di delineare la nuova architettura istituzionale, la l.r. n. 15/2016 disciplina le attribuzioni degli organi di governo e le relative modalità di elezione, nonché le funzioni che dovranno essere garantite a regime.

Per quanto concerne il primo profilo, è da segnalare che l'impianto originario è stato successivamente rivisitato ad opera delle leggi regionali 12 novembre 2015, n. 28, 1 aprile 2016, n. 5 e 14 agosto 2016,



n. 15, al fine di recepire alcune disposizioni nazionali contenute nella legge n. 56/2014, soprattutto in riferimento alla *governance* dei nuovi enti.

Il processo di riallineamento alla riforma nazionale, attuato in sede pattizia, trae origine dall'accordo in materia di finanza pubblica siglato il 20 giugno 2016 tra la Regione siciliana e lo Stato⁷, nella parte in cui si prevede (lett. i) il completo recepimento della legge n. 56/2014, con particolare riferimento a:

- Previsioni in materia di riduzione dei costi della politica;
- Riorganizzazione delle funzioni degli enti locali, anche attraverso l'attribuzione ai liberi consorzi di Comuni di cui alla legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15, di compiti di sostegno ed affiancamento ai Comuni per l'esercizio delle funzioni di carattere strumentale;
- Definizione di un piano strategico per la valorizzazione delle Città metropolitane;
- Incentivazione delle unioni di comuni e delle fusioni di comuni.

Nel seguente prospetto sono riassunte le caratteristiche principali degli organi di governo degli enti intermedi siciliani.

Tabella 2 – Organi degli enti di area vasta Sicilia

Organi della Città metropolitana (artt. 11 e 12)	Organi del Libero Consorzio comunale (artt. 4 e 5)
<i>Sindaco metropolitano</i> , che è di diritto il Sindaco del comune capoluogo.	<i>Presidente del Libero Consorzio comunale</i> , che è eletto tra i sindaci dei comuni dell'ente.
<i>C Consiglio metropolitano</i> , composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di componenti eletti tra sindaci e consiglieri comunali, pari a:	<i>C Consiglio del Libero Consorzio comunale</i> , composto dal Presidente e da un numero di componenti eletti tra sindaci e consiglieri comunali, pari a:
• 14 nelle Città Metropolitane con popolazione fino a 600.000 abitanti;	• 10 nei Liberi Consorzi Comunali con popolazione residente fino a 300.000 abitanti;
• 18 nelle Città Metropolitane con popolazione fino a 600.000 abitanti;	• 12 nei Liberi Consorzi Comunali con popolazione residente fino a 700.000 abitanti;
<i>Conferenza metropolitana</i> , composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla Città metropolitana.	• 16 nei Liberi Consorzi Comunali con popolazione residente pari o superiore a 700.000 abitanti.
	<i>Assemblea del Libero Consorzio comunale</i> , composta dai sindaci dei comuni appartenenti al Libero Consorzio comunale.
Il Presidente e il Consiglio del libero Consorzio comunale, oltre al Consiglio metropolitano sono eletti con elezioni di secondo grado dai Sindaci e dai consiglieri dei Comuni appartenenti all'ente (artt. 6-13-14bis).	
Nelle more dell'elezione degli organi gli enti sono retti da Commissari straordinari nominati dal Governo regionale (art. 13).	

⁷ Riferisce, a riguardo, l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica che «tale accordo è lontano dall'Intesa richiesta dalla riforma regionale. Esso, invece, ha rafforzato l'azione politica per l'adeguamento della legge regionale n. 15/2015 ai principi della c.d. "legge Delrio", ad esempio con il recepimento in Sicilia della disposizione che fa coincidere il sindaco metropolitano con il sindaco del comune capoluogo di provincia».

Il percorso di progressivo avvicinamento alla cd. “riforma Delrio”, attuato a più fasi, ha comportato uno slittamento dell’insediamento degli organi istituzionali e, soprattutto per i liberi Consorzi comunali, una proroga delle gestioni dei Commissari straordinari.

Mentre i Sindaci delle Città metropolitane si sono insediati il 31 maggio 2016⁸, le elezioni degli organi degli enti di area vasta, invece, sono state reiteratamente prorogate⁹.

Da ultimo, la legge regionale 26 gennaio 2017, n. 2, modificando nuovamente l’art. 51 della l.r. n. 15/2015, ha prorogato al **31 dicembre 2017** il commissariamento straordinario di tali enti, che, in effetti, si trovano ad operare in tale situazione gestionale fin dal lontano **8 aprile 2014**¹⁰.

La protratta operatività dei predetti organi straordinari attraverso reiterati rinvii costituisce un eloquente indice rivelatore della situazione di stallo politico - amministrativo venutasi a creare.

Tale problematica, peraltro, rischia di aggravarsi ulteriormente per via dell’interruzione – a livello nazionale - del processo di riforma costituzionale, all’esito della recente consultazione referendaria, che, come già osservato da questa Corte¹¹, ha creato una condizione d’incertezza sia nella prospettiva del superamento del provvisorio riassetto dei livelli di governo locale¹², sia nella regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari interessati dalla riforma.

A livello regionale, nell’attuale, perdurante, fase transitoria avviata nel 2013, i nove enti di area vasta continuano ad operare con gli statuti, i regolamenti, le risorse umane, strumentali e finanziarie delle ex Province regionali, esercitando ancora le funzioni precedentemente svolte, all’atto di entrata in vigore della l. r. n. 15/2015.

Per quanto concerne, invece, le funzioni da garantire a regime, la riforma intesta ai nove enti di area vasta siciliani le funzioni delle ex Province regionali e, in particolare, quelle previste dall’art. 13 della l. r. n. 9/1986 (servizi sociali e culturali, sviluppo economico, organizzazione del territorio e tutela dell’ambiente), cui aggiunge ulteriori funzioni proprie previste, per i liberi Consorzi, dall’art. 27 della l.r. n. 15/2015 e, per le Città metropolitane, dall’art. 28.

La possibilità di attribuzione di funzioni ulteriori è inoltre espressamente contemplata dall’art. 32.

⁸ A seguito delle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 5/2016, con decreto del Presidente della Regione del 31 maggio 2016, si sono già insediati i Sindaci metropolitani di Palermo, Catania e Messina, i quali hanno provveduto all’insediamento delle Conferenze metropolitane.

⁹ A seguito delle modifiche introdotte con le leggi regionali n. 5/2016, n. 15/2016, n. 23/2016 e, da ultimo, n. 2/2017 l’Assemblea Regionale Siciliana ha rinviato per tre volte le elezioni degli organi degli enti di area vasta, previste inizialmente per il 26 settembre 2016, poi rinviate al 30 novembre 2016 ed al 26 febbraio 2017.

¹⁰ In attuazione di quanto previsto dall’art. 13 della LR 8/2014.

¹¹ Cfr. Sezione delle autonomie, audizione del 23/2/2017 presso codesta Commissione.

¹² Come già osservato dalla Sezione delle autonomie (cfr. nota precedente), allo stato, la l. n. 56/2014 perde la propria valenza transitoria, comprovata dal ripetuto utilizzo, nella sentenza della Corte costituzionale n. 50/2017, della formula «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione».



Per garantirne l'erogazione continuativa, alcuni servizi particolarmente delicati sono stati in qualche modo riattratti nell'alveo delle competenze regionali¹³.

In termini generali, comparando il riparto di funzioni di Province e Città metropolitane a livello sia nazionale che regionale, risulta evidente la diversa visione strategica ispiratrice della l. n. 56/2014 e della l. r. n. 15/2015: nel primo caso, tesa alla riallocazione delle competenze provinciali presso altri livelli di governo (fatte salve quelle definite come fondamentali)¹⁴, nel secondo, al mantenimento, se non addirittura all'implementazione, delle funzioni prima svolte.

Come riferito in precedenza, nell'attuale fase transitoria, l'art. 27, comma 4, della l.r. n. 15/2015 prevede che, ai fini dell'individuazione delle risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni "proprie" dei liberi Consorzi comunali ivi attribuite, il Presidente della Regione, previa delibera di Giunta e sentite le Commissioni Affari istituzionali e Bilancio dell'Assemblea regionale siciliana, emani uno o più decreti, sulla base di un'intesa con i competenti organi dello Stato in ordine alla definizione dei reciproci rapporti, allo scopo di assicurare lo svolgimento dei compiti istituzionali dei liberi Consorzi comunali¹⁵.

Il successivo comma 6 dispone che, nelle more dell'adozione di tali decreti, *"i liberi Consorzi comunali continuano ad esercitare le funzioni attribuite alle ex province regionali alla data dell'entrata in vigore della presente legge, nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti"*¹⁶.

Nel contesto istituzionale appena delineato, di particolare importanza appaiono, ai fini del concreto avvio del processo di riforma, alcune norme riguardanti:

- la definizione dei criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, la ricognizione delle entrate nonché delle spese necessarie allo svolgimento delle funzioni attribuite;

¹³ L'art. 6 della legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24 ha intestato all'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro i servizi e le attività di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali svolte dalle ex Province regionali ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale n. 15/2015, con particolare riguardo ai servizi di trasporto, di convitto e semi convitto e ai servizi relativi agli ambiti igienico-personale, comunicazione extra scolastica, attività extra scolastica integrativa e autonomia e comunicazione. Lo stesso articolo specifica che la realizzazione e la gestione di tali attività è delegata alle Città metropolitane e ai liberi Consorzi comunali, che provvedono singolarmente ad espletare le procedure di affidamento.

¹⁴ Come osservato dalla Corte costituzionale (sent. n. 205/2016), la legge n. 56 del 2014 ha inciso sull'assetto delle province e delle città metropolitane sotto il profilo organizzativo e sotto quello funzionale: con riferimento in particolare alle prime, riformandone gli organi politici e prevedendo la gratuità dei relativi incarichi (comma 84); individuando le loro funzioni fondamentali (comma 85) e stabilendo che le altre funzioni debbano essere riallocate dallo Stato e dalle regioni in base all'art. 118 Cost. (comma 89), con conseguente passaggio delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite (commi 92, 96, lettera a, e 97, lettera b). Entrambe le innovazioni sono destinate, fra l'altro, a produrre una rilevante diminuzione della spesa provinciale.

¹⁵ Analoga disposizione è reiterata dagli artt. 28 c.2, 29 c.3 e 33 c. 4 per il finanziamento delle funzioni proprie delle Città metropolitane, dei comuni e della Regione.

¹⁶ Analoga disposizione è reiterata dagli artt. 28 c. 4, 29 c. 5 e 33 c. 6 con riguardo alle funzioni di Città metropolitane, comuni e Regione.

- la determinazione delle dotazioni organiche, l'individuazione del personale in esubero e la sua eventuale riallocazione;
- la ricognizione dei posti da destinare a ricollocazione e degli enti ai fini della razionalizzazione.

A tal fine, l'art. 25 della l.r. n. 15/2015 ha previsto la costituzione di un **Osservatorio regionale** per l'attuazione della stessa legge, omologo di quello costituito a livello nazionale per l'attuazione della l. n. 56/2014 e previsto dall'Accordo tra Stato e Regioni sancito nella Conferenza Unificata in data 11 settembre 2014.

Tale organismo è composto dai legali rappresentanti¹⁷ dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, e dai rappresentanti delle associazioni delle autonomie locali e delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Entro tre mesi dall'insediamento degli organi degli enti di area vasta, tale organo è chiamato sia a svolgere una ricognizione delle entrate e delle spese necessarie allo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti di area vasta, sia a definire i criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, anche sulla base di parametri perequativi di natura economico-demografica.

Tale organismo, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 11, comma 1, della legge regionale 1° aprile 2016, n. 5, è stato costituito con decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica n. 87 del 14 giugno 2016, e si è materialmente insediato il 7 luglio 2016.

In tale seduta, sulla base degli elementi acquisiti dall'Assessorato¹⁸, il predetto organo ha affrontato, in termini generali, le seguenti problematiche:

- estreme difficoltà finanziarie degli enti di area vasta;
- impossibilità di garantire i servizi sociali e stato di "predissesto degli enti";
- problematiche del personale, dei precari, delle scuole e delle strade;
- percorsi da intraprendere per la definizione del processo di riforma degli enti di area vasta.

Chiaramente, il ritardo nei tempi d'insediamento e, successivamente, il rallentamento dell'attività dell'Osservatorio, ha, nella sostanza, postergato gli ulteriori passaggi previsti dalla riforma regionale ai fini del corretto funzionamento degli enti di area vasta e della relativa fuoriuscita dal periodo transitorio iniziale.

¹⁷ La versione originaria della norma, antecedente alle modifiche introdotte dall'art 11, c.1, della l.r. n. 5/2016, prevedeva che ne facessero obbligatoriamente parte gli organi di governo. Il testo novellato contempla l'ipotesi che ne facciano parte i Commissari straordinari.

¹⁸ Cfr. Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, nota prot. n. 3545 del 3 marzo 2017.



Già in sede di audizione presso la I Commissione permanente dell'Assemblea regionale siciliana del 14 aprile 2016, le Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, dopo un'accurata analisi delle cause dello stallo politico amministrativo già all'epoca verificatosi – e non ancora terminato – avevano manifestato viva preoccupazione per il ritardo accumulato rispetto ad altre zone territoriali del Paese, in cui risulta invece ultimata l'attuazione del disegno di riforma previsto dalla legge n.56/2014¹⁹.

Il rallentamento dell'attività di tale organismo, ad avviso dell'Assessorato regionale, è dovuto sia al *“mancato avvio del <negoziato> con lo Stato per la prevista Intesa”* (che consoliderebbe lo *“stato di precarietà ed incertezza finanziaria degli enti senza apparenti sbocchi”*), *“sia ai ripetuti rinvii delle elezioni per la costituzione degli organi degli enti”*.

In ogni caso, *“alla luce delle disposizioni contenute nell'art. 2 della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, l'Osservatorio sarà chiamato, nelle prossime settimane, dal Governo regionale ad esprimere il proprio avviso sulle procedure finalizzate ad attivare la mobilità obbligatoria di parte del personale delle ex Province regionali”*.

Delle problematiche connesse all'attuazione di tale norma, si riferirà nell'apposito *focus* di approfondimento tematico sul personale.

¹⁹ Dal portale “mobilita.gov.it” emerge che, alla data del 3 febbraio 2017, sono state ricollocate direttamente n. 16.007 unità di personale ex provinciale, dei quali 7.185 presso le Regioni, 2.564 in pre pensionamento, 5.505 con funzioni connesse al mercato del lavoro e 720 ricollocati sulla base del DM 14.9.2015.

3 ANALISI DEI DATI FINANZIARI: ENTRATE E SPESE

Si forniranno di seguito alcuni elementi conoscitivi sull'evoluzione della situazione finanziaria e gestionale dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, in parte acquisiti, in sede istruttoria, direttamente dalle nove amministrazioni interessate.

I predetti dati riguardano gli esercizi 2015 e 2016, sebbene, in quest'ultimo caso, non ancora ufficializzati nell'approvazione del rendiconto (pre consuntivo)²⁰.

Al fine di fornire un quadro conoscitivo quanto più possibile aggiornato, alcune informazioni sono state tratte dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), che, attraverso apposite codificazioni delle voci di spesa e di entrata²¹, raccoglie le informazioni sui flussi di cassa aggregati (ossia relativi alla competenza e ai residui) a una data, il 31 dicembre 2016, molto più ravvicinata all'attuale fase gestionale.

Utili elementi conoscitivi e di riscontro, inoltre, sono stati acquisiti in via istruttoria dal Dipartimento della finanza locale del Ministero dell'interno, da Cassa depositi e prestiti spa, nonché dall'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, il quale ha fornito anche un supplemento conoscitivo aggiornato alla legge regionale 9 maggio 2017, n. 8, recante disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017.

Per l'esercizio 2015, sono state utilizzate anche le informazioni tratte dal Sistema Siquel, ove confluiscono le relazioni degli organi di revisione ai fini del controllo finanziario di cui all'art. 148 bis del Tuel.

A causa della pluralità delle fonti conoscitive a disposizione, i dati che di seguito si passeranno in rassegna recheranno la specificazione della relativa fonte di provenienza.

Nell'ampio arco temporale preso a riferimento, si esamineranno i principali effetti dell'entrata a regime, nel 2015, della riforma dell'armonizzazione contabile, recepita a livello regionale, con l'art. 1 della l.r. 10 luglio 2015, n. 12, all'esito di un *iter* legislativo alquanto sofferto²².

²⁰ Il libero Consorzio di Trapani, in sede di controdeduzioni, ha comunicato le risultanze del rendiconto 2016 ufficialmente approvate e i motivi dello scostamento rispetto ai dati di pre consuntivo.

²¹ La codifica, prevista dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003) al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del trattato istitutivo della Comunità Europea e delle norme conseguenti, qualifica i flussi dei pagamenti e degli incassi e ne consente aggregazioni significative per tipologia.

²² Dopo un primo, parziale, recepimento delle disposizioni nazionali mediante l'articolo 6, comma 1, della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, il legislatore regionale ha ritenuto, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 126 del 2014, di intervenire nuovamente con l'articolo 11, comma 3, della legge regionale 13 gennaio 2015, n. 3, dando la facoltà agli enti locali (art. 11, comma 3) di optare o meno, nella loro autonomia, per l'esercizio delle facoltà di rinvio previste dal medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, disponendo espressamente in tal senso "con propri atti".

Successivamente, con l'articolo 6 della legge 7 maggio 2015, n. 9, ha previsto che, per gli enti locali e per i relativi enti e organismi strumentali, in ossequio al principio pattizio previsto dall'articolo 79 del decreto legislativo n. 118 del 2011, le disposizioni di tale decreto troveranno attuazione dal 1° gennaio 2016.

La lettura dei dati, pertanto, dovrà tener conto del diverso regime di contabilizzazione (cd. “pre armonizzato”) adottato negli anni dal 2012 al 2014.

L’analisi presterà prioritaria attenzione alla gestione corrente, per via dei più accentuati profili di problematicità.

3.1 Entrate tributarie

Le entrate tributarie risentono dei limitati margini della leva fiscale, dovuti alla natura stessa dei tributi ed al blocco legislativo di aliquote e tariffe.

Per le due principali imposte di spettanza degli enti intermedi, ossia quella sulle assicurazioni e l’imposta provinciale di trascrizione, tenuto conto che sono fisiologicamente legate a tipologie di consumi che hanno risentito della congiuntura economica sfavorevole, non sembra configurabile un incremento di gettito legato, ad esempio, a strategie di recupero dell’evasione fiscale.

Il grafico seguente (grafico 1), basato sulle rilevazioni Siope, illustra un *trend* di progressivo decremento delle riscossioni tributarie nel periodo 2012-2014 (-19,8%), che poi prosegue nel 2016 dopo una temporanea inversione di tendenza nel 2015.

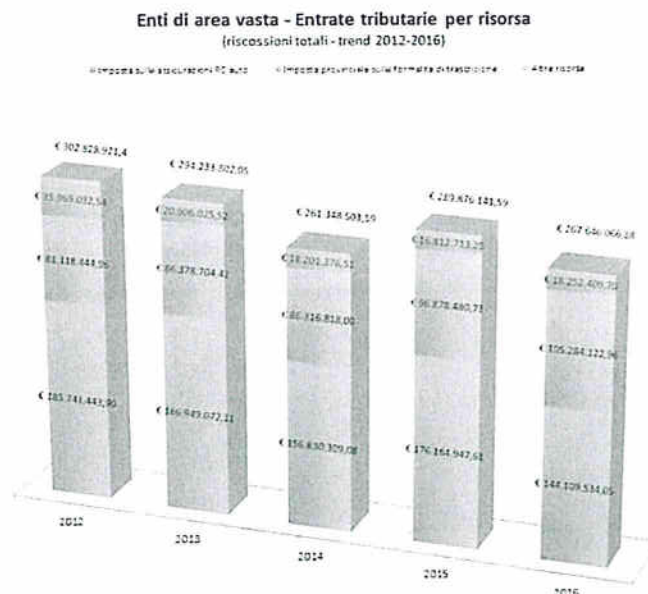
La nuova flessione registrata nell’ultimo anno (-7,6%) è imputabile principalmente all’imposta sulle assicurazione RC auto, le cui riscossioni si riducono di oltre 32 milioni di euro.

Un andamento inverso, per via della recente ripresa del mercato immobiliare, è seguito dalle entrate da IPT, in costante aumento dal 2014 (+19 milioni di euro circa).

Le entrate da altri tributi minori - il tributo ambientale provinciale (cod. SIOPE 1171 e 1172) e la TOSAP (cod. SIOPE 1211 e 1212) - dopo una notevole flessione registratasi nel quadriennio 2012-2015, fanno segnare una lieve ripresa (+1,5 mln di euro circa).

Da ultimo, con l’art. 1 della legge regionale 10 luglio 2015, n. 12, modificando la legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, ha previsto che gli enti locali, i loro enti e organismi strumentali, gli enti strumentali regionali e i loro organismi strumentali, ad eccezione di quelli sanitari, possano esercitare le facoltà di rinvio previste dal decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche e integrazioni, ferma restando l’applicazione delle disposizioni dei Titoli I, IV e V dello stesso decreto legislativo a decorrere dall’esercizio finanziario 2015. Con quest’ultimo intervento legislativo - il quarto a distanza di pochi mesi - il legislatore regionale, all’esito dell’ondivago percorso sopra succintamente ricostruito, ha, nella sostanza, sancito il recepimento retroattivo della riforma a decorrere dall’1 gennaio 2015.

Grafico 1 – Enti di area vasta Sicilia – Entrate tributarie per risorsa



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

Volendo procedere ad un'analisi delle riscossioni delle entrate tributarie disarticolate per singolo ente, il grafico seguente (grafico 2) mette in evidenza le imposte che fanno registrare i più ampi volumi di gettito.

Trattandosi di dati in valore assoluto, la comparazione, che deve tener conto delle diverse capacità di bilancio degli enti, è tesa più che altro a rappresentare graficamente l'incidenza delle singole risorse tributarie sul totale delle entrate del titolo I.

In questo specifico ambito, in quasi tutti gli enti di area vasta, la voce principale in termini di gettito riscosso è costituita dall'imposta sull'RC auto, seguita dall'imposta provinciale di trascrizione.

Fa eccezione per il libero Consorzio di Siracusa, in cui il predetto rapporto s'inverte a causa delle compensazioni effettuate dall'Agenzia delle entrate per il soddisfacimento di crediti erariali²³.

²³ Nelle memorie presentate in fase istruttoria con prot. n. 2819 del 6/6/2017, acquisite al prot. n. 5614 del 7/6/2017 di questa Sezione, l'ente riferisce testualmente quanto segue: "L'importo accertato per l'RC auto nell'anno 2016 ammonta ad € 10.064.316,08, paragonabile, ad esempio, a quello del vicino Libero Consorzio di Ragusa. L'ammontare direttamente riscosso da questo Ente è stato pari ad € 96.351,46 e la differenza, pari ad € 9.967.964,62, è stata interamente trattenuta alla fonte da parte dell'Agenzia delle Entrate per il prelievo forzoso. Per il sopraddeito importo, è stato effettuato l'accertamento n. 1851 in data 31/12/16.

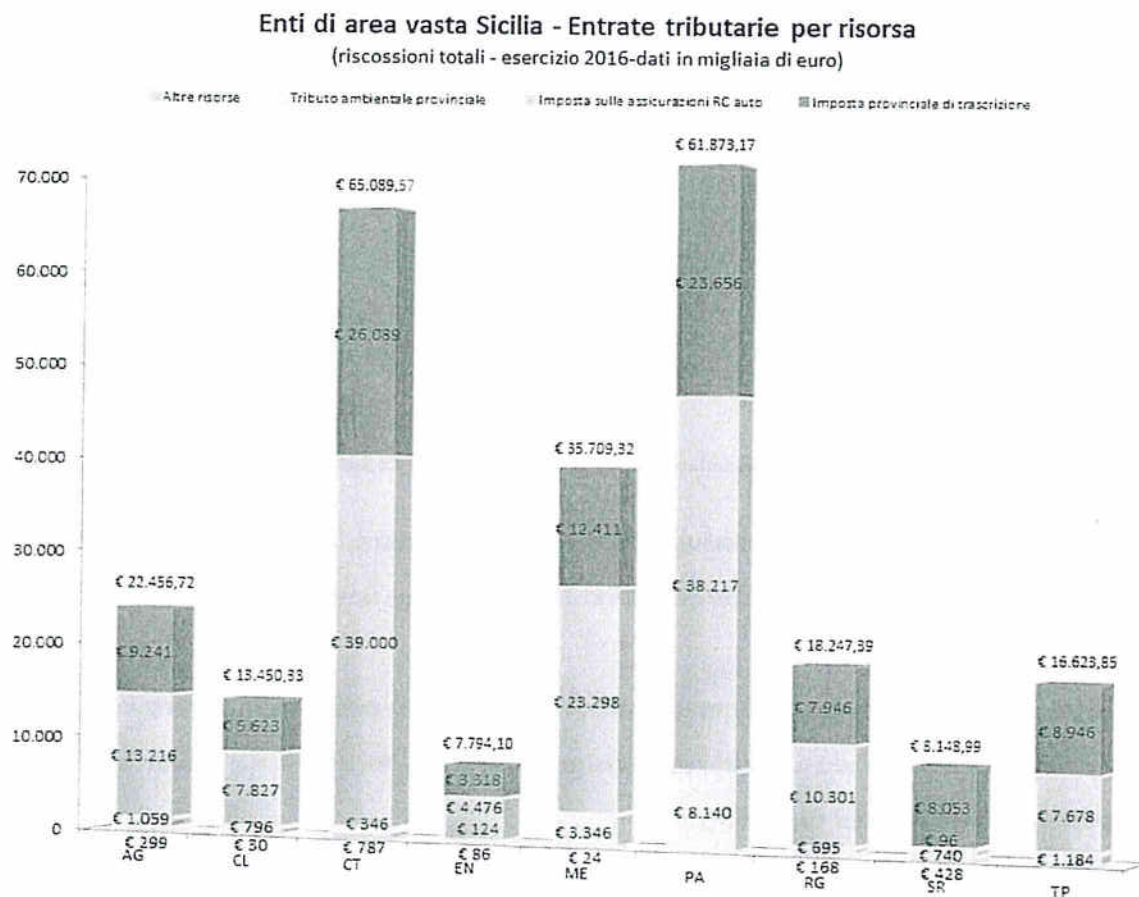
L'interruzione delle operazioni di cassa al 31/12/16 e la conseguente impossibilità di procedere all'emissione della reverse entro la fine dell'anno per le consuete chiusure contabili del Tesoriere dell'Ente, hanno fatto sì che si potesse procedere, alla definizione dell'accertamento solo in data 10/02/17, con ordinativo d'incasso n. 174. Conseguentemente, l'importo relativo all'RC auto per l'anno 2016, pari ad € 10.064.316,08 ed articolato come sopra esposto, non fa rilevare, per questa Amministrazione una reale inversione di tendenza rispetto agli altri Liberi Consorzi e, tale imposta costituisce anche per questa Amministrazione la voce principale in termini di gettito riscosso, pur con le anomalie sopra descritte."



Le entrate generate dal tributo ambientale provinciale (TEFA) appaiono tendenzialmente più contenute per la quasi generalità degli enti oggetto di indagine, fatta eccezione per le Città metropolitane di Palermo (8,1 milioni di euro) e di Messina (3,3 milioni di euro).

Tale situazione è evidenziata nel grafico seguente nella parte di colore grigio.

Grafico 2 – Enti di area vasta Sicilia – Entrate tributarie dei singoli enti per risorsa



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

3.2 Trasferimenti erariali

3.2.1 Il sistema di finanziamento per le ex Province delineato dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68²⁴ risente fortemente della progressiva riduzione dei trasferimenti statali operata per effetto delle manovre di finanza pubblica, a partire da quella prevista dall'art. 14, comma 1, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, nonché dai diversi provvedimenti aventi ad oggetto il Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale.

Tale Fondo, istituito in via provvisoria dall'art. 21 del d.lgs. n. 68/2011, nelle more dell'attivazione di quello perequativo previsto dal successivo art. 23, mira a realizzare, a decorrere dal 2012, una devoluzione progressiva e territorialmente equilibrata del nuovo sistema di fiscalità locale incentrato sull'autonomia di entrata.

Esso è alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'Irpef, la cui aliquota è determinata in misura tale da compensare la soppressione – a decorrere dal 2012 - dei trasferimenti erariali e dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica.

La sua consistenza ha subito una progressiva erosione per via di alcuni interventi normativi, tra cui:

- ✓ l'art. 28, comma 8, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, che ha previsto, a carico delle Province, una riduzione, per l'anno 2012 e per quelli successivi, del Fondo sperimentale di riequilibrio, ovvero, laddove istituito, di quello perequativo, nella misura di 415 milioni di euro;
- ✓ l'art. 16, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, che ha disposto un'ulteriore riduzione del Fondo di 500 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e di 1.050 milioni a decorrere dall'anno 2015;
- ✓ l'art. 1, comma 121, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che ha rimodulato i predetti tagli in misura pari a 1.200 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2013 e 2014, ed a 1.250 milioni di euro a decorrere dal 2015.

Come si evince chiaramente dal grafico n.3, le riscossioni delle entrate da trasferimenti statali (competenza e residui) subiscono una drastica flessione (-91,9%) passando, nel triennio 2012/2014, da 90,3 milioni di euro a 7,2 milioni di euro nel 2014. Negli esercizi 2015 e 2016, invece, le medesime subiscono una forte lievitazione (attestandosi, rispettivamente, a 151 e a 121 milioni di euro) per via

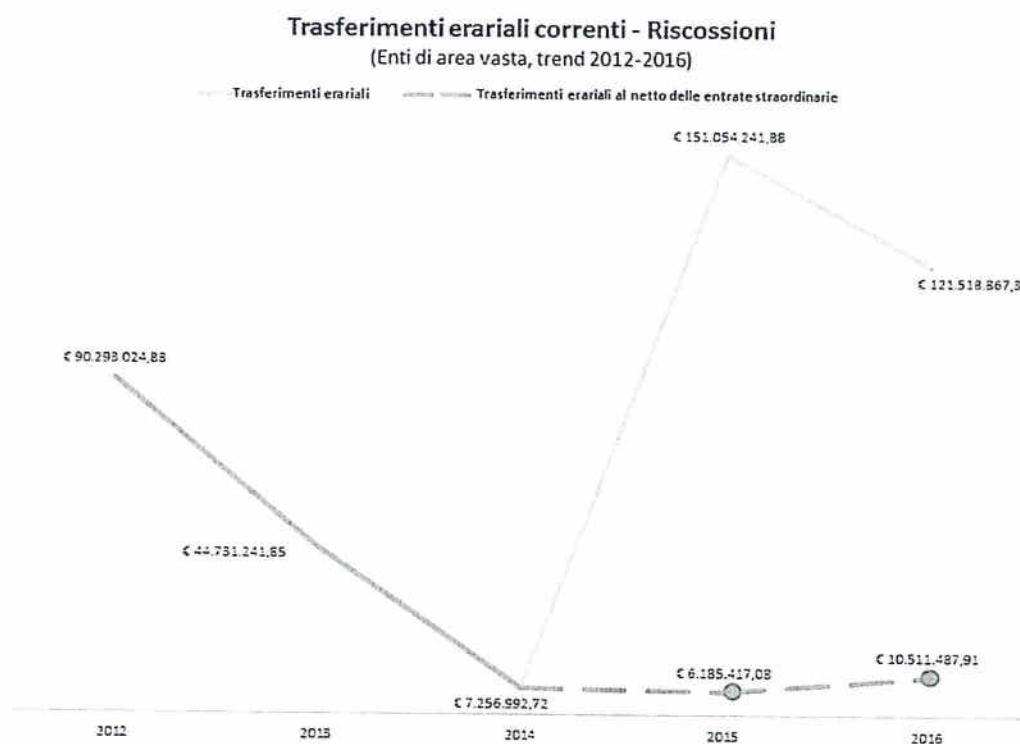
²⁴ Tale sistema è basato su imposta RC auto, imposta provinciale di trascrizione, compartecipazione al gettito IRPEF, compartecipazione alla tassa automobilistica regionale, Fondo sperimentale di riequilibrio, ulteriori tributi provinciali previsti dalla legislazione vigente.



dell'erogazione straordinaria di trasferimenti erariali pregressi, in gran parte scaturenti da riscossione di partite creditorie molto datate.

In considerazione della particolare incidenza di tali entrate *una tantum*, nel grafico seguente si è ritenuto opportuno evidenziare, con linea tratteggiata, il *trend* delle riscossioni dei trasferimenti erariali al netto delle partite *extra ordinem*.

Grafico 3 - Enti di area vasta Sicilia - Trasferimenti erariali



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

3.2.2 Volendo procedere ad un'analisi disaggregata per singole realtà territoriali, il grafico seguente (grafico n. 4) compara, in valore assoluto, i trasferimenti straordinari riscossi dai singoli enti negli esercizi 2015 e 2016.

Nella prima annualità, si colloca ad esempio, la riscossione da parte della Città metropolitana di Catania di circa 276 mila euro, a titolo di contributo ordinario risalente al 1993.

Appare coeva, inoltre, la riscossione da parte del libero Consorzio di Trapani dell'importo complessivo di 5 milioni di euro previsto dall'art. 3, comma 6 *bis*, del decreto legge 6 gennaio 2014, n. 2 per ristoro danni da evento bellico libico.

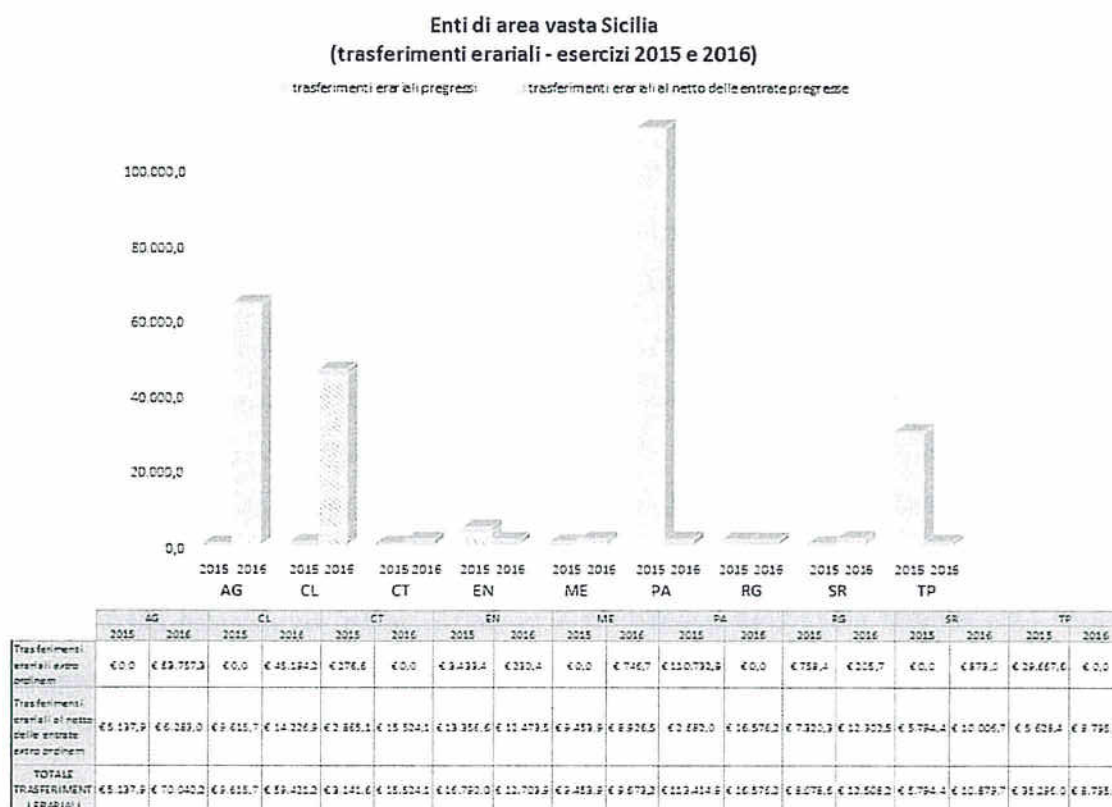
La maggior parte delle poste straordinarie riscosse nel biennio in esame è comunque riconducibile all'accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015.

Nel 2015, le assegnazioni attuative di tale intesa hanno riguardato la Città metropolitana di Palermo (110,7 milioni di euro) e i liberi Consorzio di Trapani (24,7 milioni di euro circa), Enna (3,4 milioni di euro) e Ragusa (758 mila euro circa), per un totale di circa 139 milioni di euro.

Nell'esercizio successivo, delle assegnazioni straordinarie hanno beneficiato i liberi consorzi di Agrigento (63,8 milioni di euro) e Caltanissetta (45,2 milioni di euro), per un totale di 108,95 milioni di euro circa.

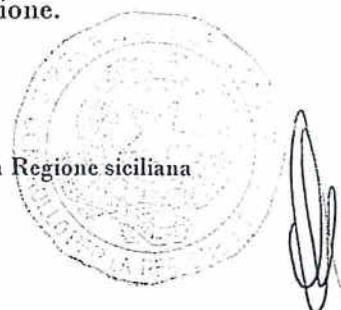
Grafico 4 - Enti di area vasta Sicilia - Trasferimenti erariali per singolo ente

(dati in migliaia di euro)



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

3.2.3 Nonostante l'Intesa raggiunta nella citata Conferenza Stato – Città ed Autonomie locali specificasse chiaramente la tipologia dei residui perenti in carico al Ministero dell'interno, distinguendo tra quelli di parte corrente e quelli in conto capitale, la riscossione da parte degli enti destinatari, sulla base delle rilevazioni Siope, non sembra rispettare questa distinzione.



Questo fenomeno risulta riscontrato nella Città metropolitana di Palermo, che ha contabilizzato le assegnazioni straordinarie relative all'esercizio 2015 interamente tra i trasferimenti correnti²⁵ (Tit. II entrate), in deroga al riparto esplicitato nel predetto accordo, che prevedeva un'assegnazione di risorse di parte corrente per euro 98.461.509,60 e una di parte capitale per euro 12.271.370,86.

Analoga situazione si registra, allo stato, nel libero Consorzio di Trapani, le cui assegnazioni scaturenti dall'Intesa – una di parte corrente per € 24.529.548,09 ed una di parte capitale per € 138.007,25 - non trovano riscontro nel conto del bilancio 2015, ove le predette entrate *una tantum* risultano interamente contabilizzate tra i trasferimenti erariali correnti²⁶.

In sede di controdeduzioni, entrambi gli enti hanno motivato il loro operato alla luce della peculiare natura delle risorse erogate, derivanti dal Fondo per lo sviluppo investimenti di cui all'art 28, comma 1 lettera c) del D.Lgs 30 dicembre 1992, n.504, finalizzato alla contribuzione sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali.

Per quanto concerne le assegnazioni relative al 2016, pur con la doverosa cautela scaturente dalla natura provvisoria dei dati di pre consuntivo disponibili, sembrano, allo stato, potersi osservare analoghe irregolarità di contabilizzazione da parte del libero Consorzio di Agrigento, che ha accertato e riscosso l'importo complessivo di € 64.385.582,42 integralmente a valere sulle entrate correnti (codice Siope 2102, entrate da "Altri trasferimenti correnti dello Stato"), nonostante una parte di esso - € 317.273,87 – fosse espressamente qualificata quale assegnazione in conto capitale.

Analoga contabilizzazione si riscontra nel libero Consorzio di Caltanissetta, assegnatario dell'importo di € 45.446.337,48²⁷, una parte del quale - € 949.845,89 - afferente alla gestione in conto capitale.

3.2.4 In aggiunta agli importi erogati per effetto della predetta Intesa, sempre nel 2016 risulta riscosso il contributo a sostegno dell'equilibrio di parte corrente degli enti di area vasta, previsto dall'art. 8, comma 13-ter, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78²⁸ per la sola annualità 2015.

²⁵ Tali importi risulterebbero contabilizzati per € 102.572.225,28 a titolo di "Contributo dello stato per finanziamento bilancio" e per € 8.160.655,81 a titolo di "Contributi statali sulle spese di gestione delle ex comunità montane".

²⁶ In particolare, i predetti importi risulterebbero contabilizzati nel seguente modo: € 22.805.379,76 quali "Trasferimenti correnti da parte del Ministero dell'Interno" ed € 1.862.175,57 quali "Trasferimenti correnti da parte del Ministero dell'Interno per le spese correnti fella soppressa Comunità Montana – zona M - Erice".

²⁷ L'importo di euro 44.244.388,17 risulta contabilizzato per €931.979,49 in competenza 2016 e per € 43.312.408,68 quale re iscrizione 2016.

²⁸ Tale norma prevede, tra l'altro, che il Ministero dell'interno, con proprio decreto, distribuisca entro il 30 settembre 2015 il contributo complessivo di 30 milioni di euro alle sole province che nel 2015 utilizzano integralmente la quota libera dell'avanzo di amministrazione e che hanno massimizzato tutte le aliquote. Il contributo è distribuito in misura proporzionale alle risorse necessarie a ciascuna provincia per conseguire nel 2015 l'equilibrio di parte corrente. A tal fine le province comunicano al Ministero dell'interno, entro il 10 settembre 2015, l'importo delle risorse di cui necessitano per conseguire l'equilibrio di parte corrente, considerando l'integrale utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione e la massimizzazione di tutte le aliquote.

