

STELLONE

CORTE DEI CONTI
PROCURA GENERALE D'APPELLO
PER LA REGIONE SICILIANA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
del RENDICONTO GENERALE
della Regione Siciliana
Esercizio finanziario 2009

* * * * *

Requisitoria del
Procuratore Generale d'Appello
Giovanni Coppola, V.P.G.

Palermo, udienza del 30 giugno 2010

"ITACA"

"ITACA" è un'isola della Grecia, fuori dalla rotta del turismo di massa.

"ITACA", secondo la mitologia greca, era la patria ed il regno di Ulisse che, secondo Omero, fece ritorno alla sua amata terra dopo una guerra di dieci anni contro i Troiani e poi attraverso un viaggio durato altri dieci anni e costellato da molte insidie e da tanti pericoli.

"ITACA", però, è anche il titolo di una poesia di un autore greco, Costantino Kavafis.

Kavafis, che forse non è conosciuto dai più e che è morto da quasi ottanta anni, nella sua bellissima poesia dice che quando arriverai ad Itaca, forse non sarà come te l'aspettavi, magari proverai una delusione, forse la troverai povera, probabilmente Penelope si sarà sposata con un altro, ma il viaggio che hai fatto per raggiungerla, le difficoltà che hai incontrato affrontando i Lestrigoni, i Ciclopi o la furia di Nettuno non ti avranno abbattuto, al contrario il viaggio sarà stato indimenticabile e ti ripagherà di tutto, anche delle delusioni, poichè ti avrà reso ricco di tanti tesori accumulati per strada.

La poesia "ITACA" è ovviamente una metafora, è la metafora della vita, nella quale, secondo Kavafis, non è indispensabile raggiungere l'obiettivo prefissato, ma ciò che conta, ciò che ha valore, è il percorso effettuato per raggiungere quell'obiettivo.

Noi oggi ci occupiamo del rendiconto della Regione siciliana del 2009.

Il rendiconto, come la contabilità in generale, non ha nulla in comune con la poesia, anzi la contabilità è la più "aritmetica" tra le materie giuridiche e, come tale, non riesco ad immaginare qualcosa di più distante dalla lirica poetica.

Il rendiconto, però, non è solo un insieme di numeri, ma è quel documento contabile che traduce in cifre e fotografa attraverso i numeri, l'operato, nel nostro caso, del Governo della Regione siciliana nel corso di un anno.

E proprio l'analisi dell'operato del Governo della Regione siciliana nel 2009, per associazione d'idee, mi ha richiamato alla mente la poesia di Kavafis, "ITACA".

Devo dare atto, infatti, che nel 2009 il Governo della Regione si è molto adoperato per raggiungere l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica, in particolar modo nel settore della sanità che, assorbendo circa il 50% delle risorse finanziarie dell'intera Regione, rappresenta lo snodo cruciale per intervenire in maniera significativa sul contenimento dell'erogazione di pubbliche risorse.

Il Governo regionale si è anche impegnato nell'improbabile compito di cercare di risolvere il complicato problema dell'elefantiaca macchina burocratica della Regione con i suoi troppi Dirigenti, con i suoi tanti dipendenti a tempo indeterminato e con i suoi numerosi precari a tempo determinato.

Vedremo in seguito se tali iniziative hanno portato a dei risultati positivi ed, in particolare, se ci sia stata una riduzione effettiva della spesa pubblica.

Però, quello che da subito posso affermare, sulla scia della poesia di Costantino Kavafis, è che, indipendentemente dal fatto che l'obiettivo sia stato o no raggiunto, l'averci provato con tenacia e determinazione è ciò che veramente conta e tale comportamento di per sé solo risulta meritevole della massima considerazione e del più sincero plauso.

Nell'ottica delle meritorie iniziative del Governo regionale nel campo della sanità, in particolare va segnalato che, proprio su proposta del Governo, l'Assemblea regionale siciliana ha approvato la legge n. 5 del 14 aprile 2009.

Si tratta di una Legge che ha ridisegnato *ab imis* la geografia della sanità siciliana e che, aggiungerei, ha scritto una pagina nuova nel libro della storia della sanità nazionale.

