

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

105.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 MARZO 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANCARLO GIORGETTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3		
Audizione del Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, Maurizio Graffeo, sulla finanza delle Province nella Regione siciliana (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3, 5, 9, 11	Albo Francesco, <i>Consigliere della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana</i>	5, 10
		D'Alì Antonio (FI-PdL)	9
		Graffeo Maurizio, <i>Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana</i>	3, 5, 10
		ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, Maurizio Graffeo	12

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana del Maurizio Graffeo, sulla finanza delle Province nella Regione siciliana.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione, del presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, Maurizio Graffeo.

Il tema è quello della finanza delle province nelle Regione siciliana. Ricorderete che abbiamo già cominciato ad affrontare questo tema, che abbiamo compreso essere di grande urgenza, attualità e interesse.

Ringrazio il presidente Graffeo per la sua disponibilità a intervenire ai lavori della Commissione e gli cedo subito la parola per lo svolgimento della sua relazione.

MAURIZIO GRAFFEO, *Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana.* Grazie, presidente. È un onore per noi essere chiamati dagli organismi parlamentari nazionali a confe-

rire su un tema veramente scottante, che è da lungo tempo all'attenzione della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana.

Infatti, abbiamo analizzato la tematica dello stato della finanza provinciale siciliana nelle ultime relazioni. Noi predisponiamo ogni anno una relazione sullo stato della finanza locale in generale. Abbiamo affrontato il tema in ben due audizioni svolte all'Assemblea regionale siciliana presso le Commissioni Affari istituzionali e Bilancio e da ultimo, proprio per le connessioni con il bilancio regionale, nell'ambito della relazione di parificazione.

Abbiamo sottolineato la preoccupazione per il progressivo deterioramento del sistema della finanza pubblica provinciale siciliana. Ieri abbiamo trasmesso un testo di elementi che è stato approvato in sede collegiale, cui ha in particolare lavorato il consigliere Albo, che è qui presente alla mia destra, e al quale cederei poi la parola per evitare di ripeterci, limitandomi invece io a svolgere una brevissima introduzione.

Vorrei semplicemente dire da dove nasce tutta la problematica del deterioramento e della difficile situazione delle ex province siciliane.

Lo statuto siciliano, nel contesto dell'epoca, non prevedeva le province come enti territoriali. Probabilmente ciò era collegato al fatto che la provincia era la sede del prefetto e, nell'epoca fascista, il prefetto rappresentava il governo nazionale. Lo statuto regionale, quindi, non contempla la figura delle province, ma si parla di liberi consorzi dei comuni.

In estrema sintesi, fino al 1986 rimasero le circoscrizioni e la normativa statale. Nel 1986 la Regione siciliana emanò una legge con un piccolo sotterfugio: non si parlò più di provincia *sic et simpliciter*, ma di pro-

vincia regionale: si abbinò dunque l'aggettivo « regionale », ma sostanzialmente quelle erano, sia pure con un riassetto delle funzioni e delle competenze, con organi elettivi a livello di consiglio e poi, con la riforma recante l'elezione diretta, anche del presidente della provincia.

Dopodiché, nel 2013, addirittura in leggero anticipo rispetto alla cosiddetta legge Delrio varata a livello nazionale nel 2014, vengono soppresse le province regionali e vengono istituiti con una legge del marzo del 2013 sei liberi consorzi comunali e le tre città metropolitane di Palermo, Catania e Messina.

Questi liberi consorzi replicano la previsione statutaria dell'articolo 15, però nella nuova legislazione sono indicati come enti di area vasta — questa è la nuova terminologia — dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti, delle leggi regionali e statali di coordinamento della finanza pubblica, con organi di governo eletti con il sistema indiretto di secondo grado.

Questa prima normativa si completa con la legge regionale n. 15 del 2015, con un disallineamento tra il modello Delrio e il modello siciliano.

Tale disallineamento deve tuttavia essere colmato in via pattizia, perché con l'Accordo Stato-regione in materia finanziaria del giugno 2016 la Regione ha assunto una serie di impegni, tra cui il completo recepimento della legge n. 56 del 2014.

In questo Accordo Stato-regione del 2016 sono stati già delineati alcuni passaggi di recepimento, una parte dei quali sono già avvenuti. Ad esempio, per quanto concerne la diminuzione dei cosiddetti « costi della politica » è stata prevista dalla legislazione regionale la gratuità di quasi tutte le cariche politiche.

A livello di funzioni, bisogna dire che la normativa regionale assegna a regime a questi nove enti di area vasta alcune funzioni, tra cui quelle relative ai servizi sociali e culturali, allo sviluppo economico, all'organizzazione del territorio e alla tutela dell'ambiente. Alcune di queste funzioni, però, tenendo conto della grave si-

tuazione di crisi finanziaria di questi enti di area vasta, sono state assorbite dalla Regione. Alludo all'assistenza ai disabili, che da funzione di competenza della provincia è stata nuovamente attratta nell'ambito della competenza regionale.

Concludendo, in termini generali possiamo dire che la legge regionale n. 15 del 2015, che porta a compimento un lungo percorso che inizia nel 2013 e ha un momento di arresto proprio con quella legge, è ispirata a un disegno di mantenimento, se non di implementazione, delle funzioni in precedenza svolte dalle province regionali, che evidentemente è in controtendenza con il disegno della cosiddetta legge Delrio, che prevede invece una distribuzione di funzioni a diversi livelli di governo.

Uno degli effetti di questa situazione di provvisorietà e di disallineamento è stata la gestione commissariale dei liberi consorzi.

Io non mi intendo e non mi voglio intendere di politica, però ritengo che il commissariamento di questi enti costituisca un vero deficit di democrazia, perché, nonostante l'elezione indiretta di secondo grado, tutto l'apparato di *governance* di questi enti è affidato a un commissario. Mentre i cosiddetti sindaci delle città metropolitane si sono insediati a maggio del 2016, è dal lontano 8 aprile 2014 che sono stati nominati questi commissari e non si sa ancora per quanto tempo resteranno in carica.

Questa situazione di stallo politico-amministrativo, peraltro, rischia di aggravarsi per via dell'interruzione del processo di riforma costituzionale in esito alla consultazione referendaria non confermativa, che ha accentuato la condizione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale sia nella gestione della situazione esistente, soprattutto per la regolamentazione degli aspetti finanziari degli enti interessati dalla riforma.

La riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, che in parte anticipava quella prefigurata dalla riforma costituzionale, rischia pertanto di perdere il carattere di transitorietà, cristallizzando i propri effetti.

Penso che sia da sottolineare che proprio nella fase transitoria l'articolo 27 della legge regionale n. 15 del 2015 prevede che « i liberi consorzi continuano a 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 ». Dunque, un qualcosa che doveva essere provvisorio si sta invece cristallizzando e sta durando a lungo.

Questa, secondo me, è la causa di tutti i mali. Il collega ha fatto un aggiornamento dei dati e abbiamo dei dati di preconsuntivo 2016 sulla situazione degli enti. Se lei consente, presidente, passerei la parola al collega che, peraltro, potrebbe anche illustrare il contenuto di alcune *slide*.

PRESIDENTE. Ho solo una curiosità: i commissari da chi vengono nominati?

MAURIZIO GRAFFEO, Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana. Dalla Giunta regionale.

PRESIDENTE. Dal presidente?

MAURIZIO GRAFFEO, Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana. Sì.

FRANCESCO ALBO, Consigliere della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana. L'intervento del presidente Graffeo, che mi ha preceduto, ha efficacemente sintetizzato i principali termini della problematica di cui oggi riferiamo.

Da ultimo, egli ha riferito sulla peculiare situazione di stallo politico-amministrativo che si protrae ormai dal 2013, così come sulla gestione da parte dei commissari straordinari. Nelle tre città metropolitane si sono insediati i sindaci metropolitani, mentre i liberi consorzi allo stato sono ancora retti dai commissari straordinari.

Nel mio brevissimo intervento cercherò semplicemente di richiamare la vostra attenzione sugli aspetti economico-finanziari che chiaramente si collocano a valle di

tutta questa problematica istituzionale che, come sottolineava efficacemente il presidente Graffeo, rischia di trovare nel recente esito referendario un ulteriore fattore di incertezza. Di questi aspetti ha già riferito recentemente la nostra sezione delle autonomie.

Ovviamente per tutti gli aspetti di dettaglio rinvio alla relazione, nella quale potrete trovare tutti i riferimenti del caso.

Vorrei anzitutto richiamare la vostra attenzione sulle principali entrate dei liberi consorzi, come illustrate nel grafico n. 1. Noi abbiamo dei dati che si fermano al 31 dicembre 2016, grazie anche alla banca dati del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), quindi stiamo parlando di dati di cassa in termini di competenza e residui.

Purtroppo, le entrate tributarie delle province, *in primis* l'imposta provinciale di trascrizione e l'imposta sulle assicurazioni, strutturalmente e fisiologicamente mal si conciliano con politiche tese a un incremento del gettito fiscale. Non sono caratterizzate da evasione e recupero dell'evasione e, peraltro, sono legate a consumi che risentono particolarmente della difficile congiuntura economica.

Conseguentemente, i margini della leva fiscale, anche per effetto dei blocchi legislativi della leva fiscale stessa, sono estremamente limitati, quindi non consentono di poter avere in qualche modo un effetto compensativo rispetto alla progressiva riduzione delle entrate.

Un altro aspetto importante su cui richiamo velocemente la vostra attenzione è quello dei trasferimenti statali. Nel grafico n. 2, che trovate sempre nella relazione, potete notare una linea tratteggiata e una linea continua.

A partire dal 2014 le riscossioni di trasferimenti erariali subiscono un picco e arrivano addirittura a 151 milioni di euro; nel 2016 arrivano invece a 121 milioni di euro, per effetto di un'intesa istituzionale del febbraio 2015 con la quale sono stati erogati trasferimenti erariali a tutte le province d'Italia tra il 2015 e il 2016 e, quindi, sono state sbloccate una serie di partite creditorie pregresse molto datate.

Ciò ha fornito una forte iniezione di liquidità alle province e, quindi, ha avuto sicuramente degli effetti benefici in termini di cassa. Al netto, però, di queste poste *extra ordinem* — sono tutti residui perenti del Ministero dell'interno — la linea tratteggiata ci dice, invece, quale sarebbe stata la reale consistenza dei trasferimenti qualora non vi fosse stata questa liquidazione, sicuramente benefica, di partite creditorie molto datate.

Bisogna peraltro considerare che alcuni enti ormai presentano trasferimenti erariali di segno negativo, nel senso che l'importo delle somme da ricevere dallo Stato è inferiore rispetto all'importo che lo Stato deve recuperare dagli stessi liberi consorzi e dalle stesse città metropolitane. Ciò genera ovviamente un'obbligazione passiva di rimborso nei confronti dello Stato e sicuramente rappresenta uno degli aspetti che caratterizzano sempre più di frequente la finanza provinciale.

Peraltro, come vedremo più avanti, molto spesso, proprio per problemi di cassa, così come per il contributo alla finanza pubblica, molti enti non riescono a sostenere questo onere restitutorio, postergandolo all'annualità successiva e subendo spesso delle compensazioni, previste tra l'altro dalla legge, direttamente a valere sui trasferimenti dell'anno successivo, per evitare di disperdere, in questa fase di protratta transizione, preziosa liquidità.

Il grafico n. 8 dà esattamente la misura di quello di cui riferivamo poc'anzi. Nella linea continua vediamo la spesa corrente — e parliamo in questo caso di impegni in termini di competenza. La fonte sono i dati che abbiamo acquisito direttamente dai nove enti in sede istruttoria. Gli impegni di competenza mostrano addirittura una spesa che, a partire dal 2014, aumenta fino a 533 milioni di euro. La linea tratteggiata, invece, illustra la spesa corrente e gli impegni al netto degli oneri restitutori nei confronti dello Stato. Questa forbice evidenzia come la principale componente della spesa nei liberi consorzi e nelle città metropolitane sia caratterizzata proprio dall'onere restitutorio nei confronti dello Stato.

Venendo al contributo alla finanza pubblica, esso costituisce il principale fattore che mette in difficoltà i liberi consorzi e le città metropolitane. Come ben sapete, vi è stata una legislazione nazionale, iniziata con il decreto-legge n. 95 del 2012 sulla *spending review* e proseguita con il decreto-legge n. 66 del 2014 e con la legge n. 190 del 2014, che ha previsto questo contributo, peraltro di importo progressivamente crescente, a carico delle città metropolitane e delle province italiane. Tale contributo ha interessato anche gli enti di area vasta della Sicilia.

Nella tabella n. 7, declinata per legislazione di riferimento, vediamo la consistenza del contributo alla finanza pubblica nel corso degli anni. Nella tabella n. 8, invece, viene declinato l'ammontare del contributo fino al 2018.

Nella realtà degli enti di area vasta siciliani passiamo da un contributo di 22 milioni di euro nel 2014 a un contributo di 296 milioni di euro nel 2018. C'è un *trend* progressivamente crescente. Vedete come si passa addirittura da 98 a 164 milioni di euro tra il 2015 e il 2016 e da 164 a 230 milioni di euro nel 2017.

È evidente che questo *trend* risulta allo stato sempre meno sostenibile finanziariamente da parte degli enti di area vasta siciliani, che ovviamente hanno dei ristretti margini compensativi, visti anche il limitato gettito tributario e il *trend* progressivamente decrescente dei trasferimenti erariali.

Fortunatamente c'è stato un intervento di sostegno compensativo da parte della Regione, che è intervenuta finanziariamente nel 2016. Con la legge regionale n. 27 del 2016, essa ha infatti erogato circa 29 milioni di euro, di cui 23,9 in favore di tre liberi consorzi che avevano esaurito l'avanzo disponibile e le risorse e versavano quindi in una situazione prossima alla paralisi funzionale, non riuscendo addirittura a liquidare ormai da parecchio tempo le mensilità al personale dipendente.

Per scongiurare, quindi, un'imminente situazione di dissesto, vi è stata questa consistente erogazione straordinaria di liquidità per 23,9 milioni di euro, di cui

hanno beneficiato principalmente i tre liberi consorzi che, come dicevo, versavano in una situazione di maggiore difficoltà.

Il contributo alla finanza pubblica, tuttavia, deve inserirsi nel più generale contesto del disegno istituzionale di riordino degli enti di area vasta e mira, anche in coerenza con lo spirito della riforma Delrio, a creare un risparmio forzoso degli enti, che deve servire per la riallocazione delle funzioni e del personale presso i nuovi enti destinatari.

Da questo punto di vista, anche la Corte costituzionale recentemente, con alcuni interventi, *in primis* la sentenza n. 205 del 2016, che viene richiamata nella relazione, ha sottolineato appunto questo nesso di stretta strumentalità rispetto al disegno di riallocazione.

Tuttavia, come sottolineava prima il presidente Graffeo, probabilmente bisogna tener conto anche del diverso disegno istituzionale cui è improntata la riforma siciliana. A differenza di quella statale, in cui prevale una visione di riallocazione di funzioni presso altri livelli di governo, nella riforma siciliana, almeno a regime, è previsto un disegno di mantenimento, se non addirittura di implementazione delle funzioni. Nello spirito della legge del 2015 sono proprio i liberi consorzi che subentreranno alle ex province regionali, quindi teoricamente sarebbero loro gli enti subentranti.

Il grafico n. 9, invece, esamina la spesa media *pro capite* del 2016 per personale e prestazioni di servizi dei vari liberi consorzi. Ovviamente, per comparare realtà diverse, abbiamo dovuto mediare in valore *pro capite*.

Nella relazione ovviamente troverete una precisazione, proprio perché, non coincidendo del tutto le funzioni istituzionalmente intestate, anche se siamo ancora in una fase transitoria, in cui i liberi consorzi continuano a svolgere le funzioni delle ex province regionali, col personale e le disponibilità finanziarie in atto esistenti, abbiamo una situazione di non perfetta sovrapposibilità tra le ex province regionali e le province statali.

Fatta questa doverosa premessa, vediamo come molti liberi consorzi presentano dei livelli di spesa *pro capite* per il personale sicuramente più elevati rispetto alla media regionale e quasi multipli rispetto alla media nazionale.

Il grafico mostra anche, a mio avviso molto chiaramente, le diverse modalità con cui sono organizzati i liberi consorzi. In alcuni casi, ad esempio quello di Enna, abbiamo una prevalenza nettissima di spesa per il personale, mentre Catania, ad esempio, ha una bassa prevalenza di spesa per il personale e un'alta incidenza di quella per la prestazione di servizi. La colonna rossa sarebbe la spesa da contratto di servizio all'interno della prestazione di servizio.

È, quindi, evidente che abbiamo degli assetti fortemente esternalizzati, che si presterebbero a un disegno di razionalizzazione e probabilmente incontrerebbero minori difficoltà in un'ottica di questo tipo, perché in quel caso limiterebbero il personale al *core business* istituzionale, mentre tutto il resto verrebbe gestito tramite servizi esterni.