Dell'assegnazione complessiva, pari ad € 2.055.858,62 nell'ambito del *plafond* complessivo di 30 milioni di euro, hanno beneficiato la Città metropolitana di Messina e i liberi Consorzi di Enna, Ragusa e Siracusa che, come previsto dalla norma, avevano massimizzato tutte le aliquote²⁹ ed utilizzato integralmente la quota libera dell'avanzo di amministrazione.

La dinamica delle riscossioni (talora a valere su residui attivi d'importo superiore per effetto di accordi transattivi), sebbene influenzata dall'introito straordinario dei trasferimenti erariali, ha comunque sostenuto, nell'ultimo biennio, la deficitaria situazione di cassa degli enti interessati.

Da ultimo, l'art. 23 del d.l. n. 50/2017 consolida, a decorrere dal 2017, i valori finanziari dei trasferimenti erariali a valere sui contributi ordinario, consolidato e perequativo, riguardanti gli enti subentrati alle province della Regione siciliana, nella misura determinata per l'anno 2016.

Tale ammontare, dunque, rende permanenti gli effetti dei tagli previsti dall'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95/2012, a fronte dei quali gli enti di area vasta siciliani non hanno beneficiato di misure perequative.

3.3 Trasferimenti regionali

3.3.1 Quadro normativo di riferimento

A fronte del progressivo assottigliamento delle risorse ordinariamente trasferite dallo Stato, i trasferimenti regionali, soprattutto negli esercizi più recenti, hanno acquisito un'importanza centrale ai fini del finanziamento dell'attività istituzionale e, da ultimo, della continuità nell'erogazione dei servizi e del pagamento degli emolumenti del personale.

Il sistema delle assegnazioni è stato interessato da un'importante riforma di settore, che ha visto la definitiva soppressione del Fondo autonomie locali.

In sua vece, l'art. 9 della l.r. n. 9/2015 ha stanziato, per il triennio 2015/2017, il contributo di parte corrente per le ex Province regionali pari, complessivamente, a 19,15 milioni di euro annui.

Ad essi si aggiunge, per il 2015 (art. 10), un ulteriore finanziamento di 30 milioni di euro per interventi straordinari sulla viabilità secondaria, una parte dei quali (10 milioni di euro) utilizzabili,

²⁹ In sede di controdeduzioni, il libero Consorzio di Siracusa ha riferito degli aumenti ai massimi livelli delle aliquote dell'RC auto e dell'Imposta Provinciale di Trascrizione, che, pur essendo stati deliberati da questa Amministrazione per ben due volte in diversi esercizi finanziari, non hanno mai avuto concreta attuazione in seguito al blocco delle aliquote dei tributi locali, disposto dalle Leggi di stabilità per gli anni 2015 e 2016. Tale situazione, soggiunge l'ente, ha comportato una notevole riduzione del gettito massimo potenziale dei rispettivi tributi.



secondo quanto disposto dal comma 1 bis, per la copertura delle rate dei mutui accesi per spese di investimento.

Per l'anno 2016, l'art. 26 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 ha previsto la destinazione di 1,15 milioni di euro per i servizi socio-assistenziali essenziali.

Il fondo per investimenti dei liberi Consorzi comunali è stato determinato in 9 milioni di euro. I relativi criteri di riparto, determinati con delibera della Giunta regionale, ne prevedono, anche in questo caso, *“la prioritaria destinazione al pagamento delle quote capitale delle rate di ammortamento dei mutui accesi per il finanziamento di spese di investimento dei liberi Consorzi con accertate difficoltà finanziarie che abbiano realizzato e dimostrato misure di contenimento della spesa”*.

Sugli effetti distorsivi di tale previsione, derogatoria rispetto alle disposizioni del Tuel, questa Corte ha reiteratamente segnalato il rischio di ulteriore espansione della spesa corrente e del suo grado di rigidità, con conseguente compromissione, in chiave prospettica, degli equilibri di bilancio³⁰.

Tali considerazioni sono *a fortiori* estensibili ai successivi commi 4 e 5, i quali, dopo aver disposto, sempre per l'esercizio 2016, la destinazione di 30 milioni di euro ai liberi Consorzi comunali per la realizzazione di investimenti a valere sui fondi del Piano di Azione e Coesione (PAC) 2014-2020 (Del. CIPE n. 10/2015), prevedono, *“in considerazione della situazione eccezionale di criticità finanziaria del sistema degli enti locali”*, la possibilità che tali finanziamenti – in conto capitale- possano essere destinati al pagamento delle quote capitale delle rate di ammortamento dei mutui accesi per il finanziamento di spese di investimento, come detto ordinariamente finanziate con entrate correnti.

Tali risorse, tuttavia, potranno essere rese disponibili nel bilancio regionale solo a seguito della approvazione da parte del CIPE del *Piano di Azione e Coesione*³¹.

Per quanto concerne i trasferimenti correnti, l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica ha riferito in dettaglio sulla destinazione dei fondi per il finanziamento delle funzioni degli Enti di area vasta, pari, complessivamente a **28,15 milioni di euro**, cui si è aggiunta l'assegnazione straordinaria di **23,9 milioni di euro** in favore delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali, finalizzata a sostenere le funzioni essenziali e garantire il pagamento degli emolumenti al personale degli enti.

³⁰ Cfr., da ultimo, Sezione di controllo, indagine sulla finanza locale 2014-15, delibera n. 131/2016, cit.

³¹ A riguardo, l'Assessorato riferisce che la Giunta regionale, con deliberazione n. 107 del 6 marzo 2017, ha approvato il documento relativo al “Piano di Azione e Coesione (Programma Operativo Complementare) 2014/2020 - versione marzo 2017”, a seguito del parere espresso dall'Assemblea Regionale Siciliana il 2 febbraio 2017 e delle richieste di modifica del Dipartimento Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nelle more dell'approvazione ministeriale, tali risorse sono state pre-allocate secondo meccanismi di programmazione concertata previsti dalla *Conferenza Regione-Autonomie Locali* del 29 novembre 2016.

Tali risorse, al di là del contributo di 350 mila euro per i lavoratori precari del libero Consorzio comunale di Enna, in base ai criteri previsti dal successivo comma 2, sono state ripartite tra i liberi Consorzi di Enna, Ragusa e Siracusa, in funzione dei rispettivi squilibri di bilancio relativi dell'esercizio finanziario 2016, tenendo anche conto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 756, lettera b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 concernenti l'utilizzo dell'avanzo libero e destinato per gli enti in grave difficoltà finanziaria.

Ai predetti importi si somma l'ulteriore riparto di **5 milioni di euro**, disposto dall'Assessorato regionale della famiglia delle politiche sociali e del lavoro, per il finanziamento delle funzioni di assistenza scolastica degli alunni disabili (art 6, comma 3, della l.r. 24 del 5 dicembre 2016), *medio tempore* attratte nell'ambito delle funzioni regionali e, al contempo, delegate agli enti di area vasta. Per le medesime finalità, nell'esercizio 2017 è stato previsto uno stanziamento di **19,15 milioni di euro**, con contestuale riduzione dell'autorizzazione di spesa dei trasferimenti non finalizzati di cui all'art.9 della l. r. 9/2015, a carico dell'Assessorato regionale delle autonomie locali.

Da ultimo, l'art. 2, comma 1, della l.r. n. 8/2017, al fine di garantire il funzionamento dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, ha autorizzato, in tale annualità, un contributo di parte corrente pari a **91,05 milioni di euro**.

Le predette risorse, da ripartire secondo criteri definiti con decreto Assessoriale, previo parere della conferenza Regione-Autonomie Locali, sono prioritariamente finalizzate dal legislatore al *"pagamento degli stipendi al personale"*. La formalizzazione di tali criteri, prevista entro il 31 maggio 2017, non è ancora avvenuta.

Nelle more del riparto, è prevista per l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica la possibilità di autorizzare l'erogazione di un acconto - fino al 30 per cento del corrispondente trasferimento dell'anno precedente - su richiesta motivata dei liberi Consorzi, al fine di fronteggiare eventuali situazioni emergenziali.

La consistenza dell'importo previsto nel 2017, che si riduce sensibilmente nel biennio 2018-2019 (47 milioni di euro), è imputabile alla volontà della Regione di sterilizzare l'onere del contributo alla finanza pubblica 2017 a carico degli enti di area vasta siciliani (circa **70 milioni di euro** ex art. 1, comma 418, della l. 190/2014), peraltro non beneficiari del contributo statale a valere sul fondo per il finanziamento di interventi in favore di enti territoriali, ex art. 1, comma 438, della l. 232/2016 e relativo DPCM del 10 marzo 2017³².

³² Nella Conferenza unificata del 23 febbraio 2017 è stato espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, attuativo dell'articolo 1, comma 439, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.



Le ex province regionali non concorrono, inoltre, al riparto delle risorse di cui al d.l. 50/2017, art 20, commi 1 (110 mln per le province per l'esercizio delle funzioni fondamentali ex art.1 l. 56/2014) e comma 2 (100 mln manutenzione straordinaria della rete viaria di competenza provinciale), nonché alla distribuzione delle risorse previste dall'art. 1 comma 754, della legge 208/2015 (220 mln province e 250 mln città metropolitane), finalizzate al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica.

3.3.2 Dettaglio dei trasferimenti regionali erogati nelle annualità 2014/2016

Nell'anno 2016, per il finanziamento delle funzioni degli enti di area vasta, la Regione ha stanziato l'importo di 28,15 milioni di euro.

A seguito della modifica introdotta con il comma 1 dell'art. 5 della legge regionale 29 settembre 2016, n. 20, l'autorizzazione di spesa per l'anno 2016 – inizialmente determinata ai sensi dell'art. 9 della l.r. n. 9/2015 e s.m.i., in 19,15 milioni di euro – è stata incrementata di ulteriori 9 milioni di euro, con corrispondente azzeramento dei trasferimenti regionali previsti dal comma 2 dell'articolo 26 della legge regionale n. 3/2016 in favore dei medesimi enti, da destinare agli investimenti.

Nell'ambito della predetta autorizzazione di spesa, inoltre, il legislatore ha previsto alcune specifiche destinazioni; in particolare:

- a) con il comma 1 dell'art. 9 della l. r. n. 9/2015, è stata destinata la somma di 1,65 milioni di euro alla copertura degli oneri del personale di cui alla legge regionale del 5 agosto 1982, n. 93 e s.m.i. (c.d. "personale doposcuolista"), a valere sulla quota spettante alla Città metropolitana di Catania. In merito, si precisa che il comma 17 dell'art. 7 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3 ha previsto la possibilità che i comuni interessati potessero inquadrare il predetto personale, con finanziamento dei relativi oneri per gli anni 2016 e 2017 a valere sulla richiamata riserva. Tuttavia, a seguito dell'inattività delle amministrazioni comunali, anche nell'anno 2016 la riserva di che trattasi è stata riconosciuta per intero alla Città metropolitana di Catania, secondo quanto previsto dal citato art. 9, comma 1, della l.r. n. 9/2015;
- b) con il comma 1 dell'art. 26 della l.r. n.3/2016 è stata disposta la destinazione dell'importo di 1,15 milioni di euro ai servizi socio-assistenziali essenziali;
- c) con l'art. 16 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8 è stata prevista la destinazione dei trasferimenti di cui al richiamato comma 1 dell'art. 9 della l. r. n. 9/2015 anche al mantenimento della quota di partecipazione nei Consorzi universitari e negli istituti superiori di studi musicali;

d) con il comma 3 dell'art. 5 della legge regionale 29 settembre 2016, n. 20 è stata disposta la destinazione dell'importo di 1,5 milioni di euro alla spese di trasporto e di assistenza degli alunni ed alunne diversamente abili.

Solo a seguito della legge regionale n. 3/2016 e dell'Accordo con lo Stato del 20 giugno 2016, si è potuto procedere al riparto ed alla successiva assegnazione delle risorse, mediante l'adozione dei seguenti provvedimenti:

- ✓ D.A. n. 202 del 22 settembre 2016, con cui si è provveduto al riparto delle assegnazioni regionali per il funzionamento degli Enti di area vasta sia "in termini programmatici", sia con riferimento alle risorse che risultavano disponibili;
- ✓ D.A. n. 254 del 4 novembre 2016, con cui è stata ripartita la riserva per i "servizi socio-assistenziali essenziali";
- ✓ D.A. n. 351 del 28 dicembre 2016, con cui è stato disposto il riparto delle risorse destinate alla spesa per "il trasporto e l'assistenza degli alunni ed alunne diversamente abili".

Le somme di cui ai citati provvedimenti di riparto – al netto dell'assegnazione già effettuata con il D.D.G. n. 162 del 3 agosto 2016 a titolo di acconto – sono state assegnate, impegnate e liquidate in favore dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane con i seguenti provvedimenti dirigenziali: D.D.G. n. 210 del 30 settembre 2016, D.D.G. n. 259 dell'8 novembre 2016 e D.D.G. n. 355 del 29 dicembre 2016.

Al riparto delle ulteriori risorse (23,9 milioni di euro) stanziare con l'art. 7, comma 1, della l.r. n. 24/2016 a titolo di assegnazione straordinaria di euro finalizzata al sostegno di funzioni essenziali e al pagamento degli emolumenti del personale degli enti, si è proceduto con il D.A. n. 329 del 14 dicembre 2016.

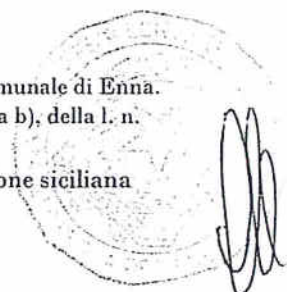
Con tale provvedimento, tenuto anche conto delle riserve *ex lege*³³, è stato ripartito il predetto importo tra i liberi Consorzi di Enna, Ragusa e soprattutto Siracusa, in funzione dei rispettivi squilibri di bilancio 2016 e dell'esaurimento dell'avanzo di amministrazione³⁴.

Le relative somme sono state assegnate, impegnate e liquidate in favore degli enti beneficiari con D.D.G. n. 332 del 15 dicembre 2016.

Da ultimo, con il DRS n. 299 del 5 dicembre 2016 è stato impegnato e liquidato l'importo di 1 milione di euro in favore del libero Consorzio di Trapani, a titolo di contributo straordinario per l'incremento

³³ L'art. 7 in questione prevedeva una riserva di 350.000 euro in favore dei lavoratori precari del libero Consorzio comunale di Enna.

³⁴ A livello nazionale, in merito alla possibilità di utilizzo dell'avanzo, era già intervenuto l'art. 1, comma 756, lettera b), della l. n. 208/2015.



dei flussi turistici dell'aeroporto di Birgi, come previsto dall'art. 18, comma 4, della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8.

Le tabelle seguenti, elaborate sulla base dei dati forniti in sede istruttoria dall'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, forniscono in dettaglio le erogazioni per singolo ente, nel periodo 2015/16, in relazione alle diverse normative regionali di riferimento.

Tabella 3 – Enti di area vasta Sicilia – Erogazioni regionali per ente – Anno 2015

ASSEGNAZIONI IN FAVORE DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI E DELLE CITTÀ METROPOLITANE				
ANNO 2015				
DESTINATARI	NORMATIVA	PROVVEDIMENTO	ASSEGNAZIONE	OGGETTO
AGRIGENTO	- art. 9 L.r. n. 9/2015: - art. 10 L.r. n.9/2015 e smi	DD.DD.GG.nn.383, 384 e 385 del 31/12/2015	€ 4.788.958,33	Assegnazioni di parte corrente, per la copertura della quota capitale delle rate dei mutui accesi per spese di investimento e per programma di interventi di viabilità secondaria
CATANNUSSIPA			€ 4.101.032,98	
CATANIA			€ 8.614.060,14	
ENNA			€ 6.238.403,93	
MESSINA			€ 4.770.455,63	
PALERMO			€ 8.318.415,71	
RAGUSA			€ 3.828.847,41	
SIRACUSA			€ 4.197.128,07	
TRAPANI			€ 4.292.697,80	
		Totale (*)	€ 49.150.000,00	
(*) di cui 20 milioni di euro ex art 10 c. 1 LR 9/2015 destinato al programma di viabilità straordinario di interventi sulle infrastrutture stradali di viabilità secondaria				

DESTINATARI	NORMATIVA	PROVVEDIMENTO	ASSEGNAZIONE	OGGETTO
AGRIGENTO	- art. 4, co 10, D.L. n. 16/2012, (convertito con modificazioni dalla L. n. 44/2012).	D.D.G.n. 77 del 26.3.2015	€ 3.811.103,80	Reintegro dei minori introiti derivanti dall'abrogazione dell'addizionale comunale e provinciale sull'accisa energia elettrica
CATANNUSSIPA			€ 2.288.115,89	
CATANIA			€ 10.995.966,70	
ENNA			€ 1.376.294,43	
MESSINA			€ 7.131.785,55	
PALERMO			€ 11.841.874,01	
RAGUSA			€ 4.204.481,19	
SIRACUSA			€ 4.512.124,18	
TRAPANI			€ 3.912.866,23	
		Totale	€ 50.074.611,98	

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

Tabella 4 – Enti di area vasta Sicilia – Erogazioni regionali per ente – Anno 2016

ASSEGNAZIONI IN FAVORE DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI E DELLE CITTA' METROPOLITANE				
ANNO 2016				
DESTINATARI	NORMATIVA	PROVVEDIMENTO	ASSEGNAZIONE	OGGETTO
AGRIGENTO	- art. 9 L.r. 9/2015; - art. 26, co 1, L.r. n. 3/2016; - art. 5, co 1 e 3, L.r. n. 20/2016.	D.D.G. n.162 del 3.3.2016;	€ 3.054.678,57	Assegnazioni di parte corrente (comprese riserve)
CALTANISSETTA			€ 3.179.308,69	
CATANIA		D.D.G. n.210 del 30.9.2016;	€ 3.299.102,05	
ENNA			€ 5.097.335,01	
MESSINA		D.D.G. n.259 del 9.11.2016;	€ 2.158.308,62	
PALESMO			€ 3.882.492,70	
RACUSA		D.D.G.n. 355 del 29.12.2016.	€ 2.998.324,61	
SIRACUSA			€ 1.908.097,29	
TRAPANI			€ 2.571.852,46	
		Totale	€ 28.150.000,00	

DESTINATARI	NORMATIVA	PROVVEDIMENTO	ASSEGNAZIONE	OGGETTO
AGRIGENTO	- art. 4, co 10, D.L. n. 16/2012, (convertito con modificazioni dalla L. n. 44/2012).	D.D.G. n. 24 del 1.4.2016	€ 3.811.103,80	Reintegro dei minori introiti derivanti dall'abrogazione dell'addizionale comunale e provinciale sull'accisa energia elettrica
CALTANISSETTA			€ 2.288.115,89	
CATANIA			€ 10.995.966,70	
ENNA			€ 1.376.294,43	
MESSINA			€ 7.131.785,55	
PALESMO			€ 11.841.874,01	
RACUSA			€ 4.204.481,19	
SIRACUSA			€ 4.512.124,18	
TRAPANI			€ 3.912.866,23	
		Totale	€ 50.074.611,93	

DESTINATARI	NORMATIVA	PROVVEDIMENTO	ASSEGNAZIONE	OGGETTO
ENNA	- art. 7, co 1, L.r. n. 24/2016 (D.A. n. 329 del 14.12.2016); - art. 18, co 4, L.r. n. 9/2016.	D.D.G. n. 332 del 15.12.2016;	€ 3.500.000,00	Assegnazione straordinaria e Contributo straordinario per aeroporto di Birgi
RACUSA		D.D.G. n. 299 del 5.12.2016.	€ 5.000.000,00	
SIRACUSA			€ 15.400.000,00	
TRAPANI			€ 1.000.000,00	
		Totale	€ 24.900.000,00	

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

Ai fini del finanziamento delle funzioni in materia di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, in attuazione dell'art. 6 della l.r. 24 del 5 dicembre 2016, è stata autorizzata per il solo 2016 la spesa di 5 milioni di euro, impegnata e ripartita con D.D.G. n 3741 del 20/12/2016 e successivamente rimodulata fra gli enti ad opera del D.D.G. 228 del 13/02/2017³⁵.

³⁵ Per l'esercizio 2015, gli enti in questione sono stati beneficiari, per un importo pressoché analogo, del contributo statale di cui all'art 8 comma 13-quater del D.L. 78/2015, ripartito con DPCM del 29/12/2015.



Tabella 5 – Enti di area vasta Sicilia – Trasferimento per l'espletamento delle funzioni delegate in materia di assistenza agli alunni disabili

ASSEGNAZIONI IN FAVORE DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI E DELLE CITTÀ METROPOLITANE ASSESSORATO ALLA FAMIGLIA				
AGRIGENTO	-Art 6 comma 3 L.r. 24/2016	D.D.G. n. 3741 del 20.12.2016 e D.D.G. 228 del 13/02/2017	€ 433.167,76	Funzioni di assistenza alunni disabili delegati alle città metropolitane e ai liberi consorzi comunali
CALTANISSETTA			€ 315.516,13	
CATANIA			€ 1.496.832,75	
ENNA				
MESSINA			€ 262.861,89	
PALESTRO			€ 1.632.376,06	
TAORMINA			€ 294.155,73	
TRACONA			€ 156.487,06	
TRAPANI			€ 407.602,62	
Totale			€ 5.000.000,00	

Fonte: Assessorato regionale della famiglia, delle politiche Sociali e del Lavoro

Un altro rilevante ambito di contribuzione regionale ha riguardato la compartecipazione agli oneri del personale.

A questo riguardo, sei enti di area vasta hanno beneficiato, nel 2016, del contributo regionale per i lavoratori precari ex art. 30, comma 6, della legge regionale n. 5/2014 per un importo complessivo pari 4,97 milioni di euro.

In attuazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13/2016, è stata ripartita tra i predetti enti la somma di 400 mila euro per ridurre gli oneri contrattuali a loro carico, mentre, in applicazione dell'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 24/2016 è stato assegnato al libero Consorzio comunale di Enna un ulteriore contributo di 350 mila euro.

La tabella seguente ne illustra in dettaglio il riparto tra le amministrazioni beneficiarie.

Tabella 6 – Enti di area vasta Sicilia – Spesa personale precario 2016 e assegnazioni regionali

Spese 2016 lavoratori "precari" delle ex Province (costo in euro) e contributo ex LR 5/2014 art 30 comma 6				
ENTE LOCALE	Lavoratori precari	Costo annuo	Assegnazioni regionali 2016	Costo a carico dell'ente
AGRIGENTO	131	€ 1.804.707	€ 1.128.021	€ 736.686
CALTANISSETTA	2	€ 46.522	€ 20.773	€ 25.749
CATANIA	37	€ 1.087.623	€ 611.353	€ 476.270
ENNA	104	€ 1.778.870	€ 1.320.344	€ 458.526
MESSINA	96	€ 1.783.704	€ 711.380	€ 1.072.324
TRAPANI	187	€ 2.633.387	€ 1.935.051	€ 718.336
Totale	557	€ 9.214.813	€ 5.727.123	€ 3.487.690

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

Per l'anno 2017 è stato confermato, ai sensi dell'art. 3, comma 10, lettera b) della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, l'intervento del Fondo straordinario ex art. 30, comma 7, della legge regionale n. 5/2014 mentre, per coprire integralmente la quota degli oneri contrattuali che erano a carico degli enti di area vasta, la norma autorizza per il 2017 e 2018, a carico del bilancio regionale, la spesa annua di 6,51 milioni di euro.

Da ultimo, la Città metropolitana di Catania ha riferito che il TAR Sicilia, sez. I, con ordinanza del 4/5/2017, ha sospeso l'efficacia del DDG n. 107 del 25/1/2017 relativo alle somme trasferite per i servizi sociali.

Ai fini di una visione d'insieme sui vari ambiti d'intervento da parte della Regione, le tabelle seguenti (tabelle 7 e 8) riassumono le varie tipologie di trasferimenti nel biennio 2015-16, distinte per ente beneficiario e normativa di riferimento.

Tabella 7 – Enti di area vasta Sicilia – Erogazioni regionali per ente – Anno 2015

ASSEGNAZIONI IN FAVORE DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI E DELLE CITTA' METROPOLITANE						
Enti area vasta	Assegnazione Corrente art 9 LR 5/2015	Assegnazione art 10 c.1 Lr. 9/2015 Copertura quote capitale mutui	Assegnazione art 10 c.1 Lr. 9/2015 investimenti viabilità	Reintegro Minori Introiti Abrogazione addizionale comunale energia elettrica Art 4 c. 10 D.L. 16/2012	Contributo ex LR 5/2014 art 30 comma 6	TOTALE
	D.D.C. 333 del 31/12/2015	D.D.C. 334 del 31/12/2015	D.D.C. 335 del 31/12/2015	D.D.C. n. 77 del 25/03/2015	D.D.C. 224 del 15/11/2015 e DDG 227 del 16/11/2015	
AGROPOLI	€ 2.251.738,03	€ 514.123,29	€ 2.023.097,01	€ 3.811.103,80	€ 1.293.237,29	€ 9.893.299,42
CATANZARO	€ 2.276.028,32	€ 353.406,31	€ 1.471.598,35	€ 2.288.115,89	€ 36.421,15	€ 6.425.570,02
CATANZARO	€ 1.954.934,81	€ 3.310.069,65	€ 3.349.055,68	€ 10.995.966,70	€ 690.470,01	€ 20.300.496,85
ENNA	€ 4.373.967,51	€ 440.197,13	€ 1.424.239,29	€ 1.376.294,43	€ 1.118.322,71	€ 8.733.021,07
MESSINA	€ 972.332,28	€ 829.215,41	€ 2.968.907,94	€ 7.131.785,55	€ 741.315,62	€ 12.643.556,80
PALESTRA	€ 2.380.420,09	€ 1.988.306,68	€ 3.949.688,94	€ 11.841.874,01		€ 20.160.289,72
RAVENNA	€ 2.215.536,80	€ 440.749,62	€ 1.172.560,99	€ 4.204.481,19		€ 8.033.328,60
SIRACUSA	€ 1.094.133,44	€ 1.279.090,74	€ 1.823.903,89	€ 4.512.124,18		€ 8.709.252,25
TRAPANI	€ 1.630.908,72	€ 844.841,17	€ 1.816.947,91	€ 3.912.866,23	€ 2.590.486,79	€ 10.796.050,82
Totale	€ 19.150.000,00	€ 10.000.000,00	€ 20.000.000,00	€ 50.074.611,98	€ 6.470.253,57	€ 105.694.865,55

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

Tabella 8 – Enti di area vasta Sicilia – Erogazioni regionali per ente – Anno 2016

ASSEGNAZIONI IN FAVORE DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI E DELLE CITTA' METROPOLITANE						
Enti area vasta	Assegnazione Corrente art 9 LR 5/2015 art 26 c. Lr. 3/2016 art 5, c.1 e 3 Lr. 20/2016	Assegnazioni straordinarie e contributo straordinario per atterramento Birgi art 7 c.1 Lr. N. 24/2016 art.15 c. 4 Lr. 2/2016	Reintegro Minori Introiti Abrogazione addizionale comunale energia elettrica Art 4 c. 10 D.L. 16/2012	Assistenza Alunni Disabili art 6 c. 3 LR 24/2016	Contributo ex LR 5/2014 art 30 comma 7 - Ex LR 13/2016 art.2- Lr. 24/2016 art.7	TOTALE
	D.D.D.C. n.162 del 12/2/2016 n. 210 del 24/9/2016 n. 239 del 2/11/2016-333 del 29/12/2016	D.D.C. n.332 del 15/12/2016; D.D.C. n. 299 del 5/12/2016	DDG n. 24 del 1/4/2016	DDG 3741 del 20/12/2016 e DDG 228 del 13/02/2017		
AGROPOLI	€ 3.054.678,57		€ 3.811.103,80	€ 433.167,76	€ 1.128.021,11	€ 8.426.971,24
CATANZARO	€ 3.179.808,69		€ 2.288.115,89	€ 315.516,13	€ 20.773,19	€ 5.804.213,90
CATANZARO	€ 3.299.102,05		€ 10.995.966,70	€ 1.496.832,75	€ 611.353,35	€ 16.403.254,85
ENNA	€ 5.097.335,01	€ 3.500.000,00	€ 1.376.294,43		€ 1.320.544,24	€ 11.294.173,68
MESSINA	€ 2.158.308,62		€ 7.131.785,55	€ 262.861,89	€ 711.380,24	€ 10.264.336,30
PALESTRA	€ 3.882.492,70		€ 11.841.874,01	€ 1.633.376,06		€ 17.357.742,77
RAVENNA	€ 2.998.324,61	€ 5.000.000,00	€ 4.204.481,19	€ 294.155,73		€ 12.496.961,53
SIRACUSA	€ 1.908.097,29	€ 15.400.000,00	€ 4.512.124,18	€ 156.487,06		€ 21.976.708,53
TRAPANI	€ 2.571.852,46	€ 1.000.000,00	€ 3.912.866,23	€ 407.602,62	€ 1.935.051,08	€ 9.827.372,39
Totale	€ 28.150.000,00	€ 24.900.000,00	€ 50.074.611,98	€ 5.000.000,00	€ 5.727.123,21	€ 113.851.735,19

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica



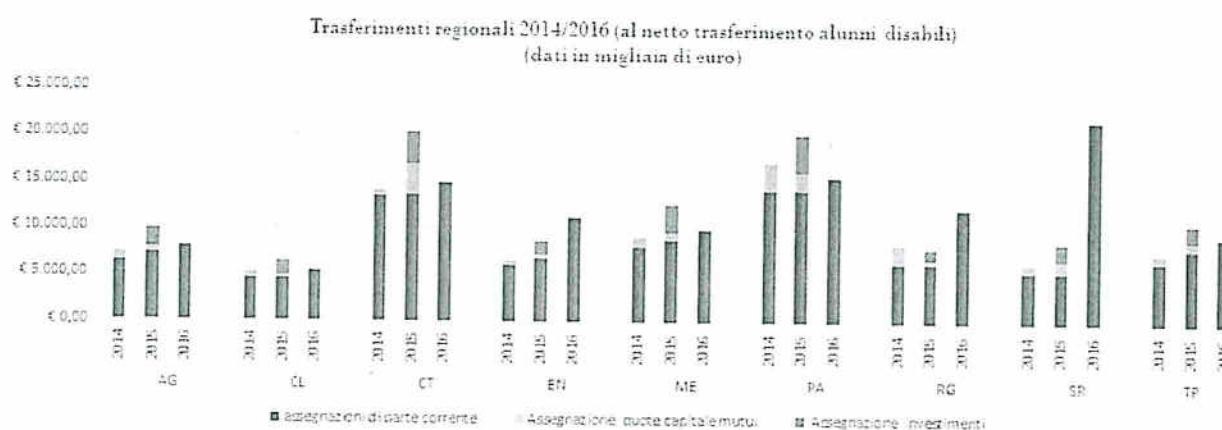
Appare evidente il *trend* crescente di assegnazioni a copertura degli squilibri di parte corrente e per il finanziamento delle spese per gli alunni disabili, a discapito dei trasferimenti regionali finalizzati a spesa d'investimento, progressivamente azzerati.

Il grafico che segue raffigura l'andamento dei trasferimenti regionali e della loro composizione³⁶, distinguendo tra assegnazioni di parte corrente (colore rosso), assegnazioni per investimenti (colore blu) e quelle per copertura di quota capitale mutui (colore verde).

Nell'istogramma in esame, appare evidente la progressiva predominanza delle assegnazioni correnti, con la scomparsa, nel 2016, di segmenti evidenziati in colore verde e blu.

Nel 2017, come riferito in precedenza, la legislazione conferma questa tendenza prevedendo, addirittura la prioritaria finalizzazione delle assegnazioni ai pagamenti stipendiali.

Grafico 5 - Enti di area vasta Sicilia confronto trasferimenti regionali 2014-2016



Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

3.3.3 La contabilizzazione dei trasferimenti regionali da parte degli enti beneficiari

Analogamente a quanto già osservato (par. 3.2.3) con riferimento alle assegnazioni statali, l'analisi su base Siope delle contabilizzazioni in entrata dei trasferimenti regionali mette in evidenza una scarsa coerenza delle stesse rispetto ai vincoli imposti dal legislatore regionale.

Questo fenomeno è stato riscontrato, in particolare, con riferimento alle quote di contributi in conto capitale parzialmente devolvibili per il pagamento di quote capitale di mutui (es., art 10, comma 1 bis, cit.) sebbene ordinariamente finanziate con entrate correnti, su cui questa Corte ha più volte richiamato l'attenzione.

Anomalie, in questo senso, sono state riscontrate, in particolare, nel libero Consorzio di Siracusa e nella Città metropolitana di Messina, che, nonostante l'ampia rete viaria di pertinenza (nella

³⁶ L'esercizio 2016 non contempla le assegnazioni per alunni disabili, in quanto compensative dell'analogo trasferimento statale del 2015.

provincia peloritana, 2650 km di strade provinciali), hanno contabilizzato integralmente tali risorse tra i trasferimenti correnti, senza impegnare alcun importo per la quota obbligatoriamente destinata a manutenzione straordinaria della viabilità³⁷.

Sia pur in parte - per l'importo di € 380.749,62 – analoga asimmetria contabile si rileva nel libero Consorzio di Ragusa³⁸.

Tali condotte possono aver influenzato anche la corretta composizione del risultato di amministrazione, la cui parte vincolata³⁹ non contempla i contributi in conto capitale per la viabilità assegnati alla fine dell'esercizio.

In particolare, nella Città metropolitana di Catania e nel libero Consorzio di Siracusa non risultano né quote vincolate né destinate ad investimenti, con possibili refluenze sulla corretta determinazione dell'avanzo disponibile⁴⁰.

3.3.4 L'andamento e i relativi indici

Volendo procedere ad un'analisi comparata delle riscossioni (conto competenza e residui) dei trasferimenti erariali e regionali nel quinquennio 2012-2016, appare evidente il *trend* incrementale di questi ultimi, nel tentativo di supplire alla forte riduzione delle risorse di provenienza statale, al netto delle assegnazioni straordinarie (cfr. par. 3.2), evidenziate nel grafico seguente con linea tratteggiata.

³⁷ Nelle controdeduzioni, acquisite al prot. n. 5615 del 7/6/2017, il libero Consorzio di Siracusa riferisce testualmente quanto segue:
"Il Decreto Assessoriale n. 329 del 14/12/2016, mediante il quale sono state assegnate risorse ai Liberi Consorzi in maniera straordinaria come previsto all'art. 7 della Legge regionale 05/12/16 n. 24, prevedeva espressamente che la somma di € 15.400.000,0 fosse "finalizzata a sostenere le funzioni essenziali ed a garantire il pagamento degli emolumenti al personale degli enti di area vasta", come, tra l'altro, richiamato anche nello schema di relazione di codesta Corte alla pag. 37.

Le risorse in argomento, dato che al mese di dicembre 2016, i dipendenti del Libero Consorzio non percepivano gli emolumenti da agosto (5 mensilità 13.ma) e, analogamente, lo stesso accadeva per il personale della società partecipata 100% Siracusa Risorse s.p.a., venivano impegnate e contabilizzate, per le ragioni esposte e per esigenze di ordine pubblico, tra i trasferimenti correnti."

³⁸ Il libero Consorzio di Ragusa riferisce quanto segue:

"Per quanto attiene il punto 3.3.3. circa la contabilizzazione tra le entrate correnti di € 380.749,62 si rappresenta che tali trasferimenti sono pervenuti contemporaneamente agli altri trasferimenti regionali assegnati con decreto emanato il 31/12/2015 e, quindi, ad esercizio chiuso. Tali trasferimenti risultano inferiori rispetto all'anno precedente di € 2.343.713,58 in quanto lo stanziamento iniziale previsto in base all'assegnazione dell'anno precedente era di € 5.000.000,00. Il trasferimento complessivo di spettanza di questo Ente è stato di € 3.828.847,41 e comprende l'assegnazione di parte corrente per i servizi e per la copertura, seppur in parte, delle rate della quota capitale dei mutui accesi per investimenti che riguardano soprattutto opere viarie; pertanto, la quota all'uopo assegnata è risultata insufficiente per la copertura dell'effettivo fabbisogno con la conseguenza che gran parte della somma assegnata di € 380.749,62 è stata utilizzata per la copertura della spesa occorrente per le quote capitale dei suddetti mutui, mentre € 60.000,00 sono stati allocati al titolo IV dell'entrata e al titolo II della spesa per manutenzione straordinaria di opere viarie. La contabilizzazione delle somme di € 1.172.560,99 assegnata con specifico provvedimento per opere di viabilità straordinaria è stata contabilizzata nel titolo IV dell'entrata e nel titolo II della spesa e riportata a consuntivo, nel risultato di amministrazione quale parte vincolata. Stante il rilievo formulato ed in conformità a quanto previsto dal D.Lgs 118/2011 e ss.mm.ii., verrà posta assoluta attenzione alla corretta imputazione delle somme che saranno assegnate con trasferimenti regionali".

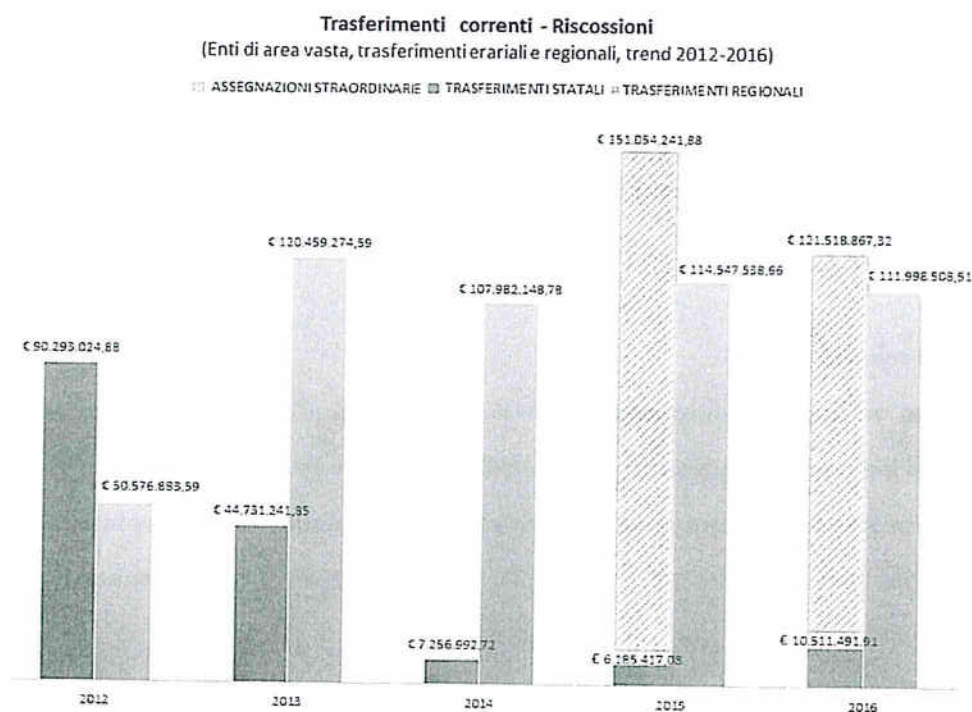
³⁹ Il libero Consorzio di Caltanissetta ha contabilizzato l'importo di € 1.471.598,35 integralmente nella quota destinata ad investimenti.

⁴⁰ Solo la Città metropolitana di Palermo, nell'esercizio 2016, risulta aver utilizzato l'avanzo per spese di investimento nella misura di 7,9 milioni di euro.



Nell'arco temporale preso a riferimento, le riscossioni dei trasferimenti regionali ascendono da 50,6 milioni di euro nel 2012 a 112 milioni circa nel 2016; per converso, nel medesimo periodo, i trasferimenti erariali netti decrescono da 90,3 a 10,5 milioni di euro nel 2016, con una punta minima, nel 2015, di 6,2 mln.

Grafico 6– Enti di area vasta Sicilia – Trasferimenti correnti – riscossioni



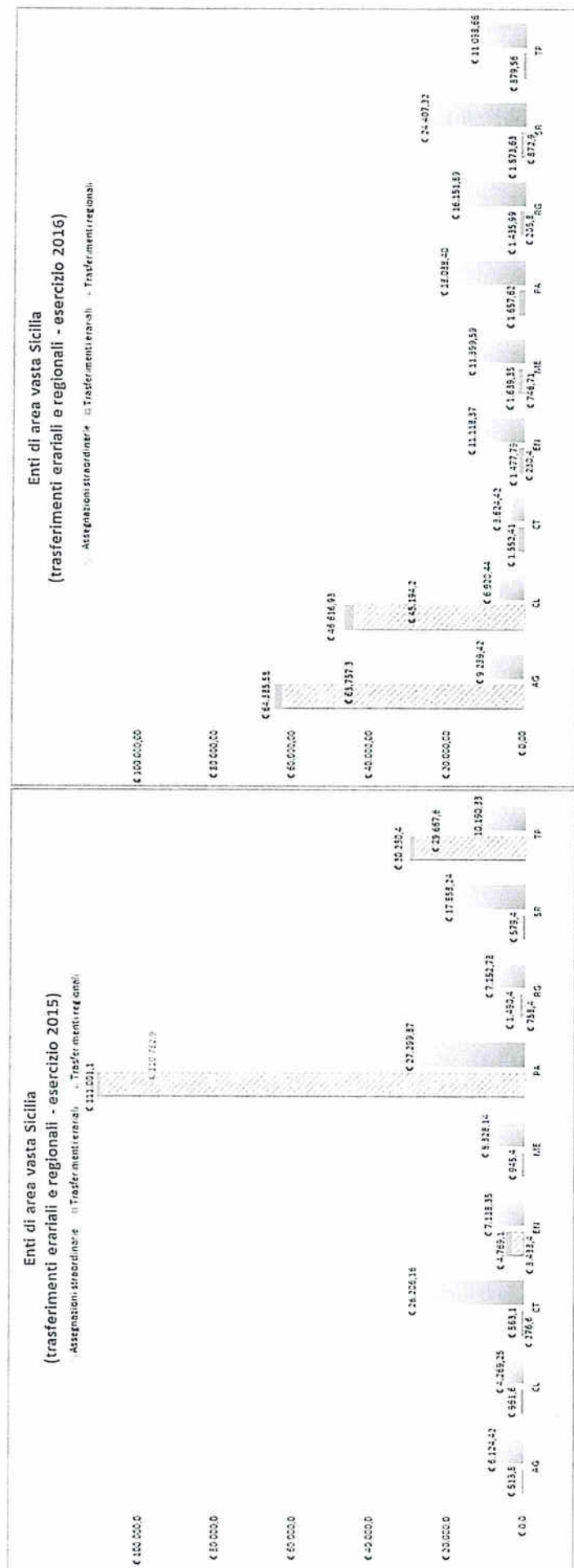
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

La predetta tendenza trova riscontro anche a livello disaggregato.