Entrata puntualmente in vigore lo scorso mese di settembre, la riforma ha operato, innanzitutto, la riduzione delle Aziende Sanitarie.

In precedenza **erano 29**, 9 AA.SS.LL. e 20 Aziende Ospedaliere.

Oggi sono divenute **17**, secondo la formula **9+3+2+3**.

Il che vuol dire **9** Aziende Sanitarie Provinciali, **3** Aziende Ospedaliere di Riferimento Regionale, **2** Aziende Ospedaliere di Riferimento Nazionale ad Alta Specializzazione e **3** Aziende Ospedaliere Universitarie.

Sul territorio sono stati insediati **20 Distretti Ospedalieri** che operano nell'ambito delle Aziende Sanitarie Provinciali, ma hanno autonomia tecnico-gestionale ed economico-finanziaria con risorse finanziarie proprie e sono guidate da un Coordinatore sanitario e da un Coordinatore amministrativo.

In sinergia coi distretti ospedalieri sono stati istituiti **55 Distretti Sanitari** che rappresentano l'articolazione territoriale dell'Azienda Sanitaria Provinciale e fanno capo alle Aree Territoriali, cui sono preposti un Coordinatore sanitario e un Coordinatore amministrativo.

La citata Legge regionale n. 5/2009 prevede, altresì, che la direzione delle Aziende Sanitarie sia affidata, come per il passato, a dei Direttori Generali che durano in carica tre anni, di cui però è sancita la decadenza automatica in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico di bilancio, mentre si avrà la non riconferma degli stessi in caso di omesso perseguimento degli obiettivi prefissati.

La Legge richiamata ha previsto, anche, l'esplicito divieto di esternalizzare le funzioni di competenza delle Aziende del Servizio Sanitario attraverso appalti di servizi o consulenze esterne.

La riforma rivisita anche il Servizio Emergenza Urgenza 118, nonché il sistema di erogazione di attività da parte delle strutture private accreditate.

Sull'altro versante, quello della riorganizzazione dell'apparato amministrativo regionale, va segnalata Legge Regione siciliana n. 19 del 16 dicembre 2008, entrata operativamente in funzione dal 1° gennaio 2009 contestualmente all'avvio della prima fase della riforma concernente la ristrutturazione dell'alta dirigenza.

Prima della riforma **vi erano 37 Dipartimenti**, va precisato che ad ogni Dipartimento è preposto un Dirigente Generale, **dal primo gennaio 2009** la citata Legge ha previsto **32 Dipartimenti**, quindi vi è stata una riduzione di 5 Dirigenti Generali.

Dal primo gennaio 2010 la richiamata normativa ha rideterminato i **Dipartimenti nel numero di 28.**

Dal primo gennaio 2010 è stata resa operativa anche quella parte della L.R. 19/2008 che prevede la rideterminazione delle competenze e la nuova denominazione degli Assessorati regionali, in linea con quella sussistente a livello nazionale per i Ministeri.

Attraverso soppressioni ed accorpamenti gli **Assessorati regionali** sono rimasti invariati nel numero di **12**, cui va aggiunta la Presidenza della Regione.

Restando in tema di personale regionale, va segnalata anche la Legge regionale n. 6 del 14 maggio 2009 che con l'art. 15 ha istituito il Fondo di quiescenza del personale della Regione siciliana, il cui regolamento di attuazione è stato adottato con Decreto del Presidente della Regione n. 14 del 23 dicembre 2009.

Nell'ambito della Legge Regione siciliana 12 maggio 2010, n. 11, con l'art.51 è stata rideterminata la dotazione organica del personale "non dirigenziale" del ruolo dell'Amministrazione regionale, con esclusione del personale non dirigenziale appartenente al Corpo Forestale della Regione.

Dopo i meritati applausi, in senso metaforico, al Governo regionale per come attivamente si è adoperato, andiamo adesso a vedere cosa è avvenuto in concreto nel 2009 sul fronte della spesa regionale.

Andiamo ad esaminare se i chiari indirizzi politici sono stati poi attuati ed in che modo dall'apparato burocratico della Regione, perché con l'istituzione della Dirigenza vi è ormai, da molto tempo peraltro, una netta distinzione tra indirizzo politico e fase gestionale.