Ribadendo la doverosa premessa che avevamo fatto all'inizio sulla non integrale sovrapposibilità delle funzioni, anche in questa fase transitoria, per ciò che concerne i livelli di spesa media per il personale in ambito nazionale, in questo grafico vediamo chiaramente che abbiamo due scale diverse, ma, al di là di questo, mi sembra interessante esaminare l'inclinazione delle curve.

Nel grafico n. 12, che illustra la spesa per il personale in Italia, vediamo come a partire dal 2014 abbiamo una brusca flessione della spesa per il personale dovuta all'attuazione dell'articolo 1, commi 424 e seguenti, della legge n. 194 del 2014, che ha portato alla data del 3 febbraio 2017 alla ricollocazione istituzionale per esubero di 16.007 unità di personale e all'attuazione della mobilità obbligatoria prevista dal legislatore statale. Questa mobilità, peraltro, è stata agevolata dal comma 424 della citata legge, che per i comuni imponeva come priorità assunzionale il riassorbi-

mento del personale in esubero da parte delle province.

Nel grafico n. 11, invece, vediamo che l'andamento della spesa per il personale della Sicilia ha un'inclinazione abbastanza armonica e costante. Infatti, il personale si è ridotto di 1.200 unità complessive tra il 2012 e il 2016, quindi in una misura pari al 19 per cento. In particolare, si sono ridotti del 51 per cento il personale con qualifica dirigenziale e del 91 per cento quello relativo ai dirigenti con contratto a tempo determinato, che ovviamente per il blocco delle assunzioni andavano a scadenza.

Tuttavia, questa consistente riduzione è dovuta solo a pensionamenti, quindi a cause per così dire fisiologiche. Il processo a livello nazionale ha seguito un altro *iter*, come si osserva in maniera molto chiara dall'andamento del grafico stesso.

Peraltro, vi è stato un processo nell'impianto della legge n. 15 del 2015. Nella situazione di stallo che si era venuta a verificare, erano cadenzati una serie di adempimenti, che partivano dalla costituzione dell'Osservatorio regionale, peraltro omologo dell'Osservatorio previsto dalla legge Delrio, dal quale doveva partire tutto il disegno di riallocazione delle funzioni e del personale, ovviamente sulla base dell'assegnazione delle correlate risorse umane e strumentali.

Solo di recente la legge regionale n. 27 del 2016 ha previsto la percentuale di riduzione della dotazione organica di città metropolitane e liberi consorzi nella misura del 15 per cento. È una misura inferiore, ma — lo ripeto — tiene conto del diverso disegno strategico a regime previsto dal legislatore regionale. Inoltre, indica un'articolata procedura per la riassegnazione del personale in esubero che comperterà all'Osservatorio regionale.

Il successivo articolo 3 della citata legge n. 27 del 2016 prevede, invece, le procedure di stabilizzazione del personale precario dei comuni, che vengono avviate fin da subito e per le quali sono già pubblicati i bandi sulla *Gazzetta Ufficiale*. Viene seguito un *iter* peculiare rispetto al restante territorio nazionale, dove, come dicevo prima, il comma 424 indicava come prio-

rità assunzionale per i comuni il riassorbimento del personale in esubero proveniente dalle province.

Il grafico n. 13 dà la misura della spesa corrente reale. Lo vedevamo prima, ma stavolta lo vediamo in termini di cassa. La linea tratteggiata illustra la spesa corrente al netto, come abbiamo in precedenza rilevato, degli oneri restitutori, cioè del contributo alla finanza pubblica e dei trasferimenti negativi.

Si vede come ormai le dotazioni finanziarie sono ridotte al minimo. In molti casi, abbiamo avuto un blocco dei servizi. *In primis* ne hanno risentito i servizi scolastici e i servizi di trasporto degli alunni disabili, al punto che la Regione è dovuta intervenire d'urgenza per riattrarre nell'alveo delle competenze regionali alcuni servizi particolarmente delicati per l'utenza.

Abbiamo ormai dei *budget* che sicuramente riducono al minimo l'attività nei confronti degli altri livelli di governo e soprattutto nei confronti dell'utenza.

Ciò ha determinato ovviamente dei consistenti blocchi nei pagamenti, al di là dell'erogazione degli stipendi, e ha avuto anche delle ripercussioni sulla spesa in conto capitale.

Nel grafico n. 15 vediamo l'andamento della spesa per investimenti dal 2012 al 2016. È abbastanza agevole osservare come i pagamenti passano da 140,2 milioni di euro nel 2012 a 30,5 milioni di euro nel 2016.

Questa tendenza deve tener conto di due fattori. In primo luogo, probabilmente la spesa in conto capitale, come vediamo annualmente anche dalle relazioni della Banca d'Italia, deve tener conto del peculiare contesto siciliano, caratterizzato da scarsi insediamenti industriali e, quindi, da una funzione peculiare di volano per le economie locali svolta proprio dagli investimenti delle pubbliche amministrazioni.

È evidente che livelli così bassi di spesa molto spesso non sono idonei a garantire, non solo la manutenzione, ma neanche la stessa messa in sicurezza di importanti beni quali le strade provinciali e le scuole. L'assessorato ha riferito della chiusura di

tratti di strade e di una serie di situazioni fortemente problematiche.

Peraltro, alcuni trasferimenti in conto capitale finalizzati espressamente dalla riforma regionale sono stati contabilizzati in parte corrente, anche per effetto di disposizioni legislative derogatorie dettate proprio dall'emergenza.

Nel grafico n. 19, nella parte tratteggiata, si vedono i residui passivi di nuova formazione. È evidente che, bloccandosi i pagamenti, abbiamo un'impennata dei residui passivi di nuova formazione, ossia obbligazioni scadute, ma rimaste insolute, a cui corrisponde anche un simmetrico e progressivo aumento delle azioni esecutive.

Ci riferiscono, ad esempio, che al 31 dicembre 2016 un libero consorzio, come quello di Siracusa, ha pignoramenti e azioni esecutive per 99 milioni di euro, proprio per deficit di cassa, per difetto di liquidità. Questo trova rispondenza grafica evidente nella colonna dei residui.

L'ultima *slide* su cui richiamo la vostra paziente attenzione è quella a pagina 60, che riguarda il risultato di amministrazione. Finora, con interventi provvisori, la legislazione, anche nazionale, ha consentito l'utilizzo degli avanzi nell'ambito di una serie di disposizioni derogatorie mirate a venire incontro alla difficile situazione delle province italiane. È cioè stata consentita l'applicazione dell'avanzo.

In questo prospetto, che riporta i dati acquisiti dagli enti al 31 dicembre 2016 — chiaramente quelli del 2016 sono dati di preconsuntivo —, vediamo come due liberi consorzi avevano già esaurito l'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2015, Siracusa e Ragusa, che è l'unico che realizza un *extra deficit* a seguito dell'armonizzazione, ai quali si aggiunge il libero consorzio di Trapani nel 2016, che ha esaurito anch'esso l'avanzo di amministrazione.

Chiaramente questo impedisce l'applicazione di consistenti quote a pareggio del disavanzo corrente creato da queste situazioni strutturali e, quindi, la fisiologica esauribilità di questa fonte di finanziamento ovviamente induce a nutrire scarso ottimismo sulle prospettive di continuità istituzionale di questi enti.

Quattro enti nella colonna del 2016 non hanno ancora i dati disponibili, perché siamo in preconsuntivo e, quindi, non hanno ancora calcolato la parte accantonata, vincolata e destinata, onde per cui non conosciamo la parte disponibile.

In ogni caso, dal raffronto tra la tabella di sopra e quella di sotto appaiono evidenti la progressiva erosione della liquidità dell'avanzo disponibile e, quindi, la sempre meno incisiva attività di applicazione dell'avanzo a pareggio.

Basta vedere la provincia di Palermo, che ha 109 milioni di avanzo libero, ma disponibili ne ha solo 6,1 milioni, ovviamente con le dimensioni demografiche che la caratterizzano. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Man mano che proseguiamo la nostra analisi il quadro è sempre più sconcertante. La mia sensazione è che la tenuta complessiva del sistema della Repubblica cominci a fare fallo. Nel momento in cui partono le azioni esecutive di massa sugli enti pubblici, è evidente che c'è qualcosa che non funziona. Non so che esito danno le azioni esecutive, perché, com'è noto, ci sono anche altri aspetti relativamente all'efficienza e all'efficacia di queste azioni.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ANTONIO D'ALÌ. Presidente, grazie per la disponibilità e per l'opportunità. Io penso che abbiate sollevato uno squarcio di verità, peraltro parziale. Non lo dico perché la relazione sia stata incompleta, giacché abbiamo anzi a disposizione elaborati ancora più utili per poter capire qual è la fase in cui si trovano gli enti di area vasta in Sicilia. Verrebbe facile chiedere al presidente Graffeo quando pensa, secondo le sue valutazioni, che verrà dichiarato il dissesto di questi enti.

Mi vorrei soffermare sul grafico n. 21 di pagina 57, che presenta una situazione di assoluta anomalia per quanto concerne la provincia di Catania in relazione al Fondo crediti di dubbia esigibilità. Siccome, peraltro, questo è pane quotidiano per la

Corte dei conti, vorrei capire come si sia potuta determinare questa situazione e quali siano adesso gli effetti.

Poiché, peraltro, siamo stati investiti anche a livello nazionale dai problemi della riscossione in Sicilia, attraverso diversi interventi presso alcune Commissioni del Parlamento nazionale, vorrei capire se questa situazione dei crediti di dubbia esigibilità ha una possibilità di riscontro positivo.

Ci sono 78 milioni di crediti nella sola provincia di Catania. Vorrei sapere a cosa è dovuto questo ammontare e se è possibile prevedere che esso possa avere una soluzione positiva, ovvero se questi crediti sono effettivamente recuperabili oppure no.

Questo naturalmente vale in misura minore per altre province, che sembrano da questo punto di vista molto più virtuose, e trova qualche punta di scempenso. Adirittura Palermo, almeno per quello che risulta dal grafico, ha un accantonamento maggiore del Fondo crediti.

Questa domanda era di carattere specifico; quella generale, invece, è quando lei pensa che gli enti di area vasta della Regione Siciliana andranno definitivamente in dissesto. Così, almeno, si introdurrebbe un elemento di chiarezza.

MAURIZIO GRAFFEO, *Presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana*. Senatore D'Alì, lo diciamo evidentemente con il nostro linguaggio. Siamo veramente molto preoccupati in generale, come il presidente Giorgetti ha voluto sottolineare, per tutto lo stato della finanza. Al di là di quella provinciale, anche quella comunale presenta problemi rilevanti, perlomeno in Sicilia.

Tempo fa un mio collega di Trieste mi chiese di avere una delibera di controllo finanziario su un comune siciliano e io gliela mandai. Mi telefonò dopo dieci minuti e mi disse: « Ma io non ti avevo chiesto il comune peggiore che avete ». Gli ho detto: « No, guarda, questa è la normalità ». Siamo veramente molto preoccupati. E ancora di più siamo preoccupati di questo aspetto.

Il dissesto è un fatto che è affidato a delibere obbligatorie da parte degli amministratori dell'ente. Il dissesto non è un *optional* o un fatto discrezionale. Esiste

una consolidatissima giurisprudenza del Consiglio di Stato che afferma che, laddove c'è un dissesto di natura finanziaria o, in altra ipotesi, un dissesto cosiddetto « funzionale », l'amministratore non ha nessuna discrezionalità: deve dichiarare il dissesto, perché si assume tutta una serie di responsabilità anche a livello di danno erariale.

Non è da ora, ma perlomeno da tre anni, che rappresentiamo elementi di preoccupazione e allarme all'Assemblea regionale siciliana. Devo dire, come abbiamo scritto, che in effetti la Regione si è fatta carico di questa situazione con varie norme *extra ordinem* e in deroga. Tuttavia, riceviamo segnalazioni da parte di tutti i ragionieri dei liberi consorzi sui disequilibri. Per di più, laddove un liceo crolla per un'infiltrazione e non si riescono a fare le opere, laddove si chiudono le strade, laddove non si può assicurare il trasporto dei disabili, in tali circostanze non si riesce più ad esercitare neppure le funzioni.

Talvolta si è a tal punto autoreferenti che non si pagano neppure gli stipendi. A Siracusa è successo e io ho ricevuto una delegazione di protesta in ufficio. Noi facciamo quello che possiamo.

La preoccupazione c'è ma, come lei sa e come abbiamo detto, tale decisione spetta ai commissari straordinari.

Presidente, se consente, sul secondo aspetto sollevato dal senatore D'Alì inviterei a riferire il collega.

FRANCESCO ALBO, *Consigliere della sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana*. Come dicevamo prima, vi sono già tre situazioni di totale esaurimento dell'avanzo. Questi enti probabilmente verserebbero già in una paralisi funzionale, se non vi fosse stato un intervento di 23,9 milioni di euro a dicembre del 2016, che in qualche modo ha scongiurato l'ipotesi del dissesto e ha garantito il pagamento delle spettanze arretrate al personale dipendente.

Tuttavia, è evidente che siamo davanti – e questo è un aspetto focale della relazione – a squilibri strutturali, che in quanto tali richiedono rimedi che abbiano la stessa natura. Non sono situazioni che possono essere risolte con l'avanzo di amministra-

zione, poiché occorre ovviamente una riforma di sistema. Probabilmente occorre ridisegnare l'intero sistema, garantendo una razionale riallocazione delle funzioni e del personale tra i vari livelli di governo che consenta anche di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Per quanto riguarda la domanda sul Fondo crediti di dubbia esigibilità, questo è un grafico che appare abbastanza significativo, proprio perché mette in luce determinate asimmetrie nel comportamento degli enti.

Anche l'ultima tabella che vedevamo prima mostrava come solo il libero consorzio di Ragusa, all'esito del riaccertamento straordinario dei residui, realizza un *extra deficit*. È un fattore abbastanza anomalo all'esito del riaccertamento.

Noi, per correttezza istituzionale, riportiamo i dati che ci hanno comunicato gli enti e li rappresentiamo graficamente. È evidente che queste situazioni, su cui lei ha giustamente richiamato l'attenzione, si prestano al doveroso approfondimento in contraddittorio con i singoli enti, affinché essi siano messi in condizione di poter spiegare le evidenti anomalie che emergono, anche in termini di palesi difformità di comportamenti.

Ciò non vale solo per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, che sicuramente rappresenta un enorme problema, proprio perché la consistenza della mole dei residui attivi è quantomeno anomala anche in regime armonizzato. Ci poniamo una serie di interrogativi anche sull'adeguatezza di alcuni accantonamenti prudenziali — pensiamo, ad esempio, al Fondo rischi contenzioso —,

che costituiscono fondi che devono essere finanziati.

Tuttavia, ripeto che in proposito non possiamo compiere alcun tipo di ulteriore valutazione, perché la realtà deve essere accertata nel contraddittorio con gli enti interessati. Riportiamo, però, fedelmente i dati che ci hanno rappresentato gli enti stessi, dai quali effettivamente emerge una situazione quantomeno da approfondire. Ci ripromettiamo di approfondirla nei prossimi mesi nel doveroso contraddittorio — ripeto — con le singole amministrazioni interessate.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti della Corte dei conti che, come al solito, svolgono un lavoro eccezionale di documentazione per la Commissione.

Devo ringraziare anche il senatore D'Alì, che ci ha sollecitato ad inquadrare esattamente lo spaccato di questa realtà. Noi, come Commissione, rispetto ai fabbisogni *standard* chiaramente ci concentriamo sulle regioni a statuto ordinario, ma evidentemente esiste anche questo universo assai significativo.

Ringrazio Maurizio Graffeo e Francesco Albo per il loro contributo e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.20.

*Licenziato per la stampa
il 28 settembre 2017*

ALLEGATO



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

**ELEMENTI CONOSCITIVI SULLO STATO
FINANZIARIO DEI LIBERI CONSORZI
COMUNALI E DELLE CITTÀ METROPOLITANE
NELLA REGIONE SICILIANA**

**CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

29 MARZO 2017 - ROMA

Presidente: Maurizio Graffeo

Magistrato relatore: Cons. Francesco Albo

Hanno collaborato all'istruttoria:

dott.ssa Giuseppina Saccaro

dott.ssa Grace Fatta



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

**ELEMENTI CONOSCITIVI SULLO STATO
FINANZIARIO DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI
E DELLE CITTÀ METROPOLITANE NELLA
REGIONE SICILIANA**

CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

29 MARZO 2017 - ROMA

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

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. Nei successivi paragrafi, si procederà ad un esame dei principali aspetti problematici che si ripercuotono negativamente sugli equilibri di bilancio degli enti di area vasta, al punto da comprometterne la funzionalità.

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 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 straordinarie, convenute nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015, le riscossioni, nell'ultimo biennio, ammonterebbero solamente a 2,2 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. Tra questi, ben 23,9 milioni di euro sono stati 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.

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 (Del. CIPE n. 10/2015), "*in considerazione della situazione eccezionale di criticità finanziaria del sistema degli enti locali*".

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 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.

