



**RENDICONTO GENERALE 2018 E RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DELLA
REGIONE SICILIANA: ULTERIORI AGGRAVI DI UNA DIFFICILE EREDITÀ, MA
CON L'OBIETTIVO DELL'EQUILIBRIO CONTABILE E DELLA TRASPARENZA
FINANZIARIA**

COMMISSIONE BILANCIO ARS 24 SETTEMBRE 2019

In relazione al tenore degli interventi nel dibattito sul d.d.l. N.491-Stralcio (c.d. Collegato *quater*) - in occasione della prima seduta utile della Commissione bilancio dall'ultima nella quale si è trattato dell'argomento il **31 luglio scorso** (n.118) - occorre svolgere alcune precisazioni al fine di favorire la corretta e trasparente informazione sugli equilibri contabili del bilancio regionale e contestare ricostruzioni approssimative e poco documentate.

1. Il rendiconto 2018 segna la definitiva applicazione del d.lgs. n. 118 alla contabilità pubblica della Regione siciliana, una svolta nella costruzione delle partite di bilancio che contribuirà a rendere più trasparenti i conti della Regione, nonostante abbia dovuto farsi carico di un pesante disavanzo emerso dai documenti contabili della precedente legislatura.

La Giunta regionale con delibera n. 213 del 10 giugno ha approvato un primo rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2018, sulla base puntuale delle risultanze del giudizio di parificazione del giugno scorso e che è stato trasmesso alla Corte dei conti per la parificazione il 13 giugno.

Effettuato un primo esame la Corte dei conti, con Ordinanza n. 4/2019 depositata il 28 giugno 2019 - **superando l'orientamento espresso nelle precedenti parifiche nelle quali nulla si era rilevato a questo riguardo** - ha ritenuto necessaria una più dettagliata esplicitazione del risultato di amministrazione dell'anno 2018 (indicato in forma analoga a quello dell'anno precedente) con particolare riferimento alle sue distinte componenti:

- A) fondi vincolati,
- B) fondi liberi.

Dall'esame del documento contabile, ed alla luce di criteri di ulteriori e specificazione siccome richiesta, é emerso, anche a seguito di confronto con gli uffici della Ragioneria generale, che nelle quote vincolate extraregionali (fondi di provenienza statale o europea) del risultato di amministrazione, il rendiconto generale (in particolare l'alleato sul risultato di amministrazione) esponeva importi negativi, dovendosi rilevare che la corretta gestione dei fondi vincolati extraregionali non può produrre importi negativi in quanto possono essere impiegate solo risorse puntualmente assegnate ed in misura non superiore alle assegnazioni medesime.

Quello svolto é stato un lavoro molto complesso e senza precedenti ed ha riguardato oltre 64 mila capitoli in uscita e 14 mila in entrata, per circa 30 esercizi finanziari coinvolgendo l'intera amministrazione finanziaria regionale e partendo da un maggior disavanzo ulteriore di 2,7 md €.

L'Assessorato regionale dell'Economia, peraltro, ha svolto anche un'ulteriore verifica analitica delle registrazioni contabili effettuate su ciascun capitolo interessato



del bilancio regionale che ha tenuto conto delle imputazioni effettuate nel tempo, ed ha conseguentemente predisposto una nuova stesura del rendiconto generale, approvato dalla Giunta regionale con la delibera n. 281 dell'**8 agosto 2019**, trasmessa alla Corte dei conti il 9 agosto scorso.

Dalla complessa attività di ricognizione contabile svolta dalla Ragioneria generale sulle rubriche dei diversi dipartimenti regionali sono emerse registrazioni inappropriate, nel senso delineato (ed in prima lettura computabili in oltre 2,7 md €), ma in gran parte risalenti ai primi anni '90, poi ridottesi, con la collaborazione degli uffici che hanno definito le riconciliazioni contabili, a circa 400 milioni € (ed in gran parte riconducibili a pagamenti effettuati negli anni dall'Assessorato alla sanità, oggi salute).

Anche al fine di voler fugare distorte quanto faziose ricostruzioni - che non si può escludere siano in taluni casi motivate dall'intento di coprire le cause effettive di questo nuovo maggior disavanzo determinato da un errato riaccertamento straordinario nel 2015 - tale operazione di riconciliazione ha consentito di determinarne l'importo soltanto in prossimità della giunta dell'8 agosto.

Più specificatamente, la genesi del maggior disavanzo va rinvenuta in due operazioni per importi consistenti nel 2004 e nel 2009 che rispettivamente hanno comportato la riduzione di accertamento per crediti, poi rivelatisi inesistenti, nei confronti dello Stato del finanziamento del Fondo sanitario del 2003 per € 573,5 milioni € ed il trasferimento a fondi regionali mediante iscrizione di perenzione della somma di 294,9 milioni €.