Sono i Dirigenti che devono perseguire l'indirizzo politico segnato e lo fanno attraverso l'utilizzazione delle risorse umane e finanziarie loro affidate, per cui se certi obiettivi vengono o non vengono di fatto raggiunti il merito o la colpa non sono sempre, o non sono solo, della classe politica, ma vanno condivisi con la classe dirigenziale.

Con queste premesse va sottolineato che la **spesa regionale complessiva** nel 2007 si era attestata, in termini di impegni, al livello di 18 miliardi 200 milioni di euro; **nel 2008**, al netto dei 2 miliardi 640 milioni di euro derivanti dal "contratto di prestito" dello Stato e destinati al ripianamento dei debiti contratti dalla Sanità siciliana in data anteriore al 31/12/2007, si è passati a **18 miliardi 464 milioni di euro** (più 264 milioni).

Nel 2009 si è registrata una **spesa globale**, a livello di impegni, di **18 miliardi 620 milioni di euro** con **un incremento** di spesa, rispetto al 2008, di **156 milioni di euro**.

Si tratta di un incremento minimo pari allo 0,84%..

La Legislazione in materia di controllo della Corte dei Conti nell'anno 2009

Diverse sono le norme adottate dal Legislatore nazionale, nel corso del 2009, che hanno inciso sull'attività e sulle funzioni di controllo intestate alla Corte dei Conti.

Alcune sono contenute nella Legge 23 dicembre 2009 n.192, di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010. Si segnalano al riguardo i commi 2 e 14 dell'art.17.

Altre sono incluse nella legge finanziaria 2010, Legge 23 dicembre 2009, n.191. In particolare si segnalano i commi 107(in tema di patto di stabilità), 222 e 238 dell'art.2.

Numerose sono anche le disposizioni contenute nella Legge 31 dicembre 2009, n.196 sulla Contabilità e Finanza Pubblica, tra cui si evidenziano l'art.2, n.5 punto b), l'art.6, l'art.17, n. 9, l'art.26, l'art.27, n.2, l'art.28, n.2, l'art.29, n.2, gli artt. 37 e 38 (in tema di rendiconto), nonché il secondo comma dell'art.42.

Ulteriori attribuzioni sono previste dall'art. 12 e dall'art.11 della Legge 4 marzo 2009, n.15, quest'ultimo ha introdotto il cosiddetto controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali, regionali e degli enti locali ed, inoltre, ha previsto di nuovo che le Sezioni regionali di controllo possano essere integrate da due componenti "esterni".

Si segnalano, altresì, il comma 5 dell'art.47 della Legge 7 luglio 2009, n.88, in tema di controllo sulla gestione ed utilizzo di fondi pubblici, il comma 19 dell'art.29 della Legge 23 luglio 2009, n.99, che prevede il controllo della Corte dei Conti sul rendiconto della gestione finanziaria dell'Agenzia per la Sicurezza

Nucleare, l'art. 5 del D.lgs. 1° dicembre 2009, n. 178 in tema di riorganizzazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Di particolare rilevanza è, inoltre, l'art.17 del D.L. 1 luglio 2009 n.78, convertito dalla Legge 3 agosto 2009 n.102, come modificato dal D.L. n.103/2009 convertito dalla Legge n. 141/2009, che (col comma 30) ha esteso il controllo preventivo di legittimità nei confronti di atti e contratti di conferimento di incarichi di studio e consulenza a soggetti esterni, ed ha precisato che è esclusa la colpa grave (e quindi la responsabilità amministrativo-contabile) quando il fatto dannoso trae origine da un atto vistato e registrato dalla Corte dei Conti, limitatamente ai profili considerati nell'esercizio del controllo.

Il successivo comma 31 dello stesso art.17 introduce il principio di nomofilachia, in tema di controllo, affidato alle pronunce di orientamento generale che le Sezioni Riunite della Corte dei Conti possono adottare, in seguito ad apposita iniziativa del Presidente della stessa Corte, al fine garantire la coerenza dell'attività in materia di coordinamento della finanza pubblica e in relazione al federalismo fiscale.

Inoltre, si citano anche l'art.19, comma 2 lettera a), dello stesso D.L. n.78/2009, nonché l'art.17 del D.lgs 1 dicembre 2009, n.177.