La presenza di così bassi livelli di finanziamento, 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 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, dell'11,7 per cento.

Nonostante gli sforzi profusi dalle varie amministrazioni ai fini un più fruttifero utilizzo del proprio patrimonio, soprattutto sul versante dei fitti attivi e dei proventi da canoni concessori, 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.

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%, mentre quello con contratto a tempo determinato si azzerava quasi del tutto (-93%). Il personale precario, al 31.12.2016, ammonta 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.

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.

Principalmente per l'incidenza di tale vincolo, la spesa corrente passa dai 388,7 milioni di euro del 2015 a 429,4 milioni di euro del 2016. Al netto delle voci etero determinate (in cui rientrano anche i cd. "trasferimenti negativi"), la spesa scenderebbe, rispettivamente, a circa 333,25 milioni di euro e a 299,54 milioni di euro.

In molti casi, le difficoltà finanziarie hanno determinato un blocco dei pagamenti, cui ha fatto seguito un sensibile aumento di residui passivi di nuova formazione, nonché di azioni esecutive da parte dei creditori insoddisfatti.

A seguito dell'intensificarsi dell'emergenza finanziaria, il marcato ridimensionamento dei *budget* di spesa ha, infatti, 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 (ad es., nel libero Consorzio di Siracusa), è stato compromesso addirittura il pagamento degli stipendi al personale dipendente.

Al fine di ovviare a queste situazioni emergenziali, in grado di degenerare in dissesto, sono state attuate alcune misure temporanee di sostegno finanziario² a livello nazionale e, soprattutto, regionale.

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

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.

A questo specifico riguardo, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 205/2016, ha affermato alcuni rilevanti principi - in tema di transitorietà del vincolo e di destinazione delle risorse agli enti subentranti per il finanziamento delle funzioni non fondamentali - che meriterebbero adeguata considerazione alla luce del diverso disegno strategico cui è improntata la riforma regionale.

Sotto altro profilo, tuttavia, non possono sottacersi le difficoltà – più volte rimarcate da questa Sezione – connesse al forte ritardo nell'attuazione della legge regionale n. 15/2015.

² Tra queste, meritano particolare attenzione:

- l'art. 46 della L.r. n.15/2015 e l'art. 1, comma 756, della l. n. 208/2015 che hanno consentito, per i rispettivi esercizi, la possibilità di redigere un bilancio di previsione esclusivamente annuale e di utilizzare, ai sensi dell'articolo 187 del Tuel, anche in sede di approvazione del predetto documento di programmazione, l'avanzo di amministrazione libero e destinato per garantire il pareggio finanziario e gli equilibri stabiliti dall'articolo 162 del decreto legislativo n. 267/2000;
- l'erogazione di trasferimenti erariali anche datati (Conferenza Stato - Città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015), iscritti nel bilancio dello Stato come residui perenti;
- l'erogazione di contributi straordinari da parte dello Stato (ad es., previsti dall'art. 3, comma 6 bis, del d.l. n. 2/2014 per ristoro danni da evento bellico libico o, per il solo esercizio 2015, del contributo straordinario a sostegno dell'equilibrio di parte corrente degli enti di area vasta, ex art. 8, comma 13-ter, del d.l. n. 78/2015);
- la riallocazione di alcune funzioni ad altro livello di governo (ad es., l'art. 6 della L.r. n. 24/2016 che ha attratto alle competenze dell'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);
- la facoltà concessa a tutti gli enti locali, per il biennio 2015-2016 (ora estesa al 2017 dall'art. 1, comma 440, della l. n. 232/2016) di utilizzare liberamente, quindi anche per la spesa corrente, i risparmi di parte capitale derivanti da operazioni di rinegoziazione dei mutui, in deroga alla disciplina ordinaria che ne prevede il libero utilizzo limitatamente alla quota di risparmio in conto interessi;
- l'attenuazione del quadro sanzionatorio nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2015, con conseguente disapplicazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 31, comma 26, lett. a), della l. n. 183/2011 per le Città metropolitane e per i liberi Consorzi.

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 strutturali**, che, in quanto tali, postulano **rimedi aventi la medesima natura**.

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 è aggiunto, nel 2016, il libero Consorzio di Trapani³.

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 resa 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, 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’esaustiva 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, Cost.), quale naturale declinazione del diritto di eguaglianza sostanziale dei cittadini alla continuità nella fruizione dei diritti di rilevanza sociale⁴.

³ 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.

⁴ Nella sentenza n. 10/2016, la Corte costituzionale ha affermato 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”.

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 intestate⁵.

⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 138/2015. 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.

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.

In quella sede, sulla base degli esiti dei controlli finanziari svolti dalle Sezioni regionali, sono state poste in evidenza una serie di criticità, consistenti principalmente in: costante tensione sulle entrate, determinata dalla progressiva contrazione delle entrate derivate, solo parzialmente compensate dal potenziamento di quelle proprie; vistosi ritardi nell’erogazione dei trasferimenti erariali e regionali e, soprattutto, le conseguenze delle reiterate manovre sul Fondo sperimentale di riequilibrio – che hanno, di fatto, annullato la capacità programmatoria delle Province; consistente utilizzo di entrate a carattere straordinario per il finanziamento di spesa corrente, anche ripetitiva, cui i predetti enti hanno fatto ricorso per fronteggiare la riduzione dei trasferimenti, nonché l’applicazione, talora integrale, dell’avanzo di amministrazione – peraltro influenzato dall’elevata mole di residui attivi – per il conseguimento dell’equilibrio di parte corrente. Di particolare significatività è apparsa l’elevata consistenza di residui attivi afferenti a trasferimenti statali e regionali risalenti, considerata oramai l’intervenuta quasi completa riduzione, che, oltre a condizionare l’effettività del risultato di amministrazione, determina, a causa dei cennati ritardi nell’erogazione e della conseguente scarsa movimentazione, sofferenze di liquidità cui si correla il reiterato ricorso all’anticipazione di tesoreria e l’utilizzo, per il pagamento di spese correnti, di entrate a specifica destinazione.

Più di recente, sempre la Sezione delle autonomie, nel **referto sulla gestione finanziaria degli enti locali** per l’esercizio 2015, approvato con deliberazione n. **4/2017/FRG** del 15 febbraio 2017, ha richiamato l’attenzione sulla persistenza di rilevanti profili di criticità della finanza provinciale, desumibili da una serie di indicatori sintomatici, 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.

Da ultimo, nel corso dell'**audizione del 23 febbraio 2017**, proprio presso codesta Commissione, la predetta Sezione, dopo aver fornito un quadro conoscitivo sulle principali problematiche gestionali, ha posto in evidenza la condizione di incertezza venutasi a creare a seguito dell'interruzione del processo di riforma costituzionale approvato in seconda votazione nella seduta della Camera dei deputati il 12 aprile 2016, per effetto del recente esito referendario non confermativo.

A livello regionale, lo stato fortemente problematico della finanza locale e, segnatamente, 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, infatti, 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, in particolare: 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.

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		
CM DI PALERMO	1.271.406	LCC DI AGRIGENTO		445.129
CM DI CATANIA	1.115.535	LCC DI TRAPANI		435.765
CM DI MESSINA	640.675	LCC DI SIRACUSA		403.985
		LCC DI RAGUSA		320.226
		LCC DI CALTANISSETTA		271.758
		LCC DI ENNA		169.782
			Somma	2.046.645
	Somma			
	3.027.616			

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 Stato⁶, 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.

⁶ 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».

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)
- Sindaco metropolitano, che è di diritto il Sindaco del comune capoluogo.	- Presidente del Libero Consorzio comunale, che è eletto tra i sindaci dei comuni dell'ente.
- Consiglio metropolitano, composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di componenti eletti tra sindaci e consiglieri comunali, pari a:	- Consiglio del Libero Consorzio comunale, 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 300.000 abitanti;	* 10 nei Liberi Consorzi Comunali con popolazione residente fino a 300.000 abitanti;
* 18 nelle Città Metropolitane con popolazione fino a 800.000 abitanti.	* 12 nei Liberi Consorzi Comunali con popolazione residente fino a 700.000 abitanti;
- Conferenza metropolitana, composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla Città metropolitana.	* 16 nei Liberi Consorzi Comunali con popolazione residente pari o superiore a 700.000 abitanti.
	- Assemblea del Libero Consorzio comunale, 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'elezioni degli organi gli enti sono stati retti da Commissari straordinari nominati dal Governo regionale (art.51)	

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 2016⁷, le elezioni degli organi degli enti di area vasta, invece, sono state reiteratamente prorogate⁸.

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**⁹.

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 Corte¹⁰, ha creato una condizione d’incertezza sia nella

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ In attuazione di quanto previsto dall’art. 13 della LR 8/2014.

¹⁰Cfr. Sezione delle autonomie, audizione del 23/2/2017 presso codesta Commissione.

prospettiva del superamento del provvisorio riassetto dei livelli di governo locale¹¹, 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.

Per garantirne l'erogazione continuativa, alcuni servizi particolarmente delicati sono stati in qualche modo riattratti nell'alveo delle competenze regionali¹².

Si riporta, in appendice alla presente relazione, una tabella sinottica sul riparto di funzioni di Province e Città metropolitane a livello sia nazionale che regionale, la quale consente di cogliere agevolmente 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)¹³, 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,

¹¹ 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».

¹² 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.

¹³ 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.

emane 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 comunali¹⁴.

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”**¹⁵.

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;
- 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 rappresentanti¹⁶ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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'Assessorato¹⁷, 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.

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.56/2014¹⁸.

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 delle 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.

¹⁷ Cfr. Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, nota prot. n. 3545 del 3 marzo 2017.

¹⁸ 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.

Alcuni dati, inoltre, sono tratti dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), che, attraverso apposite codificazioni delle voci di spesa e di entrata¹⁹, raccoglie le informazioni su incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche.

Tali rilevazioni consentono un esame dei 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.

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 sofferto²⁰.

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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

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.

3.1 Entrate tributarie

Le entrate tributarie risentono dei limitati margini della leva fiscale, dovuti alla natura stessa dei tributi²¹ 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.

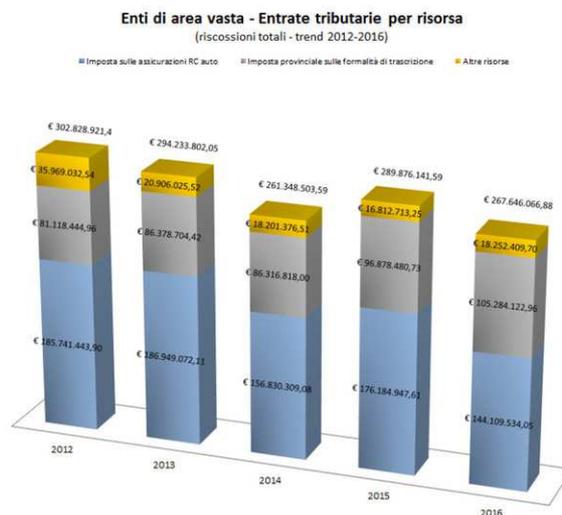
Il grafico seguente (grafico 1), basato sulle rilevazioni Siope, illustra un *trend* di progressivo decremento delle riscossioni tributarie nel periodo 2012-2014 (-19,8%), che poi prosegue nel 2016 dopo una temporanea inversione di tendenza nel 2015.

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. SOPE 1211 e 1212) - dopo una notevole flessione registratasi nel quadriennio 2012-2015, fanno segnare una lieve ripresa (+1,5 mln di euro circa).

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



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope

²¹,

3.2 Trasferimenti erariali

Il nuovo sistema di finanziamento per le ex Province, delineato dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68²², 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.2, 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

²² 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.

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

Nell'esercizio 2015, la Città metropolitana di Catania, ad esempio, ha riscosso un contributo ordinario risalente al 1993 per circa 276 mila euro.

Il libero consorzio di Trapani ha riscosso l'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, comunque, è stata riscossa a seguito dell'accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015, che ha interessato il biennio 2015 e 2016.

Nella prima annualità, le assegnazioni hanno riguardato la Città metropolitana di Palermo (110,4 milioni di euro) e i liberi Consorzi di Trapani (25 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.

Nel 2016, 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.

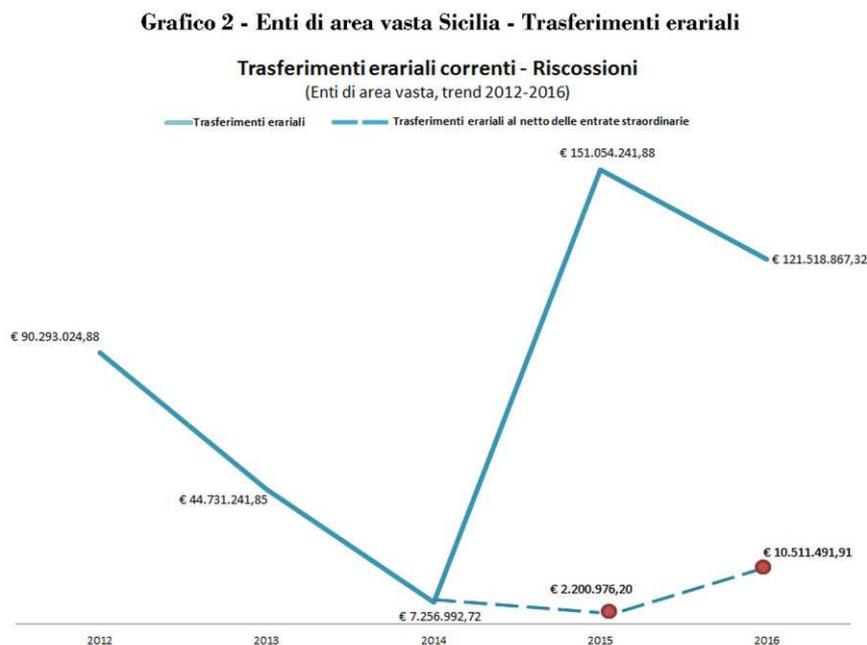
Nonostante l'Intesa specificasse chiaramente la tipologia dei residui perenti in carico al Ministero dell'interno, distinguendo tra quelli di parte corrente e quelli in conto capitale, la riscossione da parte degli enti destinatari non sembra rispettare questa distinzione: in base alle rilevazioni Siope, infatti, i predetti importi risultano interamente riscossi in conto residui quali trasferimenti di parte corrente. Tali aspetti saranno comunque verificati in contraddittorio con i singoli enti interessati.

Sempre nel 2016, risulta riscosso il contributo a sostegno dell'equilibrio di parte corrente degli enti di area vasta, previsto, per il solo esercizio 2015, dall'art 8, comma 13-*ter*, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78²³.

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

²³ 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.

In considerazione della particolare incidenza di tali entrate *una tantum*, nel grafico seguente (grafico 2) si è ritenuto opportuno evidenziare, con linea tratteggiata, il *trend* delle riscossioni dei trasferimenti erariali al netto delle partite *extra ordinem*.



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su banca dati Siope

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.

3.3 Trasferimenti regionali

A seguito della riforma del sistema, che ha visto la soppressione del Fondo autonomie locali, 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, 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 bilancio²⁴.

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*²⁵.

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**.

Tra questi, si segnala, in particolare, 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.

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

²⁴ Cfr., da ultimo, Sezione di controllo, indagine sulla finanza locale 2014-15, delibera n. 131/2016, cit.

²⁵ 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) 2014/20020 - 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.

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.

Si riporta, di seguito, un *focus* di approfondimento sui trasferimenti regionali erogati dal competente Assessorato regionale nella annualità 2014/2016, suddivisi per normativa di riferimento.

Focus: Trasferimenti regionali

Nell'anno 2016, per il finanziamento delle funzioni degli Enti di area vasta, sono stati destinati dalla Regione 28.150.000,00 euro.

Infatti, 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 19.150.000,00 euro – è stata incrementata di 9.000.000,00 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 1.650.000,00 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, poiché nessun Comune ha attivato tali inquadramenti, 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 1.150.000,00 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 1.500.000,00 euro alla spese di trasporto e di assistenza degli alunni ed alunne diversamente abili.

Per i richiamati interventi normativi e per la circostanza che le risorse previste nella legge di stabilità regionale anno 2016 sono state effettivamente rese disponibili nel bilancio dopo la definizione dell'Accordo con lo Stato del 20 giugno 2016, si è dovuto procedere al loro riparto ed alla successiva assegnazione mediante l'adozione di più provvedimenti.

In particolare, con il D.A. n. 202 del 22 settembre 2016 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; con il D.A. n. 254 del 4 novembre 2016 è stata ripartita la riserva per i “servizi socio-assistenziali essenziali” e con il successivo D.A. n. 351 del 28 dicembre 2016 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.

Con il comma 1 dell'art. 7 della legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24, il legislatore è nuovamente intervenuto con un'assegnazione straordinaria di 23.900.000,00 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, destinando la somma di 350 migliaia di euro ai lavoratori precari del libero Consorzio comunale di Enna.