Il grafico seguente, che illustra l'andamento comparato dei trasferimenti nel biennio 2015-2016 riscossi da ciascun ente (anche a titolo di assegnazione pregressa), mette in evidenza la valenza compensativa delle assegnazioni regionali rispetto al contributo ordinario statale, pressochè scomparso e che in alcuni casi acquisisce segno negativo.

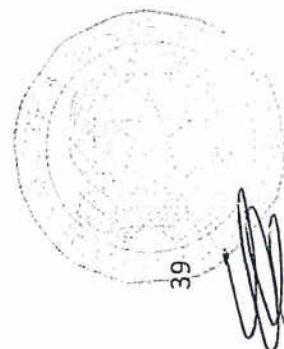
Nella seconda annualità, risulta evidente il diverso criterio di riparto seguito, alla luce anche delle assegnazioni straordinarie per complessivi 23,9 milioni di euro nei confronti degli enti in maggiore difficoltà finanziaria.

Grafico 7- Enti di area vasta Sicilia – Trasferimenti correnti per singoli enti – riscossioni
(dati in migliaia di euro)



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

Corte dei conti | Sezione di controllo per la Regione siciliana



Per effetto di quanto appena osservato e della forte flessione delle entrate correnti, il grado di dipendenza erariale si riduce drasticamente tra il 2012 e il 2015 dal 12,1 al 4,4 per cento, con punte massime nelle amministrazioni di Trapani (15,45%) ed Enna (9,06%)⁴¹.

Aumenta, per converso, il grado di dipendenza regionale, che passa dal 19,7 al 22,2 per cento, a fronte di una media nazionale del 56,5 per cento. Punte massime si registrano a Siracusa (42,9%) e ad Enna (40,3%)⁴².

A livello generalizzato, è sicuramente constatabile una diffusa flessione delle entrate derivate, che, in presenza di scarsi margini di manovrabilità di quelle proprie e ad invarianza di funzioni e servizi da garantire in regime transitorio, non riesce a coprire strutturalmente la spesa corrente, connotata da un elevato grado di rigidità strutturale.

Questi fattori, come più volte segnalato dalla Corte nelle relazioni sulla finanza locale, danno luogo a rilevanti squilibri di carattere strutturale.

In situazioni, quali quelle in esame, di accentuata crisi di liquidità, assume rilevante importanza la velocità di riscossione dei trasferimenti, e, *in primis*, di quelli di provenienza regionale.

Il grafico seguente (grafico 7) ne compara l'andamento con il corrispondente valore medio registrato a livello nazionale e nelle regioni a statuto speciale.

Almeno a livello aggregato, appare evidente il progressivo miglioramento dei valori riscontrati negli enti di area vasta dell'Isola, che passano, nel triennio 2013/15, dal 36 al 63,3 per cento, attestandosi in prossimità della media nazionale (68,4%), benché sensibilmente al di sotto di quella registrata nelle Regioni a statuto speciale (85% circa).

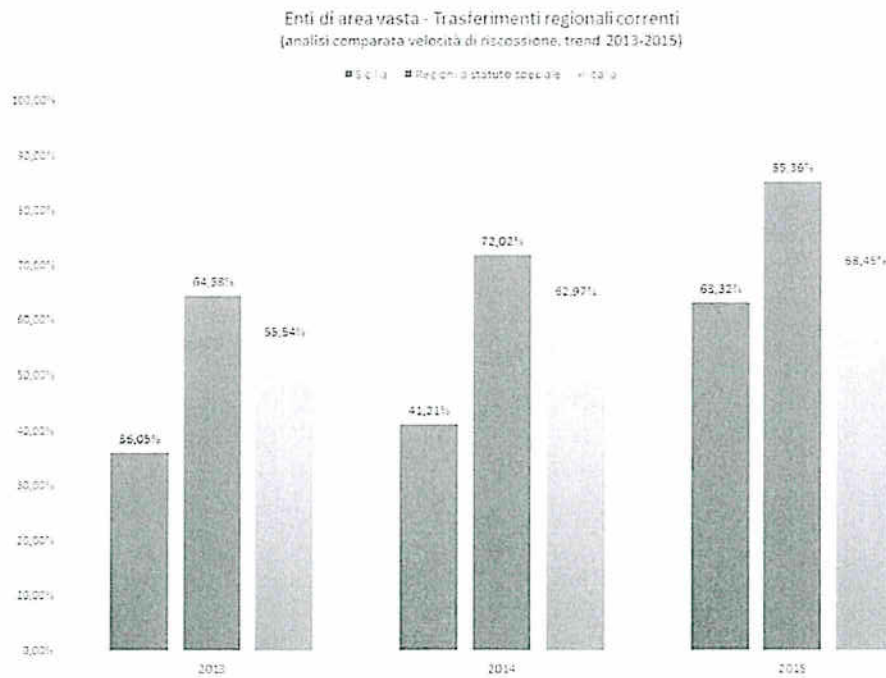
Tale sensibile incremento è imputabile in parte alle nuove modalità di contabilizzazione dei trasferimenti previste, in regime armonizzato, dall'art. 179, comma 2, lett. c bis, del Tuel e dal principio contabile applicato n. 3.6 e, in parte, alla natura emergenziale di alcuni interventi finanziari⁴³.

⁴¹ Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel.

⁴² Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel.

⁴³ Si pensi, ad esempio, al comma 3 dell'art. 9 della L.r. n. 9/2015, che prevede la possibilità per l'Assessorato regionale delle autonomie locali di erogare acconti, a valere sulle spettanze, su richiesta motivata dei liberi Consorzi comunali, al fine di fronteggiare eventuali situazioni emergenziali.

Grafico 8 – Enti di area vasta Sicilia - Velocità di riscossione dei trasferimenti regionali



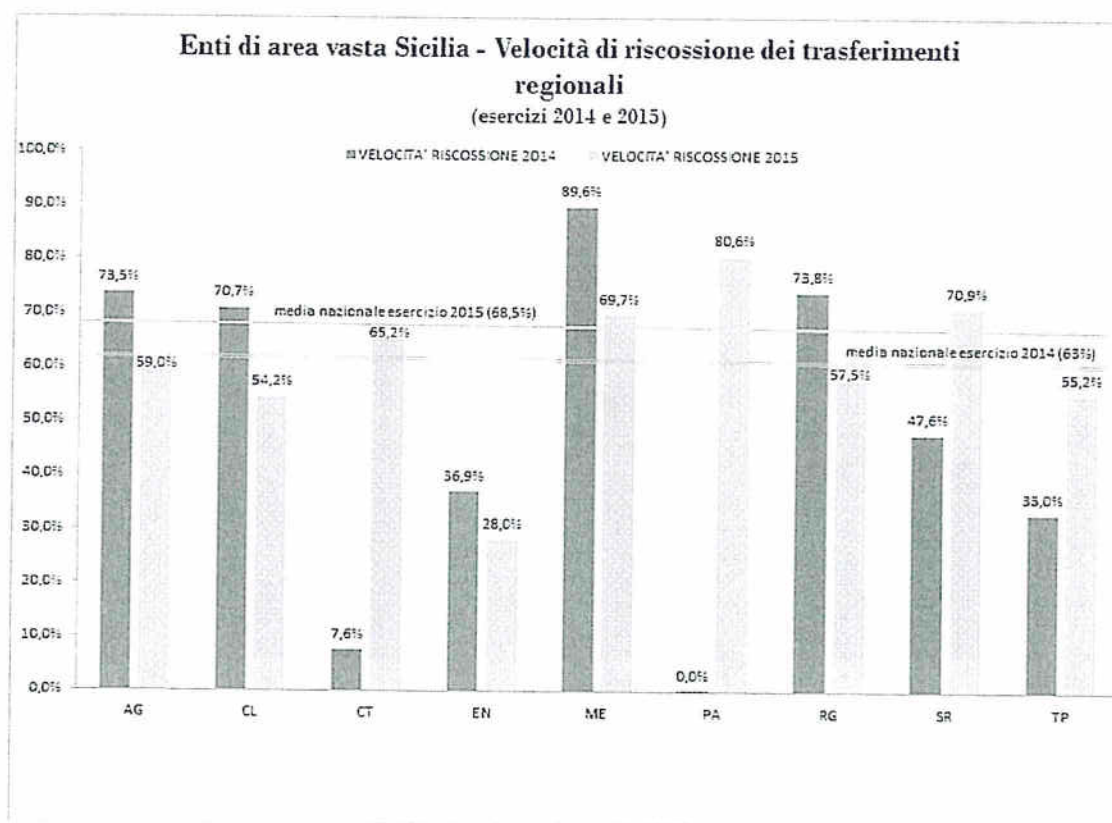
Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel.

Il fenomeno appena osservato trova, tuttavia, solo parziale riscontro nell'analisi disarticolata per singolo ente. Confermano l'andamento incrementale, infatti, solamente le Città metropolitane di Palermo e Catania, nonché i liberi Consorzi di Siracusa e Trapani.

Nei restanti enti, l'andamento decrementale potrebbe essere imputabile ad una possibile sovrastima degli accertamenti relativi ai trasferimenti 2014, nonché alle tempistiche di erogazione degli stessi da parte della Regione, talvolta concretamente avvenuta negli ultimi giorni dell'esercizio.



Grafico 9 – Enti di area vasta Sicilia - Velocità di riscossione dei trasferimenti regionali per singolo ente



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel.

3.4 Le entrate extra tributarie

Nei liberi Consorzi, le entrate extra tributarie sono composte principalmente da proventi diversi (62% circa) in cui confluiscono canoni, rimborsi ed entrate residuali, da proventi dei beni (54% circa) e da servizi pubblici (12%)⁴⁴.

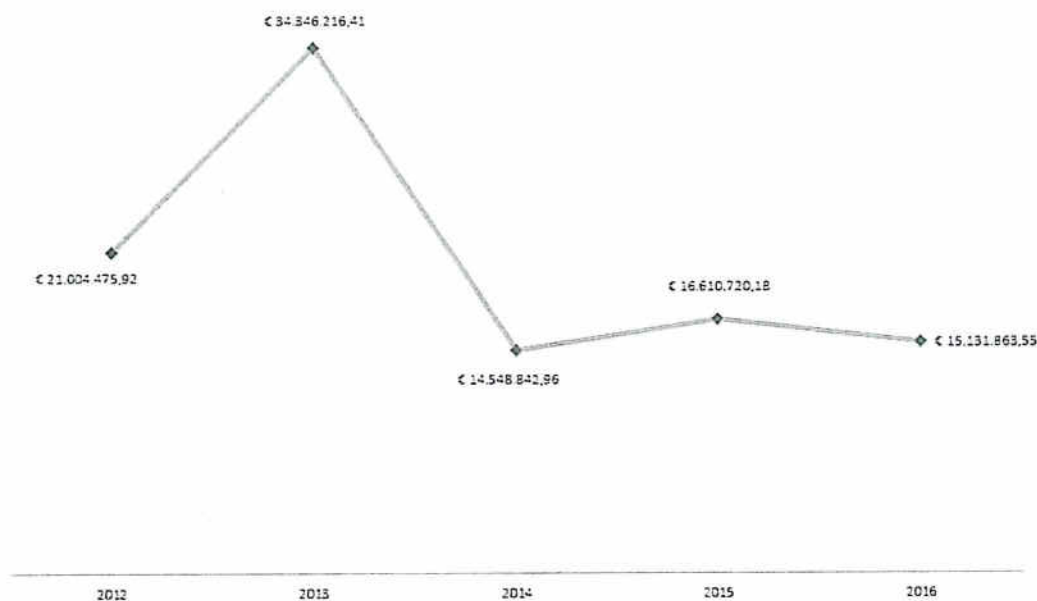
Il grafico seguente (grafico 5), elaborato su dati Siope, illustra un andamento disomogeneo delle riscossioni, che subiscono un forte incremento del 2013. In particolare, le riscossioni contabilizzate alla categoria V (proventi diversi - cod. 3501/3518) aumentano di 13,4 milioni di euro, principalmente per effetto di variazioni incrementali *una tantum* tra i proventi diversi da imprese (cod. 3513), che poi flettono drasticamente negli anni successivi.

A partire dal 2014, i valori si attestano su livelli più omogenei, con un picco nel 2015 (+2 milioni di euro).

⁴⁴ Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel 2015.

Grafico 10 – Enti di area vasta Sicilia – Entrate extra tributarie

Entrate extratributarie - Riscossioni
(Enti di area vasta, trend 2012-2016)



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

Nell'ambito delle politiche di massima valorizzazione delle entrate extra tributarie, con valenza compensativa di quelle tributarie e da trasferimenti erariali, appaiono evidenti gli sforzi profusi dalle varie amministrazioni ai fini un più fruttifero utilizzo del proprio patrimonio.

In particolare, le entrate da fitti attivi (codice SIOPE 3202) passano tra il 2014 e il 2016 da 3,4 a 4,8 milioni, con punte, nel 2015, di 5,2 milioni di euro.

Anche in questo caso, le risultanze a livello aggregato trovano solo parziale riscontro nelle risultanze gestionali dei singoli enti, ove si registra principalmente un andamento fortemente disomogeneo negli anni.

Infatti, solo il libero Consorzio di Enna e la Città metropolitana di Messina fanno registrare un andamento progressivamente crescente degli introiti (sia pur, nel secondo caso, con importi che appaiono poco consoni alle dimensioni dell'ente), mentre nelle altre realtà territoriali prevalgono risultati gestionali fortemente discontinui nel tempo.

E' il caso, ad esempio, del libero Consorzio di Agrigento, che tra il 2014 e il 2015 passa da 280 mila ad oltre un milione di euro di pigioni riscosse (+ 760 mila, pari al +271%), che poi, tuttavia, flettono nell'esercizio successivo ad euro 725 mila circa (- 315 mila, pari al -30,3%).



Le ipotesi di significativa flessione degli introiti potrebbero essere talvolta imputabili all'intervenuta dismissione di cespiti immobiliari precedentemente concessi in locazione.

Degno di nota appare l'andamento delle riscossioni del libero Consorzio di Siracusa, che, nel 2015, flettono di quasi 168 mila euro (-82,8%, unico ente con segno negativo), con una drastica inversione di tendenza nell'esercizio successivo, in cui le entrate da fitti attivi passano da 34,7 mila euro a 1,16 mln di euro (+3.250,5%).

In sede di controdeduzioni, l'ente ha motivato l'elevato livello di riscossioni del 2016 con il pagamento, da parte del Ministero, di canoni arretrati per gli immobili comunali adibiti a sede della Prefettura e di Caserme dei Carabinieri e dei Vigili del Fuoco.

**Tabella 9– Enti di area vasta –Riscossioni entrate da Fitti Attivi
(codice siope 3202)**

FITTI ATTIVI							
Ente di area vasta	2014	2015	2016	Variazioni 2015-2014	Variazioni %	Variazioni 2016-2015	Variazioni %
ACQUINO	€ 280.267,07	€ 1.041.079,15	€ 725.366,50	€ 760.812,08	271,5%	-€ 315.712,65	-30,3%
CATANISSETTA	€ 276.822,27	€ 385.082,39	€ 305.143,40	€ 109.260,12	39,5%	-€ 80.938,99	-21,0%
CATANIA	€ 482.005,57	€ 645.186,46	€ 373.294,71	€ 163.180,89	33,9%	-€ 271.891,75	-42,1%
ARMA	€ 199.612,30	€ 619.028,73	€ 686.048,95	€ 419.416,43	210,1%	€ 67.020,22	10,8%
MEGRICIA	€ 63.940,31	€ 95.856,90	€ 145.359,08	€ 31.916,59	49,9%	€ 49.502,18	51,6%
PATANNO	€ 619.738,29	€ 1.102.280,12	€ 969.621,24	€ 282.541,83	34,5%	-€ 132.658,88	-12,0%
RAGUSA	€ 883.970,17	€ 889.132,03	€ 304.111,23	€ 5.161,86	0,6%	-€ 585.020,80	-65,8%
SIRACUSA	€ 202.641,14	€ 34.767,12	€ 1.164.869,70	-€ 167.874,02	-82,8%	€ 1.130.102,58	3250,5%
SAVONE	€ 272.970,94	€ 433.658,19	€ 164.860,48	€ 160.887,25	58,9%	-€ 268.797,71	-62,0%
TOTALE	€ 3.481.968,06	€ 5.247.071,09	€ 4.838.675,29	€ 1.765.103,03	50,7%	-€ 408.395,80	-7,8%

Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope

L'andamento deficitario, soprattutto nel 2016, dei fitti attivi viene parzialmente compensato da quello dei proventi da canoni concessori (codice Siope 3210), che nel medesimo periodo passano, complessivamente, da 1,8 a 2,4 milioni di euro, con un incremento del 5% nel 2015 (in valore assoluto, +101 migliaia) e del 25% (+490 migliaia di euro) nel 2016.

Anche in questo caso, si registrano andamenti fortemente disomogenei tra le varie realtà, alcune delle quali (Siracusa e Catania), addirittura presentano introiti pari a zero.

Il libero consorzio di Ragusa incrementa le proprie riscossioni nel 2015 di 110 mila euro (+30% circa) e, nel 2016, di 336 mila euro (+70,3%).

Tabella 10 – Enti di area vasta – Riscossioni entrate da Canoni Concessori
(codice siope 3210)

CANONI CONCESSIONI							
Ente di area vasta	2014	2015	2016	Variazioni 2015-2014	Variazioni %	Variazioni 2016-2015	Variazioni %
AGRIGENTO	€ 177.864,01	€ 139.728,04	€ 138.649,38	-€ 38.135,97	-21,4%	-€ 1.078,66	-0,8%
CALTANISSETTA	€ 270.748,55	€ 254.572,07	€ 234.145,06	-€ 16.176,48	-6,0%	-€ 20.427,01	-8,0%
CATANIA	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	0,0%	€ 0,00	0,0%
ENNA	€ 53.117,00	€ 85.456,94	€ 82.186,00	€ 32.339,94	60,9%	-€ 3.270,94	-3,8%
MESSINA	€ 318.037,62	€ 331.644,08	€ 372.539,92	€ 13.606,46	4,3%	€ 40.895,84	12,3%
PALERMO	€ 562.020,12	€ 459.197,91	€ 584.542,44	-€ 102.822,21	-18,3%	€ 125.344,53	27,3%
RACUSA	€ 369.021,79	€ 478.191,69	€ 814.414,70	€ 109.169,90	29,6%	€ 336.223,01	70,3%
SIRACUSA	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	0,0%	€ 0,00	0,0%
TRAPANI	€ 106.291,92	€ 209.255,12	€ 221.601,36	€ 102.963,20	96,9%	€ 12.346,24	5,9%
TOTALE	€ 1.857.101,01	€ 1.958.045,85	€ 2.448.078,86	€ 100.944,84	5,4%	€ 490.033,01	25,0%

Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope

Oltre alle entrate da fitti attivi e da canoni, che incidono rispettivamente, in termini di cassa, per il 32% circa e per il 16,18% sul totale delle entrate extra tributarie 2016 e che assorbono quasi interamente i “proventi dei beni dell’ente” (Cat. II), risultano prevalenti le entrate allocate alla voce residuale dei “proventi diversi”, che incidono per il 42,5% sul totale delle entrate extratributarie⁴⁵.

Le predette entrate, relative alla categoria 5, assumono particolare rilevanza nelle Città metropolitane di Messina, di Catania e di Palermo, ove incidono, rispettivamente, per l’80%, il 59% e il 42% sul totale.

Una rappresentazione grafica di sintesi dei fenomeni testé analizzati, disarticolata per singolo ente, è fornita dal grafico seguente (grafico 11), che mette in evidenza le entrate extra tributarie distinte per categoria.

Per effetto delle politiche tese alla massima valorizzazione delle entrate proprie, si riscontra un incremento, in termini di competenza, dei livelli complessivi di autonomia finanziaria, che passa tra il 2012 e il 2015 dal 67,1 al 72,8 per cento, e dunque ben oltre il corrispondente valore medio nazionale (60,9%)⁴⁶, con punte minime nei liberi Consorzi di Enna (50,4%) e di Siracusa (51,6%) e massime nelle Città metropolitane di Catania (80,3%) e Palermo (80%)⁴⁷.

Tutti gli enti di area vasta non registrano alcun provento a titolo di utili da società ed aziende partecipate (cat. IV).

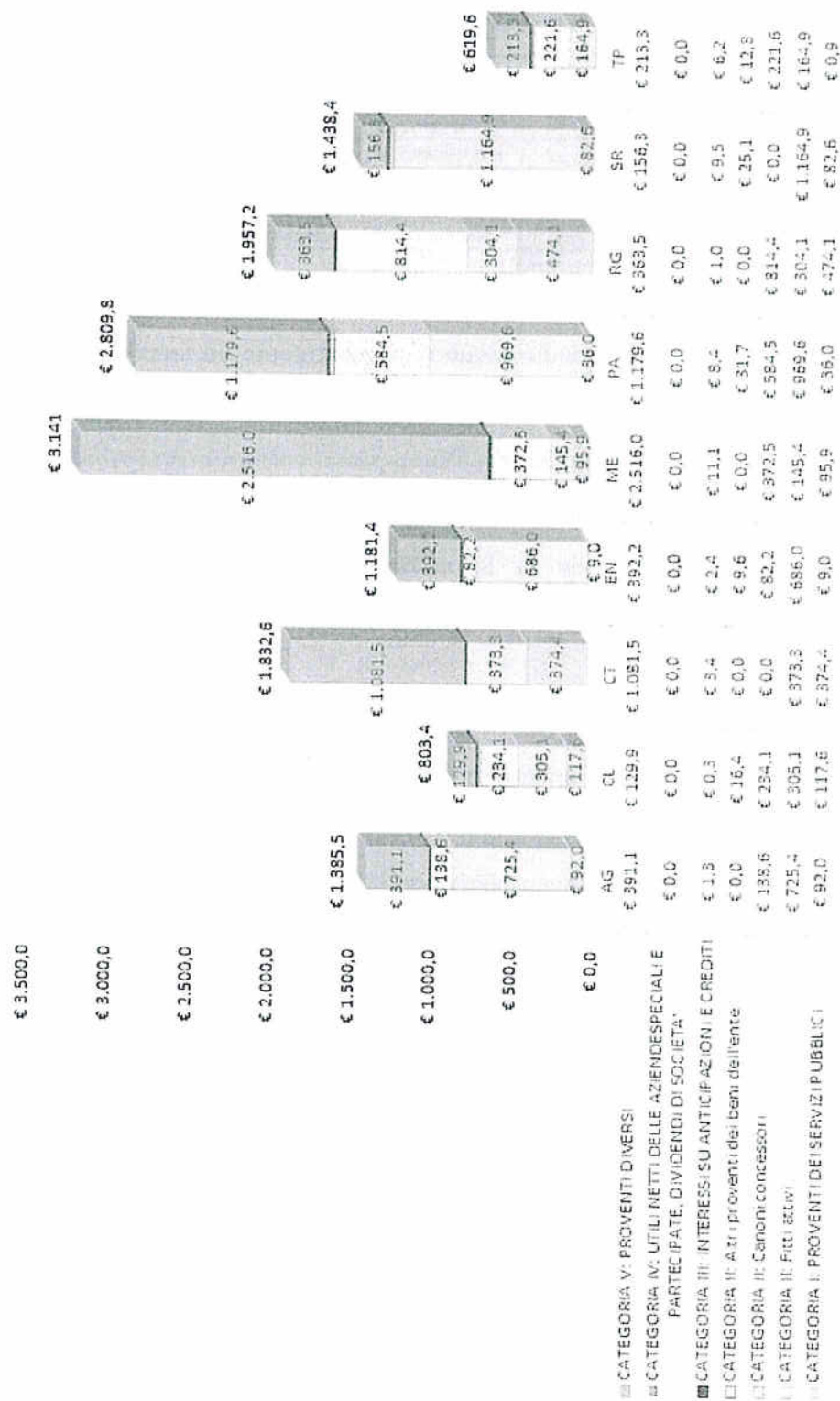
⁴⁵ Fonte: banca dati Siope, anno 2016.

⁴⁶ Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel.

⁴⁷ Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel.



Grafico 11 – Enti di area vasta Sicilia – Entrate extra tributarie per singolo ente
ENTI DI AREA VASTA SICILIA - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE PER CATEGORIA
 (Riscossioni totali - esercizio 2016)



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

3.5 La spesa corrente

Principalmente per effetto della progressiva contrazione dei trasferimenti erariali, i volumi di spesa corrente hanno subito un significativo ridimensionamento, al punto da mettere a repentaglio, soprattutto in alcune realtà, la continuità nell'erogazione di alcuni servizi essenziali.

A questo riguardo, il competente Assessorato regionale⁴⁸ ha riferito delle riduzioni rilevanti delle spese e, conseguentemente, delle attività, in alcuni ambiti di attività particolarmente significativi per i cittadini.

Al di là della manutenzione della rete stradale provinciale e della gestione dell'edilizia scolastica, affrontate più diffusamente nella parte della spesa in conto capitale (par. n. 3.6), risultano aver risentito dei tagli, principalmente, i servizi per i disabili, che sono stati erogati con discontinuità ed in modo fortemente disomogeneo tra i diversi territori, in base alla capacità degli enti di far fronte all'emergenza con le sparute risorse.

Anche il supporto alle scuole di secondo grado ha visto importanti riduzioni dei servizi, con istituti in cui, ad esempio, non è stato garantito il riscaldamento dei locali nei mesi più freddi.

In alcuni enti, tra cui il libero Consorzio di Siracusa, la cui situazione gestionale sarà oggetto di approfondimento in sede più idonea, è stato compromesso il pagamento degli stipendi al personale dipendente⁴⁹.

Della diffusa presenza di tali situazioni sembra essere consapevole anche il legislatore regionale, che, nella legge di bilancio 2017, ha previsto quale criterio prioritario delle assegnazioni di parte corrente quello del pagamento degli emolumenti stipendiali.

Il grafico seguente (grafico 12), che rielabora i dati SIOPE 2012/2016, evidenzia con linea blu continua gli incassi lordi, mentre con linea blu tratteggiata gli incassi al netto delle riscossioni "*una tantum*", di cui si è riferito in precedenza (cfr. par. 3.2).

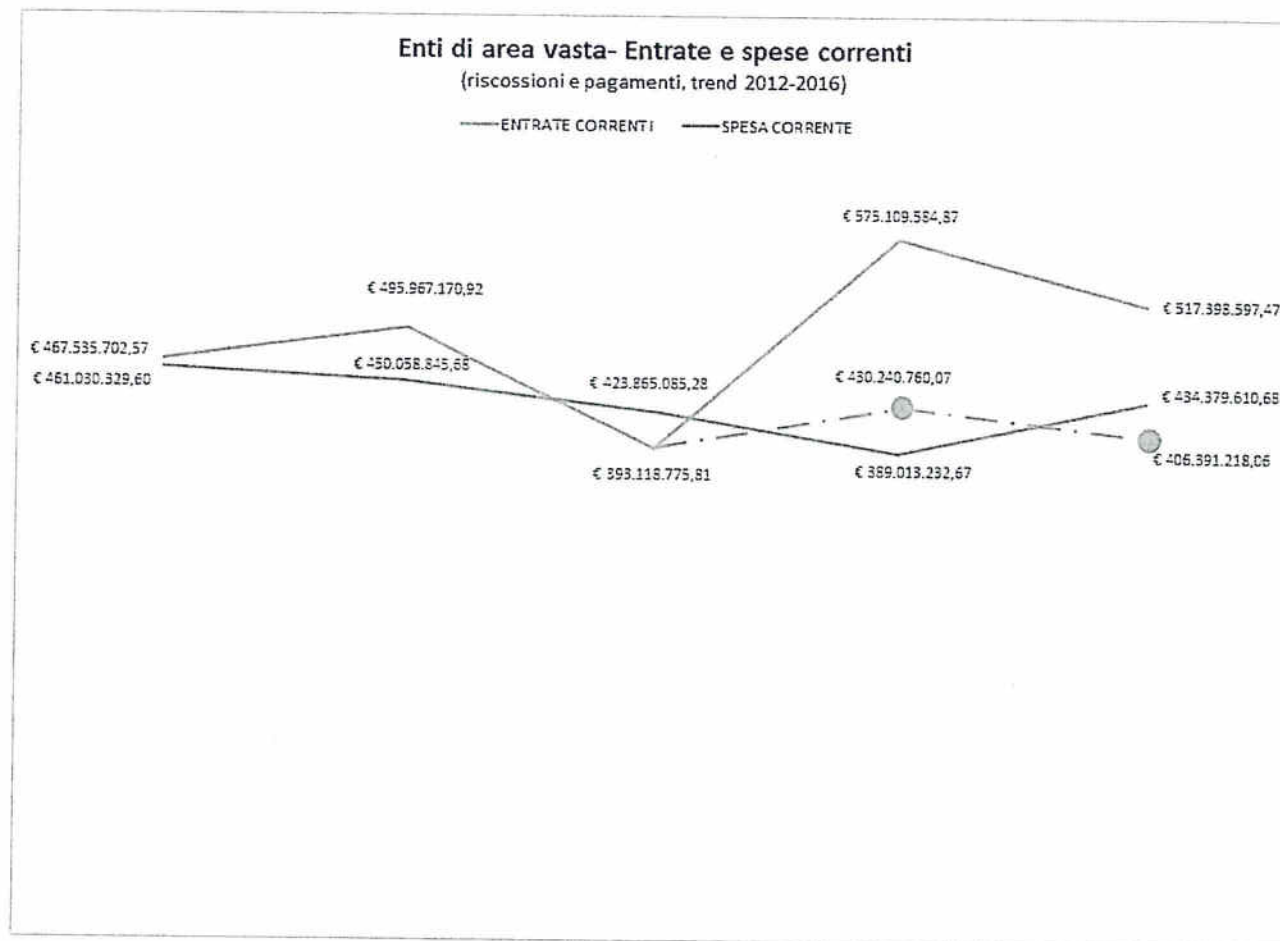
La forbice tra le due rette fornisce evidenza grafica della consistenza di tali entrate straordinarie, legate alla riscossione di partite creditorie spesso molto datate.

⁴⁸ Cfr. nota Assessorato delle Autonomie locali e della funzione pubblica, nota prot. n. 3545 del 3 marzo 2017.

⁴⁹ Nella nota prot. n. 5657 dell'8 giugno 2017, il Commissario straordinario riferisce che i 613 dipendenti dell'ente sono senza stipendio dal mese di febbraio 2017.



Grafico 12 – Enti di area vasta Sicilia – entrate e spese correnti



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

Sul versante della spesa, evidenziata in colore rosso, l'inclinazione della retta mette in luce un *trend* di progressiva riduzione fino all'esercizio 2015, anche se molto lenta per via dei limitati margini di comprimibilità della stessa, dovuti ad impegni duraturi, quali quelli relativi al personale ed al rimborso degli oneri connessi all'indebitamento.

Ai fini di suo un ridimensionamento strutturale, sono state attuate nel tempo politiche di contenimento sia delle dinamiche retributive ed occupazionali - dei cui esiti si riferirà nell'apposito *focus* di approfondimento – sia dei costi della politica, anche in ossequio a quanto concordato nell'Intesa istituzionale con lo Stato del 20 giugno 2016.

In tale ultima prospettiva, si collocano, ad esempio, alcune previsioni di allineamento alla riforma nazionale, tra cui, segnatamente, l'art. 9 della l.r. n. 5/2016 in tema di gratuità delle cariche politiche presso i liberi Consorzi e le Città metropolitane e l'art. 23 della l.r. n. 8/2016 che fa coincidere il Sindaco metropolitano con quello del comune capoluogo di provincia.

Al netto degli incassi straordinari registrati nell'ultimo biennio, la spesa complessiva, soprattutto nel 2016, si pone ben al di sopra della corrispondente entrata, con un differenziale di 28 milioni di euro circa.

Quanto appena osservato trova solo parziale riscontro nell'analisi disaggregata dei dati gestionali 2016 (grafico 13), ove prevalgono situazioni fortemente differenziate tra un ente e l'altro.

Ad esempio, nella Città metropolitana di Catania la spesa corrente complessiva (gestione residui + competenza) supera di circa 35 milioni di euro il corrispondente importo riscosso in entrata, con conseguente erosione delle disponibilità liquide che, nel corso dell'esercizio, passano da 55,9 (1° gennaio 2016) a 14,5 milioni di euro (31 dicembre 2016).

Analoga situazione, anche se per importi inferiori, si riscontra nelle Città metropolitane di Palermo e Messina e nel libero Consorzio di Trapani, dove la spesa corrente supera le entrate correnti, al netto delle entrate *una tantum*, rispettivamente, di 8,3, 4,1 e 4,3 mln di euro.

Risulta invece confermata, sia pur con accenti diversi tra le varie realtà territoriali, la rilevante incidenza sulle entrate correnti delle entrate straordinarie da trasferimenti erariali pregressi, i cui effetti si sono manifestati nel 2015 e nel 2016.

Il grafico seguente ne evidenzia l'impatto (parte tratteggiata) sul bilancio 2016.

In particolare, le riscossioni correnti dei liberi consorzi di Agrigento e Caltanissetta superano i corrispondenti pagamenti, rispettivamente, per 64,3 e 40,6 milioni di euro⁵⁰.

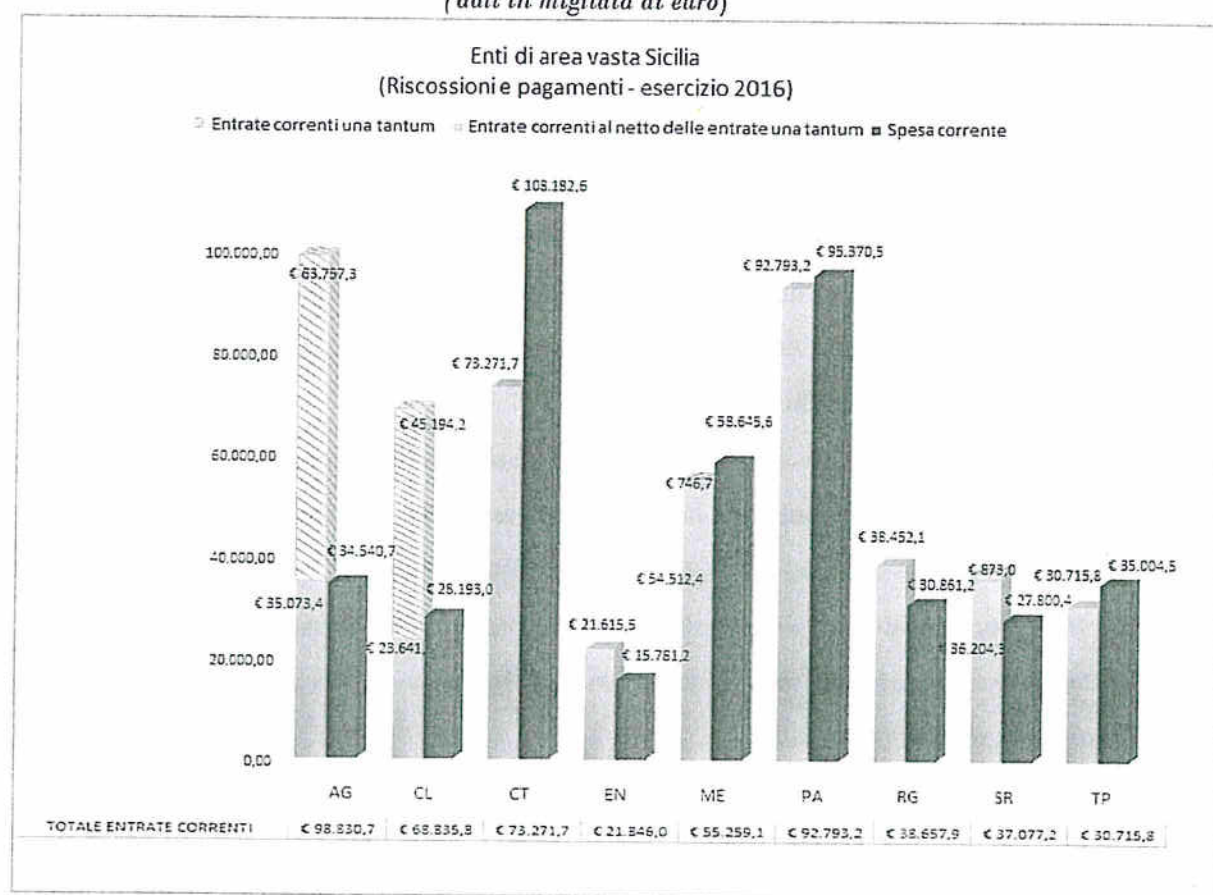
Nelle restanti realtà, risulta confermato l'andamento già riscontrato a livello aggregato, ossia la prevalenza delle riscossioni correnti sui correlati pagamenti, quale conseguenza della generalizzata flessione dei livelli di spesa corrente.

Nei liberi consorzi di Siracusa, Enna e Ragusa, la voce di spesa maggiormente interessata da questo decremento è stata quella relativa al personale, che in termini di cassa si è ridotta rispettivamente, nell'ultimo quadriennio, di circa 4,7, 3,8 e 2,3 mln di euro.

⁵⁰ Nel libero Consorzio di Caltanissetta, tali risorse hanno consentito di scongiurare un grave disavanzo corrente in termini di cassa.



Grafico 13 – Enti di area vasta Sicilia – entrate e spesa corrente per singolo ente
(dati in migliaia di euro)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su banca dati Siope aggiornati al 12 maggio 2017

In molti casi, peraltro, la riduzione della spesa, più che a virtuose politiche di *spending review*, ha risentito di molteplici **blocchi forzosi** della stessa, talvolta anche a discapito della continuità della resa di servizi essenziali, per via delle forti tensioni di liquidità conseguenti alla contrazione dei volumi d'entrata di natura continuativa (a livello complessivo, -59,2 milioni di euro tra il 2012 e il 2016).

Il fenomeno appena descritto trova corrispondenza (cfr. *infra*, grafico n. 35) nelle dinamiche incrementali dei residui passivi, anche di nuova formazione, cui corrispondono obbligazioni passive insolute, benché scadute.

Nonostante il drastico abbattimento della spesa, in alcuni casi culminato in vero e proprio blocco della stessa, lo squilibrio di bilancio è aumentato progressivamente, in diretta correlazione con l'incremento del **contributo al risanamento della finanza pubblica**, introdotto dall'art.47, commi da 1 a 7, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 e dall'art 1, commi 418 e 419, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Tale fenomeno appare particolarmente evidente nel 2016, in cui la spesa, per effetto soprattutto del predetto vincolo di finanza pubblica, passa da 389 a 434,4 milioni di euro.

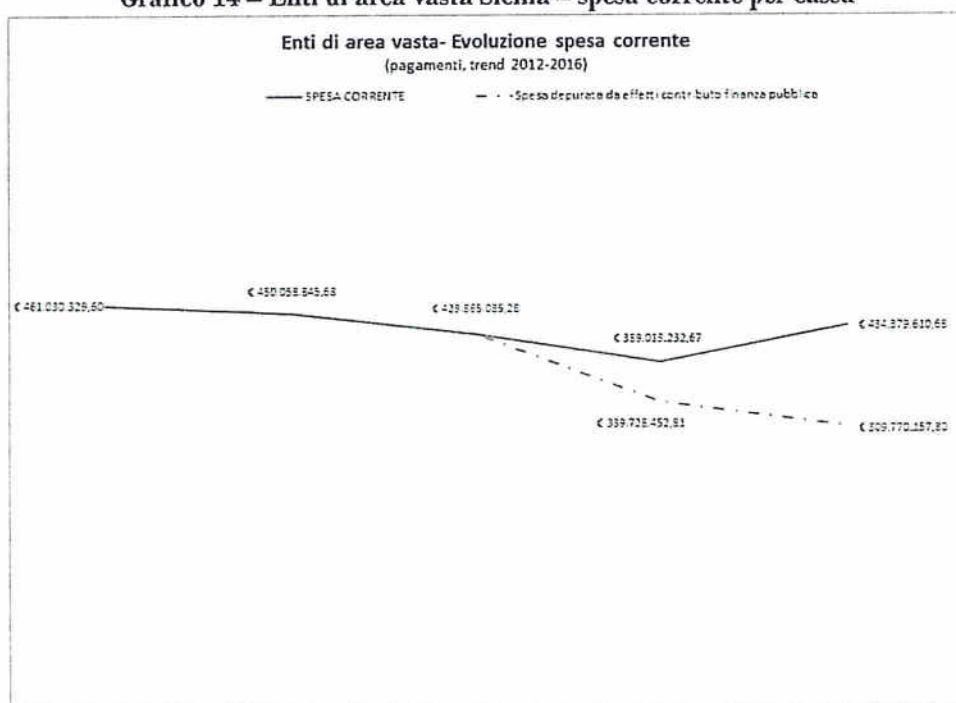
Gli effetti delle misure di contenimento della spesa risultano in qualche modo assorbiti dall'incidenza del contributo alla finanza pubblica, al netto del quale la spesa corrente ammonterebbe, nel 2015, ad € 339,7 milioni di euro circa e, nel 2016, a 309,7 milioni di euro circa⁵¹.