Infine, si rimanda alle numerosissime disposizioni, concernenti la Corte dei Conti, contenute nel D.lgs. 27 ottobre 2009, n.150 (cosiddetta Legge Brunetta, dal nome del Ministro che ne è stato l'ispiratore).

La Legislazione regionale nell'anno 2009

Nel corso dell'anno 2009 l'Assemblea Regionale Siciliana ha approvato 12 Leggi, scendendo sotto la media di produzione legislativa degli anni precedenti (nel 2008 le leggi approvate sono state 25, mentre nel 2007 erano state 26).

Trattasi di semplice notazione statistica in quanto è pacifico che le leggi non si valutano in base al numero: si suole dire che **le Leggi non si contano, ma si pesano.**

Anche se quasi tutte le Leggi regionali comportano in genere erogazioni finanziarie e, quindi, astrattamente possono interessare questo giudizio sotto l'aspetto della relativa copertura, si ritiene di dover ricordare come più significative:

- la Legge n. 4 del 3 aprile 2009: Proroga dell'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2009 e delle misure occupazionali di cui alla legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25;

- la Legge n.5 del 14 aprile 2009: Norme per il riordino del Servizio Sanitario regionale;

- la Legge n.6 del 14 maggio 2009: Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009;

- la Legge n.7 del 14 maggio 2009: Bilancio di previsione della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2011;

- la Legge n.9 del 6 agosto 2009: Norme in materia di aiuti alle imprese;

- la Legge n.10 del 27 ottobre 2009: Disposizioni per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;

- la Legge n.11 del 17 novembre 2009: Crediti di imposta per nuovi investimenti e per la crescita dimensionale delle imprese;

- la Legge n.13 del 29 dicembre 2009: Interventi finanziari urgenti per l'anno 2009 e disposizioni per l'occupazione. Autorizzazione per l'esercizio provvisorio per l'anno 2010.

Nel precisare che la numerazione delle Leggi include anche i Regolamenti adottati con Decreto del Presidente della Regione (per cui il n. 13 della Legge del 29/12/2009 non smentisce il numero globale delle Leggi approvate, ma tiene semplicemente conto del Decreto Presidenziale del 5 dicembre 2009, n.12 che ha adottato il regolamento per la riorganizzazione dei Dipartimenti regionali e l'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale), si deve ancora una volta sottolineare, a titolo di semplice constatazione, che anche per il 2009, non è stata seguita la lodevole tendenza, emersa solo per due anni consecutivi (2004 e 2005), di approvazione del bilancio di previsione entro il 31 dicembre dell'anno precedente l'esercizio finanziario di competenza.

In conseguenza del ritardo con cui è stato approvato il bilancio per l'esercizio 2009, approvazione avvenuta con la Legge regionale n. 7 del 14 maggio 2009, l'Assemblea regionale ha autorizzato l'esercizio provvisorio fino al massimo temporale possibile (30 aprile) con due leggi, rispettivamente la n. 24/2008 e la n. 4 /2009.

L'attività di controllo della Corte dei Conti nell'anno 2009

Nel decorso anno l'attività di controllo della Corte dei Conti per la Regione Siciliana è stata, come di consueto, improntata da elevata professionalità e da costante impegno e si può riassumere nei seguenti dati:

Sezione di controllo

Deliberazioni adottate 246 (l'anno precedente erano state 206) così suddivise:

-Controllo sulla gestione	2
-Controllo preventivo e rendiconto Regione	11
-Controllo EE.LL. e Enti Servizio Sanitario	233

Ufficio di controllo atti Amministrazioni Statali

Atti pervenuti	1.715
Atti ammessi a visto	1.700
Rilievi	75

Ufficio di controllo atti Amministrazioni Statali (pensioni)

Atti pervenuti	1.180
Atti ammessi a visto	1.303
Rilievi	224

Ufficio di controllo atti Amministrazione Regionale

Atti pervenuti	3.375
Atti ammessi a visto	3.343
Rilievi	86

A ciò si aggiungono 2 deliberazioni delle **Sezioni Riunite in sede di controllo** e 55 deliberazioni delle **Sezioni Riunite in sede consultiva** (nel decorso anno erano state 40, mentre nel 2007 erano state 33).