In esito a tale complessa attività della Ragioneria, peraltro completata in breve termine, le quote vincolate del risultato di amministrazione sono risultate pari a 3.623 milioni €, mentre il disavanzo delle quote libere è pari a circa 7,3 miliardi € e quindi maggiore di circa **400 milioni €** rispetto alla quantificazione precedente (circa 6,9 miliardi €).

Con nota del **9 settembre**, appena riavviati i lavori delle commissioni dell'Assemblea, l'Assessorato ha dato **tempestiva comunicazione** alla Commissione Bilancio di quanto deliberato dalla Giunta e del relativo importo del disavanzo, rassegnando altresì durante i lavori d'aula la piena disponibilità ad ogni informativa. Importo per il quale si dovrà procedere, se confermato in sede di parifica, al ripianamento nelle forme di legge, puntando sull'incremento delle entrate e sulla riduzione della spesa

A questo riguardo va precisato che nei 20 mesi del Governo Musumeci il debito complessivo si è ridotto di più del 10%, determinando che il debito in senso stretto è sceso al di sotto dei 5 miliardi € di euro, diminuendo così l'impatto sul bilancio regionale e che, a regime, dopo 15 disdette di locazioni nel complessivo piano di razionalizzazione avviato su ben 147 immobili, il costo delle locazioni scende di 1,6 milioni di €, mentre la Regione, prima in Italia, sta provvedendo sulla base di un'intesa con il MEF alla rinegoziazione dei derivati.

2. Occorre segnalare che senza gli effetti delle richiamate operazioni pluriennali (come si è ricordato riguardanti quasi un trentennio), il risultato di



amministrazione del 2018 (e quindi di questo Governo) può dirsi in equilibrio e più che soddisfacente, anche in considerazione degli effetti del disavanzo proveniente dalla precedente legislatura e di cui si è già in corso l'oneroso ripianamento.

Si tratta di una scelta che ha così visto concorrere, pur nel rispetto dei ruoli e nel solco della cooperazione istituzionale, la Corte dei conti e la Regione siciliana in una complessa iniziativa che non solo determina la definitiva chiusura con le scelte contabili del passato, ma consente di conseguire la piena trasparenza economico-finanziaria.

Come noto, infatti, alla Corte dei conti è attribuito dell'ordinamento *“il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117 Cost.)”* (Corte cost. sent. n. 60/2013).

Va tuttavia osservato che gli effetti di questa attività che solo adesso é richiesta all'amministrazione regionale per il rendiconto 2018 si aggiungi agli effetti del riaccertamento straordinario (ripianabile in 30 anni) dei residui nel 2015 contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 7, e al principio 9.3 dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni¹.

Come noto, infatti, vige il principio di ***irripetibilità del riaccertamento straordinario dei residui***, stabilito dalla contabilità armonizzata (D.Lgs. 118/2011 e s.m.i.). L'espletamento di un corretto riaccertamento straordinario dei residui costituiva, infatti, *“uno strumento basilare per un corretto avvio della nuova contabilità”* (Corte dei conti, Sez. Controllo-Puglia, n. 44/2018/PAR).

Era quella, quindi, la sede per adeguare lo stock dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2014, per gli enti che non hanno partecipato alla sperimentazione (la Regione era stata proposta a questo fine, ma poi fu cancellata tale opzione), alla nuova configurazione del principio contabile generale della competenza finanziaria (c.d. competenza finanziaria potenziata).

Con la conseguenza che la scorretta applicazione di tale istituto determina varie conseguenze negative quali, ad esempio, un ricorso incongruo alle modalità di ripiano stabilite dal D.M. 2 aprile 2015 (*ripiano trentennale*), più favorevoli di quelle normalmente consentite oppure la scorretta determinazione del *“Fondo crediti di dubbia esigibilità”*. Un'operazione la cui straordinarietà ha comportato la necessità che la stessa fosse condotta *“alla luce, in primis, dei principi di prudenza ed effettività, anche al fine di consentire l'emersione della reale situazione finanziaria”* (Corte dei conti, Sez. Aut. n.31/SEZAUT/2016).

Ne discende che in applicazione del principio di unicità dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, necessario al passaggio al nuovo sistema contabile armonizzato, non è possibile ricorrere alla riapertura del detto riaccertamento per porre rimedio a errori rilevati in precedenti atti gestionali sicché, come precisato

¹ Giova ricordare che nel 2012 su mia proposta la Regione era stata proposta per la sperimentazione, dalla quale sarebbero giunti indubbi vantaggi sul piano applicativo, che tuttavia fu poi revocata per scelta parlamentare.



dalla giurisprudenza contabile, trattandosi di operazione “*non frazionabile e non ripetibile*” (Corte dei conti, Sez. Aut. n.4/SEZAUT/2015, Sez. controllo Sicilia n.206/2016/PRSP, Sez. controllo Umbria, n.34/2018/PRSE), come irripetibile è anche la possibilità della ripartizione del disavanzo nel periodo massimo di trent'anni previsto dal Dm 2 aprile 2015².