Tale andamento è rappresentato nel grafico seguente (grafico 14), relativo al quinquennio 2012-2016, nel quale appare particolarmente evidente, soprattutto nell'ultimo biennio, la forbice tra la spesa realmente sostenuta (competenza e residui) e quella (linea tratteggiata) al netto degli esborsi collegati al contributo per la finanza pubblica.

L'inclinazione della retta tratteggiata corrisponde alla drastica riduzione della spesa corrente, soprattutto a partire dal 2015, per far fronte al prelievo forzoso dello Stato.

Il predetto differenziale è destinato, in futuro, ad ulteriori incrementi per effetto sia dei trasferimenti negativi (in cui, cioè, la quota di trasferimenti da erogare supera quella da recuperare), sia delle tempistiche di pagamento del contributo alla finanza pubblica.

Grafico 14 – Enti di area vasta Sicilia – spesa corrente per cassa



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

⁵¹ La spesa relativa al contributo alla finanza pubblica risulta contabilizzata dagli enti in esame in modo non uniforme. Nella fattispecie, sono stati considerati i codici Siope 1808 "Rimborso tributi allo Stato" per i liberi consorzi di Agrigento e Siracusa e per la città metropolitana di Catania, 1569 "Trasferimenti ad altri enti del settore pubblico" e 1570 "Trasferimenti a Stato" per i liberi consorzi di Caltanissetta, Enna e Ragusa e il codice 1802 "Altri oneri straordinari della gestione corrente" per il libero consorzio di Siracusa (nel 2016 Codice 9999 somme da regolarizzare) e le città metropolitane di Messina e Palermo. Si evidenzia che al codice 1802 confluiscono anche i pagamenti relativi ad altri oneri straordinari della gestione corrente, tra cui, principalmente, i debiti fuori bilancio.

Per alcuni enti, infatti, si registra un differimento – generalmente annuale - del pagamento del predetto contributo.

Conseguentemente, nelle amministrazioni interessate da questo fenomeno (principalmente, le Città metropolitane di Palermo e Catania e i liberi Consorzi di Agrigento e Ragusa), i reali effetti del vincolo si manifestano finanziariamente nella spesa corrente dell'esercizio immediatamente successivo a quello di riferimento.

Nella Città metropolitana di Messina e nei liberi Consorzi di Enna e Caltanissetta, invece, tale problematica si riscontra solo parzialmente, per una quota parte del contributo di finanza pubblica gravante sull'esercizio.

Più grave, allo stato, appare la situazione del libero Consorzio di Siracusa, nella cui contabilità, almeno nel 2014 e 2015, la quota impegnata - a fronte della quale risultano pagamenti per importi irrisori - risulta palesemente sottostimata⁵² rispetto all'importo da corrispondere nell'annualità di riferimento⁵³.

Per effetto di tale situazione d'insolvenza, l'Agenzia delle entrate è stata impossibilitata a recuperare nei confronti di tale ente l'integrale contributo alla finanza pubblica 2016, una quota di quello relativo al 2015, nonché il contributo ordinario e la sanzione per il mancato rispetto del patto di stabilità nell'esercizio 2014⁵⁴.

In sede di controdeduzioni, l'ente ha riferito dello stato di difficoltà creatosi per effetto delle trattenute operati dall'Agenzia delle entrate a valere sul gettito dell'imposta RC auto e sull'IPT per via dell'inadempienza dell'ente nel versamento all'erario del predetto contributo.

⁵² Tale quota, nel 2014 e 2015, ammonta, rispettivamente ad € 2.185.284,16 e ad € 9.121.395,87 che, ove cumulata con la quota di recupero sul contributo ordinario (a titolo, cioè, di trasferimenti negativi), ascende, rispettivamente, ad € 5.617.113,74 e ad € 13.146.565,75. A fronte di tali importi, non risultano impegni capienti né nell'intervento di spesa 5 "Trasferimenti", né nell'intervento di spesa 8 "Oneri straordinari della gestione corrente" del Titolo I della spesa corrente, gli unici ritenuti pertinenti, sulla base delle istruzioni ministeriali, per la regolarizzazione finanziaria a debito.

⁵³ Fonte: banca dati Siope e nota del Ministero dell'Interno prot. n. U54329 del 27 aprile 2017.

⁵⁴ Nella segnalazione prot. n. 4469 dell'1.2.2017 (prot. Cdc n. 1538 del 2/2/2017) a firma congiunta del Commissario straordinario e del Ragioniere generale del libero Consorzio di Siracusa, emerge che, nel 2017, l'importo che lo Stato deve trattenere ammonta ad euro 38.352.530,58 (di cui €16.352.530,58 per somme residue relative al 2014 e 2015 ed € 22.000.000 per prelievo forzoso 2017), a fronte di entrate correnti attese per € 23.000.000.

Focus: Contributo alla finanza pubblica

Nell'ambito dei vincoli di finanza pubblica, assume particolare rilevanza il prelievo "forzoso" che lo Stato ha richiesto al comparto delle province e delle città metropolitane, a partire dal 2014.

Lo sforzo complessivo di spesa, progressivamente crescente, accompagnato dagli effetti delle riduzioni consolidate dei trasferimenti erariali derivanti dalle politiche di *spending review* attuate con i decreti legge n. 78/2010, n.201/2011 e n. 95/2012, è risultato sempre meno sostenibile dalle ex province, nell'attuale fase di transizione istituzionale caratterizzata da ristrettezza di risorse.

Il meccanismo di operatività di tale vincolo e la sua evoluzione ha presentato, inoltre, un impatto sempre più rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno 2015 e del saldo finale di competenza mista 2016.

La tabella seguente (tabella n. 7) evidenzia il *trend* di crescita del contributo che, a livello nazionale, tra il 2014 e il 2018, a legislazione vigente, passa da 444 a 3.576 milioni di euro (+705%).

Tabella 11 - Contributi richiesti al comparto Città metropolitane e Province
(dati in milioni di euro)

Le Manovre	2014	2015	2016	2017	2018
D.L. 66/2014	444	576	576	576	576
L. 190/2014		1.000	2.000	3.000	3.000
Totale Riduzioni	444	1576	2576	3576	3576

Ancora più esponenziale (tabella n. 8) risulta l'aumento di quello specificamente richiesto agli enti di area vasta della Regione siciliana, che passa, nello stesso periodo, da 21,8 a 295,7 milioni di euro (+1.256%).

Come già osservato dall'esame dei grafici n. 13 e 14, cumulando gli effetti dell'art. 47, comma 2, del d.l. n. 66/2014 e dell'art. 1, comma 418, della l. n. 190/2014, il contributo assume connotazioni sempre più impegnative a partire dal 2015 – in cui passa da 21,8 milioni a 97,7 milioni –, ma soprattutto nel 2016, in cui ascende ulteriormente a 164,1 milioni di euro, e nel 2017, in cui si attesta a circa 230 milioni di euro, ossia ad oltre dieci volte l'ammontare del contributo richiesto nel 2014.

Tabella 12 - Contributi d.l. 66/2014 e l. 190/2014 a carico dei singoli enti area vasta Sicilia

Le Manovre	2014	2015	2016	2017	2018
D.L. 66/2014 art. 47 comma 2, lett. a-b-c	€ 21.832.738,01	€ 31.918.970,85	€ 32.430.993,22	€ 32.430.993,22	€ 32.430.993,22
L. 190/2014 art. 1 comma 418		€ 65.819.315,56	€ 131.633.631,12	€ 197.457.946,68	€ 263.277.262,24
Totale Riduzioni	€ 21.832.738,01	€ 97.738.286,41	€ 164.119.624,34	€ 229.938.939,90	€ 295.758.255,46

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Finanza locale e su dati forniti dai singoli enti

Sotto quest'ultimo aspetto, se fino al 2014 il comparto degli enti di area vasta è riuscito a conseguire complessivamente l'obiettivo assegnato, grazie anche agli spazi finanziari concessi a livello regionale, a partire dal 2015 il sistema non è stato più in grado di sostenere questo sempre più gravoso onere. La tabella seguente (tabella n. 13), tratta dagli elementi istruttori acquisiti dai singoli enti, illustra l'ammontare del contributo richiesto a ciascuno di essi tra il 2014 e il 2017, sulla base delle diverse normative di riferimento.

Tabella 13 - Enti di area vasta Sicilia - Contributi DL 66/2014 e L. 190/2014

Ente di area vasta	Esercizio 2014	Esercizio 2015			Esercizio 2016		
	DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	L.190/2014, art. 1 comma 418	Totale	DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	L.190/2014, art. 1 comma 418	Totale
ACRIGENTO	€1.335.907,74	€1.730.743,68	€3.579.747,06	€7.638.493,74	€1.530.579,92	€11.759.494,12	€13.290.074,04
CALTANISSETTA	€1.370.386,37	€2.057.275,40	€4.067.281,61	€6.104.537,07	€1.977.361,76	€8.134.583,22	€10.111.924,93
CATANIA	€6.839.864,44	€10.358.365,67	€13.378.923,97	€28.957.294,64	€11.310.904,39	€26.737.857,94	€38.068.762,33
ENNA	€334.707,72	€678.489,58	€3.335.391,58	€3.943.881,16	€305.088,27	€6.670.783,16	€7.235.871,43
MESSINA	€1.340.104,20	€2.860.335,50	€0.562.113,11	€11.439.448,61	€2.615.295,48	€17.124.226,32	€19.739.521,70
PALERMO	€4.947.728,44	€7.234.048,31	€14.578.061,34	€21.812.109,23	€7.171.211,33	€29.156.122,68	€36.327.334,01
RACUSA	€1.407.731,13	€1.944.036,76	€4.573.970,80	€6.518.227,56	€1.874.183,91	€9.147.941,60	€11.022.127,51
SIRACUSA	€2.125.284,16	€3.232.905,23	€5.888.490,64	€9.121.395,27	€3.466.592,96	€13.776.981,28	€15.243.574,24
TRAPANI	€1.311.933,61	€1.663.945,46	€5.555.330,35	€7.219.275,91	€1.953.963,80	€11.110.660,90	€13.063.624,70
Totale	€21.822.738,01	€31.918.970,85	€65.819.315,56	€97.738.286,41	€32.434.184,02	€131.633.631,12	€164.123.815,14

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'interno - Finanza locale

Appare evidente come, nel biennio 2015-16, il maggiore sforzo finanziario sia richiesto alle ex province di Catania e Palermo, più popolate.

Nel 2015, su un totale di 97,7 milioni di euro, circa 24 milioni sono richiesti a Catania e circa 22 a Palermo.

Nell'anno successivo, in cui il contributo complessivo ascende a ben 164,1 milioni di euro, la quota a carico della Città metropolitana etnea arriva a ben 38 milioni di euro, mentre quella relativa a Palermo ammonta a 36,3 milioni di euro. Segue a distanza Messina con 19,7 milioni di euro.

Merita osservare che agli effetti del contributo alla finanza pubblica si sommano quelli derivanti dai "trasferimenti negativi", dovuti all'esubero di riduzioni dei trasferimenti erariali (in ragione di precedenti interventi normativi di contenimento della spesa⁵⁵) sulle quote di spettanza.

⁵⁵ In particolare, l'attribuzione spettante nell'anno risente delle riduzioni operate principalmente per effetto della legge sulla *spending review* di cui all'art. 16, comma 7, del DL 95/2012, del contributo alla finanza pubblica di cui al DL 78/2010 (art. 14, comma 2) e delle riduzioni operate dalle altre normative di riferimento tra cui principalmente: le norme sulla riduzione dei trasferimenti erariali (DL 154/2008, DL 112/2008, DL 201/2011, DL 16/2012, Legge 244/2007), la legge relativa alla detrazione per maggiore introito da addizionale energia elettrica (L.290/2000), la norma relativa alla detrazione personale scolastico ATA e il decreto legislativo sulla riduzione dei contributi a favore dell'ARAN (D.LGS. 165/2001).

Per i restanti, i trasferimenti negativi passano da 30 milioni circa nell'esercizio 2013 a 35,5 milioni del 2016, di cui 14,3 milioni a carico della Città metropolitana di Catania e 11 milioni a carico di quella di Palermo.

[illegible]

In questo caso, il divario con la spesa corrente netta⁵⁶, depurata cioè dagli oneri restitutori a titolo di contributo a sostegno della finanza pubblica e dai trasferimenti negativi, appare ancora più evidente rispetto a quanto già osservato (grafico 7) nella gestione di cassa.

La maggiore ampiezza della forbice è da imputare al - pressoché generalizzato - differimento temporale del pagamento del contributo alla finanza pubblica per carenza di liquidità, di cui si è riferito in precedenza.

La situazione appena descritta trova conferma nei dati acquisiti in sede istruttoria dal Ministero dell'Interno ed aggiornati al 31 dicembre 2016.

La tabella seguente (tabella 15) illustra l'ammontare del prelievo forzoso cui dovrà provvedere l'Agenzia delle entrate attraverso trattenute sulle entrate tributarie riscosse mediante modelli F24, a seguito del mancato pagamento spontaneo, da parte dei singoli enti, del predetto contributo.

Tabella 15 Enti di area vasta Sicilia - Contributi da recuperare al 31/12/2016

Importo da recuperare al 31/12/2016						
Ente di area Vasta	DL 66/2014	L. 190/2014	ALTRO	TOTALE	L. 190/2014	TOTALE
	2016	2016	2016	2016	2015	
AGRIGENTO	€ 1.530.579,92	€ 10.953.009,58		€ 11.615.589,50		€ 11.615.589,50
CALTANISSETTA	€ 1.977.361,76	€ 7.073.531,10		€ 9.050.892,86		€ 9.050.892,86
CATANIA	€ 11.310.904,39	€ 76.757.857,94	€ 7.085.711,22	€ 15.154.473,73		€ 43.154.473,73
ENNA	€ 585.088,27	€ 6.105.138,52		€ 6.690.226,79		€ 6.690.226,79
MESSINA	€ 2.615.395,48	€ 11.047.010,28		€ 16.662.305,76		€ 16.662.305,76
PALERMO	€ 7.171.211,33	€ 29.156.122,68	€ 2.089.182,75	€ 38.416.516,76		€ 38.416.516,76
RAGUSA	€ 1.773.395,36	€ 8.639.215,01		€ 10.412.610,37		€ 10.412.610,37
SIRACUSA	€ 3.466.592,96	€ 11.776.981,28	€ 5.328.117,39	€ 20.572.291,63	€ 5.888.490,64	€ 26.460.782,27
TRAPANI			€ 1.755.431,98	€ 1.755.431,98		€ 1.755.431,98
TOTALE	€ 30.150.429,67	€ 112.841.241,19	€ 16.239.943,34	€ 169.239.714,50	€ 5.888.490,64	€ 166.219.205,14

Importo comunicato agenzia delle entrate					
Ente di area Vasta	DL 66/2014	190/2014	ALTRO	L. 190/2014	TOTALE
	2016	2016	2016	2015	
AGRIGENTO	€ 1.530.579,92	€ 11.759.494,12			€ 13.290.074,04
CALTANISSETTA	€ 1.977.361,76	€ 8.134.563,22			€ 10.111.924,98
CATANIA	€ 11.310.904,39	€ 26.757.857,94	€ 14.270.178,32		€ 52.338.940,65
ENNA	€ 585.088,27	€ 6.670.783,16			€ 7.255.871,43
MESSINA	€ 2.615.395,48	€ 17.124.226,22			€ 19.739.621,70
PALERMO	€ 7.171.211,33	€ 29.156.122,68	€ 11.023.030,18		€ 47.350.364,19
RAGUSA	€ 1.846.199,18	€ 9.147.941,60			€ 10.994.140,78
SIRACUSA	€ 3.466.592,96	€ 11.776.981,28	€ 5.328.117,39	€ 5.888.490,64	€ 26.460.782,27
TRAPANI			€ 4.756.786,38		€ 4.756.786,38
TOTALE	€ 30.503.233,49	€ 120.537.970,22	€ 33.378.712,27	€ 5.888.490,64	€ 192.293.406,62

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'interno - Finanza locale

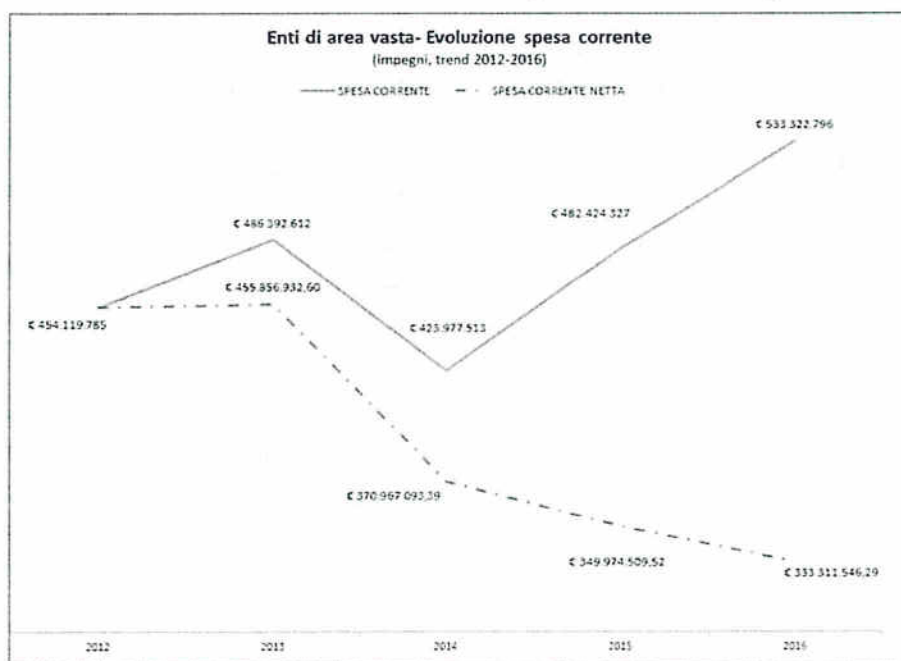
Al 31 dicembre del 2016, l'importo complessivo ancora da restituire all'erario a vario titolo (contributo alla finanza pubblica d.l. n. 66/2014 e l. n. 190/2014, recupero su contributo ordinario per trasferimenti erariali con segno negativo e recuperi a titolo di sanzione per il mancato rispetto del patto di stabilità interno 2014, nella fattispecie a carico del libero Consorzio di Siracusa) ammonta ad oltre 166 milioni di euro.

Particolarmente gravoso appare l'onere restitutorio, rimasto insoluto, a carico del libero Consorzio di Siracusa (€ 26,4 mln), di cui si è riferito in precedenza⁵⁷, ma anche della Città metropolitana di Catania (43,1 mln/€, di cui € 38 mln circa per contributo alla finanza pubblica e 7 mln circa per recupero contributo ordinario)⁵⁸.

Meno problematica, sotto questo profilo, appare la situazione del Libero consorzio di Trapani⁵⁹, che ha provveduto quasi integralmente al riversamento spontaneo degli importi dovuti, e di quello di Enna, a cui carico restano da recuperare 6,7 milioni di euro⁶⁰.

Nel 2017, in aggiunta alla quota di spettanza dell'esercizio, che comporta un maggior onere di circa 66 milioni di euro, dovrà essere riversata allo Stato quasi l'intera annualità 2016.

Grafico 15 – Enti di area vasta Sicilia – spesa corrente di competenza



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su banca dati Sirtel e su dati forniti dai singoli enti

⁵⁷ Cfr. nota 49.

⁵⁸ Sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, nei confronti della Città metropolitana di Catania sono stati recuperati circa 7 milioni di euro, mentre nei confronti del libero Consorzio di Siracusa non risultano effettuate ritenute da parte dell'Agenzia delle entrate sui crediti maturati negli anni.

⁵⁹ Fonte: analisi dati conto del bilancio acquisiti dall'ente e banca dati Siope. A questo riguardo, tuttavia, l'ente, in sede di controdeduzioni, ha riferito testualmente quanto segue:

"In ordine all'analisi relativa alla spesa corrente, occorre preliminarmente osservare come la stessa sia stata, in larga misura, determinata nel suo ammontare dagli stanziamenti di bilancio relativi ai pagamenti allo stato dei contributi a sostegno della finanza pubblica cui questo Ente ha integralmente adempiuto. La previsione di tali voci di spesa, infatti, ha avuto l'effetto di creare un bilancio "gonfiato" che ha risto crescere l'entità della spesa corrente in misura pari al contributo da pagare allo Stato, oltre ad avere irrimediabilmente compromesso (al netto della deroga sulla sanzione introdotta dal D.L. 50/2017) il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (ex Patto di stabilità) allorquando si consideri che non è permessa l'esclusione delle voci di spese che prevedono pagamenti a favore dello Stato ai fini del calcolo del saldo di riferimento".

⁶⁰ In alcuni casi, l'importo dei recuperi al 31/12/2016, comunicato dal Ministero, non corrisponde con le risultanze Siope 2016 per via della regolarizzazione di partite contabili a cavallo degli esercizi 2016 e 2017 tramite riversamento da parte dell'Agenzia delle entrate, delle entrate pagate con F 24 per imposta RC Auto e imposta di trascrizione.

In termini prospettici, l'art 16 del d.l. n. 50/2017 ha ripartito, per il 2017, il contributo alla finanza pubblica tra gli enti di area vasta siciliani, nei termini evidenziati nella tabella seguente (tabella 16). Coerentemente con quanto già riscontrato negli anni precedenti, su un totale di oltre 230 milioni di euro, ben 102,5 gravano, pressoché in parti uguali, sulle Città metropolitane di Catania e di Palermo. Anche in questo caso, segue Messina con 28,3 milioni.

Tabella 16 – Enti di area vasta Sicilia – Contributo alla finanza pubblica esercizio 2017

Ente di area vasta	Esercizio 2017		
	DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	L.190/2014, art. 1 comma 418	Totale
AGRIGENTO	€ 1.384.173,42	€ 17.639.241,18	€ 19.023.414,60
CAITANESSETTA	€ 2.220.279,23	€ 12.201.844,83	€ 14.422.124,06
CATANIA	€ 11.398.481,53	€ 40.136.786,91	€ 51.535.268,44
ENNA	€ 631.206,62	€ 10.006.174,74	€ 10.637.381,36
MESSINA	€ 2.646.324,52	€ 25.686.339,33	€ 28.332.663,85
PALERMO	€ 7.226.298,37	€ 43.734.184,02	€ 50.960.482,39
RAGUSA	€ 1.958.058,67	€ 13.721.912,40	€ 15.679.971,07
SIRACUSA	€ 3.205.970,20	€ 17.665.471,92	€ 20.871.442,12
TRAPANI	€ 2.159.515,88	€ 16.665.991,35	€ 18.825.507,23
Totale	€ 32.830.509,44	€ 197.457.946,62	€ 230.288.455,12

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'interno - Finanza locale

L'onere complessivo a carico dei bilanci 2017 degli enti siciliani di area vasta - in termini di competenza – è, tuttavia, ancora più gravoso, atteso che ai 230 milioni circa a titolo di contributo alla finanza pubblica si sommano ulteriori 35 milioni circa di trasferimenti erariali di segno negativo. Sulla base delle stime del competente Assessorato regionale, tale importo incide per circa il 62 per cento sulle entrate prevedibili sulla base degli andamenti precedenti.

Nel delineato contesto, la Regione siciliana ha manifestato l'impegno a riconoscere ai liberi Consorzi del proprio territorio un contributo annuo aggiuntivo di 70 milioni di euro, quale sostegno al concorso alla finanza pubblica da parte degli stessi, al fine di compensare gli effetti dell'esclusione degli enti di area vasta delle Regioni a statuto speciale dal riparto dei fondi di cui ai commi 437 e 438 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, come previsti nell'apposito DPCM 10 marzo 2017.

Il preannunciato sostegno economico, nel testo della citata legge regionale n. 8/2017, si è tradotto nell'incremento dello stanziamento per trasferimenti correnti in favore dei Liberi consorzi e Città metropolitane, il quale ascende a 91,05 milioni di euro per l'esercizio 2017 e a 47,00 milioni di euro per l'esercizio 2018.

Considerando anche il trasferimento per gli alunni disabili di cui alla l.r. 24/2016, pari a 19,15 milioni di euro, la dotazione finanziaria complessiva arriva a 110,2 milioni di euro, a fronte dei 58,05 milioni di euro dell'esercizio precedente.

Restano fermi l'importo consolidato trasferito a titolo di reintegro entrate conseguente all'abolizione accisa energia elettrica (53,05 milioni di euro), nonché il trasferimento a sostegno del costo per le spese personale precario di cui alla l.r. 5/2014, art 30.

Da ultimo, l'art 18 del d.l. 50/2017, oltre a confermare la possibilità per province e città metropolitane di approvare il bilancio di previsione solo annuale, ha esteso anche al 2017 la facoltà di applicare al bilancio di previsione l'avanzo libero e destinato ai fini del pareggio.

Tale misura, tuttavia, rischia di rivelarsi scarsamente utilizzabile per via del progressivo esaurimento dei risultati di amministrazione, già ampiamente impiegati per analoga finalità negli esercizi precedenti.

Non appare secondario osservare che il sistema dei trasferimenti regionali, sempre più improntato a logiche emergenziali, attraverso misure tampone tese a scongiurare situazioni di *default*, sembra prescindere, allo stato, da logiche premiali in grado di discriminare i diversi livelli di virtuosità gestionale degli enti beneficiari delle varie assegnazioni.

Sotto altro profilo, in considerazione anche del notevole impatto sul disegno strategico di area vasta, attuato nell'esercizio della potestà statutaria esclusiva, la Regione siciliana ha ritenuto che la disciplina e il successivo incremento del contributo di finanza pubblica, unilateralmente introdotte dal Parlamento nazionale, fossero lesive del principio pattizio di cui all'art. 43 dello Statuto di autonomia differenziata, che dovrebbe improntare la regolazione dei rapporti tra Stato e Regione⁶¹. Conseguentemente, la Regione siciliana ha impugnato in via principale le disposizioni contenute ai commi 418 e 419 dell'articolo unico della l. n. 190/2014, sul presupposto che la disciplina di detto prelievo avrebbe dovuto essere collocata nell'ambito della riscrittura delle norme di attuazione in materia di rapporti finanziari, nonché affidata alla competente Commissione paritetica.

⁶¹ Con specifico riferimento a quest'ordine di censure avverso il contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 46, commi 1 e 2, del d.l. n. 66/2014, cfr., da ultimo, Corte costituzionale, sent. n. 40 del 25/2/2016. In tale sentenza, la Consulta ha ritenuto che il meccanismo previsto dall'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014 (secondo cui mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico, venga recuperato dall'Agenzia delle entrate a valere sui versamenti per imposte sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore) è compatibile con l'art. 36 dello statuto siciliano e con l'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione, che intesta i relativi proventi alla Regione. Cfr, inoltre, sent. n. 141/2016.



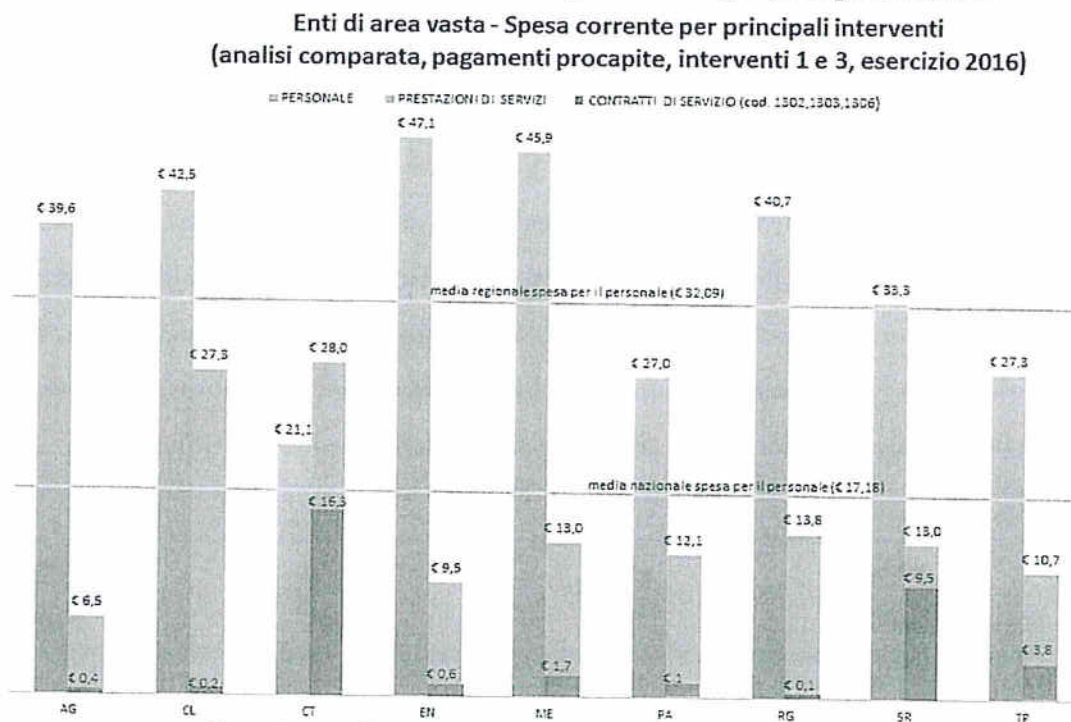
L'iter contenzioso avviato, tuttavia, ha subito un arresto per effetto della rinuncia al ricorso, iscritto al ruolo n. 41/2015 della Corte costituzionale, da parte del Presidente della Regione siciliana su mandato della Giunta regionale (deliberazione n. 232 del 30 giugno 2016), in osservanza dell'Intesa istituzionale del 20 giugno 2016.

Volendo procedere ad un'analisi qualitativa della spesa, il grafico seguente (grafico 16), elaborato su dati Siope, mette in raffronto, per ciascun ente, i settori in cui si riscontra una maggiore concentrazione di risorse: la spesa di personale da un lato, e, dall'altro, quella per prestazioni di servizi (con evidenziazione di quella derivante dai contratti di servizio con gli organismi partecipati e/o strumentali dell'ente⁶²).

Al fine di consentire una comparazione tra realtà non omogenee, i dati sono esposti in valore *pro capite*. Il raffronto con il valore medio nazionale assume carattere tendenzialmente indicativo, in considerazione della diversità di funzioni che, pur nell'attuale fase transitoria, vengono svolte.

Muovendo da queste premesse, si osserva che la spesa di personale registrata a livello regionale nel 2016 è pari a 32 euro *pro capite*, ossia ad un valore quasi doppio rispetto alla media riscontrata a livello nazionale (€ 17,2 p.c.).

Grafico 16 – Enti di area vasta Sicilia – Spese correnti per principali interventi



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

⁶² Codici SIOPE 1302, 1303, 1306

Ai fini di una più proficua lettura dei dati, bisogna anche ricordare che, come peraltro già osservato anche in passato, la diversa distribuzione delle risorse tra i principali fattori della produzione risente principalmente dei differenti assetti organizzativi e dei diversi contesti socio – economici di riferimento.

I valori di spesa di personale *pro capite* più elevati si registrano nel libero Consorzio di Enna (€ 47 p.c.)⁶³, seguito da Messina (€ 46 p.c.) e da Caltanissetta (€ 43 p.c.), ove appare evidente l'incidenza del principale fattore della produzione nell'ambito della gestione in economia.

Per converso, nelle predette realtà territoriali si registra una spesa per servizi piuttosto contenuta (a Messina, euro 13, p.c., di cui € 1,7 per contratti di servizio; a Caltanissetta, euro 27, di cui € 0,2 per contratti di servizio).

In altre realtà territoriali, si può constatare un fenomeno opposto, sintomatico di un assetto organizzativo marcatamente orientato all'esternalizzazione, desumibile dal basso livello della spesa di personale, cui fa riscontro un elevato livello di spesa per acquisizione di servizi all'esterno.

Per i predetti enti, appaiono sicuramente di più facile gestione i processi di riassetto dell'organizzazione interna, deputata solamente allo svolgimento di funzioni e servizi “core”.

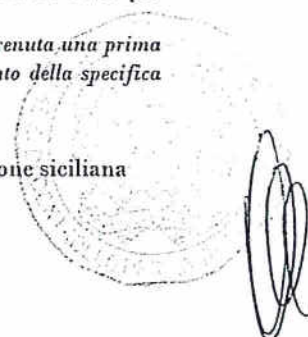
Si colloca in tale ambito la Città metropolitana di Catania, la cui spesa per acquisizione di servizi all'esterno (euro 28,00 p.c.) risulta evidentemente superiore a quella di personale (euro 21,06 p.c.)⁶⁴. Per di più, oltre la metà della spesa per intervento 03 deriva dall'acquisizione di servizi dall'esterno mediante contratti di servizio (€ 16,3 p.c.).

Consistenti livelli di spesa *pro capite* per servizi in *outsourcing* si registrano anche nel libero Consorzio di Siracusa (9,5 euro p.c., con un'incidenza del 73 per cento circa rispetto all'importo complessivamente sostenuto per prestazione di servizi). Rinviano a sede più idonea l'approfondimento di tali specifiche problematiche, può, allo stato, rilevarsi l'esistenza di trasferimenti annui nei confronti della società *in house* “Siracusa Risorse spa” per circa 4,2 mln di euro, sulla base di un contratto di servizio prorogato annualmente⁶⁵.

⁶³ Tale ente, in sede di adunanza, ha motivato l'elevato valore *pro capite* con la ridotta popolazione del capoluogo rispetto al territorio di pertinenza.

⁶⁴ In sede di controdeduzioni, la Città metropolitana di Catania ha precisato che la spesa comprende il personale doposcuolista, in servizio presso il comune di Paternò. Al netto di questa componente (euro 1.106.954,00), la spesa media si attesta ad euro 20,66 *pro capite*.

⁶⁵ Nelle controdeduzioni, l'ente riferisce testualmente quanto segue: “Nel corso dello scorso esercizio finanziario è avvenuta una prima riduzione dei trasferimenti, passati dai 4,2 mln segnalati a 4,06 mln e sono in atto ulteriori iniziative per il contenimento della specifica spesa”.



Il libero Consorzio di Trapani⁶⁶ raggiunge una spesa per contratti di servizio pari a 3,8 euro p.c., a fronte di una spesa complessiva di 11,00 euro *pro capite*⁶⁷.

Si collocano al di sopra della media regionale di spesa del personale (euro 32,09 *pro capite*) le amministrazioni di Enna (47,1 p.c.), Messina (45,9 p.c.), Caltanissetta (42,5 p.c.), Ragusa (40,7 p.c.), Agrigento (39,6 p.c.) e, sia pur per poco, Siracusa (33,3 p.c.).

Tutte le amministrazioni, inclusa la Città metropolitana di Catania, hanno una spesa di personale *pro capite* superiore – in alcuni casi multipla – rispetto alla corrispondente media nazionale, pari ad euro 17,18 *pro capite*.

Ciò impone, necessariamente, un approfondimento.

⁶⁶ In sede di controdeduzioni, l'ente riferisce testualmente quanto segue: “i trasferimenti regionali sono stati sempre improntati a logiche emergenziali, privi di riferimenti premiali in grado di discriminare la virtuosità di Enti, come il LCC di Trapani, che fin dal 2013, anno di avvio del processo di riforma degli enti di area vasta, ha messo in campo politiche di spending review in grado di ridurre strutturalmente e drasticamente la spesa corrente, in particolare quella tradizionalmente più rigida cioè quella del personale. A dimostrazione di ciò basti rilevare che, anche se nel 2016 la Regione ha incrementato il fondo fino a 58,050 milioni rispetto ai 49,150 del 2015 (comprensiva quest'ultima della quota destinata al pagamento delle rate dei mutui e alla viabilità), per questo Ente i trasferimenti sono paradossalmente diminuiti passando dai 4.292.697,80 del 2015 ai 2.979.455,08 del 2016.

In ordine all'analisi della composizione della spesa corrente emerge che al LCC di Trapani è attribuito un livello *pro-capite* di spesa di personale che, sebbene superiore alla media nazionale come tutte le realtà esaminate, è la tra le più basse e inferiore alla media regionale (€ 27,3 contro € 32,09).

Inoltre, con riferimento alla spesa per prestazioni di servizi e, in particolare, la spesa per contratti di servizio, si rileva che la stessa è in gran parte determinata dai servizi obbligatori di trasporto e assistenza ai disabili che l'Ente ha garantito, pur nelle difficoltà finanziarie, senza soluzione di continuità all'intera platea dei richiedenti per l'intero anno scolastico.

In tale ambito si conferma che risulta esternalizzata esclusivamente la parte di servizi che necessitano di apporti professionali specializzati, non rinvenibili all'interno dell'organico dell'Ente, mentre si prosegue con la gestione diretta, anche al fine di economizzare parte della spesa, per l'assistenza igienico-personale che da tempo risulta effettuata da personale precario interno opportunamente formato per il quale, a partire dal corrente anno, la spesa grava interamente sul bilancio regionale.

Nessuna altra esternalizzazione è stata autorizzata e posta in essere da parte dell'Ente nell'ultimo triennio, pertanto si ha modo di ritenere che l'ammontare della spesa per prestazioni di servizi desunta dai codici SIOPE ricomprenda le utenze, tra queste anche quelle relative alle istituzioni scolastiche”. Saggiunge, inoltre, che “le spese del personale rapportate alla spesa corrente netta costituiscono la componente più rigida tra le voci di spesa, mentre il contributo allo Stato nell'esercizio 2016 rappresenta oltre il 35% della spesa corrente. La semplice somma tra le due predette percentuali (33,37% e 35,33%) raggiunge circa il 39% dell'intera spesa corrente, la parte residua della spesa è stata quasi esclusivamente destinata alla funzione Istruzione Superiore sotto forma di trasferimenti per le spese di funzionamento, servizi di assistenza e trasporti scolastici, utenze ed affitti di immobili. Nonostante la rigidità sulla spesa corrente sopra riportata, grazie al consistente apporto di liquidità derivante dall'erogazione di contributi erariali pregressi avvenuta nel 2015, nonché grazie al continuo monitoraggio della situazione di cassa, è stato possibile non accedere ad anticipazioni di tesoreria nell'ultimo biennio, ciò sul fronte della gestione di cassa che ha resistito finché al fortissimo impatto derivante dal pagamento integrale di quanto previsto a favore dell'Eriario per l'anno 2016. Sulla gestione della spesa di competenza, seppur l'esercizio appena chiuso ha registrato un disavanzo della gestione di competenza, si evidenzia che nell'ultimo triennio si è progressivamente ridotto l'ammontare del fondo pluriennale vincolato, segnale evidente che l'ammontare del debito da esercizi precedenti scende progressivamente grazie ad azioni di razionalizzazione e riduzione strutturale della spesa che vanno a regime”.

⁶⁷ Consistenti livelli di spesa per prestazioni di servizi si registrano, infine, nel libero Consorzio di Caltanissetta (euro 27,35 p.c.), dove la spesa è principalmente imputabile all'erogazione diretta di servizi sociali (6,4 euro p.c.), a spese per utenze e canoni per energia elettrica e per manutenzione ordinaria di immobili, entrambe pari a circa 4 euro *pro capite*.

Focus: consistenza e spesa di personale

L'art. 37 della legge regionale n. 15/2015 reca importanti disposizioni in materia di personale ai fini del superamento della fase transitoria e del conseguente avvio della piena operatività dei nuovi enti. In questa prospettiva, il comma 2 introduce un'articolata cadenza di adempimenti⁶⁸ ai fini della rideterminazione delle dotazioni organiche, in funzione delle nuove attribuzioni degli enti intermedi, assumendo quale *dies a quo* la definizione, da parte dell'Osservatorio regionale (art. 25), dei criteri per la riallocazione delle funzioni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali, anche sulla base di parametri perequativi di natura economico-demografica.

Il comma 6 dell'articolo, specifica, inoltre che, nelle more delle procedure di ricollocazione del personale, i dipendenti delle ex Province regionali continuano ad essere utilizzati dai liberi Consorzi comunali e dalle Città metropolitane, nei limiti delle disponibilità finanziarie in atto esistenti.

Dopo anni di ritardo, l'art. 2 della l.r. n. 27/2016 ha introdotto una complessa procedura ai fini del futuro avvio, anche in Sicilia, della mobilità obbligatoria del personale in esubero dei liberi Consorzi comunali, altrove già conclusa da tempo.

Tale norma cristallizza la dotazione organica delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali in misura corrispondente alla spesa del personale di ruolo al 31 dicembre 2015 ridotta complessivamente del 15 per cento (a livello nazionale⁶⁹, tale percentuale oscilla tra il 30 e il 50% anche per effetto del diverso riparto di funzioni).