Si rileva un costante e progressivo aumento delle citate deliberazioni in sede consultiva, espressione dell'attenzione che viene sempre più rivolta a tale istituto soprattutto dai Comuni siciliani, infatti su 55 deliberazioni ben 50 sono intervenute su richiesta dei Comuni dell'Isola.

IL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE

Il rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2009 è stato presentato puntualmente dall'Amministrazione regionale entro il termine del 31 maggio, fissato dalla legge.

I dati essenziali rilevabili dal rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2009, che comprende ed assorbe il rendiconto della soppressa Azienda delle Foreste Demaniali della Regione Siciliana, pongono in evidenza:

- un **avanzo finanziario** di 10.059 milioni di euro, con un incremento di 1.258 milioni di euro rispetto all'anno precedente; di esso, 9.493,29 milioni di euro sono per fondi a destinazione vincolata e 565,59 milioni di euro per fondi non vincolati;

- un aumento, rispetto al 2008, pari al 3,73% circa, delle **entrate complessivamente accertate** passate da € 19.063 milioni ad € 19.776 milioni;

- in dettaglio si è avuto: un aumento delle **entrate correnti** accertate, pari al 4,58% circa, passate da € 14.955 milioni ad € 15.640 milioni; un aumento delle **entrate** accertate **in conto capitale**, pari al 399,5% circa, passate da € 828 milioni ad € 4.136 milioni; non sono stati fatti accertamenti di **entrate per accensione di prestiti**, il che vuol dire che la Regione non ha contratto nuovi mutui nel 2009;

- il totale complessivo dei **residui attivi** al 31 dicembre 2008 era pari a 13.599 milioni di euro, mentre alla fine del 2009 si attesta a 15.221 milioni di euro, con un significativo aumento di circa il 12%;

- le **spese complessivamente impegnate** (incluso il prestito dello Stato per la Sanità di 2 miliardi 640 milioni di euro) sono diminuite rispetto al precedente esercizio, passando da 21.104 milioni di euro del 2008 a 18.620 milioni di euro del 2009;

- in dettaglio si è avuta: una diminuzione delle **spese correnti** impegnate che erano 17.780 milioni di euro nel 2008 e sono diventate 15.517 milioni di euro nel 2009; una lieve diminuzione delle **spese in conto capitale** che sono passate da € 3.096 milioni nel 2008 ad € 2.892 milioni nel 2009; una diminuzione delle **spese per rimborso di prestiti** passate da € 228 milioni del 2008 ad € 210 milioni del 2009;

- l'incidenza delle spese correnti impegnate nel 2009 è stata pari all'83,33% della spesa complessiva, mentre le spese impegnate in conto capitale hanno rappresentato il 15,53% della spesa complessiva (nel 2008, rispettivamente, l'84,25% ed il 14,66%);

- i **residui passivi**, a fine anno 2008 ammontavano ad € 5.061 milioni, mentre, a fine anno 2009, si sono attestati ad € 4.724 milioni, con una lieve tendenza al ribasso.

Il confronto fra i **dati differenziali** del rendiconto, in termini di competenza, indica (in migliaia di euro):

- per il **risparmio pubblico** (differenza tra le entrate correnti e le spese correnti), un dato di € 122.442 nettamente migliore rispetto a - € 2.824.091 del 2008;

-per il **saldo netto da finanziare o da impiegare**, (differenza tra la somma delle entrate finali, correnti e in conto capitale, e delle spese finali, correnti e in conto capitale), il 2009 ha registrato un saldo netto da impiegare di € 1.366.575 nettamente migliore rispetto al saldo netto da finanziare di - € 5.092.002 del 2008;

- per l'**accreditamento o indebitamento netto** (differenza tra entrate finali e spese finali, escluse le operazioni finanziarie), un dato positivo di accreditamento netto di € 1.546.717 migliore rispetto al dato negativo di indebitamento di € 4.970.950 del 2008;

- per il **ricorso al mercato** (differenza tra le entrate finali e le spese complessive), un dato di € 1.155.994, mentre nel 2008 il dato era negativo - € 5.319.936.