Tali risorse, ai sensi del comma 2 del medesimo art. 7, con il D.A. n. 329 del 14 dicembre 2016 sono state ripartite tra i liberi Consorzi di Enna di Ragusa e di 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 l. n. 208/2015 concernenti l'utilizzo dell'avanzo; le relative somme sono state assegnate, impegnate e liquidate in favore dei predetti Enti con D.D.G. n. 332 del 15 dicembre 2016.

Infine, con il DRS n. 299 del 5 dicembre 2016 è stato impegnato e liquidato l'importo di 1.000.000,00 euro, destinato dal comma 4 dell'art. 18 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 8,

alla concessione di un contributo straordinario al libero Consorzio di Trapani per l'incremento dei flussi turistici dell'aeroporto di Birgi.

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 2014/16, in relazione alle diverse normative regionali di riferimento.

Tabella 3 – Enti di area vasta Sicilia – Erogazioni regionali per ente – Anno 2014

ASSEGNAZIONI IN FAVORE DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI E DELLE CITTA' METROPOLITANE				
ANNO 2014				
DESTINATARI	NORMATIVA	PROVVEDIMENTO	ASSEGNAZIONE	OGGETTO
AGRIGENTO	- art. 7, co I, L.r. n. 5/2014	D.A. n.381 del 12.8.2014 D.D.G.n. 444 del 20.11.2014	€ 3.051.738,03	Assegnazioni di parte corrente e per la copertura della quota capitale delle rate dei mutui accesi per spese di investimento
CALTANISSETTA			€ 2.836.028,32	
CATANIA			€ 2.554.934,81	
ENNA			€ 4.823.967,51	
MESSINA			€ 1.972.332,28	
PALERMO			€ 5.350.420,09	
RACUSA			€ 4.215.536,80	
SIRACUSA			€ 1.894.133,44	
TRAPANI			€ 2.450.908,72	
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. 375 del 15.10.2014	€ 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	
PALERMO			€ 11.841.874,01	
RACUSA			€ 4.204.481,19	
SIRACUSA			€ 4.512.124,18	
TRAPANI			€ 3.912.866,23	

Fonte: Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

Tabella 4 – Enti di area vasta Sicilia – Erogazioni regionali per ente – Anno 2015

ASSEGNAZIONI IN FAVORE DEI LIBERI CONSORZI COMUNALI E DELLE CITTA' 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.CC.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
CALTANISSETTA			€ 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
CALTANISSETTA			€ 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 5 – 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 3.8.2016; D.D.G. n.210 del 30.9.2016; D.D.G. n.259 del 8.11.2016; D.D.G.n. 355 del 29.12.2016.	€ 3.054.678,57	Assegnazioni di parte corrente (comprese riserve)
CALTANISSETTA			€ 3.179.808,69	
CATANIA			€ 3.299.102,05	
ENNA			€ 5.097.335,01	
MESSINA			€ 2.158.308,62	
PALERMO			€ 3.882.492,70	
RAGUSA			€ 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	
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	

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. 3/2016.	D.D.G. n. 332 del 15.12.2016; D.D.G. n. 299 del 5.12.2016.	€ 3.500.000,00	Assegnazione straordinaria e Contributo straordinario per aeroporto di Birgi
RAGUSA			€ 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

Sei enti di area vasta hanno inoltre 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 4.977.123,20. In applicazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13/2016 è stata ripartita tra i sei enti la somma di 400 mila euro per ridurre gli oneri contrattuali a loro carico; sulla base di quanto disposto dall'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 24/2016 al libero Consorzio comunale di Enna è stata assegnata un ulteriore contributo di 350 mila euro.

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	Costo annuo	Assegnazioni regionali 2016	Costo a carico dell'ente
	precari			
AGRIGENTO	131	€ 1.864.707	€ 1.128.021	€ 736.686
CALTANISSETTA	2	€ 46.522	€ 20.773	€ 25.748
CATANIA	37	€ 1.087.623	€ 611.353	€ 476.270
ENNA	104	€ 1.778.870	€ 1.320.544	€ 458.325
MESSINA	96	€ 1.783.704	€ 711.380	€ 1.072.324
TRAPANI	187	€ 2.653.387	€ 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

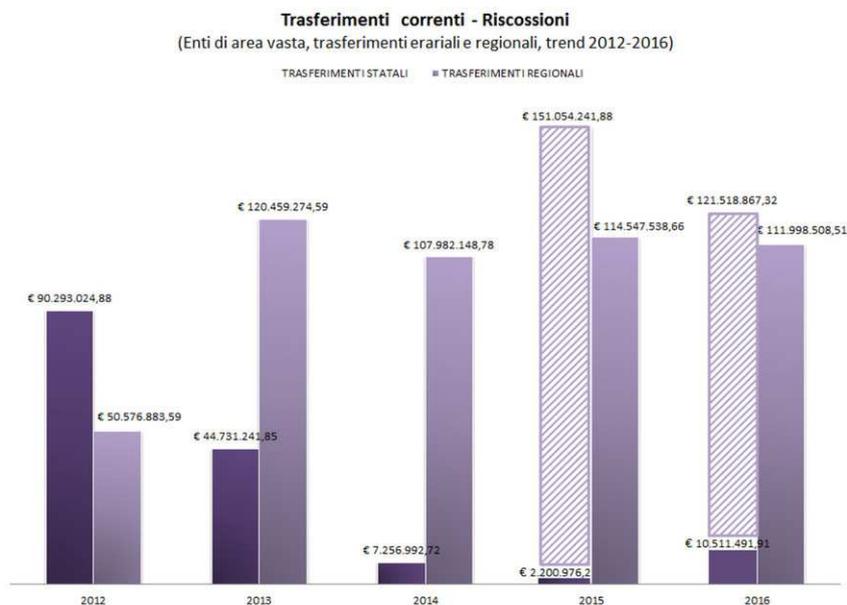
Si rappresenta che per l'anno 2017 è confermato, ai sensi dell'art. 3, comma 10, lettera b) della legge regionale 29 dicembre 2016, n. 27, l'intervento del Fondo straordinario ex art. 30, comma 7, della legge regionale n. 5/2014 mentre, per coprire integralmente la quota degli oneri contrattuali

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 6,511 milioni di euro.

Da ultimo, l'Assessorato riferisce che ulteriori interventi sono previsti con la prossima legge di stabilità 2017, per la quale il Governo regionale risulta impegnato a confermare per i liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane i trasferimenti regionali del 2016 (53 milioni di euro), incrementati di 70 milioni. Tale possibilità risulta avvalorata dall'accordo sancito il 23 febbraio 2017 nella Conferenza Unificata, che ha espresso il proprio parere favorevole allo 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.

Come comprovato dal grafico seguente (grafico 3), le riscossioni (conto competenza e residui) dei trasferimenti regionali, nel periodo dal 2012 al 2016, subiscono un evidente *trend* incrementale, con valenza quasi compensativa dei minori introiti dei trasferimenti erariali.

Grafico 3 – Enti di area vasta Sicilia – Trasferimenti correnti



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su banca dati Siope

Le riscossioni dei trasferimenti regionali crescono, nel quinquennio in esame, da 50,6 milioni di euro nel 2015 a 112 milioni circa nel 2016; per converso, nel medesimo periodo, i trasferimenti erariali sia pur al netto delle entrate straordinarie - di cui si è riferito al paragrafo 3.2 ed evidenziate con linea tratteggiata - diminuiscono da 90,3 milioni di euro a 10,5 milioni di euro nel 2016 (2,2 mln nel 2015).

Conseguentemente, il grado di dipendenza erariale (ossia il rapporto, in termini di competenza, tra i trasferimenti erariali e le entrate correnti) 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%)²⁶.

Per converso, il grado di dipendenza regionale, anche per la forte flessione delle entrate correnti, cresce 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%)²⁷.

A livello aggregato, è sicuramente constatabile una flessione delle entrate derivate, che, in presenza di scarsi margini di manovrabilità di quelle proprie e ad invarianza di funzioni e servizi da garantire, 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.

Il grafico seguente (grafico 4) illustra l'andamento comparato – a livello nazionale e delle regioni a statuto speciale – della velocità di riscossione dei trasferimenti regionali, tradizionalmente individuata come rilevante fattore di problematicità, soprattutto in situazioni di accentuata crisi di liquidità.

Appare evidente il progressivo miglioramento dei valori riscontrati a livello regionale, 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).

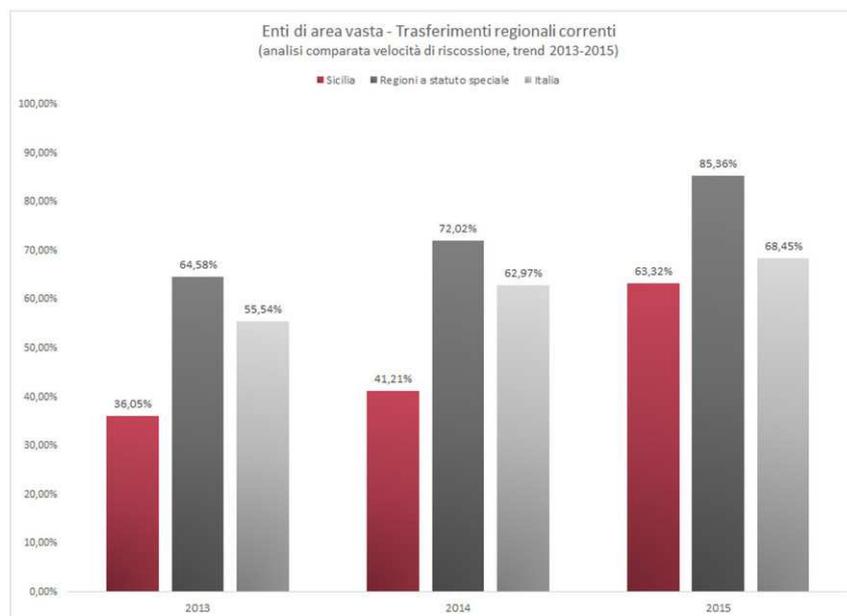
Questo risultato è imputabile in parte alla natura emergenziale di alcuni interventi finanziari²⁸ e, in parte, alle nuove modalità di contabilizzazione dei trasferimenti previste, in regime armonizzato, dall'art. 179, comma 2, lett. c bis, del Tuel e dal principio contabile applicato n. 3.6.

Grafico 4 – Enti di area vasta Sicilia - Velocità di riscossione dei trasferimenti regionali

²⁶ Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel.

²⁷ Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel.

²⁸ 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.



Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel.

3.4 Le entrate extra tributarie

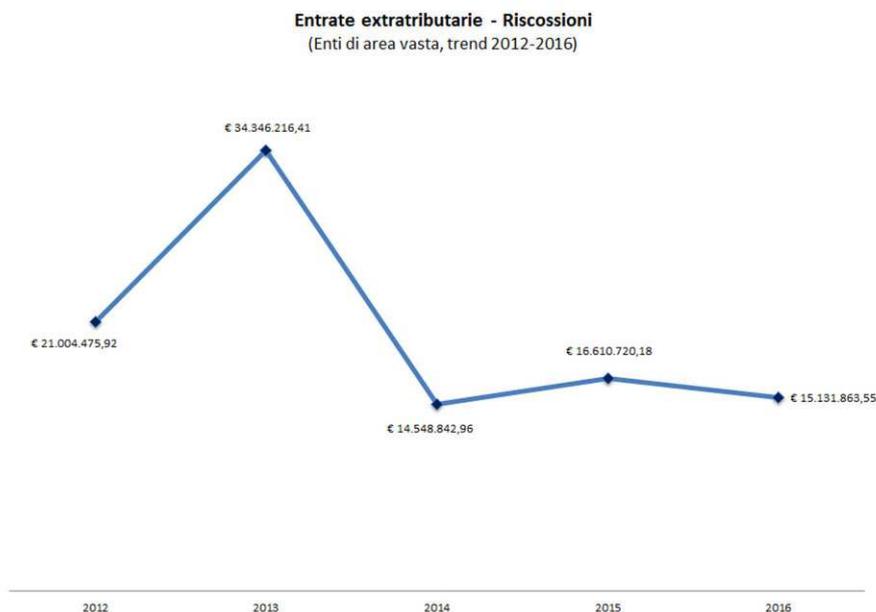
Nei liberi Consorzi, le entrate extra tributarie sono composte principalmente da proventi diversi (62% circa) in cui confluiscono canoni, rimborsi ed entrate residuali, da proventi dei beni (54% circa) e da servizi pubblici (12%)²⁹.

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).

Grafico 5 – Enti di area vasta Sicilia – Entrate extra tributarie

²⁹ Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel.



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope

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; quelle da canoni concessori (codice Siope 3210) passano nel medesimo periodo da 1,8 a 2,4 milioni di euro.

3.5 La spesa corrente

Per effetto della progressiva contrazione dei trasferimenti erariali, i volumi di spesa corrente hanno subito un significativo ridimensionamento, al punto da mettere a repentaglio la continuità di alcuni servizi essenziali.

A questo riguardo, il competente Assessorato regionale³⁰ 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. 4.6), risultano aver

³⁰ Cfr. nota Assessorato delle Autonomie locali e della funzione pubblica, nota prot. n. 3545 del 3 marzo 2017.

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.

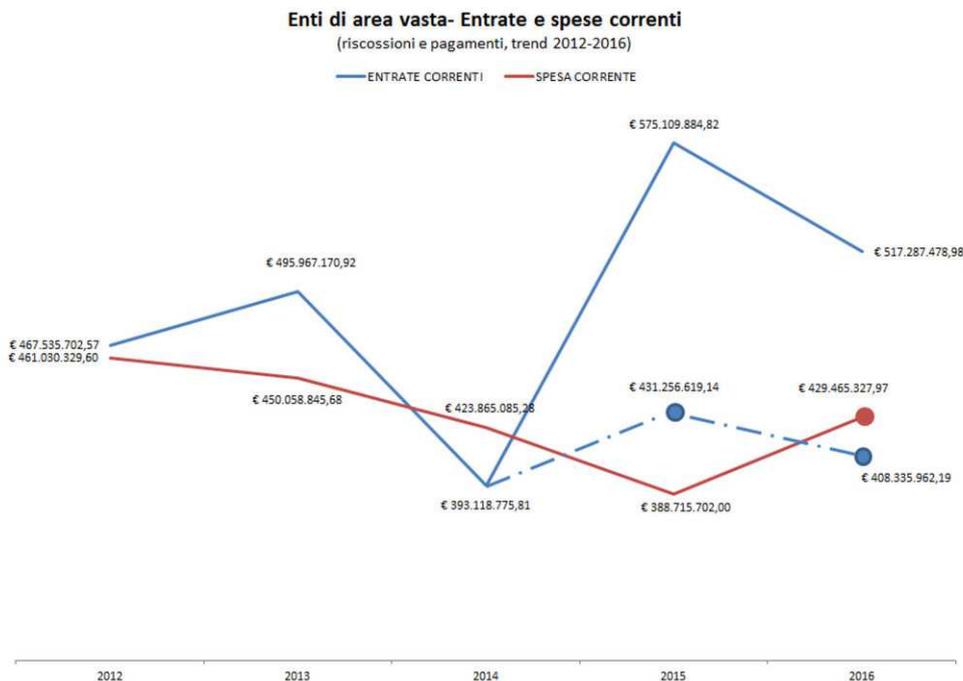
Anche il supporto alle scuole di secondo grado ha visto importanti riduzione dei servizi, con istituti in cui, ad esempio, non è stato garantito il riscaldamento dei locali nei mesi più freddi.

In alcuni enti, tra cui il libero Consorzio di Siracusa, è stato compromesso addirittura il pagamento degli stipendi al personale dipendente.

Il grafico seguente (grafico 6), 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.

Grafico 6 – Enti di area vasta Sicilia – entrate e spese correnti



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su banca dati Siope

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 sul 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 21 milioni di euro circa.

La situazione rappresentata graficamente, tuttavia, deve tener conto anche dei molteplici **blocchi forzosi della spesa**, talvolta anche a discapito della continuità della resa di servizi essenziali, dovuti alle forti tensioni di liquidità a seguito della contrazione dei volumi d'entrata di natura continuativa (-59,2 milioni di euro tra il 2012 e il 2016).

Il fenomeno appena descritto trova corrispondenza (cfr. *infra*, grafico n. 19) 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 esitato 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 388,7 a 429,4 milioni di euro.