Ai fini della ricollocazione del personale soprannumerario, la norma dispone che, entro centoventi giorni dalla sua entrata in vigore, debba essere individuato *“secondo modalità e criteri definiti nell'ambito delle procedure e degli osservatori di cui alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15, e successive modifiche e integrazioni”*,

⁶⁸ La norma dispone che *“Entro novanta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1 (tre mesi dalla definizione da parte dell'Osservatorio dei criteri di cui all'articolo 25), con uno o più decreti del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, previo parere della Commissione Affari istituzionali e della Commissione Bilancio dell'Assemblea regionale siciliana, è individuato il personale che resta assegnato agli enti di area vasta e quello eventualmente da destinare alle procedure di mobilità verso altri enti, secondo i criteri definiti dall'Osservatorio di cui all'articolo 25”*.

⁶⁹ A livello nazionale, il comma 421 della l. n. 190/2014 ha ridotto *ex lege* la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario rapportandone il fabbisogno al riordino delle funzioni fondamentali attribuite secondo la previsione della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le percentuali di riduzione sono tarate, infatti, in ragione della consistenza delle funzioni fondamentali rispettivamente attribuite agli enti di area vasta. In relazione a ciò, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stata ridotta in misura rispettivamente pari al 30 e al 50 per cento della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 (8 aprile 2014). Per le province, con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56, la predetta misura di riduzione è fissata nella percentuale del 30.



il personale che rimane assegnato agli enti di cui al comma 1 e quello da destinare alle procedure di mobilità, *“nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente, secondo le procedure previste dall'articolo 1, commi 423 e 424, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nonché, previo accordo con lo Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 425, della legge n. 190/2014”*.

La manovra mira a conseguire un risparmio di spesa continuativa stimato in circa 30 milioni di euro annui, che, tuttavia, rischia di essere compromesso dall'immediato avvio dei processi di stabilizzazione di personale precario dei comuni, per effetto dell'art. 3 della medesima legge.

Tale norma, attraverso un sistema di penalizzazioni finanziarie⁷⁰, finisce per conferire alle predette stabilizzazioni priorità strategica rispetto al processo di determinazione delle unità di personale eccedentarie e della relativa ricollocazione, già procrastinato negli anni, invertendo, nella sostanza, le priorità assunzionali dei comuni siciliani rispetto al resto del Paese⁷¹.

Nel quadro sin qui sinteticamente tratteggiato, si osserva che la consistenza media del personale dirigente e non dirigente degli enti di area vasta ha risentito negli anni non solo degli specifici divieti di assunzione di personale a tempo indeterminato, introdotti dall'art. 16, commi 1 e 9, del d.l. n. 95/2012 (e ribaditi, da ultimo, dall'art. 4, comma 9, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, dall'art. 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, dall'art. 1, commi 420 e ss. della l. n. 190/2014), ma anche, in termini generali, delle difficoltà di programmare i propri fabbisogni stabili di personale nelle more di un processo di riordino istituzionale deputato ad individuare le funzioni e i servizi da garantire in un orizzonte temporale di lungo periodo.

⁷⁰ Sia pur con riferimento all'art. 30 della l.r. n. 3/2016, che aveva consentito l'avvio dei processi di stabilizzazione, questa Sezione, in sede d'indagine sullo stato della finanza locale (delibera n. 131/2016/GEST), ha osservato quanto segue: *“In più occasioni, la Sezione, nel periodo di transizione istituzionale verso una possibile ridefinizione delle attribuzioni e delle funzioni tra i diversi livelli di governo, ha ritenuto che la norma introducesse rilevanti elementi ostativi ai fini della programmazione degli assetti organizzativi da parte dei comuni e dei conseguenti fabbisogni di personale.*

Tale disegno, tuttavia, è stato di recente invertito, a livello regionale, con l'articolo 30 della legge regionale n. 3/2016, che, nell'attuale procrastinarsi delle procedure di ricollocazione degli eventuali esuberi del personale ex provinciale, ha previsto per gli enti locali l'obbligo di approvare e trasmettere all'Assessorato regionale delle autonomie locali, entro il 30 giugno 2016, il piano programmatico delle assunzioni 2016/18, tenendo conto degli spazi assunzionali ai fini delle stabilizzazioni di personale precario.

Qualora gli enti non utilizzino gli spazi assunzionali e i posti in pianta organica (rectius, dotazione organica) concludendo le stabilizzazioni di cui al decreto legge n. 101/2013 entro il 31 dicembre 2016, è prevista una drastica penalizzazione attraverso la decurtazione del 50 per cento del contributo a valere sul fondo straordinario per gli equilibri di bilancio per i soggetti non stabilizzati. Dal 2017, tale penalizzazione è pari al 100% delle risorse assunzionali non utilizzate.

Al di là dell'evidente inversione delle priorità assunzionali operata rispetto al restante territorio nazionale, che potrebbe impedire in futuro la ricollocazione del personale eccedentario delle ex Province regionali, la norma appena citata introduce un meccanismo di penalizzazione finanziaria per gli enti che non stabilizzano personale precario in presenza di risorse assunzionali, che, soprattutto ove mal applicato, rischia di avere effetti esiziali per gli equilibri di bilancio dei comuni, facendo venir meno fondamentali risorse che proprio quegli stessi equilibri dovrebbero tutelare.

Questo taglio automatico – e progressivo – di trasferimenti per gli enti non stabilizzanti, infatti, rischia di risultare penalizzante per le amministrazioni più virtuose e prudenti che, nell'attuale stato di estrema difficoltà della finanza locale (ammesso dallo stesso legislatore regionale nell'art. 7, comma 23, della l.r. n. 3/2016), potrebbero ritenere un'immissione stabile di personale nei propri ruoli organici non necessaria rispetto alle proprie esigenze funzionali, o comunque poco sostenibile finanziariamente”.

⁷¹ A livello nazionale, l'art. 1, comma 426, della legge n. 190/2014 ha posticipato le procedure di stabilizzazione fino all'integrale assorbimento del personale in esubero proveniente dalle Province.

La tabella seguente (tabella 17), basata sui dati forniti in parte dall'Assessorato regionale delle autonomie locali ed in parte dai singoli enti, evidenzia nel quinquennio 2012/16 una riduzione generalizzata della consistenza organica del personale dipendente (-19%).

Appare più marcata la flessione delle unità in servizio con qualifica dirigenziale, in considerazione, probabilmente, dei maggiori oneri connessi e dei vincoli legislativi sopravvenuti (es., il blocco delle assunzioni previsto dall'art. 1, commi 219 e 221, della l. n. 208/2015).

Nell'ambito di tale qualifica apicale, il numero dei dirigenti a tempo determinato, anche per via della fisiologica durata degli incarichi, si riduce (da 27 a 2) fino quasi all'azzeramento (-93%). Appare emblematico quanto verificatosi nel libero Consorzio di Siracusa, ove il numero di tali unità in servizio passa, tra il 2012 e il 2016, da nove a zero.

La consistenza dei dirigenti di ruolo, invece, nel quinquennio in considerazione, si dimezza, passando da 73 a 36 (-51%), per lo più a causa di cessazioni dal servizio per pensionamento.

Particolarmente significativi appaiono i dati riscontrati nella Città metropolitana di Messina, in cui i dirigenti a tempo indeterminato passano da 11 a 3 (-72,7%); in quella di Palermo passano da 17 a 9 (-47,1%).

A seguito di questo significativo decremento degli organici, negli enti di area vasta siciliani vi è, in media, un dirigente ogni 128 dipendenti, con punte massime registrate nel libero Consorzio di Ragusa, in cui vi è un dirigente ogni 60 dipendenti, seguito dalla Città metropolitana di Catania (un dirigente ogni 91 dipendenti) e Palermo (un dirigente ogni 94 dipendenti).

Il valore minimo si registra nel libero Consorzio di Siracusa (un dirigente ogni 516 unità), dove risulta in servizio un solo dirigente - congiuntamente alla forte riduzione delle posizioni organizzative - mentre è stato azzerato il numero dei dirigenti a tempo determinato.

Anche il personale di comparto non dirigenziale, nel periodo in esame, diminuisce significativamente (-20%), passando da 5.347 a 4.300 unità.

Particolarmente significativo è il decremento organico nella Città metropolitana di Palermo, in cui le unità di ruolo passano da 1.197 a 842 (-29,7%).



Tabella 17 – Enti di area vasta Sicilia – dettaglio Consistenza di personale per esercizio di riferimento

Anno		AG	CL	CT	EN	ME	PA	RG	SR	TP	Totale
2012	Dirigenti tempo indeterminato	11	5	11	4	11	17	10	2	2	73
	Dirigenti tempo determinato	2	2	1	5	-	-	3	9	5	27
	Personale di comparto non dirigenziale a tempo indeterminato	537	385	711	283	962	1.197	405	570	297	5347
	Personale di comparto non dirigenziale a tempo determinato	139	12	-	108	98	109	1	-	189	656
	Totale 2012	689	404	723	400	1071	1323	419	581	493	6.103
2013	Dirigenti tempo indeterminato	10	5	10	4	10	15	8	3	2	67
	Dirigenti tempo determinato	-	1	-	2	-	-	-	2	1	6
	Personale di comparto non dirigenziale a tempo indeterminato	526	374	695	277	943	1.157	402	574	296	5244
	Personale di comparto non dirigenziale a tempo determinato	139	11	-	107	97	-	-	-	189	543
	Totale 2013	675	391	705	390	1050	1172	410	579	488	5.860
2014	Dirigenti tempo indeterminato	8	5	10	4	9	12	8	3	2	61
	Dirigenti tempo determinato	-	1	-	2	-	-	-	1	-	4
	Personale di comparto non dirigenziale a tempo indeterminato	514	353	682	274	917	1.109	399	568	289	5.105
	Personale di comparto non dirigenziale a tempo determinato	138	11	-	105	97	-	-	-	189	540
	Totale 2014	660	370	692	385	1.023	1.121	407	572	480	5.710
2015	Dirigenti tempo indeterminato	7	4	8	4	7	11	6	2	1	50
	Dirigenti tempo determinato	0	1	0	2	0	0	0	1	0	4
	Personale di comparto non dirigenziale a tempo indeterminato	487	334	642	216	857	1.001	379	541	291	4.748
	Personale di comparto non dirigenziale a tempo determinato	136	16	37	104	96	0	13	0	178	580
	Totale 2015	630	355	687	326	960	1.012	398	544	470	5.382
2016	Dirigenti tempo indeterminato	6	2	7	1	3	9	6	1	1	36
	Dirigenti tempo determinato	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2
	Personale di comparto non dirigenziale a tempo indeterminato	470	306	600	173	785	842	348	516	260	4.300
	Personale di comparto non dirigenziale a tempo determinato	135	17	37	101	96	0	13	0	177	576
	Totale 2016	611	326	644	276	884	851	367	517	438	4.914

Il dato del personale a tempo determinato del comune di Caltanissetta comprende il personale docente dell'Istituto Musicale (nel 2016 n 10 a tempo determinato e 5 con contratto di collaborazione a tempo determinato). Le 13 unità relative alla provincia di Ragusa sono riferite a lavoratori ASU

Fonte: dati 2012-2014 forniti dall'Assessorato Regionale Autonomie Locali. Dati 2015-2016 comunicati in sede istruttoria dai singoli enti.

A livello aggregato, il personale a tempo determinato passa da 656 a 576 unità (-12%).

Al 31/12/2016, la maggiore incidenza del personale a tempo determinato si registra nel libero Consorzio di Trapani (40%), seguito da quello di Enna (37%) e di Agrigento (22%).

Nel grafico seguente (grafico 17), l'inclinazione della retta fornisce evidenza della progressiva riduzione delle unità in servizio, che subisce un'accelerazione nel triennio 2014/2016.

Grafico 17 – Enti di area vasta Sicilia – Consistenza di personale per esercizio di riferimento

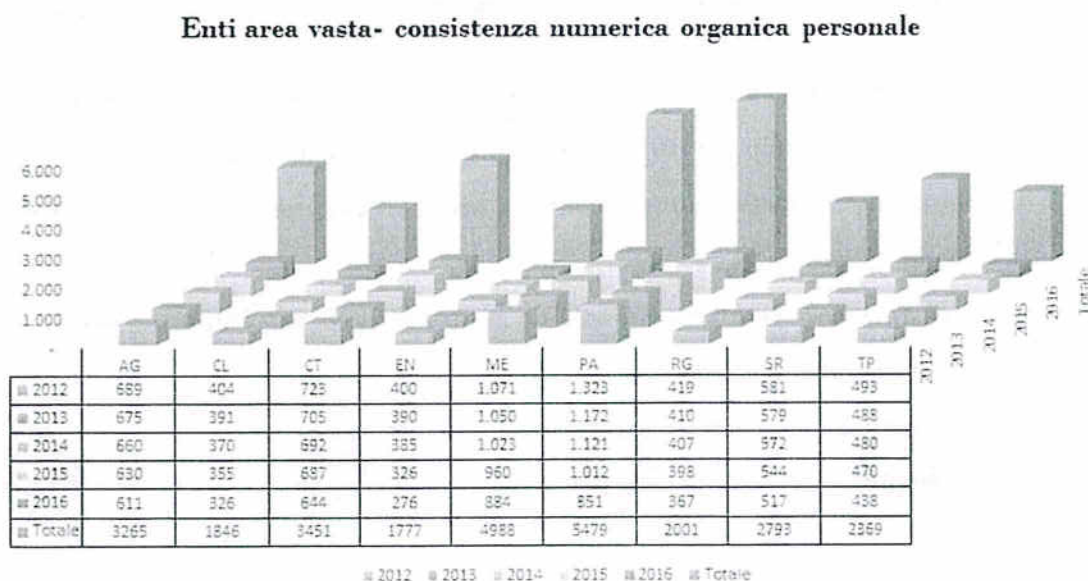


Fonte: dati 2012-2014 forniti dall'Assessorato Regionale Autonomie Locali. Dati 2015-2016 comunicati in sede istruttoria dai singoli enti.

Il marcato *trend* di riduzione appena illustrato trova conferma in tutte le singole realtà territoriali, per ciascuno degli anni 2012/2016, come evidenziato nel grafico seguente.

In termini percentuali, sull'organico complessivo, fanno registrare una flessione maggiore la Città metropolitana di Palermo (-36%) e i liberi Consorzi di Enna (-31%) e di Caltanissetta (-19%).

Grafico 18 – Enti di area vasta Sicilia - Consistenza di personale per esercizio di riferimento disaggregato per singoli enti

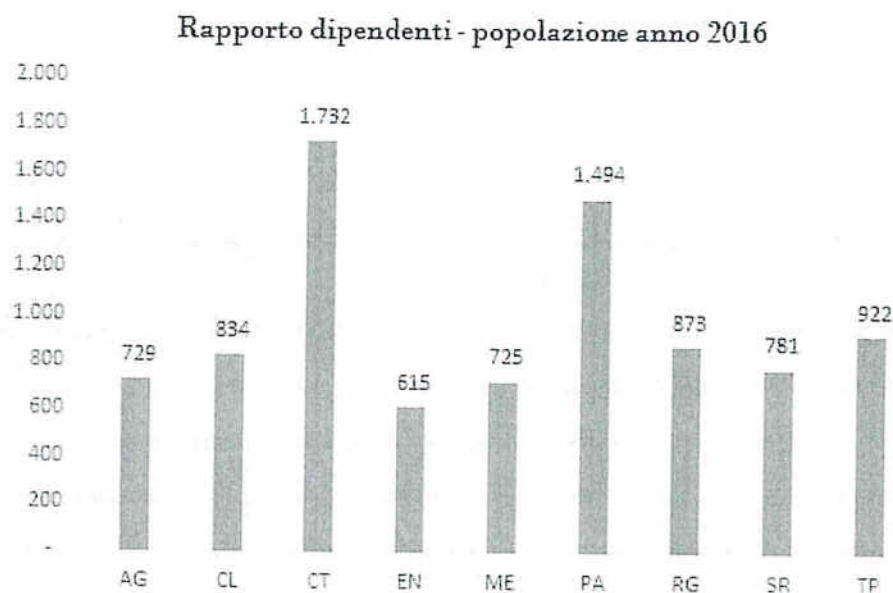


Fonte: Dati 2012-2014 forniti dall'Assessorato Regionale Autonomie Locali. Dati 2015-2016 comunicati in sede istruttoria dai singoli enti.

Pur tenendo conto delle variabili connesse ai differenti assetti organizzativi di cui si è riferito in precedenza, l'analisi comparata delle rispettive consistenze organiche rapportate alla popolazione residente evidenzia la consistenza più elevata del numero di dipendenti nei liberi Consorzi di Enna (una unità ogni 615 abitanti) e di Agrigento (una unità ogni 729 abitanti).

Per converso, il valore minimo è rappresentato, anche in coerenza con i corrispondenti dati di spesa pro capite (grafico 14), nelle Città metropolitane di Catania (una unità ogni 1.742 abitanti) e di Palermo (una unità ogni 1.494 abitanti)

Grafico 19- Enti di area vasta Sicilia- rapporto dipendenti popolazione anno 2016



Fonte: dati 2012-2014 forniti dall'Assessorato Regionale Autonomie Locali. Dati 2015-2016 comunicati in sede istruttoria dai singoli enti.

Nell'ambito degli organici complessivi, presenta una particolare incidenza il personale precario in servizio, che, sulla base dei dati forniti dal competente Assessorato regionale, ammonta complessivamente a 557 unità, prevalentemente concentrate nei liberi Consorzi di Trapani (187), di Agrigento (131) e di Enna (104).

Nel libero Consorzio di Caltanissetta sono presenti solo due unità in servizio, del tutto assenti nei liberi Consorzi di Ragusa e Siracusa.

La tabella seguente (tabella n. 18) ne illustra in dettaglio la dislocazione territoriale in base alle diverse normative di riferimento.

Tabella 18 – Enti di area vasta – Consistenza di personale precario

Ente di area vasta	CONSISTENZA ORGANICA DEL PERSONALE PRECARIO PER NORMATIVA DI RIFERIMENTO		
	LL.RR. 85/95 e/o 16/06	LL.RR. 21/03 e/o 27/07	TOTALI
AGRIGENTO	25	105	131
CALTANISSETTA	1	1	2
CATANIA	36	1	37
ENNA	23	81	104
MESSINA		96	96
TRAPANI*	70	117	187
Totale	156	401	557

(*) Dei 187 precari risultano definite stabilizzazioni per n. 10 unità di personale in esecuzione della sentenza TAR 28/2015 confermata dalla sentenza CGA 162/16 (giusta Delibera Commissariale n.42 del 12.3.2015)

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

A seguito del concreto avvio del processo di stabilizzazione del personale precario dei comuni siciliani, l'art. 3, comma 9, della l.r. n. 27/2016 autorizza gli enti utilizzatori, comprese le Città metropolitane e i liberi Consorzi, a prorogare sino al 31 dicembre 2018 i relativi contratti di lavoro subordinato a tempo determinato. Il successivo comma 10, lettera b), dispone che gli oneri relativi ai contratti di lavoratori siano a totale carico della Regione siciliana⁷².

Per quanto concerne la spesa, quest'ultima subisce una riduzione generalizzata, anche per effetto delle dinamiche decrementali che hanno interessato gli organici.

Analizzando le aggregazioni Siope nel periodo 2012/2016, la spesa complessiva di personale, inclusi oneri riflessi ed IRAP, si riduce da 235 milioni di euro del 2012 a 174,6 milioni di euro nel 2016 (-25%).

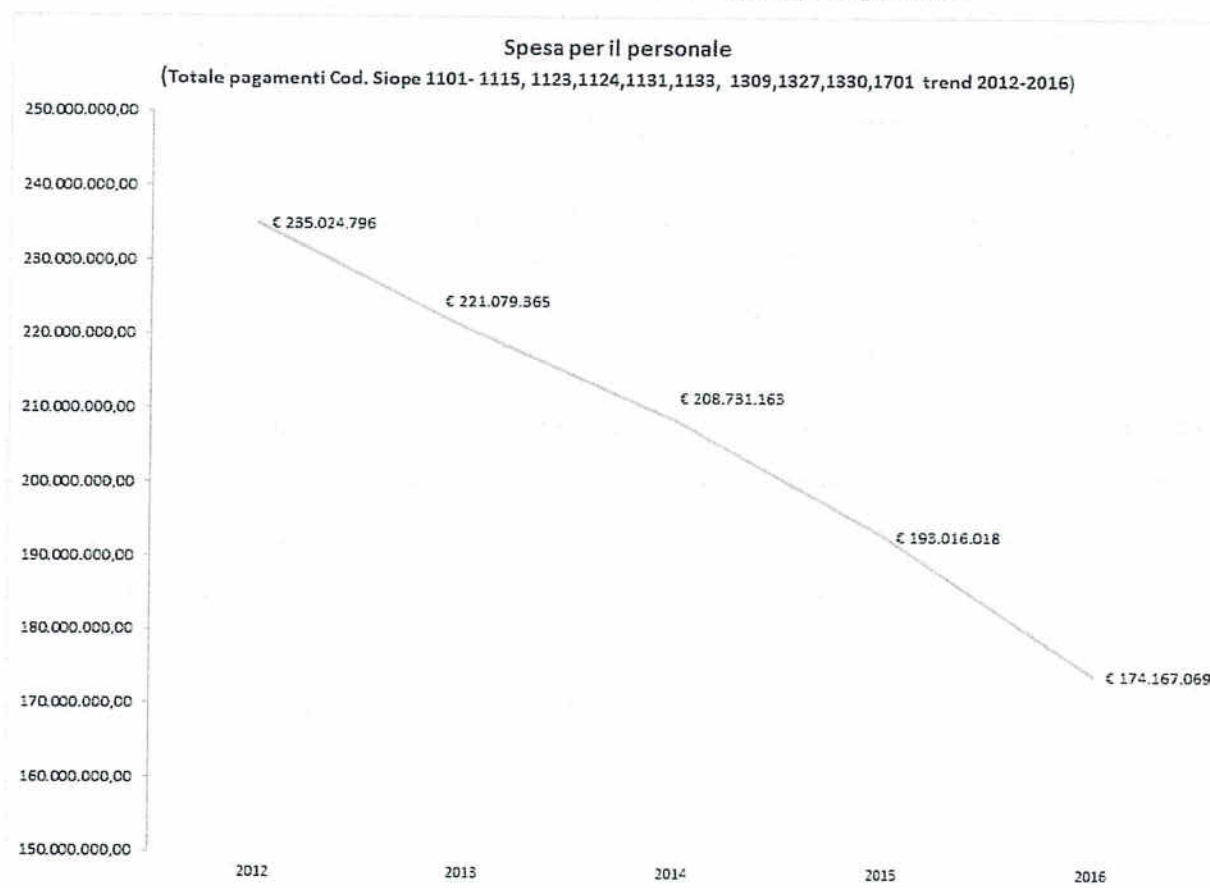
In attesa del concreto avvio delle procedure di mobilità obbligatoria previste dall'art.2 della l.r. n. 27/2016, il ridimensionamento organico e della correlata spesa, prescindendo da una mirata strategia di riassetto del comparto, risulta, allo stato, legata principalmente a cause volontarie, ed in particolare ai pensionamenti del personale dipendente.

⁷² Nelle controdeduzioni presentate, il libero Consorzio di Trapani ha riferito sulla programmazione dei fabbisogni di personale, sul blocco delle assunzioni a tempo indeterminato e sulle difficoltà di attuazione dell'art. 2 della l.r. n. 27/2016 con specifico riferimento alla riduzione del costo della dotazione organica del 15% e della conseguente attivazione della mobilità per mancata determinazione dei criteri. Ulteriori difficoltà applicative, ad avviso dell'ente, discendono dall'art. 11, comma 7, della l.r. 8/2017, relativo all'aggiornamento del programma di fuoriuscita.

Come emerge dal grafico seguente (grafico n.20), a fronte di una riduzione complessiva della consistenza organica del 19 per cento, la correlata spesa pagata (competenza e residui) passa da 235 a 174,6 milioni di euro, segnando una flessione più che proporzionale, pari al 25,68 per cento.

Le punte minime di decremento della spesa sono rappresentate dalla Città metropolitana di Messina (-5%) e dal libero Consorzio di Caltanissetta (-6%).

Grafico 20 – Enti di area vasta Sicilia – Spesa per il personale



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

Anche sulla base della comparazione con l'omologo valore registrato in altre zone territoriali, appare chiara la rilevanza strategica delle politiche di razionalizzazione dei costi del personale e di gestione degli esuberi ai fini di una corretta conduzione del processo di riforma istituzionale, che, non casualmente, versa ancora in una fase di perdurante stallo.

Lo stentato avvio, in concreto, del processo di riordino delle funzioni di area vasta e, conseguentemente, la mancata attivazione delle procedure di ricollocazione del personale eccedentario (art. 2 l.r. n. 27/2016), altrove già portate a termine con successo, rischia di avere ricadute molto pesanti sui già deteriorati equilibri di bilancio dei liberi Consorzi.

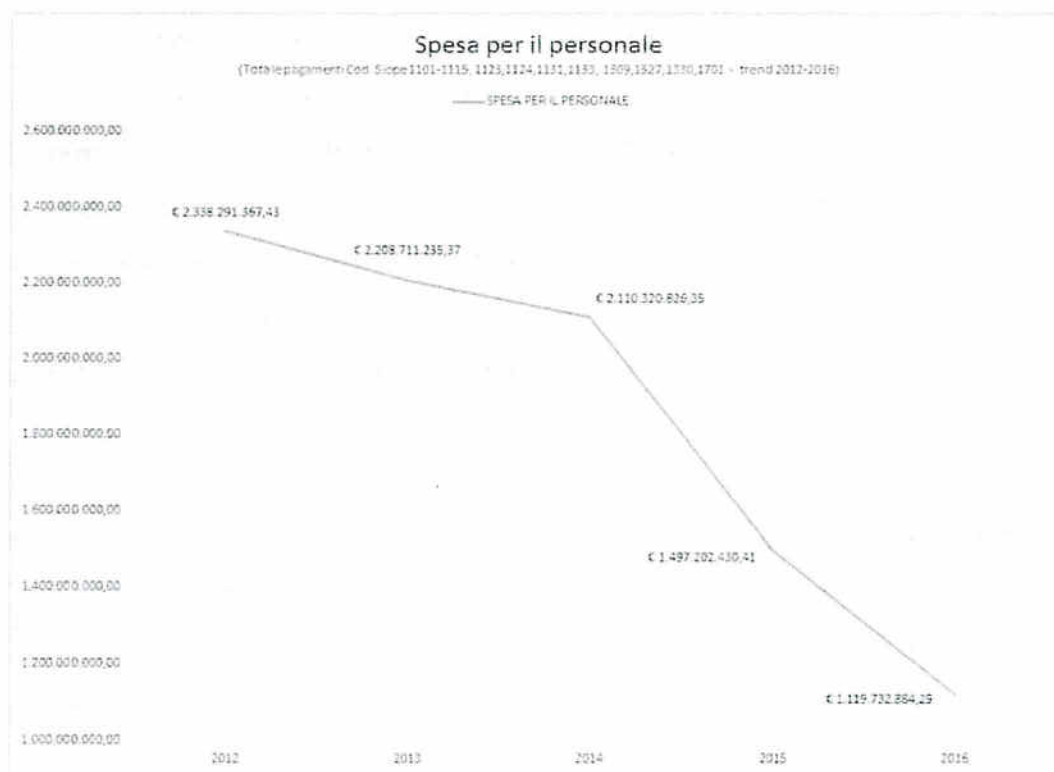
A livello nazionale, alla data del 3 febbraio 2017, la mobilità del personale ex provinciale verso altre amministrazioni ha interessato ben **16.007 unità** (fonte: Ministero della funzione pubblica, sito istituzionale).

Gli effetti, anche in comparazione col grafico 20, risultano evidenti nel grafico seguente (grafico n. 21), che illustra l'andamento della spesa di personale di Province e Città metropolitane a livello nazionale.

Appare evidente, a partire dal 2014, la brusca flessione, cui corrisponde una diversa inclinazione della retta.

Per effetto della riallocazione delle oltre 16.000 unità in esubero, la spesa finisce per dimezzarsi nel 2016.

Grafico 21 – Enti di area vasta Italia – Spesa per il personale



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

In termini più generali, questa Corte è dell'avviso che i singoli fenomeni sino ad ora passati in rassegna debbano necessariamente essere analizzati anche attraverso un diverso approccio prospettico, che tenga conto della logica ispiratrice del riassetto dell'intero sistema.

Allargando lo spettro di analisi, infatti, emerge come la mobilità obbligatoria del personale ed il contributo alla finanza pubblica si inseriscano nel più generale contesto dell'attuazione del disegno strategico di riforma delle funzioni di area vasta, cui risultano strettamente propedeutici:



Queste osservazioni trovano autorevole conforto anche nella più recente giurisprudenza costituzionale, che, con riferimento alle disposizioni contenute nella legge n. 190/2014, ha ritenuto legittimi i tagli alle risorse delle province e le disposizioni che per il biennio 2015/2016 hanno vincolato il budget per le assunzioni di regioni ed enti locali al ricollocamento dei dipendenti provinciali soprannumerari.

In particolare, la Consulta, con la sentenza n. 205/2016, ha messo in evidenza le interrelazioni di carattere teleologico tra obiettivi di riduzione della spesa corrente degli enti di area vasta, efficientamento della spesa pubblica ed attuazione della visione strategica di riforma.

Muovendo da questo presupposto, ha chiarito che la riduzione della spesa corrente e il vincolo del versamento del corrispondente importo al bilancio dello Stato sono legati al processo di attuazione della riforma e, più precisamente, alla riduzione dell'organico finalizzata al passaggio delle funzioni non fondamentali ad altri enti. Conclusivamente, ha affermato che *“la previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere, nel cui ambito, tuttavia, il versamento delle risorse ad apposito capitolo del bilancio statale (così come l'eventuale recupero delle somme a valere sui tributi di cui al comma 419) è specificamente destinato al finanziamento delle funzioni provinciali non fondamentali ed al passaggio delle relative risorse agli enti subentranti”* (in ossequio, peraltro, a quanto previsto dall'art. 1, comma 97, lett. b), della legge n. 56/2014).

In quest'ultima prospettiva, merita adeguata considerazione il diverso disegno strategico del legislatore regionale che, a differenza di quanto previsto a livello nazionale - ove prevale una riallocazione presso altri livelli di governo - tende al mantenimento e addirittura all'implementazione delle funzioni precedentemente assegnate agli enti intermedi.

Gli “enti subentranti”, pertanto, nella successione istituzionale dalle ex Province regionali, sono proprio i liberi Consorzi e le Città metropolitane, i quali, allo stato, sono destinatari degli obblighi di contribuzione alla finanza pubblica e si trovano, per di più, esclusi dal riparto dei sostegni finanziari per le ex Province, finalizzati a garantire la continuità dei servizi essenziali, previsto a livello nazionale dall'art. 1, comma 754, della l. n. 208/2015.

Il progressivo aggravamento della situazione finanziaria dei nove enti di area vasta siciliani e l'acuirsi degli squilibri strutturali di bilancio - dovuto anche alla presenza di significativi livelli di

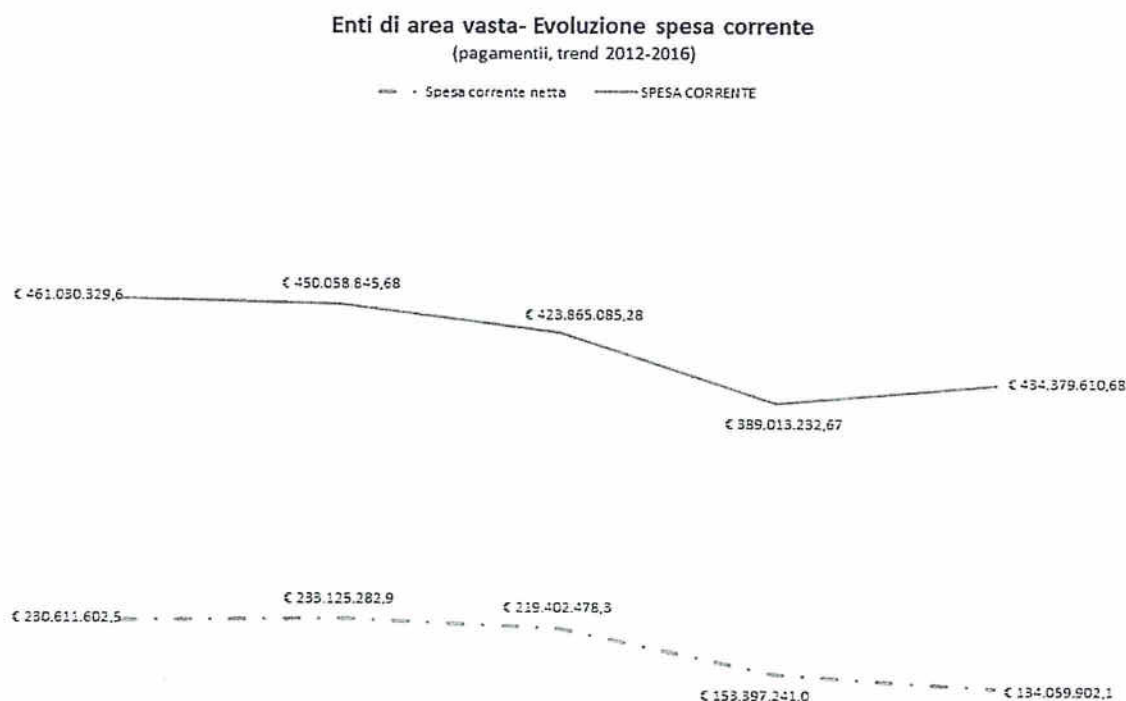
spesa rigida – ha dapprima ridotto significativamente i margini di successo delle politiche di *spending review* e, successivamente, compromesso in modo evidente l'erogazione dei servizi all'utenza.

Sotto diversa prospettiva, a seguito dell'intensificarsi dell'emergenza finanziaria, il sensibile ridimensionamento dei *budget* di spesa ha ridotto al minimo l'attività istituzionale svolta dai liberi consorzi nei confronti sia degli altri livelli di governo che, soprattutto, dei cittadini fruitori dei servizi pubblici.

Come si evince dal grafico seguente (grafico 22), la spesa corrente reale, sterilizzata dalle componenti obbligatorie e/o rigide (personale, contributo alla finanza pubblica ed interessi sul debito), si riduce drasticamente, soprattutto a partire dal 2014, passando da 219,4 a soli 134 milioni di euro.

La distanza tra la linea intera (spesa corrente) e quella tratteggiata (spesa netta), che segue un andamento parallelo per effetto della reciproca interdipendenza dei fenomeni, mette in evidenza l'assoluta esiguità della spesa corrente netta, solo in minima parte destinata all'erogazione di servizi nei confronti della collettività.

Grafico 22 – Enti di area vasta Sicilia – Evoluzione spesa corrente



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su banca dati Siope aggiornati al 12 maggio 2017



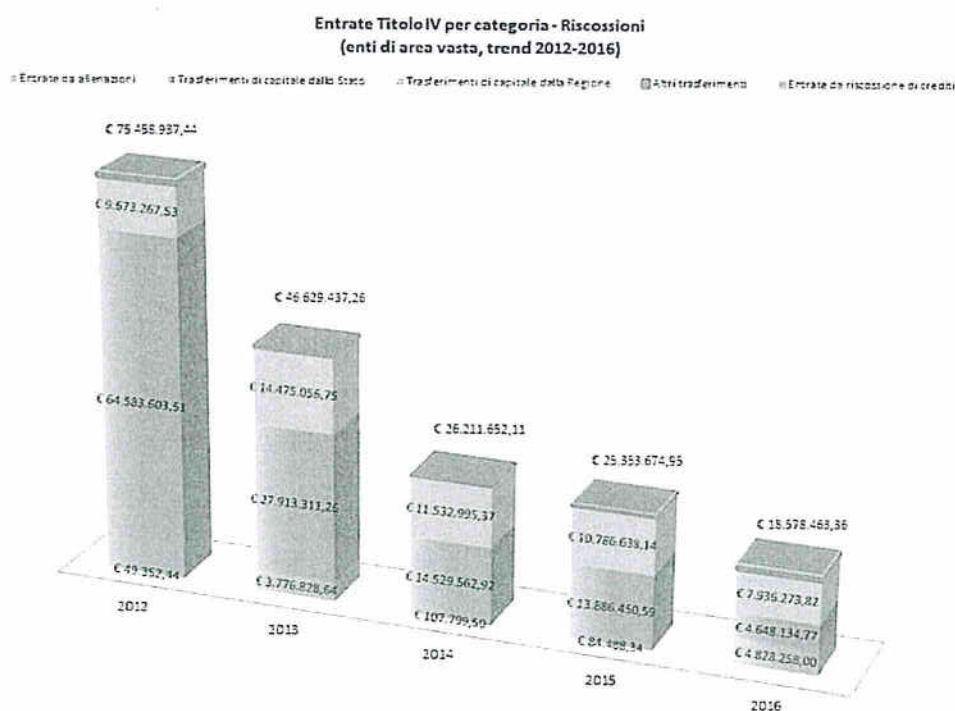
3.6 Cenni su entrate e spese in conto capitale

Volgendo l'attenzione alla gestione in conto capitale, si osserva che le entrate fanno registrare un *trend* di costante e sensibile decremento (– 75%), passando, in termini di cassa, da 75,46 milioni di euro del 2012 a 18,58 milioni di euro del 2016.

Tale flessione è imputabile principalmente all'andamento dei trasferimenti in conto capitale di provenienza sia statale (che da 64,56 milioni di euro del 2012 scendono a 4,65 milioni di euro nel 2016) che, sia pur in minor misura, regionale (che, nel medesimo arco temporale, passano da 9,7 a 7,9 milioni di euro).

Il grafico seguente (grafico n. 23) ne illustra l'andamento, rispettivamente, con colore rosso e verde.

Grafico 23 – Enti di area vasta Sicilia – Entrate Titolo IV Riscossioni



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su banca dati Siope aggiornati al 12 maggio 2017

Presentano un andamento fortemente discontinuo le entrate da alienazioni, evidenziate in azzurro, che risentono particolarmente dei mutevoli programmi di dismissione e delle condizioni locali del mercato immobiliare.

Tali entrate passano da 49 mila euro circa del 2012 a 4,83 milioni di euro nel 2016⁷³. Anche nel 2013, si registra un picco di 3,7 milioni di euro.

Merita osservare che i dati esposti, afferendo alle riscossioni (competenza e residui) degli enti, risentono anche delle peculiari modalità di contabilizzazione.

A questo riguardo, si è già riferito delle diffuse irregolarità riscontrate in ordine alle modalità di contabilizzazione delle assegnazioni regionali di parte capitale, molte delle quali accertate e riscosse, da alcuni enti destinatari, tra i trasferimenti correnti.

Particolare attenzione meritano anche i contributi in conto capitale di cui all'art. 10, comma 1 *bis*, della l.r. n. 9/2015 (pari a 10 mln di euro), assegnati ai liberi Consorzi comunali e alle Città metropolitane, di cui la stessa legge prevedeva la possibilità di destinazione per il pagamento della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui.

L'avvenuta contabilizzazione, anche di questi importi, tra le entrate correnti, avvalora le perplessità più volte evidenziate da questa Sezione⁷⁴, circa gli effetti distorsivi indotti da tali disposizioni derogatorie del Tuel, in termini di ulteriore espansione della spesa corrente e del relativo grado di rigidità strutturale.

Il progressivo decremento delle entrate in conto capitale e la loro parziale devoluzione a copertura del disavanzo corrente assottiglia ulteriormente i volumi di spesa per investimenti, che, in termini di competenza, assorbono solamente il 5,3 per cento della spesa finale⁷⁵.

In termini di cassa, i pagamenti complessivi, nel periodo 2012/2016, passano da 140,2 a 30,5 milioni di euro (grafico n. 24), con una flessione del 78 per cento.

⁷³ Tale eccezionale aumento delle entrate da alienazione è imputabile ai liberi Consorzi di Ragusa (3 mln di euro circa) e di Trapani (1,3 mln di euro circa).

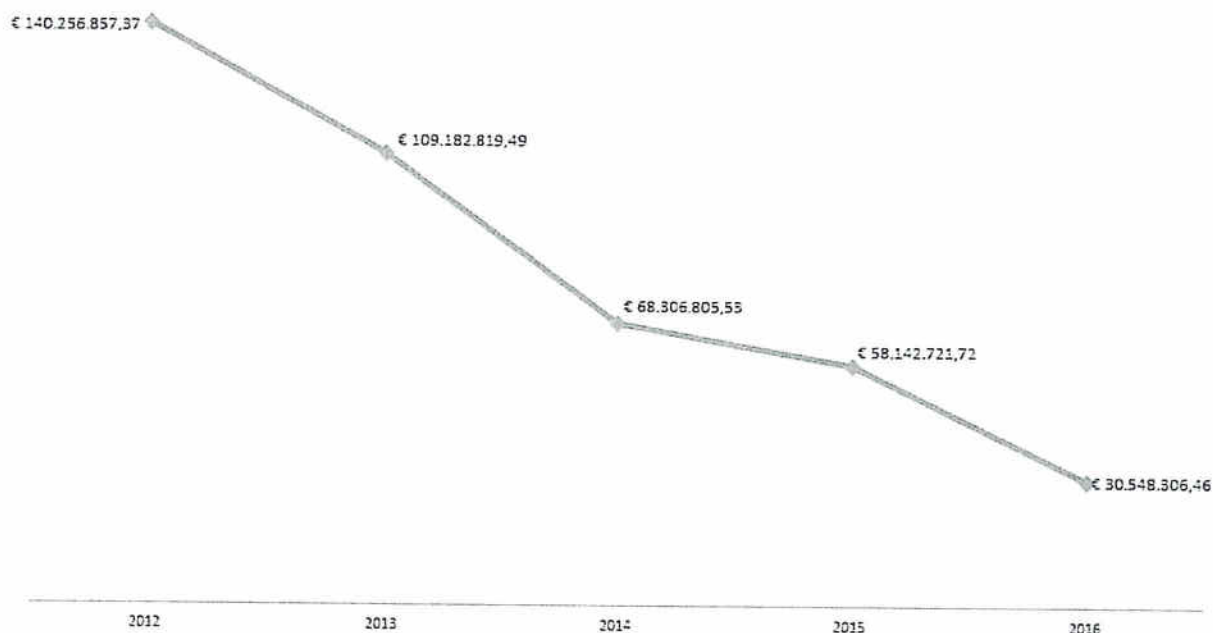
⁷⁴ Cfr., da ultimo, Sezione di controllo per la Regione siciliana, indagine sulla finanza degli enti locali siciliani, anni 2014-15, approvata con delibera n. 131/2016/GEST.