Tutti i risultati differenziali, in termini di competenza, mostrano un sensibile miglioramento rispetto ai valori dell'anno precedente, anche se si deve tener conto che l'anno scorso sui risultati differenziali aveva inciso negativamente l'importo di - 2.640.805 migliaia di euro derivante dal "contratto di prestito" stipulato con lo Stato in data 7/10/2008 per il ripianamento dei debiti contratti dalla Sanità siciliana in data anteriore al 31/12/2007.

Per quanto riguarda il **conto generale del patrimonio**, le risultanze complessive mostrano un totale di attività, al 31 dicembre 2009, di € 20.187.947.869,88 mentre le passività si attestano a € 15.674.734.661,93 con una eccedenza attiva di € 4.513.213.207,95 che presenta un miglioramento differenziale rispetto all'anno precedente di € 2.743.029.923,97.

Tra i fenomeni che emergono dall'analisi del rendiconto generale della Regione Siciliana si sottolineano, attraverso il metodo del campione, talune situazioni che appaiono significative, mentre si rimanda all'appendice per ulteriori dati sintetici concernenti i vari centri di spesa.

LAVORI PUBBLICI

Gli appalti di lavori pubblici in Sicilia continuano a seguire una parabola discendente quale probabile conseguenza della riduzione delle risorse finanziarie impiegate per investimenti che, a loro volta, derivano dall'incompressibilità o "ingessamento" delle spese correnti.

I dati forniti dall'Osservatorio Regionale dei Lavori Pubblici evidenziano, infatti, che nel corso degli anni si è avuto una costante diminuzione del numero degli appalti aggiudicati per lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro.

Dette aggiudicazioni che erano state **1.022 nel 2007**, sono diminuite a **883 nel 2008** e sono diventate **676 nel 2009**.

Dei 676 appalti aggiudicati, 452 hanno avuto carattere regionale, con un finanziamento complessivo di 506 milioni di euro, e 224 sono stati di interesse nazionale o sovra regionale, ma comunque svolti in Sicilia, con un finanziamento totale di 417 milioni di euro.

Tra i dati di particolare significatività merita di essere sottolineato che diversi **appalti aggiudicati nel 2005 non risultano ancora terminati: essi ammontano a 456, mentre addirittura per 35 appalti non sono nemmeno iniziati i lavori.**

Tra gli **appalti aggiudicati nel 2005 e già ultimati, ben 287 risultano ancora non collaudati.**

Altra peculiarità per gli appalti di lavori regionali è la **convergenza dei ribassi offerti verso un unico valore del 7,3152**: in pratica offrendo detto ribasso, individuato addirittura fino alla quarta cifra decimale, le ditte hanno la quasi certezza di aggiudicarsi l'appalto. Ciò è frutto, non tanto di accordi tra le ditte, ma

del sistema normativo vigente, che obbliga a complicatissimi calcoli per la selezione delle offerte e porta come conseguenza strettamente matematica al predetto risultato, che finisce però con l'eludere la gara e quindi la competitività e la concorrenza tra le ditte, in quanto l'aggiudicazione, a parità di ribassi, si decide con sorteggio.

In tema di aggiudicazioni, peraltro, sono stati riscontrati dei casi quantomeno curiosi. Per esempio è emerso che certe imprese risultano essere particolarmente "fortunate": **10 imprese** hanno ottenuto **sei aggiudicazioni ciascuna; 2 imprese sette aggiudicazioni; 2 imprese otto aggiudicazioni; un'impresa**, addirittura, è risultata tanto baciata dalla fortuna **da aggiudicarsi ben 9 appalti.**

I contratti di servizi aggiudicati in Sicilia nel 2009, per importi superiori a 50.000 euro, sono stati 404, mentre i contratti di forniture aggiudicati, sempre di importo superiore a 50.000 euro, sono stati 571.

PERSONALE DIPENDENTE

Alla data del 31/12/2009, i **dipendenti a tempo indeterminato** della Regione siciliana erano **13.528** (compresi i 172 dipendenti provenienti dalle ex Terme di Sciacca ed Acireale) e sono diminuiti di 458 unità rispetto al 2008, quando erano 13.986.

Nell'ambito della predetta cifra, **11.518** unità sono **dipendenti del comparto non dirigenziale** e **2.010 sono i Dirigenti** (con una diminuzione per quest'ultimi di 101 unità rispetto al 2008) e risultano distinti in 1 Dirigente di I fascia (erano 5 nel 2008), 67 di II fascia (erano 94 nel 2008) e 1.942 di III fascia (erano 2.012 nel 2008).