Ma, come già avvenuto per il pesante disavanzo accertato nel rendiconto generale del 2017, ci si trova a dover ripianare oggi quel che non solo era opportuno per le favorevoli condizioni di ripianamento, ma che andava assolutamente computato per evitare di scaricare sugli esercizi futuri oneri assai rilevanti e fortemente incidenti sulla capacità di spesa.

Giova ricordare infatti che consent. n. 1 dep. il 15 gennaio 2019, la Corte dei conti, Sezioni riunite in spec. comp. ha confermato la decisione di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana del 2018 della Corte regionale che censurava il mancato recupero delle quote di disavanzo di amministrazione da ripianare alla data del 31 dicembre 2017 (il Governo Musumeci si insedia a dicembre 2017), a fronte degli stanziamenti nel relativo bilancio di previsione.

In particolare la Corte ha avuto modo di rilevare “*elementi di perplessità, a questo riguardo, sono scaturiti dal peggioramento del risultato di amministrazione rispetto all'esercizio precedente (da -6.099,5 a -6.289,4 milioni €), sintomatico di una gestione che non è stata in grado, attraverso la realizzazione di idonee economie, di riassorbire le quote stanziata nell'esercizio*”³.

Da ciò discende, secondo l'organo di controllo, che l'importo complessivo degli effetti negativi “*generati dalla gestione corrente che hanno avuto un riflesso diretto e immediato sul risultato di amministrazione 2017, ammonta a 1.946,67 milioni €, cui devono aggiungersi gli effetti, non quantificabili, connessi al rischio del mancato realizzo delle*

² Tale orientamento è stato confermato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti che, nel dettare “*le linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province sui bilanci di previsione 2017-2019*”, ha affermato che “*le Sezioni regionali hanno operato un controllo dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, che si è conclusa in molti casi con la richiesta di reiterare in autotutela tale operazione, senza peraltro evidenziare un contrasto con il principio di unicità dell'operazione solo allorché l'interesse specifico e concreto all'autotutela sia connesso alla rilevazione, da parte della Magistratura di controllo, di irregolarità contabili così gravi da non essere altrimenti ripianabili se non attraverso una revisione del suddetto riaccertamento straordinario – ora per allora – in modo da ricondurre gli esiti dello stesso al rispetto dei principi dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio introdotti dal decreto legislativo n. 118/2011 e, altresì, dei principi di veridicità, sostenibilità e conservazione nel tempo in ossequio alle finalità del coordinamento finanziario, poste dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, mentre è evidente e va rimarcata l'inammissibilità di autonome iniziative dell'ente tese a ripetere l'operazione di riaccertamento straordinario anche al fine di evitare comportamenti opportunistici*”. (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 14/2017/INPR).

³ Più specificatamente il giudizio di parificazione con riguardo all'esercizio 2017 ha evidenziato che “*l'importo del maggiore disavanzo da mancato realizzo dei residui attivi reimputati da riaccertamento straordinario, pari a 1.179 milioni €, unitamente al disavanzo tecnico da riaccertamento ordinario 2017, pari a 158,7 milioni €, e all'importo relativo alle variazioni intervenute nelle quote accantonate del risultato di amministrazione al 31.12.2017, pari a 36,9 milioni € circa, al netto dell'effetto migliorativo della quota di rimborso delle anticipazioni di liquidità (76 milioni €) genera complessivamente un effetto negativo sul risultato di amministrazione 2017 pari a 1.298,59 milioni di euro, cui si aggiungono gli effetti della cancellazione, effettuata nel medesimo esercizio, dei “residui attivi da versare”, per l'importo di 648,08 milioni €*”.



*reimputazioni dei residui attivi da riaccertamento ordinario a copertura del disavanzo tecnico*⁴.

3. A seguito della quantificazione del disavanzo emerso dalla parifica sul rendiconto generale della Regione del 2017, l'Assessorato, giusta decreto n. 5/Gab. del 18 marzo 2019, ha ritenuto di nominare una **Commissione di studio indipendente**⁵, col compito di acclarare la configurazione, la composizione e le cause del disavanzo dell'esercizio 2017, come risultante dal Rendiconto generale della Regione Siciliana, accertato dalla Corte dei conti, SS.RR. in speciale composizione, con la sentenza 15 gennaio 2019, n. 1/2019/EL.