⁷⁵ Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel, esercizio 2015.



Grafico 24 – Enti di area vasta Sicilia – Spesa per investimenti

Enti di area vasta Sicilia - Spesa in C/Capitale
(pagamenti, trend 2012-2016)



Fonte: Corte dei conti, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

Il fenomeno appena descritto trova riscontro in quasi tutti gli enti di area vasta, che confermano, nell'ultimo quinquennio, il *trend* di graduale e continua riduzione della spesa per investimenti.

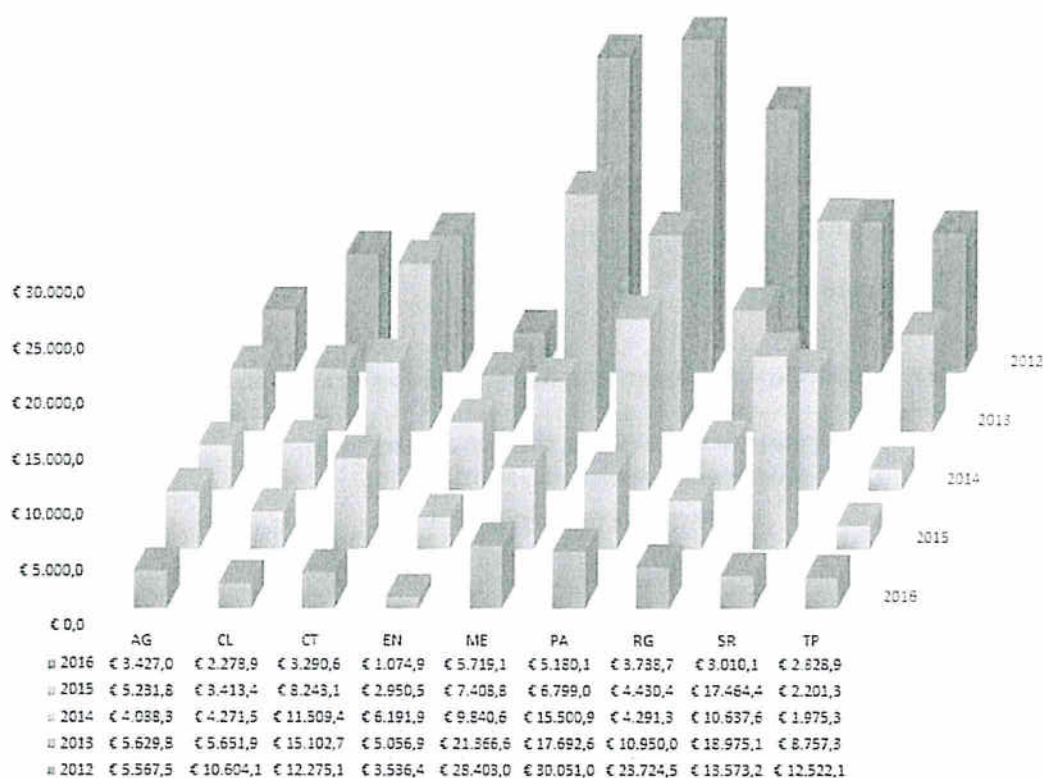
Fanno parziale eccezione il libero Consorzio di Enna, la cui contrazione della spesa in questione si manifesta a partire dal 2014, e il libero consorzio di Siracusa, la cui spesa presenta un andamento oscillante negli anni, con punte massime registrate nell'esercizio 2013 (19 mln di euro) e nuovamente nel 2015 (17,5 mln di euro).

Una lieve ripresa, in quest'ultima annualità, si manifesta anche nel libero Consorzio di Agrigento, la cui spesa, tra il 2014 e il 2015, passa da 4,1 a 5,2 mln di euro, per poi ridursi a 3,4 mln di euro nel 2016.

In sede di controdeduzioni, la Città metropolitana di Messina ha riferito dell'impossibilità di cofinanziare la quota di pertinenza per l'accesso ai fondi PON FESR, con perdita di importanti finanziamenti per lo sviluppo locale, soprattutto relativi al "Masterplan" e al "Piano per il sud".

Grafico 25– Enti di area vasta Sicilia – Spesa per investimenti per singolo ente
(dati in migliaia di euro)

Enti di area vasta Sicilia - Spesa in C/Capitale
(pagamenti, trend 2012-2016)



Fonte: Corte dei conti, banca dati Siope aggiornata al 12 maggio 2017

In molti casi, la spesa in conto capitale si attesta ben al di sotto della soglia minima per la manutenzione – e in alcuni casi, addirittura, per la stessa messa in sicurezza – dell'ingente patrimonio destinato a bisogni primari della collettività (*in primis*, strade ed edifici scolastici).

Con riferimento alla manutenzione stradale, l'Assessorato riferisce che è, allo stato, “*di fatto azzerata con la chiusura di diverse tratte*”.

L'auspicabile ripresa degli investimenti, peraltro in stretta coerenza con gli impegni assunti nell'Intesa del 20 giugno 2016⁷⁶, oltre a dare risposta ad esigenze primarie della collettività amministrata, risulterebbe particolarmente importante ai fini della ripresa dei sistemi economici locali, scarsamente industrializzati.

⁷⁶ Con l'Intesa istituzionale del 20 giugno 2016, la Regione si è impegnata per gli anni dal 2017 al 2020 – al fine di riqualificare la spesa regionale e favorire il progressivo incremento della spesa destinata agli investimenti – a realizzare riduzioni strutturali della spesa corrente in misura non inferiore al 3% per ciascun anno rispetto all'anno precedente.

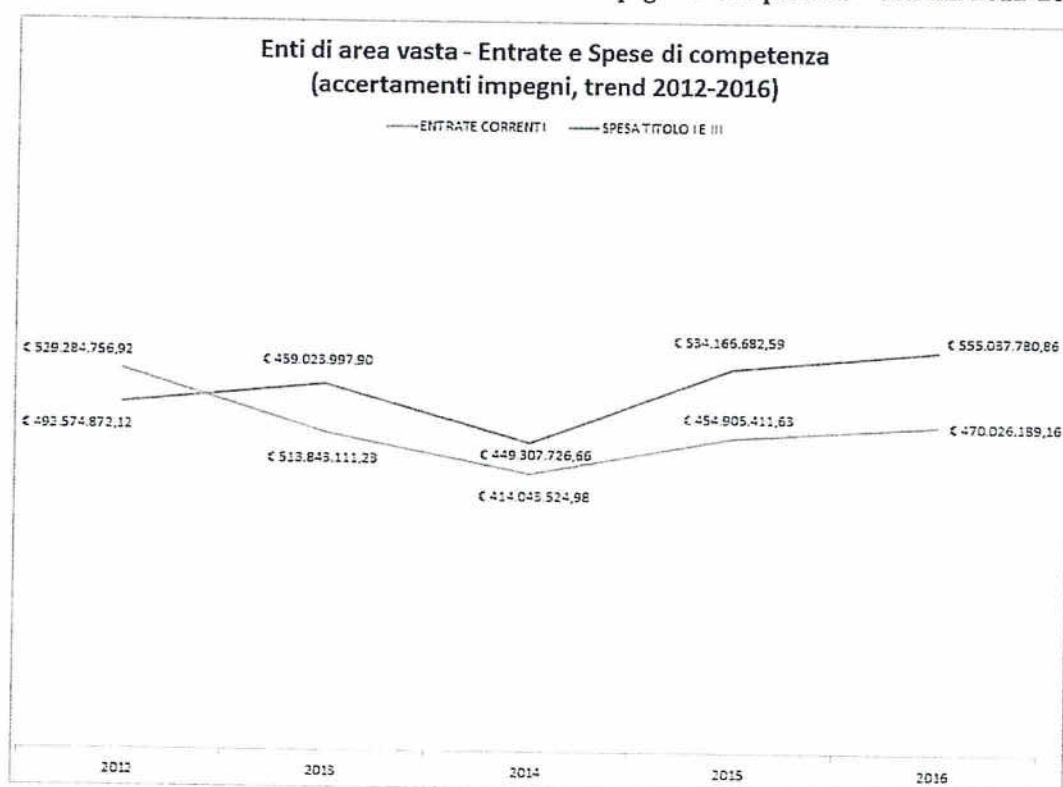


4 EQUILIBRI DI BILANCIO E PATTO DI STABILITA' INTERNO

4.1 Il quadro conoscitivo tratteggiato nei paragrafi precedenti consente di svolgere alcune ulteriori osservazioni sugli equilibri di bilancio, sotto il triplice profilo – considerato dall'art. 193 del Tuel – della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa.

Per quanto concerne il primo aspetto, gli esiti istruttori hanno messo in evidenza una situazione di progressivo squilibrio di parte corrente, soprattutto a partire dal 2013, di cui il grafico seguente (grafico 26) illustra l'andamento.

Grafico 26 – Enti di area vasta Sicilia – Accertamenti e impegni di competenza – esercizi 2012-2016



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Banca dati Sirtel e su dati forniti dai singoli Enti

L'esubero di impegni correnti sui corrispondenti accertamenti dà luogo ad una forbice, che assume una consistenza ancora più accentuata nel 2015 e nel 2016 (rispettivamente, 79,2 e 85 milioni di euro).

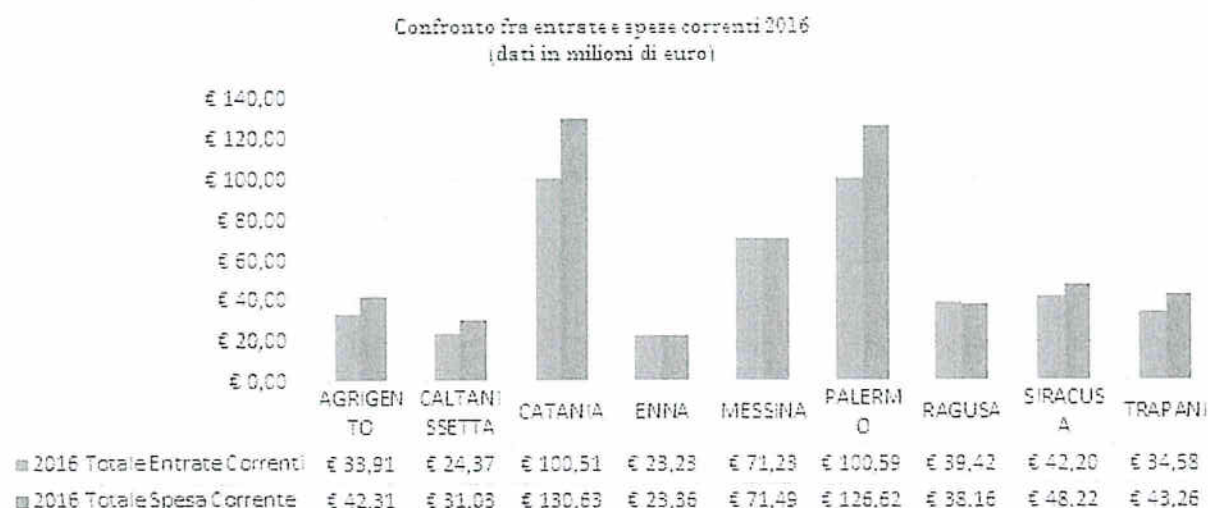
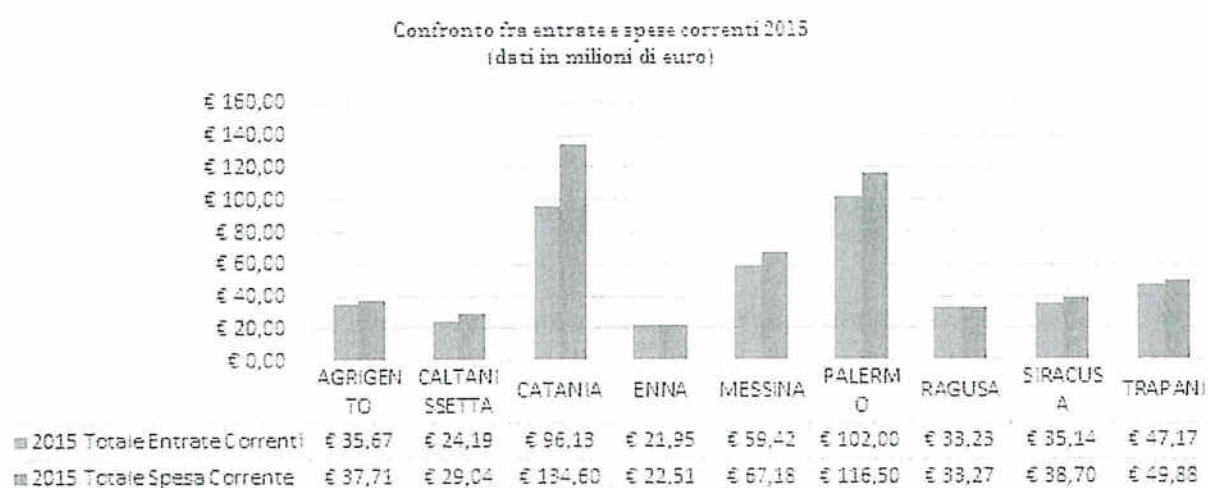
Il fenomeno è in parte spiegabile alla luce del nuovo sistema della contabilità armonizzata, nel cui ambito i predetti differenziali potrebbero risentire dell'incidenza del fondo pluriennale vincolato di

entrata e di spesa di parte corrente, e dunque di reimputazioni di partite contabili in funzione della loro concreta esigibilità.

Prendendo a riferimento il solo biennio 2015-2016, l'analisi disaggregata delle risultanze gestionali mette in evidenza, anche in questo caso, realtà abbastanza disomogenee tra loro.

Risulta evidente, in particolare, il disavanzo corrente registrato nelle Città metropolitane di Catania (rispettivamente, - 39 mln/€ nel 2015 e - 30 mln/€ nel 2016) e di Palermo (- 14,5 mln/€ nel 2015 e - 26 mln/€ nel 2016), mentre nelle altre realtà appare evidente lo sforzo di reperire un tendenziale equilibrio tra accertamenti ed impegni.

Grafico n 27 – Enti area vasta Sicilia – andamento entrate e spese correnti



Fonte- elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli enti



Sia nel 2015 che nel 2016, il saldo negativo di parte corrente è stato coperto principalmente mediante un ampio utilizzo di avanzo di amministrazione (nella misura, rispettivamente, del 91% e dell'89%). La tabella seguente (tabella 19) ne illustra meglio il dettaglio.

Tabella 19 – Enti di area vasta Sicilia – Modalità di copertura dei saldi negativi di parte corrente 2015-2016

	Saldo equilibrio di parte corrente			Modalità di copertura		
	Saldo negativo di parte corrente	Entrate di parte corrente destinate per legge a spese di investimento	Totale equilibrio di parte corrente da coprire	Entrate di parte capitale destinate a spese correnti	Utilizzo avanzo di amministrazione	Squilibrio di parte corrente da coprire
RESIDUO CONTO 2015	€ 74.608.325,15	€ 1.413.000,00	€ 76.021.325,15	€ 3.281.899,08	€ 69.259.240,70	€ 3.479.177,37
Percentuale copertura saldo negativo di parte corrente				4%	91%	5%
PRECONSUNTIVO 2016	€ 85.184.273,23		€ 86.312.188,34	€ 159.286,18	€ 76.996.333,93	€ 9.156.568,23
Percentuale copertura saldo negativo di parte corrente				0,2%	89%	11%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli Enti

Volendo procedere ad un'analisi disarticolata per singolo ente, si osserva che l'applicazione dell'avanzo di amministrazione, nel 2015, ha consentito il mantenimento dell'equilibrio corrente in pressoché tutti gli enti.

L'utilizzo di tale fonte di copertura appare abbastanza accentuato nelle Città metropolitane di Catania, di Palermo⁷⁷ e di Messina.

Il libero Consorzio di Trapani, nell'esercizio in esame, risulta aver utilizzato parte dell'avanzo applicato alla spesa corrente per l'estinzione anticipata dei mutui in essere con Cassa depositi e prestiti spa, per complessivi euro 5.488.097,70⁷⁸.

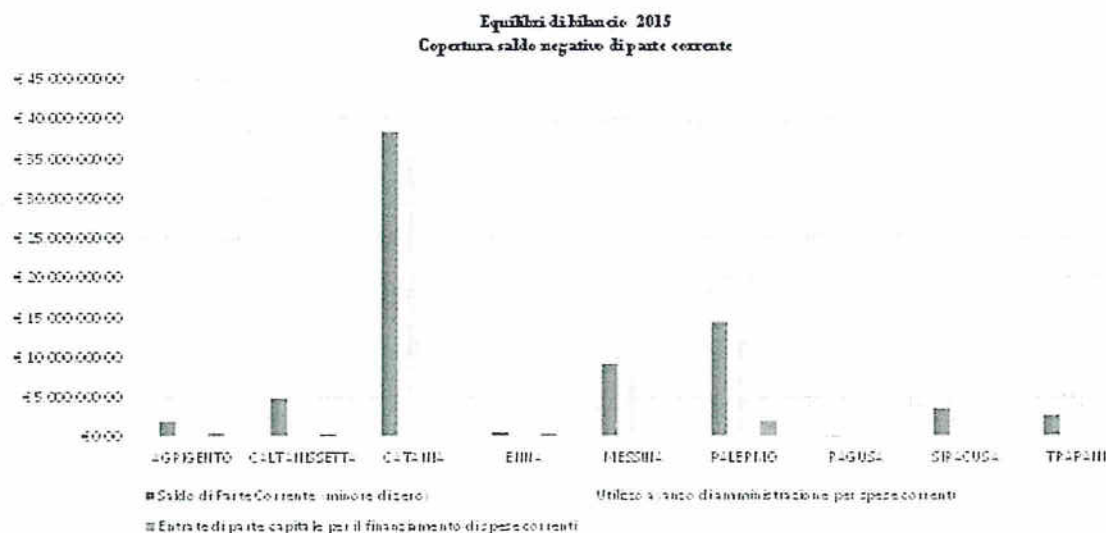
Inoltre, sempre a fini di riduzione dell'onere per indebitamento, la Città metropolitana di Messina e i liberi Consorzi di Siracusa e Ragusa hanno posto in essere operazioni di rinegoiazione dei mutui con la predetta società, rispettivamente per 34,7, 31,8 e 45,5 milioni di euro⁷⁹.

⁷⁷ Tale ente, nel 2015, utilizza a fini di pareggio anche una quota di entrate in conto capitale.

⁷⁸Fonte: relazione Siquel organo di revisione. Le risultanze sono state confermate dall'ente in sede di controdeduzioni.

⁷⁹ Fonte: relazione Siquel organo di revisione.

Grafico n 28- Enti area vasta Sicilia – copertura saldo negativo di parte corrente rendiconto 2015



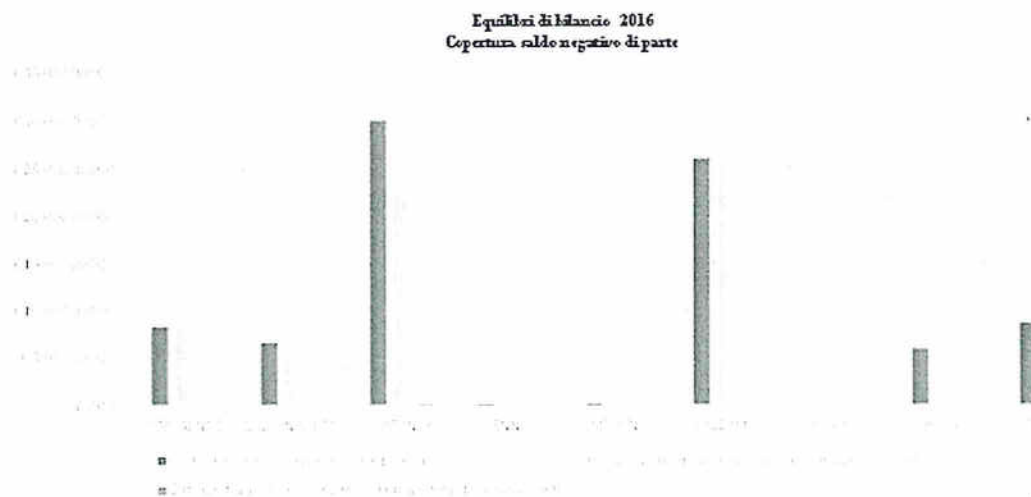
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli Enti

Nel 2016, la copertura del disavanzo corrente mediante avanzo di amministrazione interessa principalmente le Città metropolitane di Catania e Palermo e, in minor misura, i liberi Consorzi di Agrigento, Caltanissetta e Trapani.

Gli altri enti non hanno potuto provvedere in senso analogo per carenza di avanzo disponibile; alcuni di essi (i liberi Consorzi di Enna, Ragusa e Siracusa), tuttavia, hanno beneficiato dell'apposito contributo regionale straordinario per la copertura dei disavanzi.

Sulla base dei dati di preconsuntivo 2016, risultano aver riproposto analoghe operazioni di rinegoziazione del debito la Città metropolitana di Messina (255 mila euro circa) e i liberi Consorzi di Siracusa (6 milioni di euro circa) e Trapani (2,8 milioni di euro circa).

Grafico 29- Enti di area vasta Sicilia- copertura saldo negativo di parte corrente preconsuntivo 2016



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli Enti

Corte dei conti | Sezione di controllo per la Regione siciliana



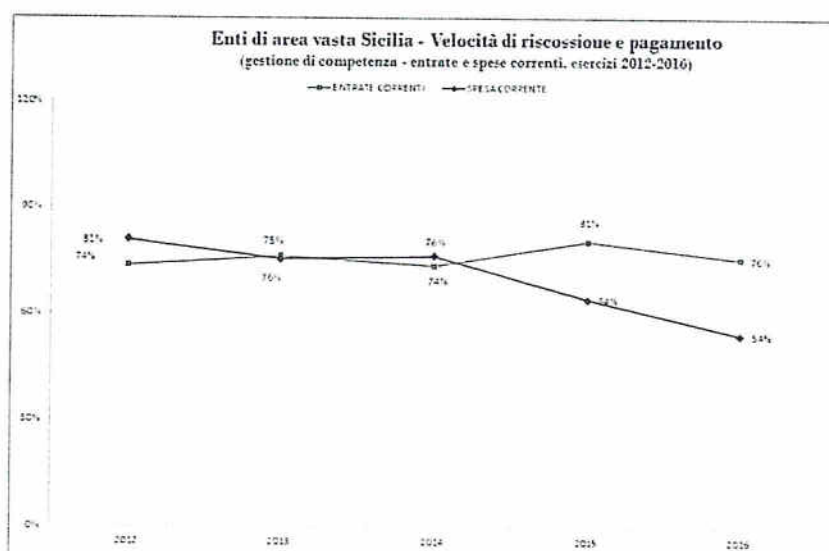
4.2 Analizzando il rapporto tra la velocità di riscossione (ossia il rapporto tra accertamenti e riscossioni di competenza) e quella di pagamento (relativa al rapporto tra impegni e pagamenti di competenza), si osserva, a livello aggregato, un tendenziale equilibrio, almeno fino al 2014.

Lo scenario muta sensibilmente nel biennio successivo, in cui la velocità di pagamento, nel primo anno, flette del 12% per poi ridursi ulteriormente, nel 2016, di altri 10 punti percentuali, passando dal 76% al 54%, principalmente per effetto della tendenza, da parte di alcuni enti in difficoltà finanziaria, a bloccare spese regolarmente impegnate, tra cui, *in primis*, quelle relative al contributo alla finanza pubblica ed ai trasferimenti negativi.

Tale fenomeno, di cui si è riferito in precedenza (par 3.5), trova in questa sede evidenza grafica.

Sul fronte opposto, la velocità di riscossione aumenta lievemente nel primo anno (dal 74% all'81%), per poi ridursi, nel 2016, di cinque punti percentuali, a causa della mancata riscossione di parte delle consistenti assegnazioni straordinarie (determinate dall'art. 7, comma 1, della l.r. n. 24/2016 in 23,9 mln/€, erogate solamente a fine esercizio).

Grafico 30 – Enti di area vasta Sicilia – Velocità di riscossione e pagamento entrate e spese correnti 2012-2016

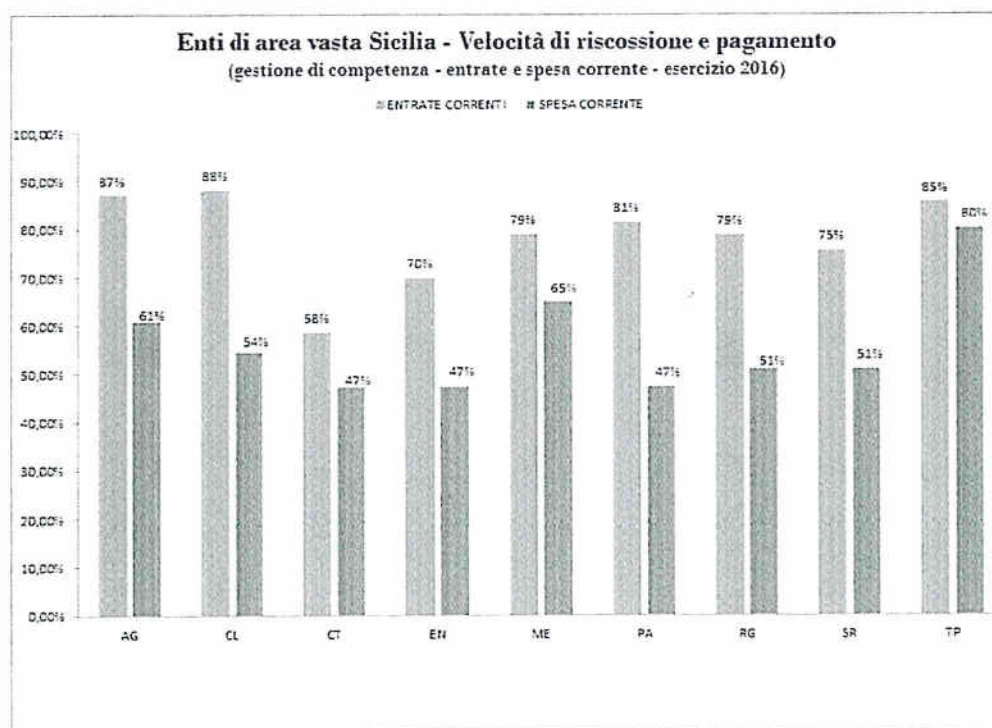


Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli Enti

Tale sensibile disallineamento trova riscontro, a livello generalizzato, in tutti gli enti, ove si registra una velocità di pagamento molto bassa.

Particolarmente deficitari, anche per via di possibili interruzioni delle procedure di spesa, risultano i valori registrati a Catania, Enna e Palermo (47%), seguite da Ragusa e Siracusa (51%).

Grafico 31 – Enti di area vasta Sicilia – Velocità di riscossione e pagamento entrate e spese correnti
2016



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli Enti

4.3 Volendo trasporre l'analisi appena effettuata nell'ambito della gestione residui, si rende necessario esaminare il tasso di riscossione dei residui attivi correnti e quello di smaltimento dei residui passivi correnti, che misurano, rispettivamente, le riscossioni e i pagamenti in conto residui rapportati allo *stock* di riferimento.

Come si evince chiaramente dal grafico seguente (grafico 32), appare evidente come la velocità di pagamento in conto residui (nell'ultimo biennio pari, rispettivamente, all'80% e al 76%) si ponga costantemente - e sensibilmente - al di sopra di quella di riscossione (nell'ultimo biennio, 51% e 58%).

L'inclinazione della retta rossa - relativa al tasso di smaltimento residui passivi - subisce un'impennata a partire dal 2013 probabilmente per effetto di dinamiche estintive di passività pregresse correlate ad anticipazioni di liquidità a partire dall'entrata in vigore del d.l. 35/2013.

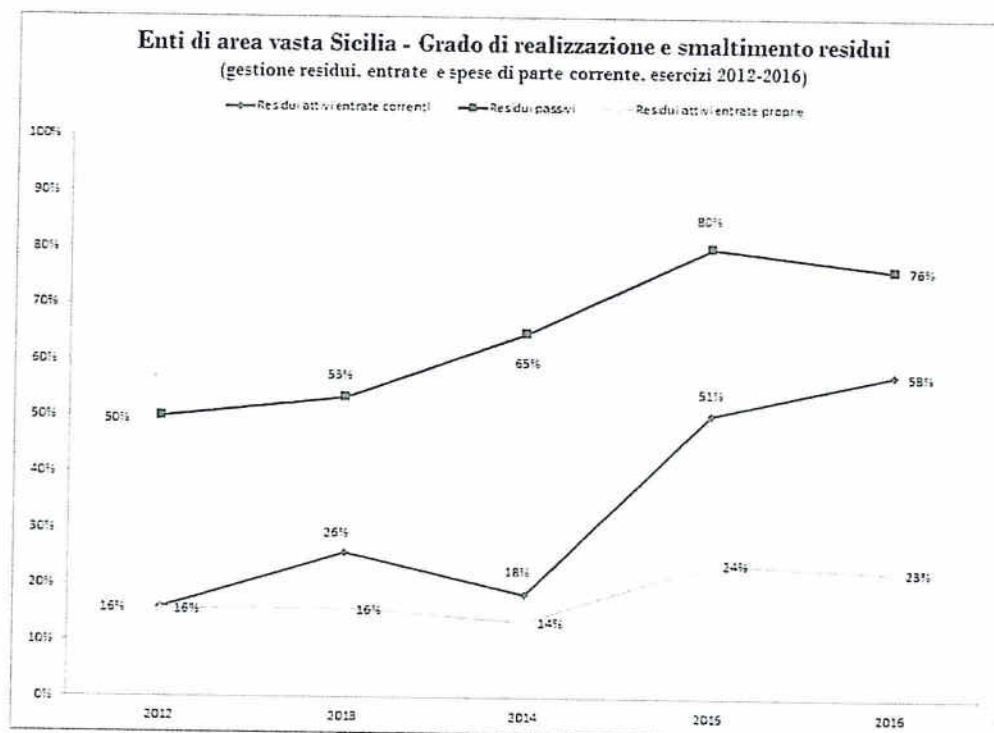
Nell'ambito dei residui attivi, il grafico seguente illustra, con retta di colore azzurro, il tasso di realizzazione delle entrate proprie.

La forbice tra la retta blu e quella azzurra rappresenta, per differenza, l'andamento della velocità di riscossione delle entrate derivate, che risulta progressivamente crescente per effetto delle riscossioni



in conto residui di grossi volumi di trasferimenti erariali molto datati, in gran parte scaturenti dall'Intesa del 19 febbraio 2015, di cui si è riferito in precedenza.

Grafico 32 – Enti di area vasta Sicilia – Grado di realizzazione e smaltimento residui 2012-2016



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Banca dati Sirtel e su dati forniti dai singoli Enti

Con riferimento al 2016, le risultanze gestionali dei singoli enti, tuttavia, delineano scenari alquanto differenti.

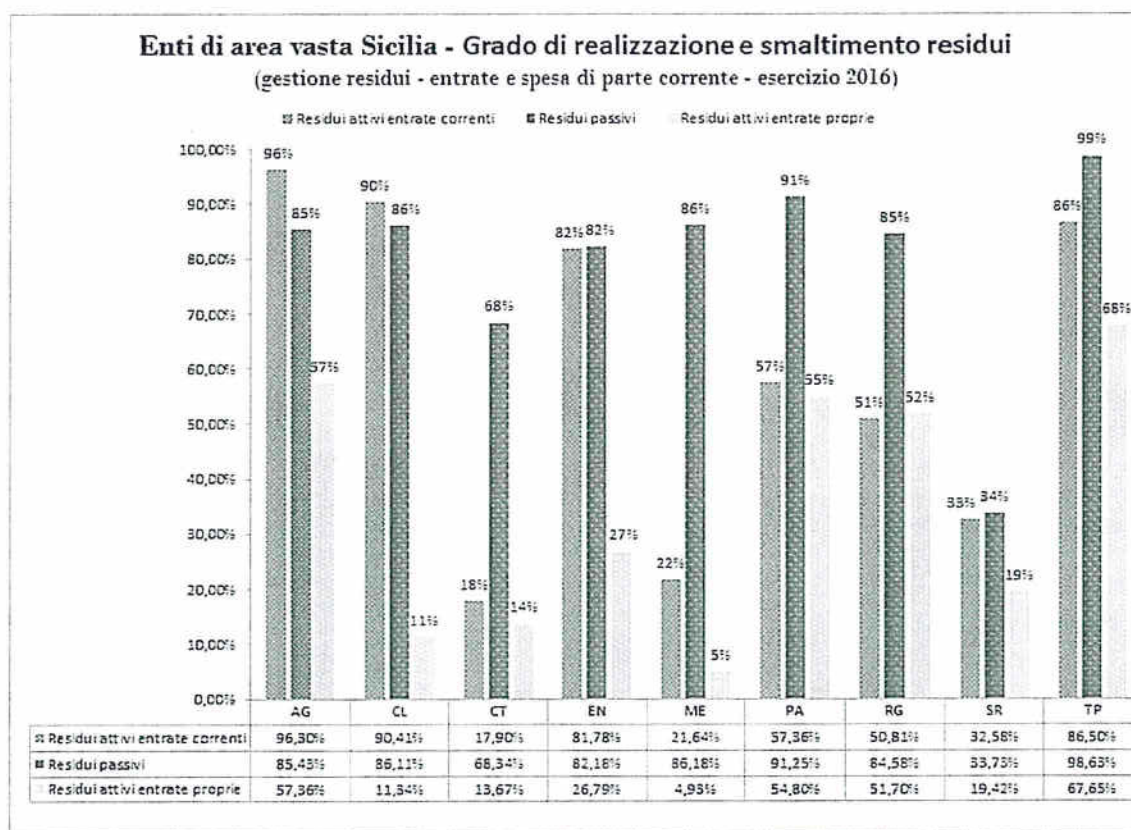
Ad esempio, il tasso di smaltimento dei residui passivi raggiunge punte massime nel libero Consorzio di Trapani (99%), seguito dalla Città metropolitana di Palermo (91%), e minime nel libero Consorzio di Siracusa (34%).

Il tasso di realizzazione dei residui attivi correnti oscilla tra il 96% di Agrigento e il 18% e 22% registrato, rispettivamente, a Catania e a Siracusa.

Per le entrate proprie, l'analogo indicatore realizza punte massime a Trapani (68%) e minime, con valori fortemente deficitari, a Messina, Caltanissetta e Catania (rispettivamente, 5%, 11% e 14%).

In alcuni casi, come quelli da ultimo presi in esame, gli indici riscontrati risultano anomali in regime armonizzato, alla stregua del quale tali poste contabili dovrebbero essere imputate all'esercizio di scadenza.

Grafico 33 – Enti di area vasta Sicilia – Grado di realizzazione e smaltimento residui 2016



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Banca dati Sirtel e su dati forniti dai singoli Enti

4.4 Sempre nell'ambito della gestione residui, appare di estremo interesse l'andamento della consistenza, in valore assoluto, dei residui attivi e passivi, contabilizzati nel triennio 2014/2016 (grafico 34).

La consistenza dei residui passivi correnti, che in regime armonizzato corrispondono, per lo più, ad obbligazioni scadute ed insolte, aumenta sensibilmente (quasi 100 milioni di euro) nell'ultimo biennio, passando da 192 milioni di euro (31/12/2015) a 289,8 milioni di euro (31/12/2016)⁸⁰.

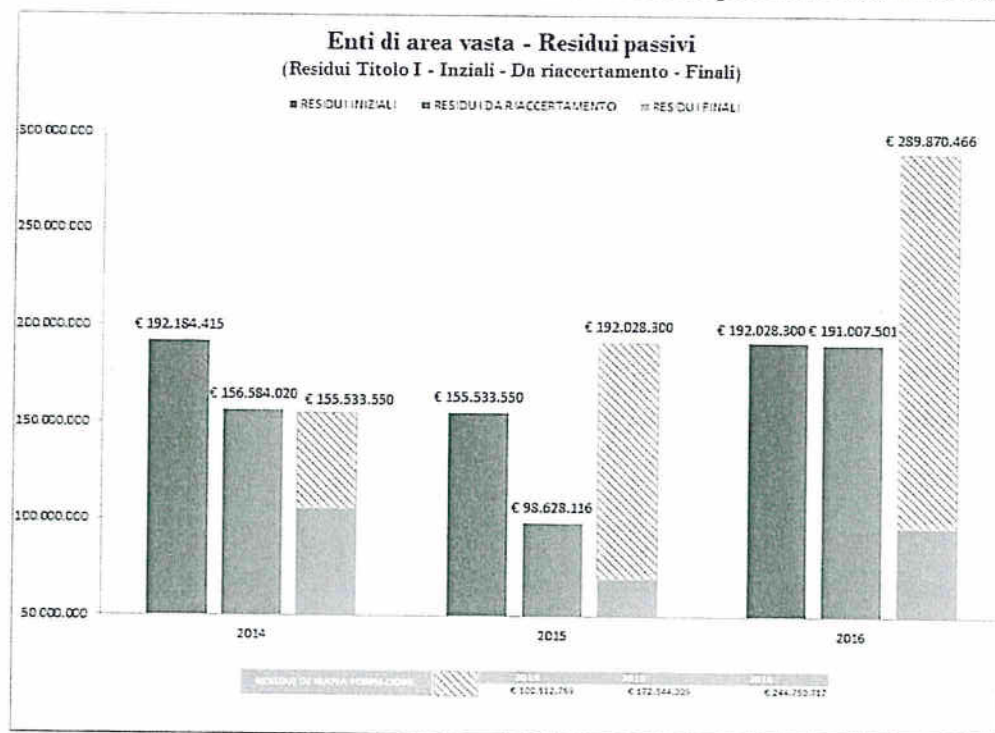
Merita particolare attenzione l'andamento dei residui di nuova formazione, evidenziati con retta tratteggiata, che, tra il 2015 e il 2016, passano da 172,5 a 244,7 milioni di euro, per effetto, principalmente, della mancata estinzione di obbligazioni passive (*in primis*, quelle relative ad oneri restitutori nei confronti dello Stato) già scadute e regolarmente assistite da impegno contabile.

⁸⁰ L'aumento dello *stock* dei residui passivi risulta prevalentemente imputabile alla bassa capacità di pagamento delle spese in conto competenza atteso che, il grado di smaltimento dei residui progressi si attesta intorno all'80% nel 2015 e al 76% nel 2016.



A seguito del riferito blocco dei pagamenti, alcuni enti⁸¹ hanno segnalato l'insorgenza di nuovo contenzioso e di azioni esecutive da parte di creditori, anche per importi significativi.

Grafico n. 34 – Enti di area vasta Sicilia – Consistenza residui passivi correnti 2014-2016



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Banca dati Sirtel e su dati forniti dai singoli Enti

Il fenomeno appare ancora più evidente esaminando i dati disaggregati per singolo ente.

Nel libero Consorzio di Trapani, ad esempio, i residui di nuova formazione assorbono quasi per intero i residui finali (99, 8%).

Seguono le Città metropolitane di Palermo e di Messina dove i residui di competenza 2016 incidono rispettivamente per il 95 e il 91,6 per cento sulla consistenza finale complessiva.