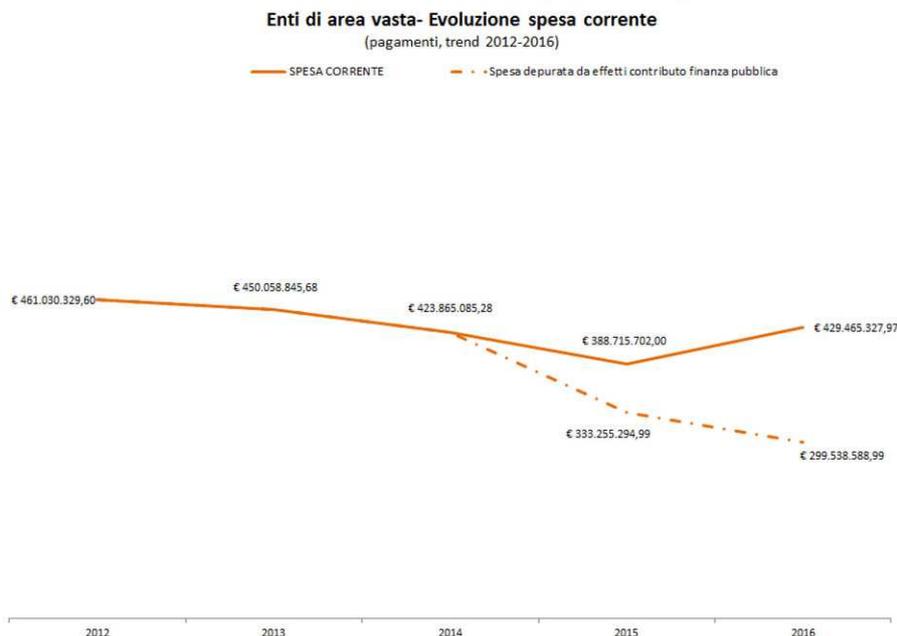
Gli effetti delle misure di contenimento della spesa risultano in qualche modo assorbiti dall'incidenza del contributo alla finanza pubblica, al netto del quale la spesa corrente ammonterebbe, nel 2015, ad € 333,25 milioni di euro circa e, nel 2016, a 299,54 milioni di euro circa³¹.

Tale andamento è rappresentato nel grafico seguente (grafico 7), 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 della quasi generalizzata posticipazione del pagamento del contributo alla finanza pubblica, di cui si riferirà più avanti.

³¹ 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.

Grafico 7 – Enti di area vasta Sicilia – spesa corrente per cassa

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su banca dati Siope

La situazione testé rappresentata deve tenere anche conto, per alcuni enti, del differimento (generalmente di un anno) del pagamento del predetto contributo.

Conseguentemente, nelle amministrazioni interessate da questo fenomeno, i reali effetti del vincolo si manifestano finanziariamente nella spesa corrente dell'esercizio immediatamente successivo a quello di riferimento.

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 7 - Contributi richiesti al comparto Città metropolitane e Province (dati in €/MLN)

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. 6 e 7, 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 8 - Contributi d.l. 66/2014 e l. 190/2014 a carico dei singoli enti area vasta Sicilia

Le Manovre	2014	2015	2016	2017	2018
DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	€ 21.832.738,01	€ 31.918.970,85	€ 32.480.993,22	€ 32.480.993,22	€ 32.480.993,22
L. 190/2014, art. 1 comma 418		€ 65.819.315,56	€ 131.638.631,12	€ 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. 9), tratta dagli elementi istruttori acquisiti dai singoli enti, illustra l'ammontare del contributo richiesto a ciascuno di essi tra il 2014 e il 2016, sulla base delle diverse normative di riferimento.

Tabella 9 - Contributi DL 66/2014 e L. 190/2014 a carico dei singoli enti area vasta Sicilia

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 413	Totale	DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	L.190/2014, art. 1 comma 413	Totale
AGRIGENTO	€ 1.355.908	€ 1.750.749	€ 5.879.747	€ 7.630.496	€ 1.527.819	€ 11.759.494	€ 13.287.313
CALTANISSETTA	€ 1.370.387	€ 2.037.275	€ 4.067.282	€ 6.104.557	€ 1.977.362	€ 8.134.563	€ 10.111.925
CATANIA	€ 6.359.864	€ 10.558.366	€ 13.378.929	€ 23.937.295	€ 11.310.475	€ 26.757.858	€ 38.068.333
ENNA	€ 554.708	€ 628.490	€ 3.335.392	€ 3.963.881	€ 585.088	€ 6.670.783	€ 7.255.871
MESSINA	€ 1.840.104	€ 2.868.336	€ 8.562.113	€ 11.430.449	€ 2.615.295	€ 17.124.226	€ 19.739.522
PALERMO	€ 4.947.728	€ 7.234.049	€ 14.578.061	€ 21.812.110	€ 7.171.211	€ 29.156.123	€ 36.327.334
RAGUSA	€ 1.407.721	€ 1.944.857	€ 4.573.971	€ 6.518.828	€ 1.874.186	€ 9.147.942	€ 11.022.128
SIRACUSA	€ 2.185.284	€ 3.232.905	€ 5.888.491	€ 9.121.396	€ 3.466.593	€ 11.776.981	€ 15.243.574
TRAPANI	€ 1.311.034	€ 1.663.945	€ 5.555.330	€ 7.219.276	€ 1.952.964	€ 11.110.661	€ 13.063.625
Totale	€ 21.832.738	€ 31.918.971	€ 65.819.316	€ 97.738.286	€ 32.480.993	€ 131.638.631	€ 164.119.624

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

Appare evidente come, nell'ultimo biennio, il maggiore sforzo finanziario sia richiesto alle ex province di Catania e Palermo, più popolose.

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

L'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, a fronte di 36,3 milioni di euro a carico di quella di Palermo. 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", per effetto dell'esubero di riduzioni dei trasferimenti erariali (in ragione di precedenti interventi normativi di contenimento della spesa³²) sulle quote di spettanza.

Per le amministrazioni interessate, tali entrate negative si concretano in un obbligo forzoso di rimborso, secondo un meccanismo simile a quello del contributo alla finanza pubblica, costituente obbligazione passiva *ab origine*.

La tabella seguente (tabella n. 10) illustra, per ciascun ente, l'andamento disgiunto di entrambe le tipologie restitutorie.

³² 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).

Alcuni liberi Consorzi (Agrigento, Caltanissetta, Enna e Messina) mantengono ancora trasferimenti positivi.

Per i restanti, i trasferimenti negativi passano da 30 milioni circa nel periodo 2013-15 a 35,5 milioni del 2016. Tra questi, rilevano i 14,1 milioni di Catania e i 10,8 milioni di Messina.

Tabella 10 – Enti di area vasta Sicilia – Spettanze per anno di riferimento

Ente di area vasta	Esercizio 2013				Esercizio 2014				Esercizio 2015				Esercizio 2016			
	Totale generale trasferimenti di importo negativo*	Totale generale trasferimenti di importo negativo*	Contributo finanza pubblica DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	Totale da corrispondere allo Stato 2014**	Totale generale trasferimenti di importo negativo*	Contributo finanza pubblica DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	Totale da corrispondere allo Stato 2015**	Totale generale trasferimenti di importo negativo*	Contributo finanza pubblica DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	Totale da corrispondere allo Stato 2016**	Totale generale trasferimenti di importo negativo*	Contributo finanza pubblica DL 66/2014 art. 47, comma 2, lett. a-b-c	Totale da corrispondere allo Stato 2016**	Totale da corrispondere allo Stato 2016**		
AGRIGENTO			€ 1.355.907,74	€ 1.355.907,74		€ 1.750.748,68	€ 5.879.747,06	€ 7.630.495,74		€ 1.527.818,93	€ 11.759.494,12	€ 13.287.313,04				
CALTANISSETTA			€ 1.370.386,57	€ 1.370.386,57		€ 2.037.275,46	€ 4.067.281,61	€ 6.104.557,07		€ 1.977.361,76	€ 8.134.563,22	€ 10.111.924,98				
CATANIA	€ 12.606.148,31	€ 12.910.701,94	€ 6.859.864,44	€ 15.770.566,38	€ 14.270.790,84	€ 10.558.365,67	€ 13.378.928,97	€ 38.208.085,48	€ 14.198.609,95	€ 11.310.474,75	€ 26.757.857,94	€ 52.266.942,68				
ENNA			€ 554.707,72	€ 554.707,72		€ 628.489,58	€ 3.335.391,98	€ 3.963.881,56		€ 585.085,27	€ 6.670.783,16	€ 7.255.871,43				
MESSINA			€ 1.840.104,20	€ 1.840.104,20		€ 2.968.335,50	€ 8.562.113,11	€ 11.490.448,61		€ 2.615.295,48	€ 17.124.226,22	€ 18.739.521,70				
PALERMO	€ 8.861.384,90	€ 9.506.588,93	€ 4.947.728,44	€ 14.454.817,37	€ 10.797.381,64	€ 7.254.048,51	€ 14.578.061,54	€ 32.609.491,49	€ 10.809.178,45	€ 7.171.211,33	€ 29.156.122,68	€ 47.136.512,46				
RAGUSA	€ 1.091.288,81	€ 1.262.889,41	€ 1.407.721,13	€ 2.670.590,54	€ 1.313.303,44	€ 1.944.856,76	€ 4.573.970,80	€ 7.892.131,00	€ 1.647.352,25	€ 1.874.185,91	€ 9.147.941,60	€ 12.669.459,76				
SIRACUSA	€ 3.171.621,38	€ 3.369.305,54	€ 2.185.284,16	€ 5.554.590,70	€ 3.096.854,63	€ 3.232.905,23	€ 5.888.490,64	€ 12.218.250,52	€ 4.169.715,85	€ 3.466.592,96	€ 11.776.981,28	€ 19.413.290,09				
TRAPANI	€ 3.320.700,74	€ 3.481.390,73	€ 1.311.033,61	€ 4.792.424,34		€ 1.663.945,46	€ 5.555.330,45	€ 7.219.275,91	€ 4.735.643,12	€ 1.952.963,80	€ 11.110.660,90	€ 17.799.267,82				
Totale	€ 29.851.144,14	€ 30.530.857,55	€ 21.832.738,01	€ 52.363.595,56	€ 29.478.330,57	€ 31.918.970,85	€ 65.819.315,56	€ 127.216.616,98	€ 35.560.479,62	€ 32.480.993,27	€ 131.638.631,12	€ 199.680.103,96				

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

Procedendo ad un esame del fenomeno in termini di competenza, il grafico seguente illustra – con linea continua - l'andamento degli impegni correnti degli enti di area vasta della Regione siciliana dell'ultimo quinquennio, ove si rileva il significativo incremento dello sforzo finanziario a partire dal 2014.

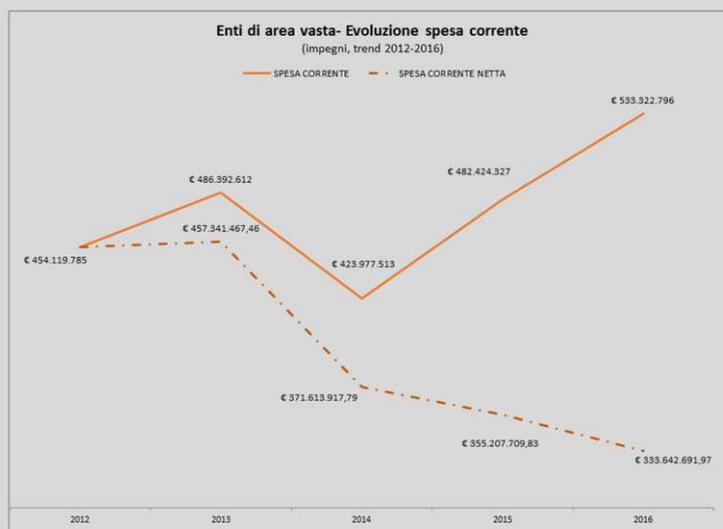
In questo caso, il divario con la spesa corrente netta³³, depurata cioè dagli oneri restitutori a titolo di contributo a sostegno della finanza pubblica e dai trasferimenti negativi, appare ancora più evidente rispetto a quanto già osservato (grafico 7) nella gestione di cassa.

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 (par. 3.5).

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.

³³ Ai sensi del comma 419 della L. 190/2014 il contributo deve essere riversato direttamente dagli enti, o, in carenza recuperato a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile, riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle medesime province e città metropolitane. In caso di incapienza a valere sui versamenti dell'imposta di cui al primo periodo, il recupero è effettuato a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione, con modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno.

Grafico 8 – 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

L'onere complessivo a carico dei bilanci 2017 degli enti siciliani di area vasta è pari - in termini di competenza - a circa 265 milioni di euro: 230 milioni circa a titolo di contributo alla finanza pubblica, cui si sommano ulteriori 35 milioni circa per trasferimenti 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 schema di DPCM.

Nonostante il preannunciato intervento regionale, pur considerando un eventuale rinnovo della possibilità di utilizzo degli avanzi ancora disponibili nei bilanci di previsione – allo stato, non formalizzato in testo di legge – le entrate stimate appaiono in molti casi incapienti ai fini della copertura del contributo alla finanza pubblica già consolidato al 31/12/2016.

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 Regione³⁴.

Conseguentemente, 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.

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 9), 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'ente³⁵).

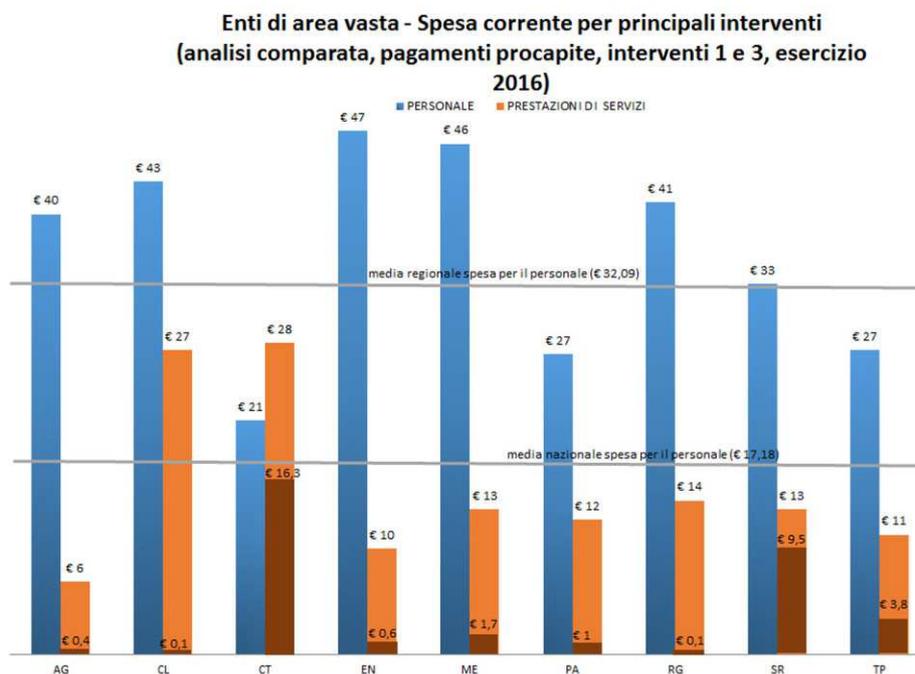
Al fine di consentire una comparazione tra realtà non omogenee, i dati sono esposti in valore *pro capite*. Il raffronto con il valore medio nazionale assume carattere tendenzialmente indicativo, in considerazione della diversità di funzioni che, pur nell'attuale fase transitoria, vengono svolte.

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.).

³⁴ 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.

³⁵ Codici SIOPE 1302, 1303, 1306

Grafico 9 – Enti di area vasta Sicilia – Spese correnti per principali interventi



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope

Ai fini di una migliore comprensione 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.), 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 9,52, p.c., di cui € 3 per contratti di servizio; a Caltanissetta, euro 13, di cui 1,7 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.). 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 nei liberi Consorzi di Siracusa (9,5 euro p.c.), con un'incidenza del 73 per cento circa rispetto all'importo complessivamente sostenuto per prestazione di servizi (pari a 13,00 euro p.c.), seguita da Trapani (con 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*)³⁶.

Si collocano al di sopra della media regionale di spesa del personale (euro 32,09 *pro capite*) le amministrazioni di Enna (47,08 p.c.), Messina (45,93 p.c.), Caltanissetta (42,51 p.c.), Ragusa (40,71 p.c.), Agrigento (39,61 p.c.) e, sia pur per poco, Siracusa (33,34 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.

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 adempimenti³⁷ 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.

³⁶ 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*.

³⁷ 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".

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 nazionale³⁸, 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”*, 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 finanziarie³⁹, finisce per conferire alle predette stabilizzazioni priorità strategica rispetto al processo di determinazione delle unità di personale

³⁸ 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 riportandone 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.

³⁹ 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.

eccedentarie e della relativa ricollocazione, già procrastinato negli anni, invertendo, nella sostanza, le priorità assunzionali dei comuni siciliani rispetto al resto del Paese⁴⁰.

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.

La tabella seguente (tabella 11), 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 ad esso 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%).

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".

⁴⁰ 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.

Le unità di personale di comparto non dirigenziale diminuisce da 5.347 a 4.300 (-20%), con punte particolarmente elevate nella Città metropolitana di Palermo, in cui le unità di ruolo passano da 1.197 a 842 (-29,7%).