Dalla relazione finale della Commissione - che si allega alla presente - emerge che le cause principali dei disavanzi si possono individuare:

- *nella cancellazione e re-imputazione di residui attivi da riscuotere disposte nel 2015 per un totale di 10.795 ml. € e cancellazione nel 2017 di residui attivi da versare per 648 ml. €*
- *nei minori accertamenti di entrate (fondi regionali) rispetto alle previsioni, non adeguatamente controbilanciati da economie di spesa:*
 - *nel 2015 -4.970 ml. €, di cui -2.446 ml. € per tributi IRPEF, IRES e IVA*
 - *nel 2016 -3.174 ml. €*
 - *nel 2017 -3.974 ml. €*
- *nei riflessi combinati degli accordi con lo Stato e del concorso alla finanza pubblica, il cui effetto complessivo netto sul bilancio nel periodo 2012-2020 è negativo e stimato in -2.849 ml. €⁶.*

⁴ Si tratta dell'applicazione rigorosa del d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i. che strutturando l'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche sulla base dei principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati dall'art. 81, quarto comma Cost., ha inteso instaurare un nuovo sistema attraverso due regole: *"una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e di spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti"* (Corte cost. sent. n. 70/2012).

⁵ La Commissione era composta dal Dott. Giovanni Sapienza – ex Dirigente Generale Bilancio e Tesoro, in pensione, Revisore legale esperto in contabilità pubblica (in funzione di Presidente), dalla Prof. Avv. Maria Esmeralda Bucalo, Docente di diritto costituzionale dell'Università di Palermo, dal Dott. Riccardo Compagnino, Dottore Commercialista, esperto in controllo di conti pubblici, dal Dott. Raffaele Mazzeo, Dottore Commercialista, esperto in controllo dei conti pubblici, tutti esterni all'attuale Amministrazione regionale. In data 10 giugno la Commissione ha trasmesso la propria relazione finale.

⁶ È stato poi osservato che per il ripianamento dei disavanzi dal 2015 al 2017, la Regione ha adottato dei piani di copertura per 1.663,2 milioni € così ripartiti:

- 2015: 649,9 milioni €
- 2016: 516,5 milioni €
- 2017: 496,8 milioni €

stanziando in bilancio le relative risorse nei seguenti importi:

- 2015 687,7 milioni €
- 2016 1.448,9 milioni €
- 2017 1.956 milioni €

con una eccedenza di copertura in bilancio pari a 2.429,4 milioni € nel triennio.



La Commissione ha osservato però che gli stanziamenti di bilancio rappresentano l'intenzione di coprire i disavanzi (copertura nominale), che, nel caso, avrebbero consentito di sanare le scoperture prima del tempo programmato.

Sempre la predetta Commissione ha segnalato, nella relazione allegata, che la copertura effettiva dei disavanzi sia diversa cosa: essa è inequivocabilmente influenzata dall'intera gestione finanziaria di ciascun esercizio; infatti, per effetto di entrate non realizzate rispetto a quelle previste, di variazioni negative nella gestione dei residui attivi (minori residui per cancellazioni e riaccertamenti ordinari) non sufficientemente compensati da variazioni positive nella gestione dei residui passivi (economie da riaccertamenti), ovvero da minori spese impegnate rispetto a quelle stanziare, può verificarsi che le economie derivanti dai vari capitoli di spesa per disavanzi, siano vanificate o comunque ridimensionate dalla prevalenza della gestione negativa sia dal lato delle entrate che da quello delle spese.

Per potere verificare la copertura effettiva dei disavanzi è necessario confrontare i risultati di amministrazione alla fine di ciascun esercizio con quelli determinati alla fine dell'esercizio precedente, come peraltro stabilito dai decreti MEF del 2 aprile 2015 e del 4 agosto 2016 e come segnalato dalla Corte dei conti in occasione della parifica del rendiconto 2017.

Procedendo pertanto in tal guisa, secondo la Commissione⁷, il confronto fra il risultato di amministrazione (Totale E – Parte disponibile dell'Allegato 5/2) di ciascun anno con quelli dell'anno precedente, determina i seguenti risultati:

Confronto fra i risultati di amministrazione	Importi	Variazioni rispetto anno precedente
Risultato di amministrazione al 1/1/2015 dopo riaccert. straordinario	-6.963,1	
Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015	-6.192,5	770,6
Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016	-6.099,5	93,0
Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017	-6.286,8	-187,3
Miglioramento disavanzo al 31/12/2017 rispetto quello al 1/1/2015	676,3	676,3

La Commissione ha poi verificato se gli stanziamenti di bilancio siano riusciti a realizzare, in concreto, il suddetto miglioramento.