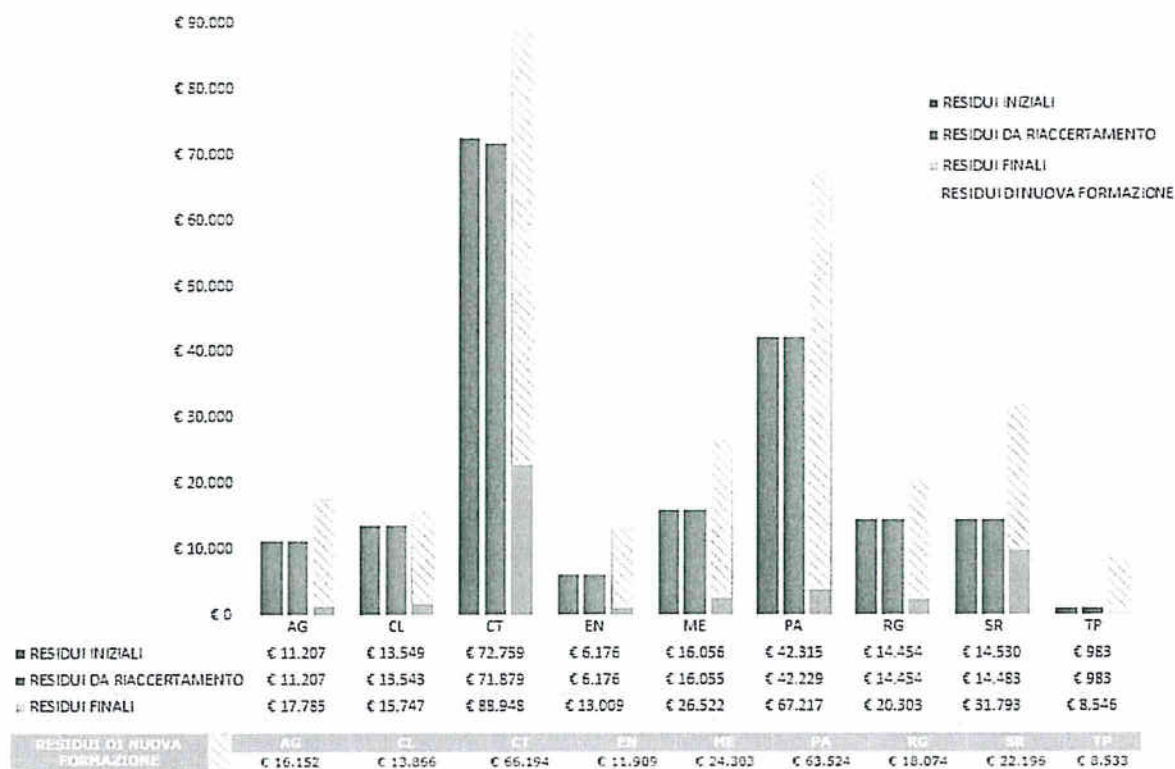
Analoga situazione si presenta nel libero Consorzio di Enna, che registra un'incidenza percentuale del 91,5 per cento, seguita dai liberi Consorzi di Agrigento (90,8%), Ragusa (89%) e Caltanissetta (88,1%).

⁸¹ Nel biennio 2015-2016 gli enti hanno segnalato l'insorgenza di nuovi contenziosi, rispettivamente, per 30 milioni di euro (di cui 28 relativamente al libero Consorzio di Enna) e 101 milioni di euro, dei quali 98 relativi al libero Consorzio di Siracusa addebitabili alle azioni esecutive dei fornitori intraprese per il blocco dei pagamenti. Per far fronte a tali passività, le amministrazioni hanno accantonato, a titolo di fondo rischi contenzioso, importi rilevanti nell'ambito del risultato di amministrazione: circa 34 milioni di euro nel rendiconto 2015 e 24,7 milioni di euro (dato parziale) in relazione al preconsuntivo 2016. Tale fattore, anche alla stregua della prospezione sull'elevato rischio di soccombenza, induce una forte preoccupazione connessa al valore presumibilmente più ampio delle liti sottostanti.

Grafico n. 35 – Enti di area vasta Sicilia – Consistenza residui passivi correnti 2014-2016

(dati in migliaia di euro)

Enti di area vasta Sicilia - Residui passivi (Residui Titolo I - Iniziali - Da riaccertamento - Finali)



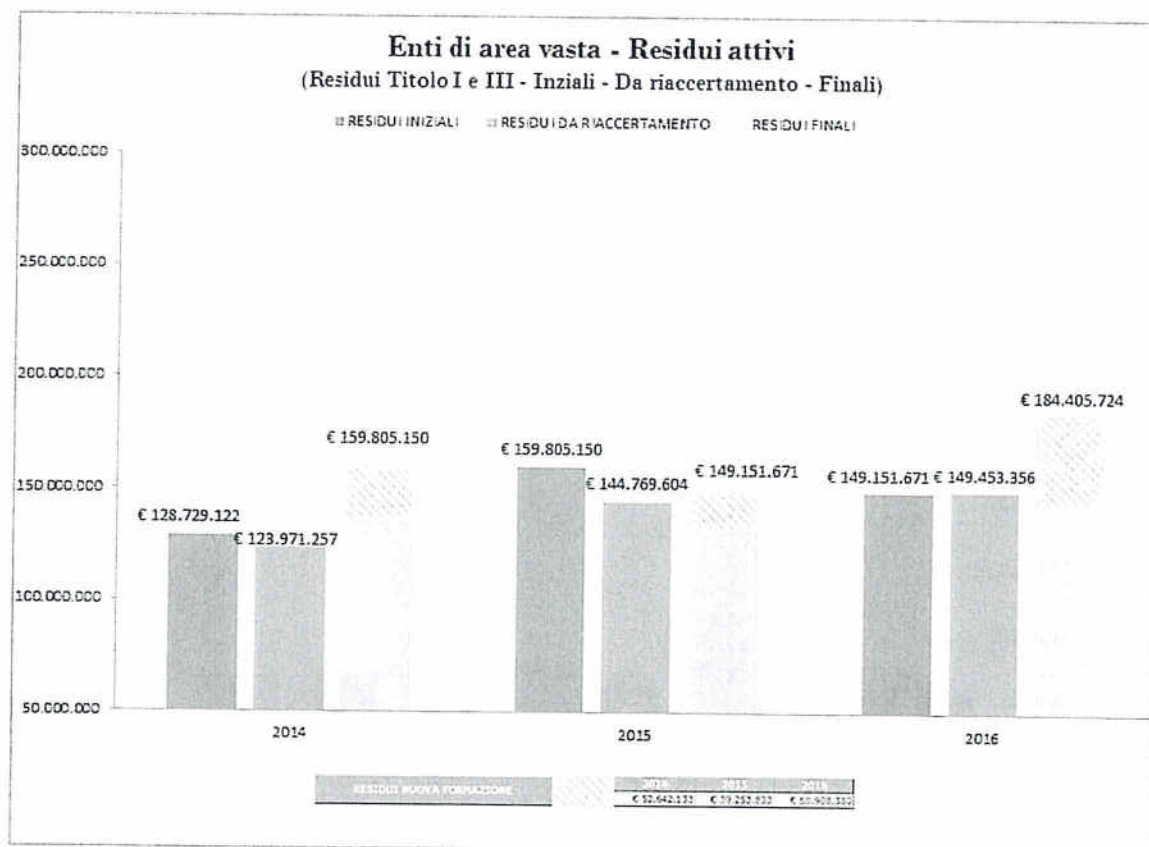
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Banca dati Sirtel e su dati forniti dai singoli Enti

Sul versante dei residui attivi, il passaggio al regime armonizzato non risulta aver avuto un grande impatto gestionale, in quanto il relativo *stock*, a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario ed ordinario, ha subito, nell'esercizio 2015, una riduzione del 9,5% circa, contrariamente a quanto avvenuto nella gestione dei residui passivi, ove la contrazione, anche per effetto di reimputazioni ad esercizi successivi, è risultata ben più elevata (da 155,53 a 98,63 milioni di euro, pari al -37%).

Anche in questo contesto, tuttavia, si assiste ad un'evidente – e preoccupante – crescita dei residui di nuova formazione, soprattutto nel 2016 (in cui passano da 39,2 a 68,9 milioni di euro), che mal si concilia con la presenza di crediti già scaduti e che pone, pertanto, interrogativi sulla correttezza dei criteri di contabilizzazione adottati.



Grafico n.36 – Enti di area vasta Sicilia – Consistenza residui attivi Tit. I e III – es. 2014-2016



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Banca dati Sirtel e su dati forniti dai singoli Enti

I fenomeni appena osservati trovano riscontro nell'analisi disaggregata dei dati relativi al 2016, ove si registrano anomali volumi di partite creditorie soprattutto nella Città metropolitana di Catania, che, per effetto del basso tasso di realizzazione riscontrato (14% entrate proprie, 17% entrate correnti), ha uno *stock* iniziale di residui attivi di 78,2 milioni di euro e residui finali, al 31.12.2016, pari ad oltre 92 milioni di euro.

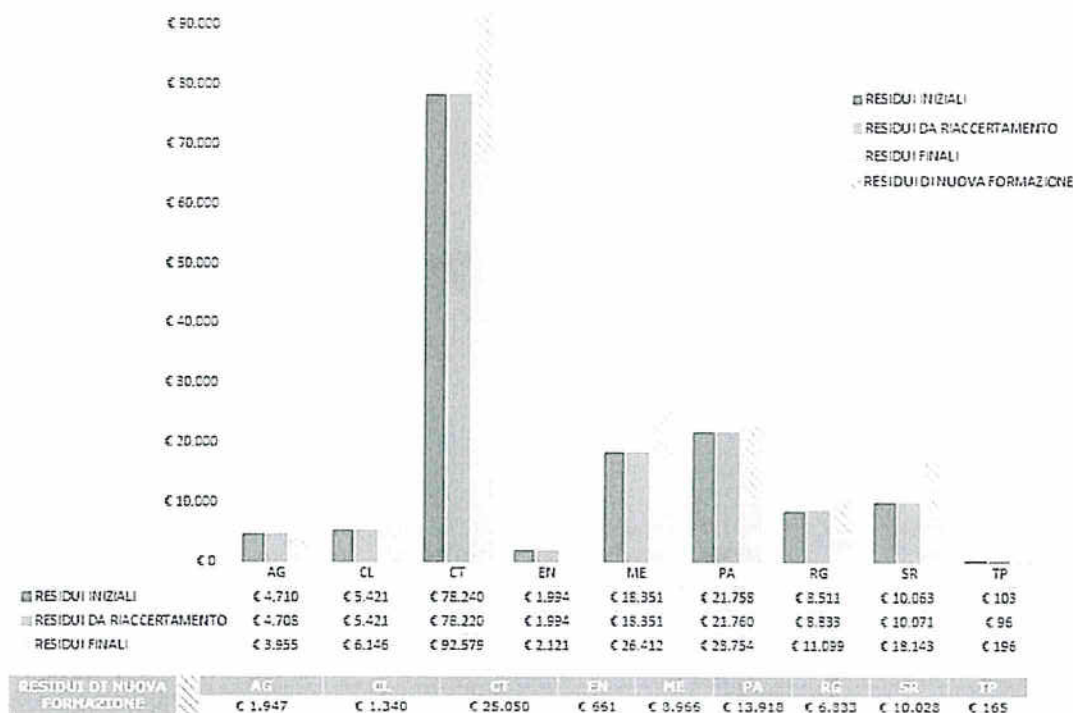
In conseguenza della bassa velocità di riscossione in competenza (47%), i residui attivi di nuova formazione ammontano ad oltre 25 milioni di euro.

Segue, molto distanziata, la Città metropolitana di Palermo, i cui residui attivi iniziali ammontano a 21,7 milioni e quelli al 31.12 a 26,4 milioni. I residui attivi di nuova formazione ammontano a quasi 14 milioni di euro.

Grafico n. 37 – Enti di area vasta Sicilia – Consistenza residui attivi Tit. I e III per singolo ente – es. 2016

(dati in migliaia di euro)

Enti di area vasta Sicilia - Residui attivi
(Residui Titolo I e III - esercizio 2016 - Iniziali - Da riaccertamento - Finali)



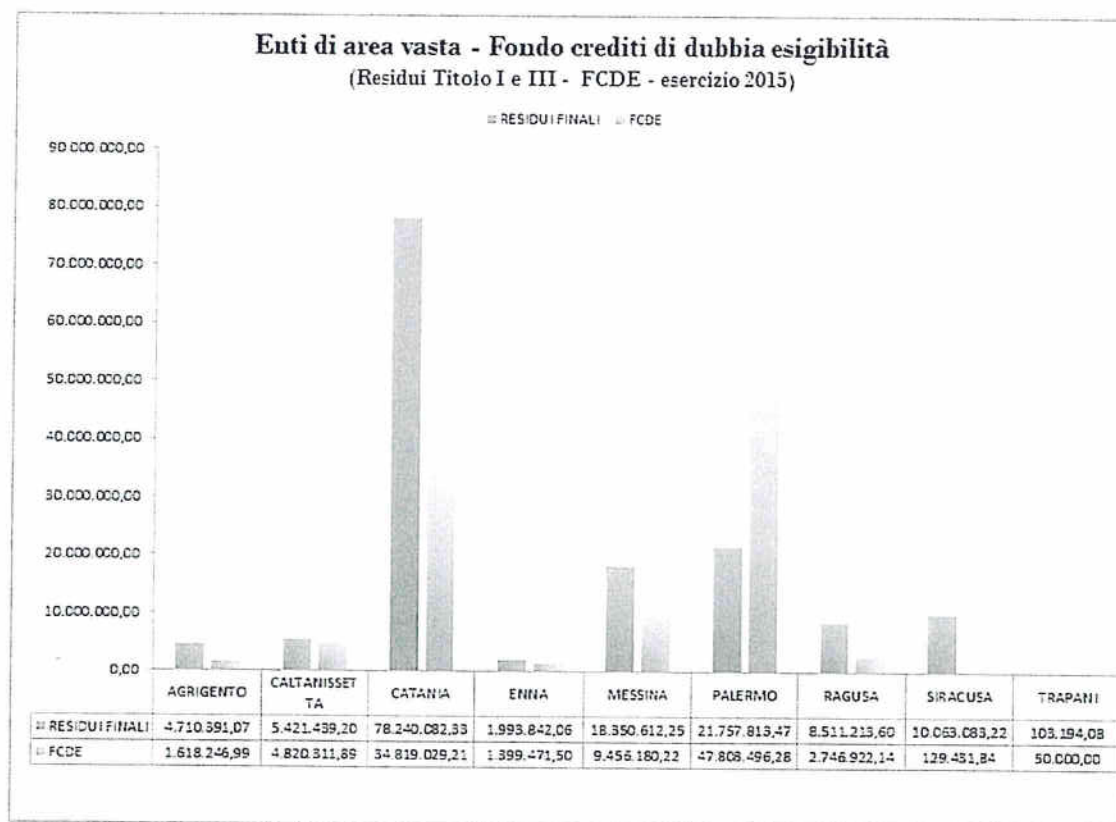
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Banca dati Sirtel e su dati forniti dai singoli Enti

4.5 A fronte dell'ingente mole di crediti di dubbia e difficile esazione, viene accantonato, al 31/12/2015, ultimo rendiconto formalmente approvato⁸², un fondo crediti di dubbia esigibilità pari, complessivamente, a 102,85 milioni di euro, ossia a circa il 69 per cento della mole dei residui finali (149,15 mln di euro).

⁸² La consistenza del FCDE al 31/12/2016 non è ancora disponibile perché gli enti in esame non hanno ancora approvato il rendiconto di quell'esercizio.



Grafico n. 38 – Enti di area vasta Sicilia – consistenza FCDE 2015



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Banca dati Sirtel e dati forniti dai singoli Enti

Come emerge chiaramente dal grafico precedente (grafico 20), la consistenza di tale fondo, in funzione dello *stock* di crediti da svalutare, varia nei singoli enti secondo criteri del tutto eterogenei. Risulta evidente, infatti, il basso grado di esigibilità delle entrate nei liberi Consorzi di Enna e Caltanissetta dove il FCDE copre rispettivamente l'89 e il 70 per cento dei residui finali e nella Città metropolitana di Palermo, dove addirittura l'importo del fondo supera l'ammontare dello *stock* finale dei residui. Tale fenomeno, nella fattispecie, può essere riconducibile alla presenza di un simmetrico accantonamento (per "crediti di difficile esazione"), pari ad oltre 46 milioni di euro, finalizzato alla svalutazione di crediti contabilizzati al tit. IV, tra cui, *in primis*, quelli scaturenti da sentenze di condanna della Corte dei conti⁸³.

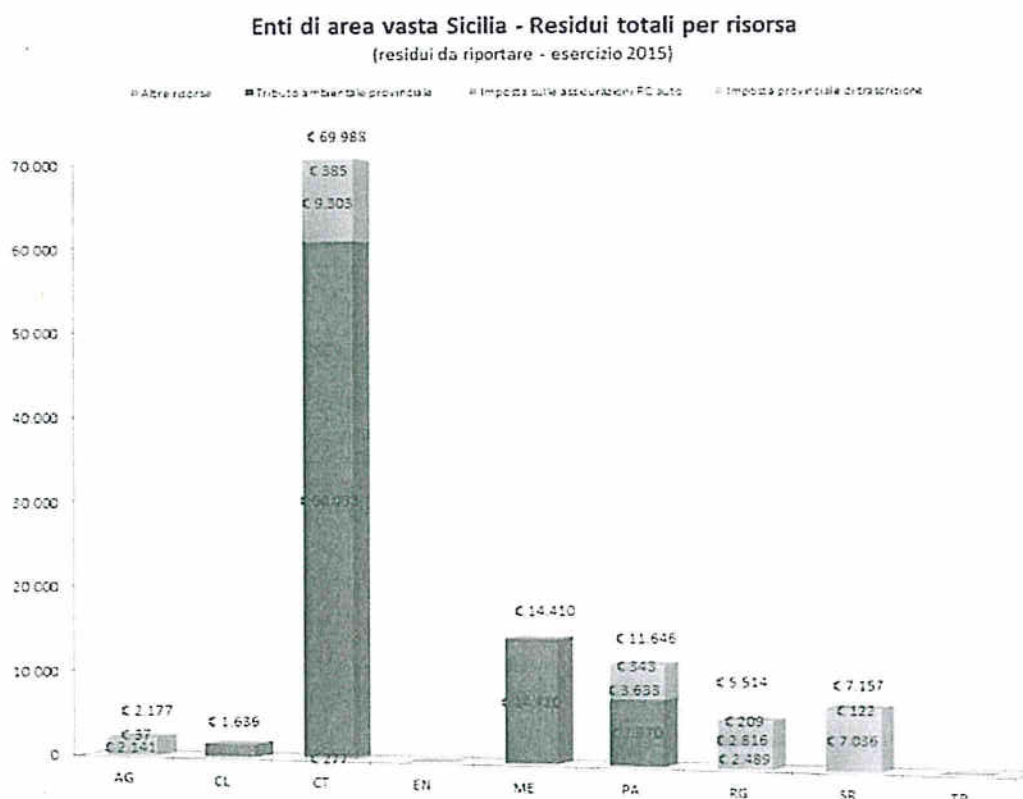
⁸³ In sede di controdeduzioni, l'amministrazione a riguardo riferisce testualmente quanto segue:

"....l'Ente ha sempre riservato, in sede di approvazione del Rendiconto della gestione, alla valutazione ed analisi di tutti i crediti mantenuti a consuntivo, e ciò al fine di mantenere e garantire gli equilibri di bilancio. Infatti, in ossequio ai principi contabili ha costituito differenti Fondi di svalutazione a seconda della natura dei crediti, alimentando per quelli derivanti dal Titoli I e III, di natura tributaria, il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, mentre per gli altri crediti un Fondo denominato per "Crediti di Difficile Esazione". In quest'ultimo, come evidenziato nella relazione, hanno trovato un pari accantonamento anche i crediti precedentemente iscritti al Titolo IV e scaturenti da sentenze di condanna da parte della Corte dei Conti"

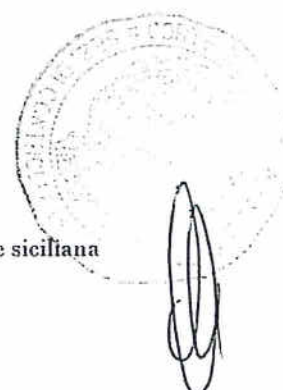
La consistenza di tale fondo risulta notevolmente bassa, invece, nei liberi Consorzi di Ragusa (32,3%), Agrigento (34,5%) e Siracusa (addirittura, 1,3%), nonché nelle Città metropolitane di Messina (51,5%) e di Catania (44%).

In quest'ultimo ente, la composizione dei residui attivi correnti 2015 risulta in gran parte influenzata dalla presenza di ingenti partite creditorie (circa 60 milioni di euro) afferenti il tributo provinciale ambientale (cd. "TEFA"). In sede di controdeduzioni, l'amministrazione ha precisato di aver calcolato il fondo sulla base degli importi che i comuni hanno riferito di aver riscosso e non riversato. Analogamente, il libero Consorzio di Ragusa ha assicurato il rispetto delle disposizioni contabili in materia; in sede di rendiconto 2016, ha riferito di aver quantificato il FCDE con il metodo della media aritmetica semplice, ulteriormente aumentata in via cautelativa soprattutto a causa dello scarso indice di riscossione della T.E.F.A.

Grafico 39 - Enti di area vasta Sicilia-composizione residui entrate titolo I
(dati in migliaia di euro)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Banca dati Sirtel



L'incidenza di tale risorsa appare sicuramente più limitata in altre realtà territoriali - quali, ad esempio, Messina (14,4 mln/€)⁸⁴, Palermo (11,6 mln/€)⁸⁵ e Caltanissetta (1,6 mln/€) – e quasi del tutto assente nelle restanti amministrazioni, nonostante gli obblighi di contabilizzazione scaturenti dal regime armonizzato.

Orbene, come recentemente chiarito da questa Sezione (delibera n. 92/2017/PRSP), in linea con la restante giurisprudenza (SRC Puglia, deliberazione n. 188/PRSP/2016), il fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce, ai sensi dell'art. 167, comma secondo, del Tuel, una quota accantonata del risultato di amministrazione; conseguentemente, eventuali errate determinazioni o la sottostima di esso sono destinate ad incidere sul risultato finale di amministrazione, alterandone la trasparenza, veridicità ed attendibilità.

L'eventuale sotto dimensionamento di questa fondamentale posta contabile⁸⁶ impedisce una corretta svalutazione dei crediti contabilizzati integralmente nel conto del bilancio, anche se di dubbia e difficile esazione (principio contabile applicato 3.3), generando un'indebita capacità di spesa che, nella fattispecie, assume connotazioni di ulteriore gravità per il peculiare utilizzo cui è destinata, ossia la copertura di un disavanzo di gestione.

4.6 Per effetto, principalmente, delle riscossioni straordinarie di trasferimenti erariali datati (par. 5.2), che hanno riguardato la Città metropolitana di Palermo (110 mln di euro circa) e i liberi Consorzi di Trapani (24,5 mln di euro) e di Enna (3,4 mln di euro), la consistenza della cassa non vincolata, al 31.12.2015, è pari a 236,8 milioni di euro.

Merita attenzione, in tale annualità, il saldo positivo di cassa registrato al 31/12/2015 nei liberi Consorzi di Agrigento e di Caltanissetta, nonostante l'ampio ricorso, da parte di entrambi gli enti, all'anticipazione di tesoreria (l'ammontare da restituire, cd. "scoperto" a fine esercizio è pari, rispettivamente ad € 549.202,23 e ad € 3.048.424,04).

⁸⁴ La Città metropolitana di Messina ha altresì provveduto a creare, all'interno del FCDE, uno specifico accantonamento, pari a circa otto milioni di euro, finalizzato alla svalutazione dei crediti relativi al predetto tributo (Fonte: parere del Collegio dei revisori sul rendiconto 2015).

⁸⁵ In sede di adunanza, l'ente ha riferito di aver fatto ricorso al commissario ad acta regionale ai fini della riscossione delle quote TEFA di pertinenza.

⁸⁶ Come già autorevolmente chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 279/2016), il fondo crediti dubbia esigibilità costituisce un fondo rettificativo (in diminuzione di una posta di entrata), finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio, precludendo, in tal modo, l'impiego di risorse di incerta acquisizione.

Per queste ragioni, anche dalla Sezione delle autonomie, già in sede di linee d'indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità armonizzata (delibera n. 4/2015/INPR), hanno osservato che l'istituzione di un "idoneo" Fondo crediti di dubbia esigibilità, costituisce strumento basilare "per la partenza della nuova contabilità e per la salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, che trova nei novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. il parametro cui deve informarsi l'attuazione della predetta disciplina (in tal senso, cfr. C. cost., sentenza n. 88 del 2014)".

Il fenomeno, sulla base dei dati acquisiti in sede istruttoria, dovrebbe essere imputabile ai vincoli apposti dai rispettivi tesorieri a seguito di notifica di pignoramenti.

Nell'esercizio 2016, tale giacenza ascende ulteriormente a 284,1 milioni di euro circa, per via della riscossione di altre *tranches* che hanno riguardato i liberi Consorzi di Agrigento e Caltanissetta, per un totale di circa 109 milioni di euro.

L'elevata consistenza della giacenza di tesoreria risente, in molti casi, anche del rinvio del pagamento della quota di contributo alla finanza pubblica a carico dell'esercizio di competenza.

Alla stregua delle risultanze istruttorie, basate sui dati acquisiti dagli enti, il fondo di cassa risulta solo in parte disponibile.

Alcuni enti – *in primis*, il libero Consorzio di Siracusa⁸⁷ - non hanno specificato l'ammontare della giacenza di cassa vincolata, di cui peraltro, in molti casi, non hanno quantificato l'ammontare al 1° gennaio di ciascun esercizio⁸⁸, contrariamente a quanto previsto dal principio contabile applicato 4.2 al punto 10.6.

In termini più generali, al di là dei casi più gravi di quasi esaurimento della giacenza di tesoreria⁸⁹, l'analisi dei residui passivi di nuova formazione mette in evidenza un consistente e generalizzato rallentamento dei pagamenti, che potrebbe trarre origine anche da valutazioni prospettiche poco improntate ad ottimismo.

Tabella 20 - Enti di area vasta Sicilia – Equilibri di cassa – esercizio 2015

EQUILIBRI DI CASSA	AGRIGENTO	CALTANISSETTA	CATANIA (ente in specimentazione)	ENNA	MESSINA	PALERMO	RAGUSA	SIRACUSA	TRAPANI	TOTALE COMPLESSIVO
Saldo iniziale	€ 240.579,31	€ 282.849,52	€ 92.494.321,83	€ 5.132.237,68	€ 25.571.557,52	€ 19.602.362,73	€ 2.145.376,10	€ 7.027.574,30	€ 151.142,75	€ 114.206.223,60
Entrate	€ 62.157.411,53	€ 52.790.495,54	€ 125.377.963,10	€ 25.316.329,18	€ 66.651.531,54	€ 22.515.555,50	€ 50.503.447,13	€ 110.551.215,61	€ 6.517.162,61	€ 602.566.204,60
Uscite	€ 7.167.425,74	€ 4.722.739,17	€ 4.409.400,93	€ 15.456.840,08	€ 4.231.754,30	€ 17.402.081,10	€ 10.409.747,82	€ 4.419.000,12	€ 12.940.770,00	€ 77.119.187,00
Saldo finale	€ 60.242.977,30	€ 60.447.977,41	€ 112.572.421,11	€ 15.427.957,82	€ 64.415.447,24	€ 24.414.177,30	€ 42.154.224,42	€ 116.112.117,50	€ 37.716.492,36	€ 929.568.114,00
Saldo iniziale	€ 98.517.112,76	€ 12.001.582,72	€ 117.870.182,00	€ 23.594.445,10	€ 72.411.275,64	€ 101.436.013,32	€ 56.587.576,77	€ 114.130.000,00	€ 57.578.378,52	€ 512.121.112,00
Entrate	€ 6.430.312,50	€ 12.100.341,01	€ 2.935.186,24	€ 15.432.271,71	€ 21.536.215,12	€ 22.521.210,44	€ 50.241.112,71	€ 21.201.246,50	€ 4.023.215,61	€ 146.093.356,81
Uscite	€ 12.437.000,00	€ 41.303.000,00	€ 56.114.944,37	€ 4.146.012,11	€ 40.741.000,00	€ 53.172.362,82	€ 37.201.112,71	€ 1.408.378,04	€ 21.201.246,50	€ 516.170.014,10
Saldo finale	€ 141.450,76	€ 29.000,32	€ 59.991.913,02	€ 16.514.217,41	€ 46.911.663,56	€ 15.871.115,94	€ 60.154.219,40	€ 14.271.232,00	€ 200.102.001,30	€ 200.102.001,30
Saldo iniziale	€ 1.500	€ 1.000	€ 2.000	€ 5.000	€ 10.000,00	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 45.000,00
Saldo finale	€ 141.450,76	€ 29.000,32	€ 59.991.913,02	€ 16.514.217,41	€ 46.911.663,56	€ 15.871.115,94	€ 60.154.219,40	€ 14.271.232,00	€ 200.102.001,30	€ 200.102.001,30

GESTIONE DI CASSA	AGRIGENTO	CALTANISSETTA	CATANIA (ente in specimentazione)	ENNA	MESSINA	PALERMO	RAGUSA	SIRACUSA	TRAPANI	TOTALE COMPLESSIVO
FONDO DI CASSA	€ 111.450,76	€ 29.000,32	€ 59.991.913,02	€ 16.514.217,41	€ 46.911.663,56	€ 15.871.115,94	€ 60.154.219,40	€ 14.271.232,00	€ 200.102.001,30	€ 200.102.001,30
Saldo iniziale	€ 111.450,76	€ 29.000,32	€ 59.991.913,02	€ 16.514.217,41	€ 46.911.663,56	€ 15.871.115,94	€ 60.154.219,40	€ 14.271.232,00	€ 200.102.001,30	€ 200.102.001,30
Entrate	€ 1.111.450,76	€ 290.000,32	€ 599.919.130,20	€ 165.142.174,10	€ 469.116.635,60	€ 158.711.159,40	€ 601.542.194,00	€ 142.712.320,00	€ 2.001.020.013,00	€ 2.001.020.013,00
Uscite	€ 1.111.450,76	€ 290.000,32	€ 599.919.130,20	€ 165.142.174,10	€ 469.116.635,60	€ 158.711.159,40	€ 601.542.194,00	€ 142.712.320,00	€ 2.001.020.013,00	€ 2.001.020.013,00
Saldo finale	€ 1.111.450,76	€ 290.000,32	€ 599.919.130,20	€ 165.142.174,10	€ 469.116.635,60	€ 158.711.159,40	€ 601.542.194,00	€ 142.712.320,00	€ 2.001.020.013,00	€ 2.001.020.013,00
DETERMINAZIONE GIACENZA VINCOLATA ALL'INIZIO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli Enti

⁸⁷ E' il caso del libero Consorzio di Siracusa nel 2016 e della Città metropolitana di Catania nei due esercizi 2015 e 2016. Tale ultimo ente, tuttavia, ha dichiarato di non avere giacenza di cassa vincolata, avendo sempre proceduto al pagamento mediante fondi non vincolati, successivamente reintegrati.

⁸⁸ Solo due enti hanno fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria nel 2015: il libero Consorzio di Caltanissetta per 365 gg e il libero consorzio di Agrigento per 171 gg. In materia di ricostituzione dei fondi a destinazione vincolata, si richiama la delibera della Sezione delle autonomie n. 31/SEAUT/2015/INPR, recante linee d'indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate.

⁸⁹ Versa in tale situazione il libero Consorzio di Siracusa, peraltro beneficiario di anticipazioni di liquidità a valere sui fondi di cui al d.l. n. 35/2013 per l'importo di oltre 9,4 milioni di euro.

Tabella 21- Enti di area vasta Sicilia – Equilibri di cassa – esercizio 2016[illegible]

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli Enti

4.7 Per effetto del progressivo utilizzo a fini del pareggio finanziario, l'avanzo di amministrazione ha subito negli anni una costante erosione, fino ad esaurirsi del tutto in alcune realtà territoriali.

Tale circostanza emerge chiaramente dalla tabella seguente (tabella 22), relativa alla composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 e di quello presunto al 31/12/2016 (dati di pre-consuntivo).

Ai due liberi Consorzi - Siracusa e Ragusa – che già al 31/12/2015 versavano in una situazione di disavanzo⁹⁰, si è aggiunto, nell'esercizio successivo, il libero Consorzio di Trapani, che, almeno inizialmente, risultava aver esaurito l'avanzo disponibile.

Successivamente, in sede di approvazione del rendiconto 2016, a seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, ha ufficialmente accertato un avanzo di amministrazione pari ad euro 6.568.450,13, con un avanzo disponibile di euro 648.561,12.

Nonostante la provvisorietà e l'incompletezza dei dati 2016 acquisiti dai singoli enti in sede istruttoria⁹¹, appare comunque evidente il progressivo e marcato assottigliamento dell'avanzo di amministrazione, che in alcuni casi (allo stato, Enna e Palermo) è in procinto di esaurirsi.

⁹⁰Il libero consorzio di Ragusa costituisce l'unico ente che, all'esito del riaccertamento straordinario di cui all'art 3 del d.lgs. n. 118/2011, ha realizzato un maggior disavanzo tecnico pari ad € 3.814.430,75, da sottoporre a ripiano trentennale nelle forme previste dal dm 2 aprile 2015.

⁹¹ Per quattro di essi manca la specificazione dell'ammontare delle quote accantonate, vincolate e destinate e, conseguentemente, dell'eventuale quota disponibile.

Tabella 22 - Enti di area vasta Sicilia – Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione
(dati di rendiconto esercizio 2015 e preconsuntivo 2016)

ENTI DI AREA VASTA	AGRIGENTO	CALTANISSETTA	CATANIA	ENNA	MESSINA	PALERMO	RAGUSA	SIRACUSA	TRAPANI
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2015	€ 20.294.997,14	€ 27.419.641,19	€ 70.207.332,34	€ 14.369.325,72	€ 21.401.100,84	€ 10.317.979,05	€ 11.696.219,92	€ 552.541,39	€ 11.171.592,64
Parte amministrata	€ 13.911.275,21	€ 11.154.441,14	€ 33.119.629,21	€ 7.349.157,12	€ 12.111.125,22	€ 34.107.196,27	€ 7.776.522,34	€ 129.431,04	€ 324.216,50
Parte preconsuntiva	€ 6.382.721,93	€ 16.265.200,05	€ 37.087.703,13	€ 6.919.168,60	€ 9.289.975,62	€ 7.210.782,78	€ 3.919.697,58	€ 423.110,35	€ 421.342,06
Parte destinata agli investimenti	€ 3.540.999,99	€ 1.000.000,00	€ 0,00	€ 2.980.999,99	€ 900.000,00	€ 10.000.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 426.733,08
Parte disponibile	€ 33.871.945,99	€ 22.219.295,47	€ 41.020.777,12	€ 1.098.132,99	€ 2.423.209,60	€ 23.219.683,12	€ 3.917.521,16	€ 9,09	€ 6.036.457,10
Saldo iniziale al 31/12/2014							€ 3.647.282,66		
Saldo finale al 31/12/2015							€ 296.878,99		

ENTI DI AREA VASTA (*)	AGRIGENTO	CALTANISSETTA	CATANIA	ENNA	MESSINA	PALERMO	RAGUSA	SIRACUSA	TRAPANI
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE PRECONSUNTIVO AL 31/12/2016	€ 19.672.225,13	€ 29.269.625,24	€ 49.192.714,64	€ 14.697.374,39	€ 22.356.666,93	€ 109.409.376,60	€ 16.333.379,79	€ 5.126.241,34	€ 9.564.459,13
Parte amministrata	€ 11.421.712,30	€ 11.596.297,30	dati non comunicati	€ 3.346.237,12	dati non comunicati	€ 52.515.761,13	€ 3.002.037,11	dati non comunicati	€ 324.216,50
Parte preconsuntiva	€ 202.612,34	€ 1.814.104,19	dati non comunicati	€ 6.212.226,19	dati non comunicati	€ 1.162.421,70	€ 9.312.347,15	dati non comunicati	€ 0,00
Parte destinata agli investimenti	€ 3.543.552,44	€ 0,00	dati non comunicati	€ 1.429.259,19	dati non comunicati	€ 43.011.213,23	€ 2.873.619,51	dati non comunicati	€ 3.303.170,31
Parte disponibile	€ 24.521.276,79	€ 14.509.223,45	non determinabile	€ 2.997.445,89	non determinabile	€ 6.116.595,62	€ 3.191.621,10	non determinabile	€ 945.391,12
Saldo iniziale al 31/12/2015							€ 296.878,99		

(*) Dati comunicati dagli enti in sede istruttoria

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli enti

Pur con la doverosa cautela scaturente dalla provvisorietà dei dati 2016, è da osservare che la Città metropolitana di Messina ed il libero Consorzio di Siracusa, pur avendo fatto ampio ricorso, nel 2013 e nel 2014, alle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 (l'importo complessivo ammonta, rispettivamente, ad € 4.062.668,66 ed € 14.983.647,64)⁹², non risultano aver accantonato alcun importo, né apposto vincoli di sorta sul risultato di amministrazione.

In particolare, sulla base delle risultanze Sirtel, la Città metropolitana di Messina, al 31/12/2014, a fronte delle predette anticipazioni, risulta aver iscritto al tit. III un residuo passivo di pari importo, pagato – non si evince a quale titolo - per circa € 2,3 milioni di euro e portato in economia per circa 1,6 milioni di euro. Per tale ultimo importo risulta apposto un vincolo derivante da mutui sul risultato di amministrazione.

Nel medesimo esercizio, il libero Consorzio di Siracusa non risulta aver iscritto alcun residuo passivo al tit. III, né poteva avvalersi della facoltà prevista dall'art 2, comma 6, del dl 78/2015 per incapienza del relativo FCDE 2015.

Tali criticità, in gran parte confermate all'esito del contraddittorio con gli enti interessati, hanno inevitabili riflessi sull'attendibilità dei rispettivi risultati di amministrazione.

⁹² Fonte: dati acquisiti in sede istruttoria da Cassa depositi e Prestiti spa.



4.8 Sempre nell'ambito della quota accantonata del risultato di amministrazione, grande importanza riveste, a livello prudenziale, il fondo rischi spese legali (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), che mira a lenire l'impatto di eventuali esiti infausti di contenziosi sugli equilibri di bilancio.

Sulla base delle risultanze Siquel e dei dati acquisiti in sede istruttoria, gli enti in esame hanno un contenzioso passivo, al 31.12.2015, pari ad oltre 158,5 milioni di euro, a fronte del quale risulta accantonato a titolo di fondo rischi l'importo di 34 milioni di euro.

Non risultano quote accantonate nella Città metropolitana di Catania, che ha un elevatissimo contenzioso passivo (39 mln/€), in quella di Messina (il cui contenzioso ammonta a 21 mln/€), né nel libero Consorzio di Siracusa (il cui contenzioso ammonta a 21 mln/€).

Per i predetti enti, una simile omissione, probabilmente imputabile più a carenza di risorse che a prognosi ottimistiche, costituisce un ulteriore e relevantissimo fattore di rischio per gli equilibri di bilancio – integralmente esposti al rischio di soccombenza giudiziale -, con significative refluenze anche sulla corretta determinazione della quota disponibile del risultato di amministrazione.

Tale problematica assume connotazioni ancora più gravi nel caso di contenziosi causati dall'insolvenza degli enti, in cui la pretestuosa resistenza in giudizio costituisce un illecito *escamotages* per rinviare ad esercizi futuri passività non onorate.

In questo caso, l'occultamento di debiti fuori bilancio da forniture e servizi (art. 194 lett. e), cui l'ente non riesce a far fronte, determina la futura insorgenza di debiti da sentenza esecutiva (art. 194, lett. a) con notevole ed indebito aggravio di spesa (per interessi, spese legali e spese di giudizio) a carico dell'ente.

Tabella 23 – Enti di area vasta- evoluzione contenzioso passivo 2015-2016

ENTI DI AREA VASTA	Contenzioso passivo anche in opposizione a decreto ingiuntivo (dati Siquel 2015)	Fondo rischi contenzioso 2015	Contenziosi insorti nel 2016 (dati comunicati in sede istruttoria)
AGRIGENTO	€ 23.657.520,09	€ 17.031.425,94	
CALTANISSETTA	€ 6.545.672,62	€ 6.340.872,31	€ 2.045.460,70
CATANIA	€ 39.000.000,00		
ENNA *	€ 27.932.363,45	€ 1.936.397,59	€ 815.720,91
MESSINA	€ 21.436.763,40		
RAFFAELLO	€ 10.274.333,59	€ 6.500.000,00	€ 695.263,07
TRAPANI	€ 21.870.314,54	€ 2.000.000,00	€ 82,00
SIRACUSA *	€ 2.000.000,00		€ 98.000.000,00
TERMINI	€ 3.792.732,00	€ 274.310,50	
TOTALE	€ 159.542.129,50	€ 24.002.114,74	€ 101.536.526,68

* Per i liberi consorzi di Enna e Siracusa il dato del contenzioso passivo è stato rilevato dalle risposte fornite dall'ente in sede istruttoria

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Banca dati Siquel e dati forniti dai singoli Enti

La situazione delle passività diviene ancora più critica nell'esercizio successivo, in cui il nuovo contenzioso passivo (che si somma, cioè, a quello pregresso), al 31/12/2016, ammonta complessivamente a circa 101 milioni di euro, di cui 98 milioni di euro nel solo libero Consorzio di Siracusa.

A fronte dei nuovi giudizi insorti, alcuni liberi Consorzi (Agrigento, Caltanissetta e la Città metropolitana di Palermo) risultano aver elevato l'accantonamento del fondo in misura pari, rispettivamente, al 72%, 97% e 63% dell'intero importo.

Per i liberi Consorzi di Enna, Ragusa e Trapani⁹³, il vincolo sul risultato di amministrazione si attesta, in media, intorno al 7% dell'onere stimato.

4.9 La situazione di estrema gravità in cui versa la finanza pubblica provinciale trova conferma, al di là dei ritardi nell'approvazione dei documenti contabili, anche nelle numerose segnalazioni di grave squilibrio finanziario inoltrate a questa Sezione di controllo ai sensi dell'art. 153, comma 6, del Tuel da parte di tutti gli enti di area vasta.