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

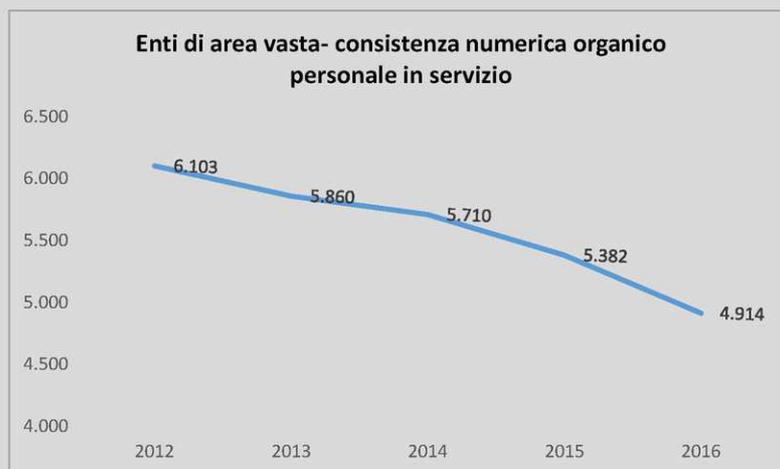
Tabella 11 – Enti di area vasta Sicilia – Consistenza di personale per esercizio di riferimento

Tipologia Contrattuale	2012	2013	2014	2015	2016	Var % 2016/2012
Dirigenti a tempo indeterminato	73	67	61	50	36	-51%
Dirigenti a tempo determinato	27	6	4	4	2	-93%
Personale di comparto non dirigenziale a tempo indeterminato	5.347	5.244	5.105	4.748	4.300	-20%
Personale di comparto non dirigenziale a tempo determinato	656	543	540	580	576	-12%
Totale	6.103	5.860	5.710	5.382	4.914	-19%

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

Nel grafico seguente (grafico 10), l'inclinazione della retta fornisce evidenza della progressiva riduzione delle unità in servizio, che subisce un'accelerazione nel triennio 2014/2016.

Grafico 10 – Enti di area vasta Sicilia – Consistenza di personale per esercizio di riferimento



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

Sulla base dei dati forniti dal competente Assessorato regionale, il personale precario in servizio ammonta complessivamente a 557 unità, prevalentemente concentrate nei liberi Consorzi di Trapani (187), di Agrigento (131) e di Enna (104).

La tabella seguente (tabella n. 12) ne illustra in dettaglio la dislocazione territoriale in base alle diverse normative di riferimento.

Tabella 12 – 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
ACRIGENTO	26	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

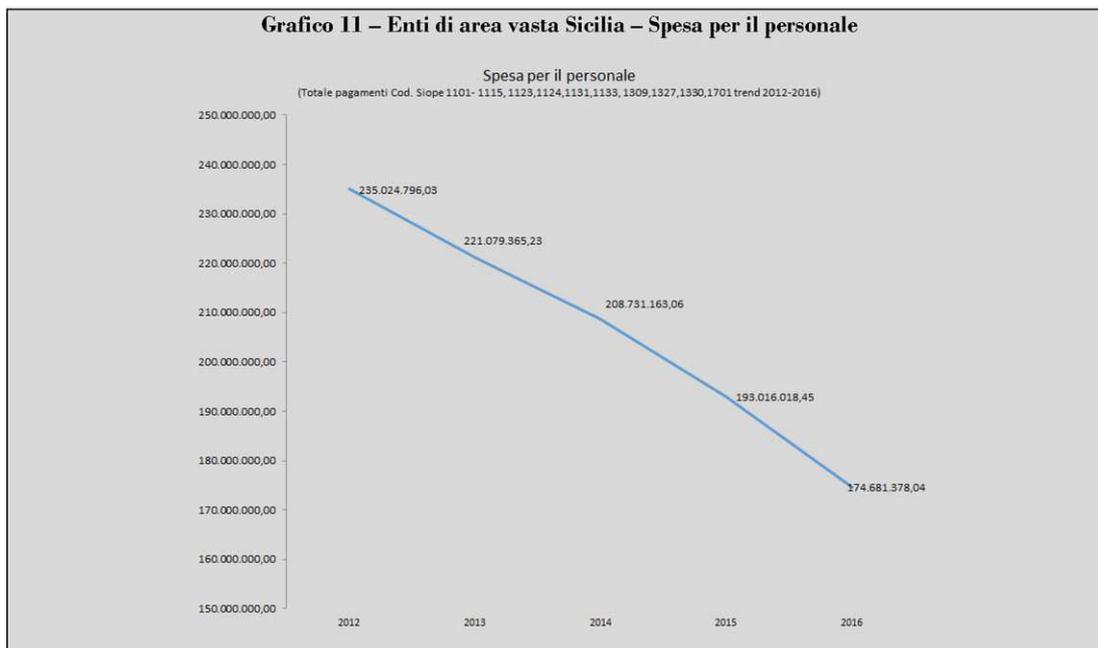
A seguito del concreto avvio del processo di stabilizzazione del personale precario dei comuni siciliani, l'art. 3, comma 9, della l.r. n. 27/2016 autorizza gli enti utilizzatori, comprese le Città metropolitane e i liberi Consorzi, a prorogare sino al 31 dicembre 2018 i relativi contratti di lavoro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

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 a cause volontarie, ed in particolare ai pensionamenti del personale dipendente.

Come emerge dal grafico seguente (grafico n.11), a fronte di una riduzione complessiva della consistenza organica del 19 per cento, la correlata spesa (competenza e residui) passa da 235 a 174,6 milioni di euro, segnando una flessione più che proporzionale, pari al 25,68 per cento.



Fonte: Corte dei conti, banca dati Siope

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.

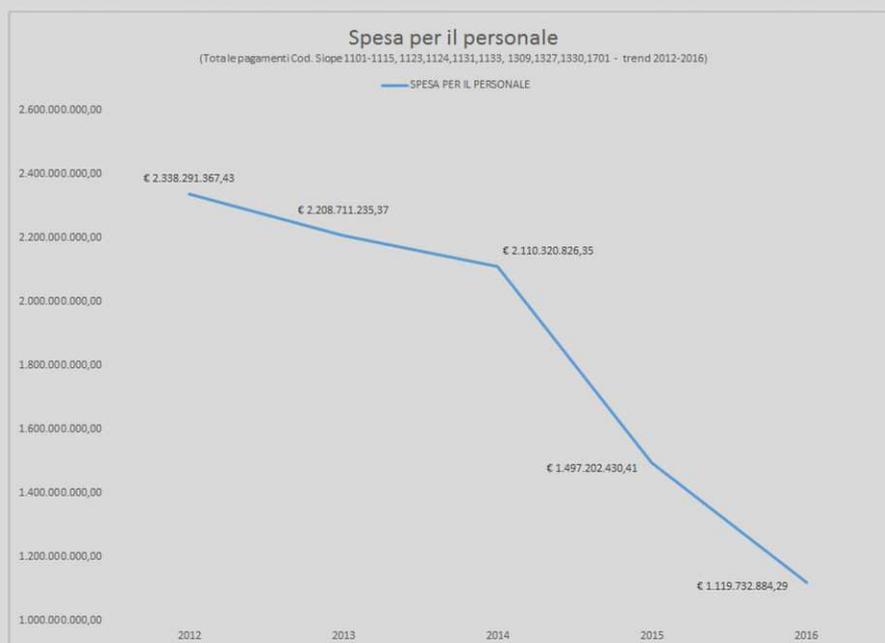
A livello nazionale, alla data del 3 febbraio 2017, la mobilità del personale ex provinciale verso altre amministrazioni ha interessato ben **16.007 unità** (fonte: Ministero della funzione pubblica, sito istituzionale).

Gli effetti, anche in comparazione col grafico 10, risultano evidenti nel grafico seguente (grafico n. 12), 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 12 – Enti di area vasta Italia – Spesa per il personale



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope

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 costituzionale⁴¹, 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. 205/2016⁴², 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.

⁴¹ Corte cost, sentenze n. 202 e n. 205 del 2016.

⁴² "La riduzione della spesa corrente disposta dal comma 418 si inserisce, come già sottolineato, nel complesso disegno di riforma delle province e delle città metropolitane, avviato con la citata legge n. 56 del 2014, «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione» (comma 51). Al contempo essa è diretta a perseguire il più generale obiettivo di

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.

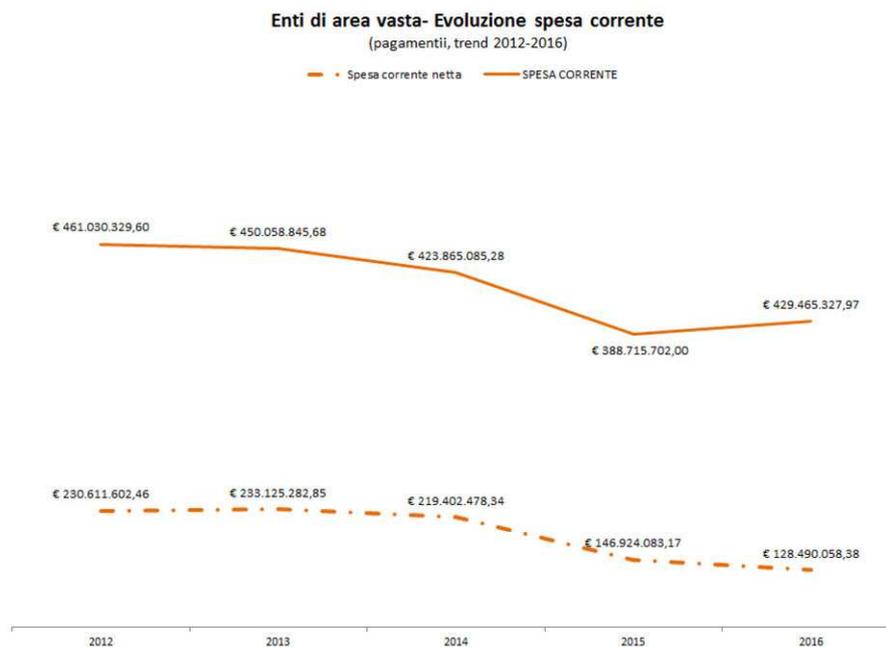
miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica, come risulta confermato dall'ultimo periodo del comma 418, ove è previsto che l'ammontare della riduzione per ciascun ente è determinato «tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard». La medesima sentenza afferma, inoltre, 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. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato (sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015). I commi 418, 419 e 451, dunque, non violano l'art. 119, primo, secondo e terzo comma, Cost. nei termini lamentati dalla ricorrente, perché le disposizioni in essi contenute vanno intese nel senso che 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 e che tale misura si inserisce sistematicamente nel contesto del processo di riordino di tali funzioni e del passaggio delle relative risorse agli enti subentranti”.

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 10), la spesa corrente reale, ossia 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 128,4 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 13 – Enti di area vasta Sicilia – Evoluzione spesa corrente



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope

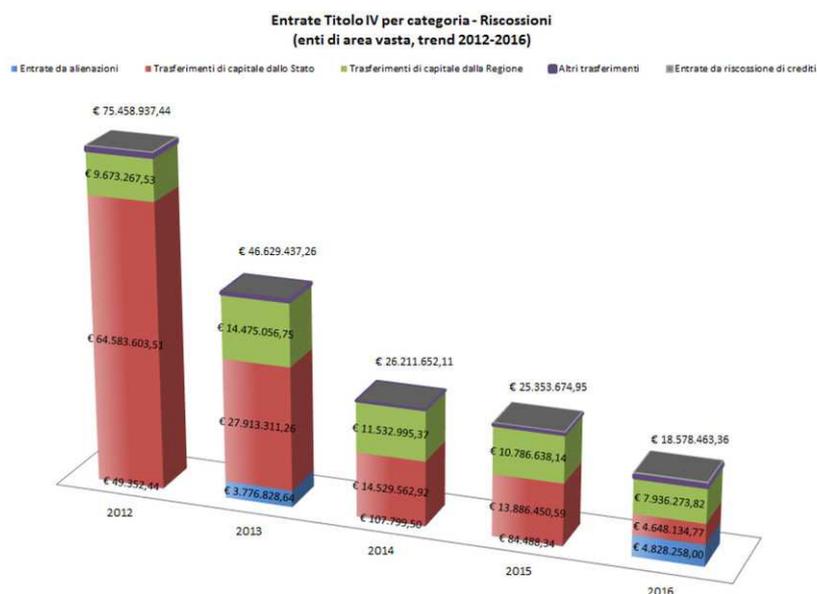
3.6 Cenni su entrate e spese in conto capitale

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 di 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. 14) ne illustra l'andamento, rispettivamente, con colore rosso e verde.

Grafico 14 – Enti di area vasta Sicilia – Entrate Titolo IV Riscossioni



Fonte: Banca d'Italia, banca dati Siope

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 2016⁴³. Anche nel 2013, si registra un picco di 3,7 milioni di euro.

⁴³ 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).

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

A questo riguardo, gli esiti istruttori hanno evidenziato che gran parte delle assegnazioni regionali di parte capitale risulterebbero 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 Sezione⁴⁴, 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. Le risultanze appena illustrate saranno comunque oggetto di accurato riscontro in sede di controllo finanziario, nel doveroso contraddittorio con le amministrazioni interessate.

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 finale⁴⁵.

In termini di cassa, i pagamenti complessivi, nel periodo 2012/2016, passano da 140,2 a 30,5 milioni di euro (grafico n. 15), con una flessione del 78 per cento.

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).

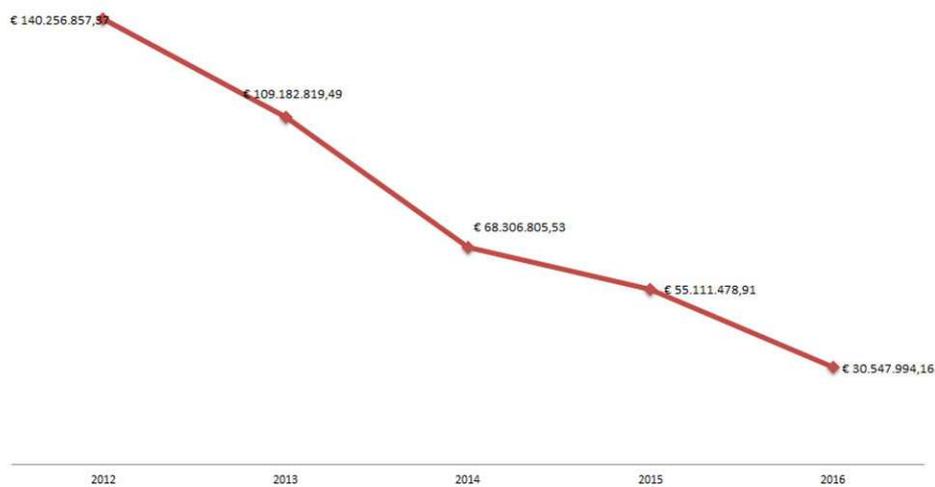
Con riferimento alla manutenzione stradale, l'Assessorato riferisce che è, allo stato, “*di fatto azzerata con la chiusura di diverse tratte*”.

L'auspicabile ripresa degli investimenti, peraltro in stretta coerenza con gli impegni assunti nell'Intesa del 26 giugno 2016⁴⁶, oltre a dare risposta ad esigenze primarie della collettività amministrata, risulterebbe particolarmente importante ai fini della ripresa dei sistemi economici locali, scarsamente industrializzati.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Fonte: Corte dei conti, banca dati Sirtel, esercizio 2015.

⁴⁶ Con l'Intesa istituzionale del 26 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.

Grafico 15 – Enti di area vasta Sicilia – Spesa per investimenti**Enti di area vasta Sicilia - Spesa in C/Capitale**
(pagamenti, trend 2012-2016)

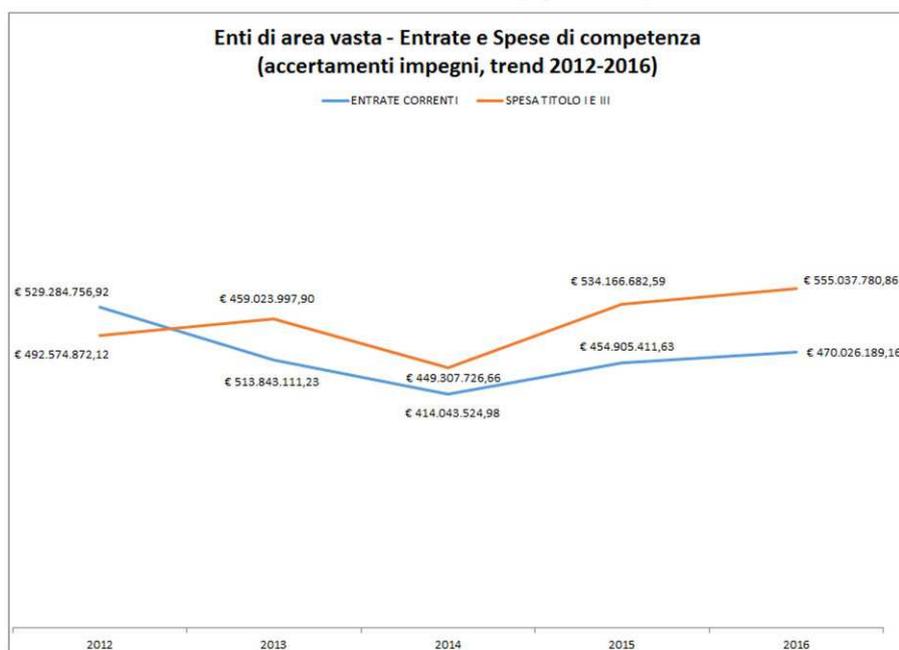
Fonte: Corte dei conti, banca dati Siope

4 EQUILIBRI DI BILANCIO E PATTO DI STABILITA' INTERNO

4.1 Il quadro conoscitivo tratteggiato nei paragrafi precedenti consente alla Corte 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 16) illustra l'andamento.