Purtroppo, così non è stato perché la gestione ha profondamente modificato le appostazioni di bilancio. Infatti, bisognava ripianare, secondo i piani, disavanzi per 1.663,2 milioni, mentre sono stati invece ripianati solo 676,3 milioni, con una differenza non ripianata pari a 986,9 milioni.

La Regione, al fine di uniformarsi alle osservazioni della Corte dei conti in sede di parifica del Rendiconto 2017, ha dato copertura all'importo del disavanzo rideterminato con

⁷ Dal confronto fra il risultato al 31/12/2017 e quello al 1/1/2015, dopo il riaccertamento straordinario dei residui, emerge un miglioramento del disavanzo pari a 676,3 milioni €. Lo stesso risultato si ottiene sommando le variazioni positive e negative del risultato di ciascun esercizio rispetto a quello dell'esercizio precedente.



la metodologia seguita dalla Corte, pari a 2.143,2 milioni €, rilevando però di avere così autorizzato una maggiore copertura per 1.038,5 milioni €.

In effetti, però, la maggiore copertura ammonta a 1.156,3 milioni €, importo risultante dalla differenza fra l'importo coperto pari a 2.143,2 milioni € e quello effettivamente da coprire pari a 986,9 milioni €⁸.

Conclusivamente, alla stregua di quanto precisato, discende che per ogni altra rettifica contabile, in presenza di un errore nel calcolo (o comunque di meri errori materiali) - peraltro non contestati in sede di controllo e con i possibili effetti declinati dalla stessa giurisprudenza contabile⁹ (- deve applicarsi il generale principio di unicità dell'operazione di riaccertamento straordinario e quindi non è più consentita alcuna rettifica che deve essere operata solo in sede di riaccertamento ordinario dei residui (riplanabile in tre anni o entro il termine della legislatura).

4. Nell'ambito delle iniziative finalizzate alla ricerca delle cause di un elevato tasso di riuscita delle coperture relative al Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio 2017 è stato appurato che con legge **30 settembre 2015, n.21**, in sede di assestamento del Rendiconto 2014 è stato determinato in 4.925.426.156,04 € il disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario cui il legislatore nazionale consente il ripianamento in 30 anni.

Quanto sarà evidenziato può essere pacificamente individuata quale origine dei disallineamenti i cui effetti oggi determinano maggior disavanzo.

Sulla scorta della ricordata possibilità la norma ha fissato in 164.180.871,87 € la quota annuale per gli esercizi 2015-2044 (164.180.871,87 € per 30 anni = 4.925.426.156,04 €).

Successivamente con la legge **31 dicembre 2015, n.31** (legge di variazione di bilancio approvata il penultimo e promulgata l'ultimo giorno dell'esercizio finanziario, poi pubblicata nel 2016, un unicum nella contabilità pubblica, privo di formali contestazioni anche da parte dei competenti uffici) è stato aggiunto il comma 7 all'art.1 della legge 30 settembre 2015, n.21.

⁸ La metodologia utilizzata per la determinazione della predetta maggiore copertura è conforme a quella utilizzata dalla Corte dei conti, con la differenza che mentre la Corte ha circoscritto la propria analisi al 2017, l'esame della Commissione ha investito l'intero triennio 2015-2017, rilevando così non solo i peggioramenti nei disavanzi, ma anche i miglioramenti che indubbiamente si sono realizzati, come si evince dalla precedente tabella. Di tale risultanze, di cui si è preso atto in Giunta regionale nella seduta del 10 giugno u.s., si rende con la presente formale comunicazione nell'ambito della collaborazione istituzionale con codesta Corte ed in preparazione del prossimo giudizio di parificazione sul Rendiconto generale della Regione per il 2018, restando a disposizione per ogni ulteriore chiarimento e/o approfondimento in merito.

⁹ Come noto, oltre nel caso di specifica previsione normativa, la ripetizione del riaccertamento straordinario dei residui, deve essere richiesta dalla Corte in sede di controllo a fronte della rilevazione di irregolarità contabili così gravi da non essere altrimenti ripianabili. In tal guisa la revisione del riaccertamento straordinario deve necessariamente comportare la possibilità del ripiano trentennale del maggior disavanzo da questa derivante (Corte dei conti, Sez. controllo Lombardia n.356/2017).

Come è stato osservato al riguardo *"l'esigenza di preservare, infatti, la continuità dell'amministrazione, accedendo alla più estesa modalità di ripiano altrimenti preclusa per effetto di un errore contra se, rende non altrimenti evitabile la replica del riaccertamento straordinario, limitatamente ai profili di errore rilevati"* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n. 70/2017/PRSP).



Con questo comma, ad esercizio concluso, si è addirittura rideterminato **in riduzione** il disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario ed è stato determinato in 3.135.722.963,95 € il valore positivo derivante dall'eccedenza del totale dei residui attivi reimputati rispetto al totale dei residui passivi reimputati per effetto del riaccertamento straordinario dei residui.