Da ultimo, la Città metropolitana di Messina, in sede di controdeduzioni, ha riferito dell'impossibilità, allo stato, di chiudere il bilancio 2017 in pareggio, per via dello squilibrio di 25 milioni tra le entrate (57 milioni) e le spese rigide (81 milioni, di cui 28 per contributo alla finanza pubblica)⁹⁴, che vede nella formalizzazione del dissesto finanziario l'unica soluzione possibile.

⁹³ In sede di controdeduzioni, l'ente, a riguardo, riferisce testualmente quanto segue:

"In merito all'accantonamento al fondo rischi da contenzioso, questo Ente procederà ad accantonare ulteriori quote di avanzo al fine di aderire alla richiesta formulata dal Collegio dei Revisori dei Conti in sede di parere al Rendiconto 2016 già approvato. Infatti, a seguito della ricognizione effettuata sull'entità del contenzioso dell'Ente, così come comunicato dall'ufficio Legale, il Collegio dei Revisori dei Conti ha ravvisato la necessità di richiedere un adeguamento del fondo rischi da contenzioso al fine da assicurare la copertura totale nelle cause legali per le quali, secondo la suddetta relazione dell'Ufficio Legale, è altamente probabile il rischio di soccombenza. Analoga dotazione di spesa sarà prevista per il finanziamento di debiti fuori bilancio segnalati al Collegio dei Revisori dei Conti in esito alla ricognizione dagli stessi effettuata. Si procederà in tal senso in sede di formazione del Bilancio di Previsione 2017 da approvare con le deroghe previste dal D.L. 50/2017".

⁹⁴ In sede di controdeduzioni, l'ente, a riguardo, riferisce testualmente quanto segue:

"L'attuale allarmante situazione priva la Città Metropolitana delle risorse proprie con obbligo di riservarne l'intero ammontare allo Stato (quest'anno di milioni di Euro) al punto di non poter garantire la stabilità dell'Ente e per questo si vedrà costretta, alla scadenza dei termini di approvazione del bilancio, a dichiarare il dissesto finanziario con gravi conseguenze sulla cittadinanza. La situazione di squilibrio ha reso impossibile sostituire i dirigenti collocati in pensione, a seguito del piano di fuoruscita per il contenimento delle spese, per cui oggi la Città Metropolitana si ritrova con soli due dirigenti e a dover gestire l'ente (oltre tutti i progetti del Masterplan) senza il dirigente Tecnico e il dirigente di Ragioneria.

La naturale conseguenza di tale condizione determina seri rischi anche in termini di responsabilità nonché gravi danni ai cittadini con il pregiudizio di vedere compromesso l'intero progetto di sviluppo della Città di Messina e del suo territorio. Il disagio per il nostro Ente si riscontra anche sull'impossibilità di poter accedere a diverse opportunità di finanziamento che si presentano nello scenario dei Fondi PON FESR per l'impossibilità di dichiarare la capacità finanziaria come prescritto nei bandi.

Tale situazione di disagio potrebbe compromettere altresì il prosieguo dei fondi correlati al Patto per il Sud qualora non si addirenga a forme di finanziamento diretto agli Enti beneficiari, precludendo, ancora una volta, alle Città Metropolitane di rendersi "Ente Attuatore" così come previsto nelle Direttive del C.I.P.E.

In considerazione della notevole riduzione dei trasferimenti erariali e regionali, l'Ente ha già provveduto ad una drastica razionalizzazione della spesa garantendo unicamente le spese obbligatorie per legge nonché le funzioni ed i servizi essenziali. Per mantenere gli equilibri di



Particolarmente allarmante, da ultimo, appare la situazione finanziaria manifestata dal Commissario del libero Consorzio di Siracusa con riferimento all'impossibilità di predisporre il bilancio di previsione 2017 e di far fronte alle obbligazioni già assunte (i mandati di pagamento inestinti ammonterebbero, nella fattispecie, a circa 14 milioni di euro, a fronte dei quali risultano già intraprese numerose azioni esecutive da parte dei creditori).

Da ultimo, ha riferito di un ulteriore aggravamento della situazione per effetto delle nuove trattenute operate dall'Agenzia delle entrate sul gettito riscosso con F24 (19,3 milioni di euro sui 23 complessivi), confluito nelle casse dell'ente per soli 3,6 milioni di euro.

L'ente segnala che, a fronte di entrate ormai irrisorie, permane la maggior parte dei mandati inestinti, alla quale si sommano le nuove fatture e spese successive. A testimonianza della gravità della situazione, riferisce che il personale dipendente non percepisce gli stipendi dal mese di febbraio 2017. Analoghe situazioni di disagio si verificano nella società "Siracusa risorse spa".

In diverse realtà territoriali, come riferisce a riguardo l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, a seguito di blocchi dei pagamenti stipendiali e di alcune interruzioni di servizi, si sono verificate manifestazioni di protesta dai delicati risvolti anche sotto il profilo dell'ordine pubblico.

bilancio, sono stati, per esempio, tagliati i fitti passivi per gli edifici scolastici di competenza, nonostante le serie difficoltà di allocare gli studenti in altri edifici con conseguenti disagi e proteste, con un risparmio per l'Ente di circa € 1,5 milioni rispetto all'esercizio 2013.

La drammatica situazione finanziaria della Città Metropolitana di Messina in atto non permette di redigere uno schema di Bilancio di Previsione 2017 in equilibrio in quanto a fronte di Entrate correnti, stimate con criteri prudenziali tenendo conto delle entrate ritenute certe ed attendibili basandosi, con riferimento alle entrate di natura tributaria, agli accertamenti 2016 pari a circa € 57 milioni, le spese correnti di natura incompressibile risultano pari complessivamente a circa € 81 milioni così distinte:

(dati in milioni di euro)

- Personale	€	31,50
- Fitti passivi	€	1,60
- Interessi passivi e quotecapitale mutui in ammortamento	€	4,00
- Spese correnti correlate ad entrate vincolate	€	9,00
- Debiti fuori bilancio da finanziare (sentenze notificate)	€	3,60
- FCDE	€	1,00
- Altre spese di funzionamento	€	3,00
- Contributo alla finanza pubblica 2017	€	22,00

Si registra pertanto uno squilibrio di parte corrente di circa € 25 milioni. Tutto quanto premesso conferma l'impossibilità di espletare le necessarie funzioni assegnate alla Città metropolitana di Messina.

Alla luce dei dati di cui sopra, la situazione finanziaria della Città Metropolitana di Messina presenta caratteri di eccezionale emergenza con gravi ripercussioni nei riguardi dei dipendenti, ai quali non potrà essere garantito nel prosieguo il pagamento delle spettanze; degli istituti scolastici (comprese le utenze), i quali potrebbero non avere i necessari finanziamenti per assicurare il regolare andamento delle lezioni; della manutenzione degli istituti scolastici e per la tutela della sicurezza degli stessi. Anche per quanto concerne la viabilità si rende necessario reperire ulteriori risorse per far fronte ad emergenze che garantiscano la messa in sicurezza di oltre Km. 2.650,00 di strade provinciali che rischiano la chiusura con conseguente isolamento dei tanti Comuni montani di questa Provincia".

Difficoltà di chiusura del bilancio sono segnalate anche dal libero Consorzio di Ragusa, che, in sede di controdeduzioni, riferisce quanto segue:

"Infine corre l'obbligo di rappresentare che ad esercizio inoltrato l'ente ha certezza del prelievo statale quale contributo alla finanza pubblica mentre non sussistono provvedimenti che assegnano le adeguate risorse per consentire la relazione dei documenti programmatori finanziari in equilibrio, permanendo le difficoltà gestionali già rappresentate a ridesta Onorevole Corte con nota n. 7467 del 27/02/2017"

4.8 In linea con la tendenza registratasi a livello nazionale⁹⁵, l'utilizzo, anche *extra ordinem*, di consistenti quote dell'avanzo ai fini del pareggio finanziario ha avuto pesanti ripercussioni anche sul fronte del patto di stabilità interno 2015 e del saldo finale di finanza pubblica 2016.

Nella prima annualità, sia pur in presenza di un quadro sanzionatorio attenuato⁹⁶, non hanno rispettato il patto di stabilità interno le Città metropolitane di Catania, Messina e Palermo e i liberi consorzi di Agrigento e Caltanissetta, realizzando peraltro un margine negativo molto consistente (66,4 milioni di euro).

Tabella 24 - Enti di area vasta Sicilia che non hanno rispettato il patto di stabilità 2015

ENTI DI AREA VASTA NON RISPETTOSI	SALDO FINANZIARIO	SALDO OBIETTIVO 2015 FINALE	DIFF. SALDO FIN OBIETTIVO
	(migliaia di euro)		
AGRIGENTO	-€ 2.897,00	-€ 2.740,00	-€ 157,00
CALTANISSETTA	-€ 7.836,00	€ 51,47	-€ 7.887,47
CATANIA	-€ 25.092,00	€ 2.018,90	-€ 23.510,90
MESSINA	-€ 12.697,00	€ 78,71	-€ 12.775,71
PALERMO	-€ 21.054,00	-€ 3.957,03	-€ 17.096,97
Totale	-€ 70.176,00	-€ 3.747,95	-€ 66.428,05

Fonte: Indagine Corte dei conti - La finanza locale in Sicilia 2014-2015

Sulla base dei dati provvisori di preconsuntivo 2016 acquisiti dalle amministrazioni interessate, ben 6 amministrazioni su 9 non hanno rispettato l'obiettivo di pertinenza in termini di saldo di competenza tra entrate e spese finali di cui all'art 1, comma 719, della l. n. 208/2015.

La tabella seguente (tabella 25) evidenzia in rosso gli scostamenti negativi.

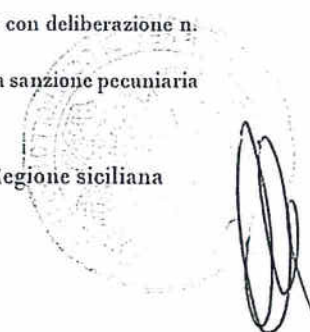
Tabella 25 - Enti area vasta Sicilia – Monitoraggio saldo di finanza pubblica dicembre 2016

Differenza tra saldo entrate e spese finali e obiettivo di saldo finale competenza 2016 (migliaia di euro)	
AGRIGENTO	-€ 3.140,00
CALTANISSETTA	-€ 6.351,00
CATANIA	-€ 40.740,00
ENNA	€ 108,00
MESSINA	-€ 3.290,00
PALERMO	-€ 25.113,00
MAZARA	€ 5.303,00
SIRACUSA	€ 12.742,00
TRAPANI	-€ 7.060,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli enti

⁹⁵ Cfr. Sezione delle autonomie, referto sulla gestione finanziaria degli enti locali per l'esercizio 2015, approvato con deliberazione n. 4/2017/FRG del 15 febbraio 2017.

⁹⁶ In tale esercizio, l'art. 7 del d.l. n. 113/2016 ha disposto, per gli enti non rispettosi del PSI, la disapplicazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 26 lett a) dell'art 31 della L. 183/2011.



Risultano, allo stato, aver conseguito un saldo non negativo esclusivamente i liberi Consorzi di Enna, Ragusa e Siracusa, peraltro beneficiari dell'assegnazione straordinaria di cui all'art. 7 della l.r. n. 27/2016, erogata alla fine dell'anno⁹⁷.

4.9 Da ultimo, ai significativi interventi di sostegno previsti dall'art. 2 della l.r. 9 maggio 2017, n. 8 (legge di stabilità regionale 2017), di cui si è riferito al par. 3.3, si sommano una serie di disposizioni introdotte dal legislatore statale per fronteggiare la diffusa crisi delle Province e delle Città metropolitane.

Nel delineato contesto, l'art. 18 del d.l. 24 aprile 2017 n.50 ha confermato, anche per il 2017, la possibilità, per le province e città metropolitane, di approvare il bilancio solo annuale⁹⁸ (il cui termine di approvazione, con D.M. Interno del 30/03/2017 è stato differito al 30/06/2017) e di utilizzare l'avanzo libero e destinato ai fini del pareggio.

Previa intesa in sede di Conferenza unificata con le Regioni per lo svincolo delle relative risorse, il predetto d.l. ha ammesso l'utilizzo dell'avanzo vincolato 2016 rinveniente dai trasferimenti regionali correnti e in conto capitale, mentre l'art. 40 ha mitigato la sanzione pecuniaria di cui all'art. 1, comma 723, lett a), della l. n. 208/2015 per il mancato rispetto del saldo finale di finanza pubblica 2016.

All'interno dello stesso decreto, l'art.23, lettera b) consolida l'ammontare dei trasferimenti erariali degli enti di area vasta della Regione Sicilia, mentre, a livello nazionale, l'art. 25 destina una quota del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (64 milioni di euro per l'anno 2017) alle province e alle città metropolitane per il finanziamento degli interventi in materia di edilizia scolastica coerenti con la programmazione triennale.

Inoltre, l'art 39 subordina il trasferimento alle Regioni del 20% del fondo per il trasporto pubblico locale (art. 16 bis DL 95/2012) per il quadriennio 2017-2020 alla condizione che le stesse certifichino, entro il 30 giugno di ciascun anno, il trasferimento delle risorse necessarie alle province per il finanziamento delle funzioni trasferite in attuazione della l. n. 56/2014.

⁹⁷ Nelle controdeduzioni, il libero Consorzio di Trapani ha riferito che l'amministrazione, per effetto della mitigazione del quadro sanzionatorio (art. 40 del recente d.l. 50/2017), non subirà la prescritta sanzione finanziaria in ordine al mancato rispetto del pareggio di bilancio 2016, in quanto la misura dello scostamento rispetto all'obiettivo programmatico è contenuta entro l'ammontare dell'avanzo applicato al bilancio di previsione 2016 ai sensi dell'art. 1, commi 756, lettera b), e 758 della legge 208/2015. Rimangono invece ferme le ulteriori sanzioni previste dall'art. 1, comma 723, della legge 208/2015, per le quali l'ente è tenuto alla relativa auto applicazione.

Imputa le cause dell'impossibilità di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica agli stanziamenti relativi al pagamento dei contributi allo Stato, resi possibili esclusivamente attraverso l'applicazione di quote di avanzo di amministrazione via via crescenti.

⁹⁸ Tale norma introduce una deroga alla durata pluriennale del bilancio di previsione stabilita dall'art. 162, comma 1, del Tuel, con inevitabili ricadute anche in ordine al principio generale di continuità e costanza di cui al postulato n. 11, all. 1 al d.lgs. n. 118/2011.

Da ultimo, in materia di personale, gli enti di area vasta della Regione siciliana, ancora in regime transitorio, non beneficiano della disposizione contenuta all'art. 22 comma 5), che consente alle province delle regioni a statuto ordinario di derogare al divieto di assunzioni a tempo indeterminato, di cui all'art.1, comma 420, lett. c), legge 190/2014, per la copertura delle posizioni dirigenziali che richiedono professionalità tecniche e non fungibili, in relazione allo svolgimento delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 1, commi 85 e 86, della legge 7 aprile 2014, n. 56.

4.10 Questa Sezione, pur prendendo atto del notevole impegno finanziario della Regione a sostegno degli enti di area vasta, in alcuni casi decisivo al fine di scongiurare il dissesto finanziario di alcune amministrazioni, non può esimersi dal rinnovare la propria preoccupazione per il perdurante ritardo nell'attuazione della riforma regionale del sistema di governo di area vasta, che rischia di rinvenire un ulteriore fattore di aggravamento, a livello nazionale, nella recente situazione di stallo istituzionale venutasi a creare a seguito del recente esito referendario.

In un quadro di endemica carenza di risorse e di progressivo assottigliamento degli avanzi di amministrazione, in alcuni casi esauriti e/o computati in modo non corretto, si rende quanto mai necessaria la rapida conclusione degli adempimenti procedurali previsti dalla l.r. n. 15/2015, altrove conclusi da tempo e con successo, ai fini della fuoriuscita dal regime provvisorio, in atto da anni e dell'entrata a regime della riforma.

Come già più volte osservato, infatti, la natura strutturale dei fattori di squilibrio riscontrati postula rimedi aventi la stessa natura, che, superando logiche emergenziali esitate in interventi tampone, assicurino una risposta ordinamentale tesa a garantire stabilmente la continuità istituzionale e la reale funzionalità delle amministrazioni in esame, garantendo risorse adeguate alle funzioni ed ai servizi istituzionali di pertinenza.

Tale obiettivo, in coerenza con i principi di buon andamento e di economicità, deve essere rispondente ad una logica di riassetto e di razionalizzazione dell'intero sistema, secondo una visione strategica di ampio respiro, che va attuata secondo dinamiche concertative tra i vari livelli istituzionali coinvolti.

Nel delineato contesto, si evidenziano situazioni di gravissimo squilibrio strutturale, che, soprattutto in alcuni casi, inducono a nutrire scarso ottimismo ai fini della resa continuativa di funzioni e servizi essenziali.



Focus: I piani di razionalizzazione delle società partecipate

A livello nazionale, l'articolo 1, commi 611 e 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) ha introdotto rilevanti novità in materia di società partecipate, con la finalità di assicurare, in sede di coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa e il buon andamento dell'azione amministrativa.

A tal riguardo, in un quadro normativo complessivamente teso ad incrementare il livello di responsabilizzazione dei soci pubblici nella gestione delle proprie partecipate, la citata norma impone l'avvio, a decorrere dal 1° gennaio 2015, di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni direttamente o indirettamente possedute dagli enti locali e dalle altre amministrazioni ivi indicate, tale da consentirne la riduzione entro il 31 dicembre 2015, e disponendo a tal fine che i Sindaci e gli altri Organi di vertice delle amministrazioni definiscano e approvino, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle stesse, il quale esponga le modalità e i tempi di attuazione del processo in uno all'indicazione dei risparmi da conseguire.

Tale documento va trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed inoltre, per espressa previsione normativa, deve essere corredato da un'apposita relazione tecnica e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione procedente.

La normativa in esame si colloca nel solco di una serie di precedenti disposizioni (l'art. 3 della legge 244 del 2007, l'art. 6 del D.L. n. 78 del 2010, l'art. 6 della legge n. 135 del 2012, gli artt. 11 e 11bis del d.lgs. 118/2011 e l'art. 1 della legge n. 47 del 2013) comunque volte ad arginare la proliferazione indiscriminata di tali organismi partecipati e a ricondurne l'utilizzo nell'alveo delle reali necessità istituzionali degli enti.

In quest'ottica, un forte incentivo per l'attuazione dei processi di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche è rappresentato anche dalle procedure di mobilità del personale introdotte dall'art. 1, commi 563-568, della legge n. 147 del 2013.

Con deliberazione n. 61/2016/INPR, la Sezione di controllo per la Regione siciliana, sulla base dei piani pervenuti, ha formulato alcune osservazioni di tipo metodologico e contenutistico ai fini di una corretta interpretazione della normativa in esame.

Muovendo da questi presupposti, l'intera revisione degli *assets* societari, prescindendo da una logica meramente adempimentale, deve necessariamente inquadrarsi nell'ambito di una visione strategica complessiva che tenga in primaria considerazione le finalità indicate dal legislatore, ossia:

- L'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione delle stesse;

■ La soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

■ L'eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

■ L'aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

■ Il contenimento dei costi di funzionamento, mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo nonché delle strutture aziendali, anche attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Nell'ambito del processo di riordino delle funzioni di area vasta, il legislatore regionale, con l'art. 40 della L.R. 04/08/2015, n. 15, rubricato "Razionalizzazione di enti", ha per di più previsto per i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane l'obbligo di inviare all'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica una ricognizione di tutti gli enti, le agenzie, gli organismi, comunque denominati, da loro partecipati, controllati o vigilati, individuando quelli che esercitano funzioni in tutto o in parte coincidenti con le funzioni loro attribuite.

Inoltre, ai fini del contenimento della spesa pubblica, ha disposto che i predetti enti di area vasta, entro otto mesi dalla data di entrata in vigore della legge - ossia entro il 7 aprile 2016 - procedessero alla dismissione delle proprie quote di partecipazione in società non strategiche per l'erogazione dei servizi di interesse generale, al verificarsi, in via alternativa, di una delle seguenti condizioni:

a) le quote siano complessivamente inferiori al dieci per cento del capitale sociale;

b) le società abbiano un numero di dipendenti inferiori a tre unità di personale;

c) le società abbiano chiuso gli ultimi tre esercizi di bilancio in passivo;

d) le spese per il personale, il costo degli organi amministrativi e di gestione, le consulenze esterne di tali società superino il cinquanta per cento delle spese correnti dell'ente.

A tal fine, ha ritenuto già in partenza strategiche le quote e le partecipazioni nelle società aeroportuali ed ha imposto il divieto di costituire nuove società partecipate, al di là di quelle previste per legge regionale.

In attuazione delle normative sopra richiamate, tutti i liberi Consorzi comunali hanno trasmesso a questa Sezione il piano operativo di razionalizzazione delle società, corredato della relativa relazione tecnica.

I predetti documenti degli enti di area vasta sono stati già oggetto di controllo finanziario ex art. 148-bis del Tuel da parte della Sezione, esitato nelle deliberazioni indicate nella tabella seguente.



Le risultanze complessive emerse dall'esame dei singoli piani operativi di razionalizzazione e della documentazione, anche di aggiornamento, successivamente pervenuta entro il mese di marzo 2017 (originario termine di scadenza per la ricognizione straordinaria di cui all'art. 24 del d. lgs. n. 175/2016), possono essere riassunte nella tabella di seguito riportata.

Tabella 26 –Enti area vasta Sicilia-dati piano di razionalizzazione delle società partecipate

Libero consorzio/Città metropolitana	pronunce	N. partecipazioni	Partecipazioni obbligatorie per legge	Mantenimento	Dismissione	Liquidazione /Fallimento	Altro	Invio relazione sui risultati conseguiti
Agrigento	150/2016/PRSP	8	2		2	4		SI
Caltanissetta	135/2016/PRSP	14	2	2	2	7	1	NO
Catania (*)	141/2016/PRSP	24	3	2	7	11	1	SI
Enna	134/2016/PRSP	12	1	1	2	6	2	SI
Messina	140/2016/PRSP	25	3	0	8	13	1	SI
Palermo	137/2016/PRSP	27	3	2	11	10	1	SI
Ragusa	145/2016/PRSP	6	1	2	2	1		SI
Siracusa	130/2016/PRSP	15	n.d.	2	5	8		NO
Trapani	129/2016/PRSP	9	2	2	0	5		SI
TOTALI		140	17	13	39	65	6	7

(*) la pronuncia ha oggetto la verifica della situazione finanziaria complessiva dell'ente con riferimento al rendiconto 2014

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati forniti dai singoli enti

Delle 141 partecipazioni complessivamente censite, 17 sono relative alle SRR (società per la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti), costituite in attuazione della l.r. n. 9/2010.

Allo stesso modo, tra le 60 partecipazioni societarie in liquidazione/fallimento sono ricomprese le società d'ambito per la gestione dei rifiuti, in liquidazione *ex lege* (art. 19 l.r. n. 9/2010, cit.).

Nella voce residuale vengono, invece, ricomprese quelle partecipazioni che, pur censite, non sono state oggetto di alcuna misura di mantenimento, dismissione o razionalizzazione da parte dell'ente di riferimento, ovvero quelle partecipazioni di cui è stata rinviata o non ancora avviata la relativa procedura per la dismissione.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 26, comma 7, del d.lgs. n. 175/2016, alcuni enti, come nel caso della Città metropolitana di Catania e del libero Consorzio di Ragusa, hanno previsto il mantenimento, fino al completamento dei progetti in essere, di una partecipazione in una società costituita per il coordinamento e attuazione dei patti territoriali e di contratti d'area per lo sviluppo locale.

In sede di controdeduzioni, il libero Consorzio di Ragusa ha riferito degli elevati costi delle società d'ambito per la gestione dei rifiuti nonostante la non elevata quota di partecipazione (8%) e delle reiterate proposte di dismissione di *assets* - relative a Consorzio Autostrade Siciliane, e, con riferimento agli organismi non societari, Fondazione film commission e Distretto turistico degli iblei - avanzate alla gestione commissariale, anche a seguito del d. lgs. n. 175/2016, che non hanno avuto seguito.

Sulla base dei nuovi piani di revisione straordinaria pervenuti, il libero Consorzio comunale di Agrigento ha comunicato il recesso dal Consorzio universitario, perfezionatosi con presa d'atto dell'assemblea del 20/05/2016, nonché lo scioglimento della società PROG.ECO S.r.l., deliberato dall'assemblea straordinaria del 6/07/2016, con persistenza di disallineamenti nei reciproci rapporti di debito/credito con l'ente.

Ancora più complessa – e meritevole di approfondimento in idonea sede – risulta la situazione comunicata dalla Città metropolitana di Messina, in considerazione della procedura in atto di revoca dello stato di liquidazione della società Multiservizi S.r.l.



INDICE

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E DI SINTESI	1
1 PREMESSA	11
2 IL DISEGNO DI RIFORMA DELLE FUNZIONI DI AREA VASTA IN SICILIA – ASPETTI ORDINAMENTALI	13
3 ANALISI DEI DATI FINANZIARI: ENTRATE E SPESE	19
3.1 ENTRATE TRIBUTARIE.....	20
3.2 TRASFERIMENTI ERARIALI	23
3.3 TRASFERIMENTI REGIONALI	27
3.4 LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE.....	42
3.5 LA SPESA CORRENTE.....	47
FOCUS: CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA	53
FOCUS: CONSISTENZA E SPESA DI PERSONALE	63
3.6 CENNI SU ENTRATE E SPESE IN CONTO CAPITALE	73
4 EQUILIBRI DI BILANCIO E PATTO DI STABILITA' INTERNO	78
FOCUS: I PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE	102



Oggetto **POSTA CERTIFICATA: Trasmissione Deliberazione n.125/2017/GEST e PRIMA PARTE DELLA RELAZIONE - ADUNANZA 9 GIUGNO 2017.**

Mittente "Per conto di: sicilia.controllo@corteconticert.it" <posta-certificata@pec.aruba.it>

Destinatario ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA protocollo corretto
<protocollo.ars@pcert.postecert.it>, PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA
<presidente@certmail.regione.sicilia.it>, Assessorato regionale delle Autonomie Locali e
Funzione Pubblica <assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it>,
<cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it>, <protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it>,
<protocollo@pec.prov.me.it>, <protocollo@pec.provincia.agrigento.it>,
<amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it>, <protocollo@pec.provincia.enna.it>,
<protocollo@pec.provincia.ragusa.it> ancora 4...

Rispondi a <sicilia.controllo@corteconticert.it>

Data 2017-06-15 13:51

Priorità Molto alta

- daticert.xml (~2 KB)
- DELIBERAZIONE n. 125-2017-GEST.pdf (~129 KB)
- RELAZIONE - PRIMA PARTE da pag 1 a pag 22.pdf (~5,2 MB)
- Lettera di trasmissione.pdf (~41 KB)
- postacert.eml (~7,1 MB)
- smime.p7s (~4 KB)

Messaggio di posta certificata

Il giorno 15/06/2017 alle ore 13:51:11 (+0200) il messaggio
"Trasmissione Deliberazione n.125/2017/GEST e PRIMA PARTE DELLA RELAZIONE - ADUNANZA 9
GIUGNO 2017." è stato inviato da "sicilia.controllo@corteconticert.it"
indirizzato a:
cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it provincia.trapani@cert.prontotp.net
assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it presidente@certmail.regione.sicilia.it
protocollo.ars@pcert.postecert.it protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it urps@pec.it
protocollo@pec.prov.me.it protocollo@pec.provincia.agrigento.it
amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it protocollo@pec.provincia.enna.it
protocollo@pec.provincia.ragusa.it presidente@pec.provincia.siracusa.it
ufficio.protocollo@pec.provincia.siracusa.it
Il messaggio originale è incluso in allegato.
Identificativo messaggio: opec285.20170615135111.13368.09.1.63@pec.aruba.it

Oggetto **Trasmissione Deliberazione n.125/2017/GEST e PRIMA PARTE DELLA RELAZIONE - ADUNANZA 9 GIUGNO 2017.**

Mittente "sicilia\controllo" <sicilia.controllo@corteconticert.it>

Destinatario ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA protocollo corretto
<protocollo.ars@pcert.postecert.it>, PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA
<presidente@certmail.regione.sicilia.it>, Assessorato regionale delle Autonomie Locali e
Funzione Pubblica <assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it>,
<cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it>, <protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it>,
<protocollo@pec.prov.me.it>, <protocollo@pec.provincia.agrigento.it>,
<amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it>, <protocollo@pec.provincia.enna.it>,
<protocollo@pec.provincia.ragusa.it> ancora 4...

Data 2017-06-15 13:51

CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA
SERVIZIO DI SUPPORTO

Al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana
Al Presidente della Regione siciliana
All'Assessore regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica

Al Sindaco della Città Metropolitana di **PALERMO**, di **CATANIA** e di **MESSINA**

Al Commissario Straordinario del Libero Consorzio Comunale di **AGRIGENTO**, di **CALTANISSETTA**, di **ENNA**,
di **RAGUSA**, di **SIRACUSA** e di **TRAPANI**

All'U.R.P.S. Sicilia (Unione Regionale delle Province Siciliane) - **PALERMO**

Si trasmette copia della deliberazione indicata in oggetto adottata nell'Adunanza del 9 GIUGNO 2017, della prima parte della relazione allegata alla stessa e lettera di trasmissione da inoltrare ai destinatari indicati in indirizzo.

Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:

sicilia.controllo@corteconticert.it

LA SEGRETERIA

SEGRETARIA GENERALE - ARCHIVIO GENERALE	
Assegnato alla Direzione	Cod. AOD
Pervenuto il 15 GIU 2017	
Dot.	
e.p.c.	
e.p.c.	



Oggetto **POSTA CERTIFICATA: Trasmissione SECONDA PARTE DELLA RELAZIONE allegata alla Deliberazione n.125/2017/GEST - ADUNANZA 9 GIUGNO 2017.**

Mittente **"Per conto di: sicilia.controllo@corteconticert.it" <posta-certificata@pec.aruba.it>**

Destinatario **ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA protocollo corretto <protocollo.ars@pcert.postecert.it>, PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA <presidente@certmail.regione.sicilia.it>, Assessorato regionale delle Autonomie Locali e Funzione Pubblica <assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it>, <cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it>, <protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it>, <protocollo@pec.prov.me.it>, <protocollo@pec.provincia.agrigento.it>, <amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it>, <protocollo@pec.provincia.enna.it>, <protocollo@pec.provincia.ragusa.it> ancora 4...**

Rispondi a **<sicilia.controllo@corteconticert.it>**

Data **2017-06-15 13:54**

Priorità **Molto alta**

- daticert.xml (~2 KB)
- RELAZIONE - SECONDA PARTE da pag 23 a pag 46.pdf (~5,2 MB)
- postacert.eml (~6,9 MB)
- smime.p7s (~4 KB)

Messaggio di posta certificata

Il giorno 15/06/2017 alle ore 13:54:37 (+0200) il messaggio

"Trasmissione SECONDA PARTE DELLA RELAZIONE allegata alla Deliberazione n.125/2017/GEST - ADUNANZA 9 GIUGNO 2017." è stato inviato da "sicilia.controllo@corteconticert.it"

indirizzato a:

cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it provincia.trapani@cert.prontotp.net
 assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it presidente@certmail.regione.sicilia.it
 protocollo.ars@pcert.postecert.it protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it urps@pec.it
 protocollo@pec.prov.me.it protocollo@pec.provincia.agrigento.it
 amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it protocollo@pec.provincia.enna.it
 protocollo@pec.provincia.ragusa.it presidente@pec.provincia.siracusa.it
 ufficio.protocollo@pec.provincia.siracusa.it

Il messaggio originale è incluso in allegato.

Identificativo messaggio: opec285.20170615135437.06784.01.1.65@pec.aruba.it

Oggetto **Trasmissione SECONDA PARTE DELLA RELAZIONE allegata alla Deliberazione n.125/2017/GEST - ADUNANZA 9 GIUGNO 2017.**

Mittente **"sicilia.controllo" <sicilia.controllo@corteconticert.it>**

Destinatario **ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA protocollo corretto <protocollo.ars@pcert.postecert.it>, PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA <presidente@certmail.regione.sicilia.it>, Assessorato regionale delle Autonomie Locali e Funzione Pubblica <assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it>, <cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it>, <protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it>, <protocollo@pec.prov.me.it>, <protocollo@pec.provincia.agrigento.it>, <amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it>, <protocollo@pec.provincia.enna.it>, <protocollo@pec.provincia.ragusa.it> ancora 4...**

Data **2017-06-15 13:54**

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA
SERVIZIO DI SUPPORTO

Al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana

Al Presidente della Regione siciliana

All'Assessore regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica

Al Sindaco della Città Metropolitana di **PALERMO**, di **CATANIA** e di **MESSINA**

Al Commissario Straordinario del Libero Consorzio Comunale di **AGRIGENTO**, di **CALTANISSETTA**, di **ENNA**,
di **RAGUSA**, di **SIRACUSA** e di **TRAPANI**

All'U.R.P.S. Sicilia (Unione Regionale delle Province Siciliane) - **PALERMO**

Si trasmette copia della seconda parte della relazione allegata alla deliberazione indicata in oggetto adottata
nell'Adunanza del 9 GIUGNO 2017 da inoltrare ai destinatari indicati in indirizzo.

Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta
elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:

sicilia.controllo@corconticert.it

LA SEGRETERIA

PROVINCIA REGIONALE DI PALERMO UFFICIO GENERALE - ARCHIVIO GENERALE	
Assegnato alla Direzione	Cod. AGD
Pervenuto il 15 GIU 2017	
Uff.	
S.p.c.	
S.p.c.	



Oggetto **POSTA CERTIFICATA: Trasmissione TERZA PARTE DELLA RELAZIONE allegata alla Deliberazione n.125/2017/GEST - ADUNANZA 9 GIUGNO 2017.**

Mittente "Per conto di: sicilia.controllo@corteconticert.it" <posta-certificata@pec.aruba.it>

Destinatario ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA protocollo corretto
<protocollo.ars@pcert.postecert.it>, PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA
<presidente@certmail.regione.sicilia.it>, Assessorato regionale delle Autonomie Locali e
Funzione Pubblica <assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it>,
<cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it>, <protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it>,
<protocollo@pec.prov.me.it>, <protocollo@pec.provincia.agrigento.it>,
<amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it>, <protocollo@pec.provincia.enna.it>,
<protocollo@pec.provincia.ragusa.it> ancora 4...

Rispondi a <sicilia.controllo@corteconticert.it>

Data 2017-06-15 13:57

Priorità Molto alta

- daticert.xml (~2 KB)
- RELAZIONE - TERZA PARTE da pag 47 a pag 76.pdf (~6,9 MB)
- postacert.eml (~9,2 MB)
- smime.p7s (~4 KB)

Messaggio di posta certificata

Il giorno 15/06/2017 alle ore 13:57:26 (+0200) il messaggio

"Trasmissione TERZA PARTE DELLA RELAZIONE allegata alla Deliberazione n.125/2017/GEST - ADUNANZA 9 GIUGNO 2017." è stato inviato da "sicilia.controllo@corteconticert.it"

indirizzato a:

cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it provincia.trapani@cert.prontotp.net
assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it presidente@certmail.regione.sicilia.it
protocollo.ars@pcert.postecert.it protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it urps@pec.it
protocollo@pec.prov.me.it protocollo@pec.provincia.agrigento.it
amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it protocollo@pec.provincia.enna.it
protocollo@pec.provincia.ragusa.it presidente@pec.provincia.siracusa.it
ufficio.protocollo@pec.provincia.siracusa.it

Il messaggio originale è incluso in allegato.

Identificativo messaggio: opec285.20170615135726.08308.01.1.65@pec.aruba.it

Oggetto **Trasmissione TERZA PARTE DELLA RELAZIONE allegata alla Deliberazione n.125/2017/GEST - ADUNANZA 9 GIUGNO 2017.**

Mittente "sicilia.controllo" <sicilia.controllo@corteconticert.it>

Destinatario ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA protocollo corretto
<protocollo.ars@pcert.postecert.it>, PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA
<presidente@certmail.regione.sicilia.it>, Assessorato regionale delle Autonomie Locali e
Funzione Pubblica <assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it>,
<cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it>, <protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it>,
<protocollo@pec.prov.me.it>, <protocollo@pec.provincia.agrigento.it>,
<amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it>, <protocollo@pec.provincia.enna.it>,
<protocollo@pec.provincia.ragusa.it> ancora 4...

Data 2017-06-15 13:57

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA
SERVIZIO DI SUPPORTO

Al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana
Al Presidente della Regione siciliana
All'Assessore regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica

Al Sindaco della Città Metropolitana di **PALERMO**, di **CATANIA** e di **MESSINA**

Al Commissario Straordinario del Libero Consorzio Comunale di **AGRIGENTO**, di **CALTANISSETTA**, di **ENNA**,
di **RAGUSA**, di **SIRACUSA** e di **TRAPANI**

All'U.R.P.S. Sicilia (Unione Regionale delle Province Siciliane) - **PALERMO**

Si trasmette copia della terza parte della relazione allegata alla deliberazione indicata in oggetto adottata
nell'Adunanza del 9 GIUGNO 2017 da inoltrare ai destinatari indicati in indirizzo.

Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta
elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:
sicilia.controllo@corconticert.it
LA SEGRETERIA

Assegnato alla Direzione	Cod. ACD
Pervenuto il 15 GIU 2017	
Dett.	
e.p.c.	
e.p.c.	



Oggetto **POSTA CERTIFICATA: Trasmissione QUARTA E ULTIMA PARTE DELLA RELAZIONE** allegata alla Deliberazione n.125/2017/GEST - ADUNANZA 9 GIUGNO 2017.

Mittente "Per conto di: sicilia.controllo@corteconticert.it" <posta-certificata@pec.aruba.it>

Destinatario ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA protocollo corretto <protocollo.ars@pcert.postecert.it>, PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA <presidente@certmail.regione.sicilia.it>, Assessorato regionale delle Autonomie Locali e Funzione Pubblica <assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it>, <cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it>, <protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it>, <protocollo@pec.prov.me.it>, <protocollo@pec.provincia.agrigento.it>, <amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it>, <protocollo@pec.provincia.enna.it>, <protocollo@pec.provincia.ragusa.it> ancora 4...

Rispondi a <sicilia.controllo@corteconticert.it>

Data 2017-06-15 14:00

Priorità Molto alta

- daticert.xml (~2 KB)
- RELAZIONE - QUARTA e ULTIMA PARTE da pag 77 a pag 106.pdf (~6,4 MB)
- postacert.eml (~8,6 MB)
- smime.p7s (~4 KB)

Messaggio di posta certificata

Il giorno 15/06/2017 alle ore 14:00:04 (+0200) il messaggio "Trasmissione QUARTA E ULTIMA PARTE DELLA RELAZIONE allegata alla Deliberazione n.125/2017/GEST - ADUNANZA 9 GIUGNO 2017." è stato inviato da "sicilia.controllo@corteconticert.it" indirizzato a:

cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it provincia.trapani@cert.prontotp.net
assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it presidente@certmail.regione.sicilia.it
protocollo.ars@pcert.postecert.it protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it urps@pec.it
protocollo@pec.prov.me.it protocollo@pec.provincia.agrigento.it
amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it protocollo@pec.provincia.enna.it
protocollo@pec.provincia.ragusa.it presidente@pec.provincia.siracusa.it
ufficio.protocollo@pec.provincia.siracusa.it

Il messaggio originale è incluso in allegato.

Identificativo messaggio: opec285.20170615140004.01213.03.1.64@pec.aruba.it

Oggetto **Trasmissione QUARTA E ULTIMA PARTE DELLA RELAZIONE** allegata alla **Deliberazione n.125/2017/GEST - ADUNANZA 9 GIUGNO 2017.**

Mittente "sicilia.controllo" <sicilia.controllo@corteconticert.it>

Destinatario ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA protocollo corretto <protocollo.ars@pcert.postecert.it>, PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA <presidente@certmail.regione.sicilia.it>, Assessorato regionale delle Autonomie Locali e Funzione Pubblica <assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it>, <cm.pa@cert.cittametropolitana.pa.it>, <protocollo@pec.cittametropolitana.ct.it>, <protocollo@pec.prov.me.it>, <protocollo@pec.provincia.agrigento.it>, <amministrazione@pec.provincia.caltanissetta.it>, <protocollo@pec.provincia.enna.it>, <protocollo@pec.provincia.ragusa.it> ancora 4...

Data 2017-06-15 14:00

CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA
SERVIZIO DI SUPPORTO

Al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana
Al Presidente della Regione siciliana
All'Assessore regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica

Al Sindaco della Città Metropolitana di **PALERMO**, di **CATANIA** e di **MESSINA**

Al Commissario Straordinario del Libero Consorzio Comunale di **AGRIGENTO**, di **CALTANISSETTA**, di **ENNA**,
di **RAGUSA**, di **SIRACUSA** e di **TRAPANI**

All'U.R.P.S. Sicilia (Unione Regionale delle Province Siciliane) - **PALERMO**

Si trasmette copia della quarta e ultima parte della relazione allegata alla deliberazione indicata in oggetto adottata nell'Adunanza del 9 GIUGNO 2017 da inoltrare ai destinatari indicati in indirizzo.

Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:
sicilia.controllo@corteconticert.it
LA SEGRETERIA