Grafico 16 – 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 dell'introduzione 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.

Il disavanzo corrente complessivo, di cui la tabella seguente (tabella 13) illustra il *trend* nel biennio 2015 -2016, è stato coperto principalmente mediante un ampio utilizzo di avanzo di amministrazione (nella misura, rispettivamente, del 91% e dell'89%)⁴⁷.

Tabella 13 – 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 squilibrio di parte corrente da coprire	Entrate di parte capitale destinate a spese correnti	Utilizzo avanzo di amministrazione	Squilibrio di parte corrente da coprire
RENDICONTO 2015	€ 74.608.325,15	€ 1.413.000,00	€ 76.021.325,15	€ 3.282.899,08	€ 69.259.248,70	€ 3.479.177,37
Percentuale copertura saldi negativi 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 saldi negativi di parte corrente				0,2%	89%	11%

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

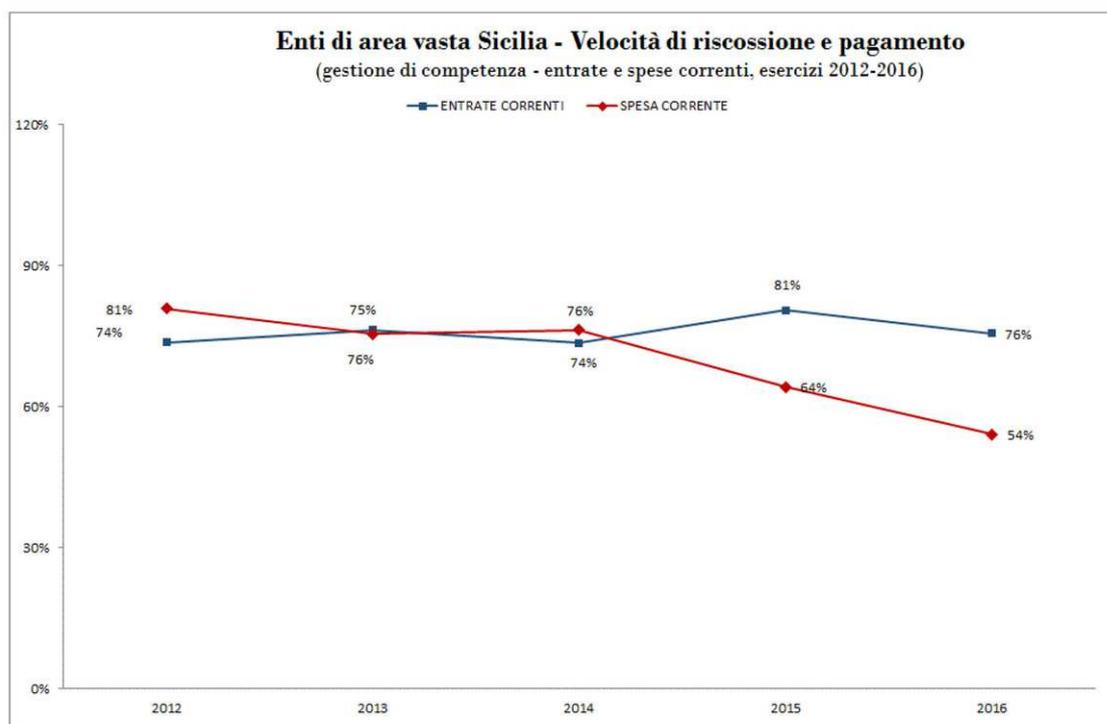
4.2 Analizzando il rapporto tra la velocità di riscossione (ossia il rapporto tra accertamenti e riscossioni di competenza) e quella di pagamento (relativa al rapporto tra impegni e pagamenti di competenza), si osserva un tendenziale equilibrio almeno fino al 2014.

Lo scenario muta sensibilmente nel successivo biennio, 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.

⁴⁷ Fanno eccezione la Città metropolitana di Messina ed il libero Consorzio di Siracusa, per i quali permane uno squilibrio di parte corrente pari ad € -255.872,59 e -6.020.571,89. Per il libero consorzio di Trapani, la copertura si prospetta parziale, permanendo uno squilibrio complessivo di parte corrente pari ad -€ 2.880.123,75.

Grafico 17 – Enti di area vasta Sicilia – Velocità di riscossione e pagamento entrate e spese correnti 2012-2016

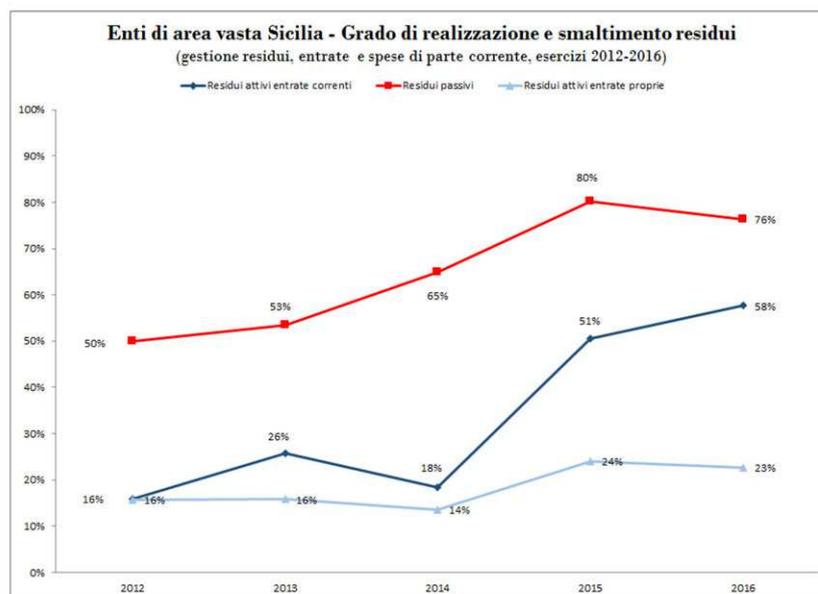
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dai singoli Enti

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 (retta rossa) e quello di smaltimento dei residui passivi correnti (retta blu), che misurano, rispettivamente, le riscossioni e i pagamenti in conto residui rapportati allo *stock* di riferimento.

Come si evince chiaramente dal grafico seguente (grafico 18), appare evidente come la velocità di pagamento a 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.

Grafico 18 – 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

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.

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 19).

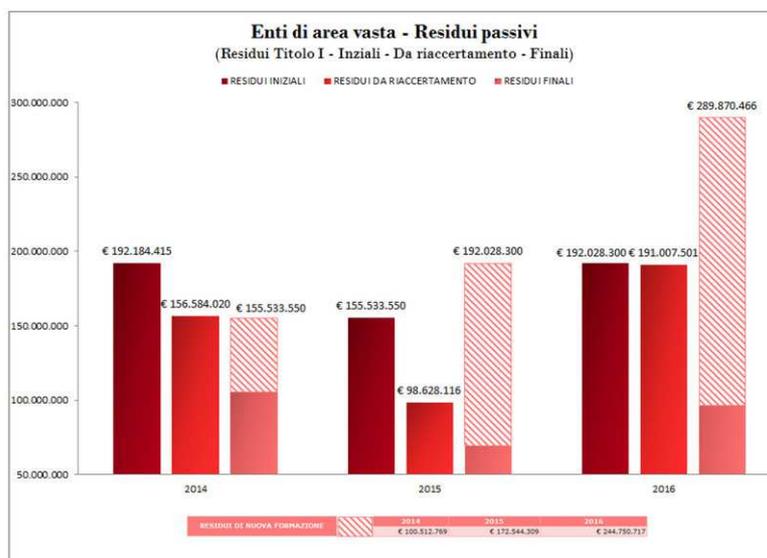
La consistenza dei residui passivi correnti, che in regime armonizzato corrispondono, per lo più, ad obbligazioni scadute ed insolte, aumenta sensibilmente (quasi 100 milioni di euro) nell'ultimo biennio, passando da 192 milioni di euro (31/12/2015) a 289,8 milioni di euro (31/12/2016) ⁴⁸.

Merita particolare attenzione l'andamento dei residui di nuova formazione, evidenziati con retta tratteggiata, che, tra il 2015 e il 2016, passano da euro 172,5 mln ad euro 244,7 mln, 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.

⁴⁸ 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 pregressi si attesta intorno all'80% nel 2015 e al 76% nel 2016.

A seguito del riferito blocco dei pagamenti, alcuni enti⁴⁹ hanno segnalato l'insorgenza di nuovo contenzioso e di azioni esecutive da parte di creditori, anche per importi significativi.

Grafico n. 19 – Enti di area vasta Sicilia – Consistenza residui passivi correnti 2014-2016



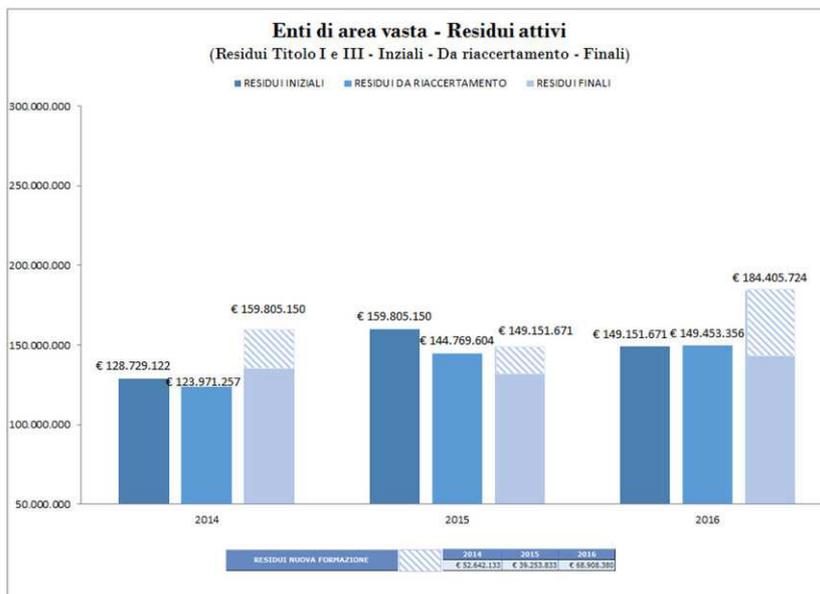
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su Banca dati Sirtel e su dati forniti dai singoli Enti

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 – da riscontrare in contraddittorio con i singoli enti – sulla correttezza dei criteri di contabilizzazione adottati.

Grafico n. 20 – Enti di area vasta Sicilia – Consistenza residui attivi Tit. I e III – es. 2014-2016

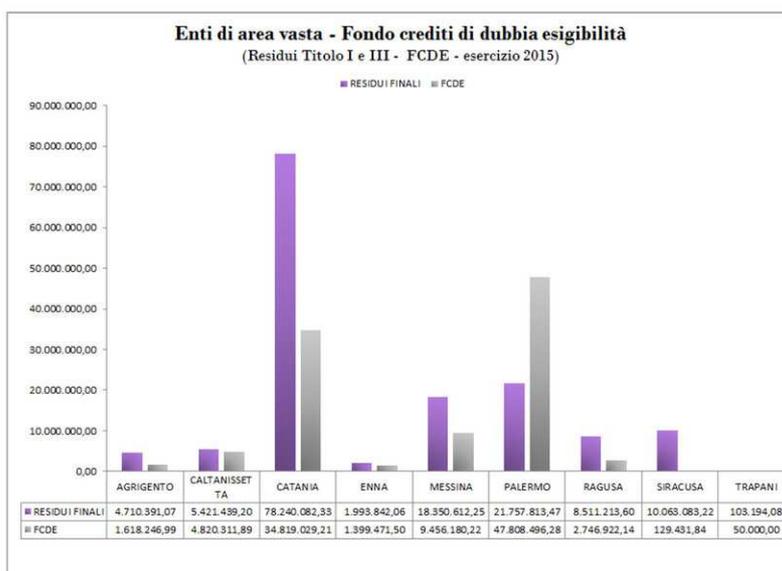
⁴⁹ Nel biennio 2015-2016 gli enti hanno segnalato l'insorgenza di nuovi contenziosi, rispettivamente, per 30 milioni di euro (di cui 28 relativamente al libro Consorzio di Enna) e 101 milioni di euro, dei quali 98 relativi al libero Consorzio di Siracusa addebitabili alle azioni esecutive dei fornitori 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.



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, 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).

Grafico n. 21 – Enti di area vasta Sicilia – consistenza FCDE 2015



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su 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, che dovranno essere ulteriormente approfonditi in contraddittorio con le amministrazioni interessate⁵⁰.

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.

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 libero.

Alcuni enti⁵¹, tuttavia, 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 esercizio⁵², contrariamente a quanto previsto dal principio contabile applicato n. 10.6.

In termini più generali, al di là dei casi più gravi di quasi esaurimento della liquidità disponibile⁵³, 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 ottimistiche.

⁵⁰ 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'importo dello *stock* finale dei residui. La consistenza di tale fondo risulta notevolmente bassa, invece, nei liberi Consorzi di Ragusa (32,3%) e Agrigento (34,5%) e Siracusa (addirittura, 1,3%), nonché nelle Città metropolitane di Catania (44%) e Messina (51,5%).

⁵¹ È il caso del libero Consorzio di Siracusa nel 2016 e della Città metropolitana di Catania nei due esercizi 2015 e 2016.

⁵² 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/SEZAUT/2015/INPR, recante linee d'indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate.

⁵³ 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 14 - Enti di area vasta Sicilia – Equilibri di cassa – esercizio 2015

EQUILIBRI DI CASSA	AGRIGENTO	CALTANISSETTA	CATANIA (ente in sperimentazione)	ENNA	MESSINA	PALERMO	RAGUSA	SIRACUSA	TRAPANI	TOTALE COMPLESSIVO
Fondo di cassa al 31 gennaio	€ 780.956,31	€ 280.889,42	€ 47.084.126,69	€ 5.331.297,68	€ 34.553.557,52	€ 16.402.482,73	€ 2.845.190,30	€ 7.027.574,20	€ 151.447,75	€ 114.596.522,60
Racconti	€ 67.849.911,69	€ 52.770.699,64	€ 126.077.969,16	€ 28.336.528,18	€ 68.861.181,54	€ 228.515.565,59	€ 50.503.447,33	€ 110.556.235,69	€ 69.517.162,84	€ 802.588.701,66
riscossioni in c/compensazione	€ 7.187.625,78	€ 4.722.629,19	€ 34.506.532,85	€ 16.896.830,65	€ 4.151.734,50	€ 139.430.668,50	€ 10.859.087,51	€ 24.126.080,52	€ 31.046.577,90	€ 273.119.787,60
riscossioni in c/residui	€ 60.282.285,91	€ 48.048.070,45	€ 91.571.436,31	€ 11.439.697,53	€ 64.669.447,04	€ 89.084.877,09	€ 39.844.359,82	€ 86.358.155,17	€ 38.470.584,94	€ 529.468.914,06
Pagamenti	€ 68.049.417,76	€ 52.801.082,74	€ 117.870.282,05	€ 23.988.683,13	€ 72.411.228,66	€ 109.446.613,24	€ 46.587.576,77	€ 114.530.060,09	€ 55.397.378,52	€ 661.082.322,96
pagamenti in c/compensazione	€ 6.188.350,96	€ 11.100.186,01	€ 29.655.662,08	€ 19.842.271,02	€ 15.566.219,52	€ 23.675.520,69	€ 9.423.592,57	€ 25.100.245,04	€ 4.353.259,61	€ 144.903.308,81
pagamenti in c/residui	€ 61.863.066,80	€ 41.700.896,73	€ 88.214.619,97	€ 4.146.412,11	€ 56.845.009,14	€ 85.771.092,55	€ 37.163.984,20	€ 89.429.815,04	€ 51.044.118,91	€ 516.179.014,15
Fondo di cassa al 31 dicembre	€ 141.450,24	€ 250.506,32	€ 55.691.813,80	€ 9.680.142,73	€ 30.892.426,81	€ 135.671.435,08	€ 6.361.060,86	€ 3.053.749,80	€ 14.271.232,07	€ 256.013.817,71
Pagamenti per azioni esercitate non regolarizzate al 31/12	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 89.083,59	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 89.083,59
Fondo di cassa al 31 dicembre	€ 141.450,24	€ 250.506,32	€ 55.691.813,80	€ 9.680.142,73	€ 30.892.426,81	€ 135.671.435,08	€ 6.361.060,86	€ 3.053.749,80	€ 14.271.232,07	€ 256.013.817,71