La massiccia riduzione (quasi 2 miliardi €) ha determinato un ricalcolo della quota trentennale che veniva a rendersi positivamente utilizzabile ridotta a 104.524.098,80 € (3.135.722.963,95 € ripianati in 30 anni).

In altre parole, è stata **ridotta la quota trentennale di copertura** del disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario da 164.180.871,87 € a 59.656.773,07 € ($164.180.871,87 € - 104.524.098,80 € = 59.656.773,07 €$), liberando l'ultimo giorno utile dell'esercizio finanziario per la spesa corrente quasi 60 mil. €.

Ma vi è di più.

Una parte significativa delle risorse sottratte al ripianamento trentennale, altresì, e per oltre **1,7 miliardi € è stata inopinatamente utilizzata a copertura del disavanzo del 2017, nel bilancio triennale 2016-2018**. Bilancio che invero risulta approvato con L.r. 17 marzo 2016, n.4, e che nonostante quanto sin qui rilevato non ha subito censura alcuna nè nella fase genetica in Assemblea regionale siciliana (nonostante la deduzione dell'Ufficio del Bilancio del Servizio Studi del 10 dicembre 2015), nè nelle successive fasi di controllo, sebbene fosse chiaramente viziato da illegittimità derivata (dai rilievi rimasti palesemente privi di riscontro alla L.r. n. 31 del 2015) e diretta (per gli effetti finanziari delle scelte adottate).

Con il rendiconto 2017, anno finanziario gestito dal precedente Governo regionale (l'attuale Governo si insedia, infatti, l'1 dicembre 2017) sono poi stati definitivamente cancellati dall'importo in questione 1 miliardo di euro che unito alla mancata cancellazione dei residui attivi da versare pari a 648 milioni € hanno contribuito al pesantissimo incremento del disavanzo che nel 2018 il Governo Musumeci si trova a gestire.

Alla stregua di quanto ricostruito appare agevole rilevare che, laddove il Governo Musumeci non avesse negoziato ed ottenuto con l'accordo del dicembre 2017, un ripianamento trentennale per il 3/4 del maggior disavanzo registrato un gravissimo squilibrio finanziario della Regione sarebbe stato ineludibile.

IN SINTESI, NELLA PRECEDENTE LEGISLATURA SI SONO COSTITUITE, PER CIRCOSTANZE CHE SI PREFERISCE RITENERE EFFETTO DI UNA CONCATENAZIONE DI EVENTI CASUALI O QUANTOMENO IMPROVVIDI, LE PRECONDIZIONI PER IL DEFAULT DELLA REGIONE SICILIANA NEL 2018-19 CHE SI É RIUSCITI A SCONGIURARE GRAZIE ALLE INTESE RAGGIUNTE CON LO STATO.

Sul punto, chiesti i necessari approfondimenti alla Ragioneria generale dell'Assessorato, si è appreso che in sede di controllo il Ministero dell'Economia e delle Finanze, giusta nota prot. 12539 del 16 febbraio 2016, ha opportunamente obiettato, da un lato, che il disavanzo all'1 gennaio **non poteva essere modificato**. Dall'altro, ha precisato, che l'eccedenza dei residui attivi reimputati rispetto ai residui passivi reimputati avrebbe dovuto essere utilizzata *“ad incremento della quota trentennale di ripiano del disavanzo con*



conseguente riduzione del periodo temporale di ripiano” e quindi non utilizzata a copertura di spesa corrente dell’esercizio concluso.

Con mail del 4 marzo 2016 la Ragioneria Generale dell’Assessorato deduceva ai rilievi ritenendo orientata correttamente l’impostazione della disposizione di legge e che sarebbe stata addirittura sollecitata anche dalla Corte dei Conti con la Deliberazione n. 390 del 2 dicembre 2015.

Con successiva mail del 10 marzo 2016 la Ragioneria Generale dello Stato reiterava quanto rilevato e rappresentava che avrebbero soprasseduto all’impugnativa **solo a condizione che con nota del Presidente e dell’Assessore regionale all’Economia la Regione si fosse impegnata formalmente a provvedere ad una variazione di bilancio** diretta a rideterminare il recupero del disavanzo per ciascuno degli esercizi 2016-2018 da applicare al bilancio di previsione 2016-2018, per un importo almeno pari alla differenza tra i residui attivi re imputati e i residui passivi re imputati a ciascun esercizio e, di conseguenza, rideterminasse le quote costanti di recupero del maggior disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui negli esercizi successivi.