GESTIONE DI CASSA	AGRIGENTO	CALTANISSETTA	CATANIA (ente in sperimentazione)	ENNA	MESSINA	PALERMO	RAGUSA	SIRACUSA	TRAPANI	TOTALE COMPLESSIVO
Fondo di cassa al 31/12/2015	€ 141.450,24	€ 250.506,32	€ 55.691.813,80	€ 9.680.142,73	€ 30.892.426,81	€ 135.671.435,08	€ 6.361.060,86	€ 3.053.749,80	€ 14.271.232,07	€ 256.013.817,71
di cui fondi liberi	€ 141.450,24	€ 250.506,32	€ 55.691.813,80	€ 9.680.142,73	€ 30.892.426,81	€ 135.671.435,08	€ 6.361.060,86	€ 3.053.749,80	€ 14.271.232,07	€ 256.013.817,71
di cui fondi vincolati	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Fondo cassa da riacquistare al 31/12/2015 (importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti ex art. 193, comma 2, del TUEL)	€ 1.277.860,71	€ 2.045.598,75	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 3.323.459,46
DETERMINAZIONE GIACENZA VINCOLATA ALL'1/01	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	

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

Tabella 15- Enti di area vasta Sicilia – Equilibri di cassa – esercizio 2016

EQUILIBRI DI CASSA	AGRIGENTO	CALTANISSETTA	CATANIA (ente in sperimentazione)	ENNA	MESSINA	PALERMO	RAGUSA	SIRACUSA	TRAPANI	TOTALE COMPLESSIVO
Fondo di cassa al 31 gennaio	€ 141.450,24	€ 250.506,32	€ 55.691.813,80	€ 9.680.142,73	€ 30.892.395,20	€ 135.671.435,08	€ 6.361.060,86	€ 3.053.749,80	€ 14.271.232,07	€ 256.013.786,10
Racconti	€ 109.313.757,30	€ 92.089.496,67	€ 86.584.105,51	€ 25.709.040,82	€ 77.934.552,74	€ 109.642.109,98	€ 50.827.642,56	€ 88.078.059,29	€ 37.991.318,34	€ 678.170.083,21
riscossioni in c/compensazione	€ 71.003.240,60	€ 59.404.859,28	€ 17.857.904,99	€ 18.335.044,14	€ 212.796,85	€ 203.110.668,57	€ 12.119.258,02	€ 8.050.089,89	€ 5.732.200,29	€ 208.816.077,81
riscossioni in c/residui	€ 38.310.516,70	€ 41.684.637,42	€ 68.726.200,52	€ 8.373.996,68	€ 72.721.755,89	€ 89.531.441,41	€ 38.708.414,54	€ 80.027.969,40	€ 32.259.118,05	€ 471.344.009,30
Pagamenti	€ 48.738.772,22	€ 55.380.810,38	€ 127.704.866,69	€ 20.154.416,02	€ 86.359.545,19	€ 116.978.704,92	€ 41.828.199,67	€ 84.087.241,34	€ 42.226.041,69	€ 623.353.608,13
pagamenti in c/compensazione	€ 10.805.923,53	€ 16.722.498,62	€ 35.457.579,69	€ 14.468.539,29	€ 15.736.616,07	€ 40.946.395,53	€ 14.506.857,64	€ 6.313.419,08	€ 1.006.452,87	€ 172.006.083,00
pagamenti in c/residui	€ 38.127.848,69	€ 38.658.321,76	€ 92.247.287,00	€ 5.685.876,73	€ 70.622.929,12	€ 76.032.309,40	€ 27.261.342,03	€ 77.573.821,48	€ 41.219.588,82	€ 451.347.525,13
Fondo di cassa al 31 dicembre	€ 60.721.435,32	€ 36.959.182,61	€ 14.571.072,62	€ 15.234.747,53	€ 22.567.402,75	€ 128.334.840,14	€ 15.360.503,75	€ 7.044.567,75	€ 10.036.508,72	€ 310.830.261,19
Pagamenti per azioni esercitate non regolarizzate al 31/12	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	€ 60.721.435,32	€ 36.959.182,61	€ 14.571.072,62	€ 15.234.747,53	€ 22.567.402,75	€ 128.334.840,14	€ 15.360.503,75	€ 7.044.567,75	€ 10.036.508,72	€ 310.830.261,19

GESTIONE DI CASSA	AGRIGENTO	CALTANISSETTA	CATANIA (ente in sperimentazione)	ENNA	MESSINA	PALERMO	RAGUSA	SIRACUSA	TRAPANI	TOTALE COMPLESSIVO
Fondo di cassa al 31/12/2016	€ 60.721.435,32	€ 36.959.182,61	€ 14.571.072,62	€ 15.234.747,53	€ 22.567.402,75	€ 128.334.840,14	€ 15.360.503,75	€ 7.044.567,75	€ 10.036.508,72	€ 310.830.261,19
di cui fondi liberi	€ 59.605.850,82	€ 34.523.060,23	€ 14.571.072,62	€ 14.133.355,38	€ 10.278.158,85	€ 128.228.509,27	€ 13.050.896,09	n.d.	€ 9.367.860,00	€ 284.158.823,36
di cui fondi vincolati	€ 1.115.584,50	€ 2.036.122,38	€ 0,00	€ 1.101.392,15	€ 12.289.243,90	€ 106.330,87	€ 2.309.607,66	n.d.	€ 668.648,72	€ 19.671.437,83
Fondo cassa da riacquistare al 31/12/2016 (importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti ex art. 193, comma 2, del TUEL)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	n.d.	€ 0,00	€ 0,00
DETERMINAZIONE GIACENZA VINCOLATA ALL'1/01	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	

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 16), relativa alla composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 e di quello presunto al 31/12/2016 (dati di preconsuntivo).

Ai due liberi Consorzi - Siracusa e Ragusa – che già al 31/12/2015 versavano in una situazione di disavanzo⁵⁴, si è aggiunto, nell'esercizio successivo, il libero Consorzio di Trapani, che risulta aver esaurito l'avanzo disponibile.

Nonostante la provvisorietà e l'incompletezza dei dati 2016 acquisiti dai singoli enti in sede istruttoria⁵⁵, 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.

Tabella 16 - 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	€ 58.294.607,14	€ 87.419.041,10	€ 78.287.332,34	€ 14.599.325,72	€ 21.481.183,08	€ 138.317.076,85	€ 11.690.210,92	€ 832.541,39	€ 14.273.502,62
Parte accantonata	€ 18.650.590,21	€ 11.185.641,14	€ 35.819.029,21	€ 3.546.357,12	€ 9.706.180,22	€ 34.308.496,28	€ 4.796.922,14	€ 129.431,84	€ 324.318,50
Parte vincolata	€ 428.510,43	€ 2.542.506,14	€ 1.139.726,01	€ 6.219.536,79	€ 7.744.669,61	€ 7.162.436,90	€ 9.623.076,93	€ 723.109,55	€ 421.892,86
Parte destinata agli investimenti	€ 3.543.533,44	€ 1.471.598,35	€ 0,00	€ 2.935.308,85	€ 606.531,65	€ 48.596.258,23	€ 667.418,01	€ 0,00	€ 7.476.853,86
Parte disponibile	€ 35.671.945,06	€ 22.219.295,47	€ 41.328.777,12	€ 1.898.122,96	€ 3.423.896,60	€ 28.249.833,42	-€ 3.297.206,16	€ 0,00	€ 6.050.437,40
di cui ripianato in 30 anni							€ 3.687.283,06		
Totale disavanzo 2015							€ 290.076,90		
ENTI DI AREA VASTA (*)	AGRIGENTO	CALTANISSETTA	CATANIA	ENNA	MESSINA	PALERMO	RAGUSA	SIRACUSA	TRAPANI
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE PRESUNTO AL 31/12/2016	€ 49.672.225,13	€ 30.809.625,24	€ 49.192.748,64	€ 14.097.378,89	€ 28.356.606,05	€ 109.400.356,00	€ 15.272.838,62	-€ 5.126.241,34	€ 5.602.534,85
Parte accantonata	€ 11.321.782,38	€ 11.936.297,30		€ 3.546.357,12		€ 32.515.765,83			€ 324.318,50
Parte vincolata	€ 282.612,52	€ 4.014.104,49	dati non comunicati	€ 6.219.536,79	dati non comunicati	€ 7.162.436,90	dati non comunicati	dati non comunicati	€ 421.892,86
Parte destinata agli investimenti	€ 3.543.533,44	€ 0,00		€ 1.424.239,29		€ 43.611.258,25			€ 4.856.323,49
Parte disponibile	€ 34.524.276,79	€ 14.859.223,45	non determinabile	€ 2.907.445,69	non determinabile	€ 6.110.895,02	non determinabile	non determinabile	€ 0,00

(*) Dati comunicati dagli enti in sede istruttoria

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

L'estrema situazione di gravità in cui versa la finanza pubblica provinciale trova conferma, al di là dei ritardi nell'approvazione dei documenti contabili, 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.

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).

⁵⁴Il 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.

⁵⁵ Per quattro di essi manca la specificazione dell'ammontare delle quote accantonate, vincolate e destinate e, conseguentemente, dell'eventuale quota disponibile.

In altre realtà territoriali, come riferisce a riguardo l'Assessorato regionale, 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.

4.8 In linea con la tendenza registratasi a livello nazionale⁵⁶, 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 attenuato⁵⁷, 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 ampio (66,4 milioni di euro).

Tabella 17 - 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
AGRIGENTO	-€ 2.897,00	-€ 2.740,00	-€ 157,00
CALTANISSETTA	-€ 7.836,00	€ 51,47	-€ 7.887,47
CATANIA	-€ 25.692,00	€ 2.818,90	-€ 28.510,90
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 18) evidenzia in rosso gli scostamenti negativi.

Tabella 18 - Enti area vasta Sicilia – Monitoraggio saldo di finanza pubblica dicembre 2016

⁵⁶ Cfr. Sezione delle autonomie, refero sulla gestione finanziaria degli enti locali per l'esercizio 2015, approvato con deliberazione n. 4/2017/FRG del 15 febbraio 2017.

⁵⁷ 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.

Differenza tra saldo entrate e spese finali e obiettivo di saldo finale competenza 2016 (migliaia di euro)	
AGRIGENTO	-€ 8.140,00
CALTANISSETTA	-€ 6.351,00
CATANIA	-€ 40.740,00
ENNA	€ 188,00
MESSINA	-€ 8.290,00
PALERMO	-€ 25.113,00
RAGUSA	€ 5.303,00
SIRACUSA	€ 12.742,00
TRAPANI	-€ 7.860,00

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

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'anno.

APPENDICE

<p>L. 56/2014 Art.1 comma 83 - Funzioni fondamentali delle province</p>	<p>LR 15/2015 Art.27 funzioni proprie liberi consorzi</p>
<p>- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;</p> <p>- pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerenti;</p> <p>- programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;</p> <p>- raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;</p> <p>- gestione dell'edilizia scolastica;</p> <p>- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.</p> <p>- comma 86- ulteriori funzioni</p> <p>- cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;</p> <p>- cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti</p>	<p><i>funzioni art.13 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9</i></p> <p>in materia di servizi sociali e culturali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - iniziative e proposte agli organi competenti in ordine all'individuazione ed al censimento dei beni culturali ed ambientali; ricadenti nel territorio del libero Consorzio comunale nonché alla tutela, valorizzazione e fruizione sociale degli stessi beni, anche con la collaborazione degli enti e delle istituzioni scolastiche e culturali. Acquisito di edifici o di beni culturali, con le modalità di cui all' articolo 21, secondo e terzo comma, della legge regionale 1° agosto 1977, n. 89 e successive modifiche ed integrazioni - realizzazione di strutture e servizi assistenziali, anche mediante la riutilizzazione delle istituzioni socio-scolastiche permanenti; - distribuzione territoriale, costruzione, arredamento, dotazione di attrezzature, funzionamento degli istituti di istruzione media di secondo grado; promozione, negli ambiti di competenza, del diritto allo studio <p>in materia di sviluppo economico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - promozione dello sviluppo turistico e delle strutture ricettive, ivi compresa la concessione di incentivi e contributi; realizzazione di opere, impianti e servizi complementari alle attività turistiche, di interesse sovracomunale; - interventi di promozione e di sostegno delle attività artigiane, ivi compresa la concessione di incentivi e contributi, salve le competenze dei comuni; - vigilanza sulla caccia e sulla pesca nelle acque interne; <p>- autorizzazione all'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio di cui all'articolo 9 della legge regionale 22 luglio 1972, n. 43 e successive modifiche ed integrazioni;</p> <p>in materia di organizzazione del territorio e della tutela dell'ambiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - costruzione e manutenzione della rete stradale del libero Consorzio comunale, intercomunale, rurale e di bonifica e delle ex trazzere - costruzione di infrastrutture di interesse sovracomunale e provinciale; - organizzazione dei servizi di trasporto locale interurbano; - protezione del patrimonio naturale e gestione di riserve naturali; <p><i>ulteriori funzioni</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - pianificazione territoriale ed urbanistica, generale e di coordinamento, comprese le opere e gli impianti di interesse sovracomunale, le vie di comunicazione, le reti di servizi ed infrastrutture, i sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale; - approvazione degli strumenti urbanistici dei comuni, la cui adozione spetta ai comuni facenti parte del libero Consorzio comunale previo parere della Commissione regionale urbanistica e nel rispetto degli indirizzi regionali; - organizzazione e gestione in materia di tutela ambientale, entro i limiti della programmazione regionale; - pianificazione dei servizi di trasporto nel territorio del libero Consorzio comunale; autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale; - promozione, coordinamento e valorizzazione dello sviluppo economico e sociale, comprese le competenze previste dalle disposizioni dell'articolo 12 della legge regionale 23 maggio 1991, n. 33, nell'area del libero Consorzio comunale, - sostegno e sviluppo dei Consorzi universitari presenti nel territorio nonché degli enti culturali già sostenuti dalle ex province regionali. - promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito consortile; raccolta ed elaborazione dati nonché assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; - organizzazione dello sviluppo turistico, entro i limiti della programmazione regionale. - gestione delle riserve naturali gestite dalle ex province regionali

<p>L. 56/2014 Art 1 comma 44- Funzioni fondamentali città metropolitana</p>	<p>LR 15/2015 Art 28 Funzioni proprie della Città metropolitana</p>
<p>- adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio</p> <p>- pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;</p> <p>- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;</p> <p>- mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;</p> <p>- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);</p> <p>- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano</p>	<p>Funzioni attribuite dall'articolo 27 ai liberi Consorzi comunali cui si aggiungono:</p> <p>- adozione ed aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni ulteriori eventualmente delegate o assegnate dalla Regione;</p> <p>- pianificazione territoriale generale ed urbanistica che, nel fissare vincoli e obiettivi all'attività dei comuni compresi nel territorio metropolitano, individua in ogni caso le aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica, convenzionata ed agevolata nonché le strutture di comunicazione, le reti di servizi e le infrastrutture e ne valuta la loro sostenibilità ambientale, ecologica ed energetica nel contesto metropolitano;</p> <p>- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali del territorio metropolitano, già di competenza comunale;</p> <p>- mobilità e viabilità nel territorio metropolitano, assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica dei singoli comuni nell'ambito metropolitano e garantendo in ogni caso l'intermodalità dei trasporti nonché l'ottimizzazione dei collegamenti delle aree portuali ed aeroportuali con le infrastrutture autostradali</p> <p>- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale nel territorio metropolitano, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città metropolitana, come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);</p> <p>- sostegno e sviluppo dei Consorzi universitari presenti nel territorio nonché degli enti culturali già sostenuti dalle ex province regionali;</p> <p>- partecipazione diretta alla programmazione, assegnazione e gestione di interventi finanziati con fondi europei, destinati alla Città metropolitana.</p>

INDICE

CONSIDERAZIONI DI SINTESI	1
1 PREMESSA	6
2 IL DISEGNO DI RIFORMA DELLE FUNZIONI DI AREA VASTA IN SICILIA – ASPETTI ORDINAMENTALI.....	9
3 ANALISI DEI DATI: ENTRATE E SPESE	15
3.1 ENTRATE TRIBUTARIE.....	16
3.2 TRASFERIMENTI ERARIALI	17
3.3 TRASFERIMENTI REGIONALI.....	19
FOCUS: TRASFERIMENTI REGIONALI	21
3.4 LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE.....	28
3.5 LA SPESA CORRENTE.....	29
FOCUS: CONTRIBUTO ALLA FINANZA PUBBLICA	33
FOCUS: CONSISTENZA E SPESA DI PERSONALE	40
3.6 CENNI SU ENTRATE E SPESE IN CONTO CAPITALE	49
4 EQUILIBRI DI BILANCIO E PATTO DI STABILITA' INTERNO	52
APPENDICE.....	63



PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



17STC0025250