Con mail di pari data l’Assessore regionale pro-tempore all’Economia - ma non risulta agli atti alcuna nota del presidente della Regione del tempo - riferiva **l’impegno della Regione a proporre all’esame dell’ARS apposita disposizione normativa per adeguarsi ai rilievi formulati, nel rispetto della salvaguardia degli equilibri di bilancio della Regione.**

Come confermato dalla Ragioneria generale della Regione **non risulta** agli atti che sia stata dato seguito alcuno all’impegno assunto, né che gli organi dello Stato abbiano svolto intervento sino alla parifica del Rendiconto del 2017 da parte della Corte dei conti che ha evidenziato il maggior disavanzo di 2 miliardi e 146 milioni €, di cui 189 milioni € quale disavanzo del 2017, 1.179 milioni € quale mancato realizzo da reimputazioni relative al riaccertamento straordinario 2015, 648 milioni € quale cancellazione definitiva di residui attivi da versare e la rimanente quota quale differenza del disavanzo tecnico da riaccertamento ordinario 2017¹⁰.

Sono di tutta evidenza gravi effetti che si ripercuotono sugli assetti finanziari successivi della Regione determinando pesanti dinamiche di pregiudizio sugli esercizi futuri e che, senza le misure adottate dal Governo, avrebbero condotto al quasi totale blocco della spesa a causa del ripianamento ordinario dei maggiori disavanzi accertati (come ricordato oltre 2,5 miliardi €, oltre 850 milioni € annui)

Soltanto per all’impegno del Governo Musumeci e la disponibilità istituzionale del MEF si è infatti concluso l’accordo del dicembre 2018¹¹ che ha consentito il

¹⁰ Purtroppo quanto illustrato non è stato neanche fatto oggetto di dovuta comunicazione in sede di passaggio delle consegne (peraltro mai avvenuto nonostante la disponibilità rassegnata).

¹¹ Al lungo e proficuo negoziato avviato nei rapporti tra la Regione ed il MEF ed all’accordo che ne è conseguito, con il comma 874 dell’articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, è stato infatti previsto che: “*al fine di sostenere la trasparenza e le spese di investimento, entro l’esercizio finanziario 2020, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono ripianare in trenta esercizi, a quote costanti, l’eventuale disavanzo derivante dalla cancellazione, effettuata nel 2017 in sede di riaccertamento ordinario per carenza dei presupposti giuridici dei crediti, e dei debiti relativi alla Programmazione 2007/2013, derivanti da assegnazioni dello Stato e dell’Unione europea e dei crediti*



ripianamento trentennale per 1.597 milioni €, mentre la quota da ripianare nel triennio 2018-2020 é risultata pari circa 546 milioni € di cui circa 164 milioni € già ripianati nell'esercizio 2018 con la legge di assestamento 2018 (L.r. 29 novembre 2018, n. 21)

Residuano quindi da ripianare, complessivamente, circa 780 milioni €.

5. Sembra utile ricordare che in merito, giusta la sentenza n. 18 della Corte costituzionale del 14 febbraio 2019, é stata accolta questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania rispetto a una disposizione della cd. legge di bilancio per il 2017.

Secondo il giudice delle leggi le anticipazioni di liquidità che consentono agli **enti locali in pre-dissesto** di finanziare il disavanzo di parte corrente, differendone l'ammortamento su un arco temporale di trent'anni violano il principio dell'equilibrio dinamico del bilancio al quale tutte le pubbliche amministrazioni sono costituzionalmente soggette, si pongono in contrasto con il principio di responsabilità politica degli amministratori locali di fronte ai propri elettori e contraddicono elementari principi di equità tra le generazioni presenti e future.

La pronuncia, che svolge effetti nell'ambito del controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali e, in particolar modo, nell'esercizio dei poteri di vigilanza sull'adozione e sull'attuazione delle misure di riequilibrio finanziario da parte dei comuni in pre-dissesto, consente alla Corte di precisare alcuni principi rispetto a talune scelte del legislatore statale in tema di contabilità pubblica, suscettibili di diluire oltremisura i vincoli costituzionali in materia di equilibri di bilancio e destinando risorse finalizzate alla riduzione del disavanzo per la spesa di parte corrente¹².

In particolare emerge, da un lato, il parametro, invero più volte evocato dalla giurisprudenza contabile, dell'equità intergenerazionale ed intragenerazionale¹³. Sotto altro profilo, e questa fattispecie rileva specificamente con riguardo alla vicenda della Regione siciliana, va sottolineato che tale dilazione di effetti del ripianamento va ritenuta non conforme a Costituzione poiché incide oltre misura su quella che la giurisprudenza contabile ha definito la *“contabilità di mandato”*¹⁴ alla stregua della quale gli amministratori debbono

tributari contabilizzati come «accertati e riscossi» entro l'esercizio 2002 a seguito di comunicazione dei competenti uffici dello Stato, non effettivamente versati”.

¹² In merito la Corte ha ritenuto che l'ammortamento trentennale del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui introdotta dal d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i. «seppur in un lasso temporale anomalo», trae giustificazione dall'eccezionalità del passaggio a un nuovo sistema di contabilità, mentre con la norma dichiarata incostituzionale (normativa del 2016, modi modificata nel 2017) la revisione si determinava come fase necessaria della procedura di riequilibrio. In tal guisa l'assimilazione dei due orizzonti temporali da parte del legislatore determinerebbe un irragionevole differimento del ripiano del disavanzo in contrasto con la stessa logica dell'istituto del pre-dissesto.

¹³ E che discendono da una lettura combinata degli artt. 2, 81, 97 Cost. Sicché debbono ritenersi in contrasto con le richiamate norme le misure di riequilibrio che gravino in modo sproporzionato «sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse incerte per lo sviluppo», ed il secondo che l'indebitamento deve essere finalizzato agli investimenti e non all'allargamento della spesa corrente (art. 119, c. 6 Cost.).

¹⁴ Cfr. in tal senso sent. n. 184/2016 sentt. nn. 228 e 247/2017.



rendere trasparenti, e sino alla conclusione del mandato, le decisioni finanziarie che si riflettono sugli esercizi futuri, in guisa da consentire ai cittadini di svolgere il controllo democratico e che hanno condotto nel corso dell'ultimo anno all'emersione di un ulteriore disavanzo di € 2,5 (da non dimenticare lo slogan elettorale *“risanamento del bilancio: fatto!”*).

Appare evidente che la pronuncia attenga a fattispecie del tutto peculiare (comuni in situazione di pre-dissesto e delle relative disposizioni del Testo unico degli enti locali in nessun modo richiamando né le Regioni, né la relativa e peculiare disciplina giuridica) nel già delineato contesto eccezionale e straordinario dell'istituto del riequilibrio finanziario pluriennale. Tuttavia i declinati principi generale costituiscono riferimento

Va inoltre sottolineato che giusta la deliberazione n. 8/2019 della Corte dei conti, sezione delle Autonomie, del 7 maggio 2019, intervenuta in sede nomofilattica proprio per l'incertezza del quadro normativo determinato dalla pronuncia costituzionale, sono stati forniti criteri direttivi per la corretta attuazione degli effetti conseguenti alla declaratoria di incostituzionalità della citata sentenza della Corte sui piani di riequilibrio dei Comuni in corso di esecuzione e/o già approvati dalle Sezioni regionali di controllo, nonché su quelli in corso di istruttoria presso la competente Commissione ministeriale¹⁵.

6. Ai fini di una compiuta ricostruzione del quadro di riferimento Occorre infine ricordare che la **Commissione paritetica** ex art. 43 dello Statuto nella seduta del 12 giugno scorso ha determinato le nuove norme di attuazione in materia di *“armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli”*.

All'art. 8 di dette norme si prevede che, in sede di prima applicazione, si possa procedere ad un nuovo riaccertamento straordinario che *“non potrà essere ripianato oltre il limite massimo di dieci esercizi”*.

L'efficacia della disposizione è tuttavia subordinata al parere favorevole della Corte di Conti, Sezioni Riunite Centrali, in sede consultiva, che interverrà a breve, quindi, dopo la delibera del Consiglio dei Ministri ed il decreto del Presidente della Repubblica, le norme potranno entrare in vigore.

Di fronte a quanto avvenuto e ricostruito in precedenza, soltanto un nuovo riaccertamento straordinario potrà consentire, per la parte eccedente quello già ripianato in 30 anni, un ripianamento decennale evitando effetti eccessivamente onerosi sui prossimi bilanci.

¹⁵ Come chiarito nella citata pronuncia, quanto Statuto in materia non travolge anche gli effetti consolidati negli esercizi già chiusi, con la conseguenza che i piani di riequilibrio finanziario pluriennali di cui all'art. 243-bis del Tuel, rimodulati o riformulati in applicazione dell'art. 1, comma 714, legge 208/2015, norma dichiarata incostituzionale, approvati dalla competente Sezione regionale di controllo, sono intangibili relativamente alle sole quote di disavanzo riferite alle annualità il cui ciclo di bilancio si sia chiuso con l'approvazione del rendiconto.



In attesa della soluzione delle questioni aperte sin qui illustrate occorre tuttavia attenuare gli effetti finanziari dell'ineludibile ripianamento del complessivo disavanzo - ma per l'esatta quantificazione occorre la prossima parifica del rendiconto - nei prossimi esercizi occorre, per quanto possibile, compensarne gli effetti con riduzioni delle diseconomie e puntando ad accrescere le entrate.

Palermo, 24 settembre 2019.

Prof. Avv. Gaetano Armao