Il rapporto tra dirigenti e restante personale regionale resta il dato più emblematico, infatti, **se si prendono in considerazione i dipendenti a tempo indeterminato, nel 2008 c'era un Dirigente ogni 5,6 dipendenti, nel 2009,**

per effetto della riduzione degli uni e degli altri, detto rapporto è rimasto invariato.

Eppure **secondo la dotazione organica della Regione siciliana**, contenuta nelle tabelle allegate alla Legge regionale n. 41 del 29 ottobre **1985** e successive modifiche, **i Dirigenti regionali**, allora distinti in Direttori regionali e Dirigenti superiori, **dovrebbero essere complessivamente 528**, comprensivi sia di quelli appartenenti al ruolo amministrativo che di quelli del ruolo tecnico.

In pratica, raffrontando detto organico con la situazione attuale, oggi vi sarebbero **1.428 Dirigenti in più** o, come si suole dire, in soprannumero.

La Regione siciliana, di recente, con l'art. 51 della Legge regionale n.11 del 12 maggio 2010, **è ritornata sulla dotazione organica** del proprio personale approvandone una nuova, sostitutiva di quella prima citata del 1984.

Il nuovo organico si riferisce però non ai Dirigenti, ma al restante personale non dirigenziale con esclusione, peraltro, del personale del Corpo Forestale della Regione.

La nuova dotazione organica viene determinata in 15.600 unità, quale somma del personale della categoria A (2.800 unità), della categoria B (2.600 unità), della categoria C (4.600 unità) e della categoria D (5.600 unità).

Senza entrare nel merito della scelta, non si può non rilevare che **nella precedente dotazione organica del 1984**, e successive modificazioni, **il totale del personale** non dirigenziale **ammontava**, escludendo come adesso il Corpo Forestale, **a 10.792 unità**, che grosso modo corrisponde all'attuale organico di fatto a tempo indeterminato.

Con la nuova dotazione organica, pertanto, si sono creati i presupposti per **un incremento di 4.808 dipendenti a tempo indeterminato, pari al 45% del totale.**

Probabilmente si è avuto di mira l'assunzione dell'attuale personale a tempo determinato. Assunzione, forse attraverso il sistema della **stabilizzazione** che, ad avviso dello scrivente, a parte i profili di dubbia legittimità costituzionale, è

eticamente scorretta in quanto rappresenta una mortificazione per le centinaia di migliaia di giovani disoccupati (almeno con riferimento ai soli disoccupati siciliani), che non hanno mai ricevuto alcun aiuto economico dalla Pubblica Amministrazione, semplicemente perché ignorati a beneficio di soggetti che senza concorso sono stati **selezionati** non per maggior merito o intelligenza, ma solo **in ossequio a logiche spesso clientelari** che hanno avuto di mira **“le prossime elezioni”, anziché “le prossime generazioni”**.

La stabilizzazione pura e semplice toglierebbe definitivamente a tutte le centinaia di migliaia di giovani disoccupati anche la speranza, almeno per i prossimi trenta anni, di un futuro nella Pubblica Amministrazione siciliana.

Al fine di conciliare le comprensibili aspettative degli attuali precari con le esigenze di sbocco occupazionale dei disoccupati, se assunzioni dovranno essere effettuate sarebbe indispensabile prevedere concorsi aperti a tutti, con apposite quote di riserva a favore dei precari, con l'obiettivo di valutare la capacità e la preparazione culturale degli assumendi, onde consentire l'accesso ai pubblici uffici ai più meritevoli con indubbio beneficio per il livello qualitativo della compagine amministrativa che, per carenza di adeguate professionalità interne, è oggi spesso costretta a ricorrere a soggetti esterni, affrontando ulteriori spese che potrebbero benissimo essere evitate.

Parlando, per l'appunto, del **personale “esterno” a tempo determinato della Regione**, esso risulta **aumentato di 111** unità, rispetto al 2008, con una consistenza al 31 dicembre 2009 di **7.114** unità, così suddivise:

- **9 Dirigenti Generali** (erano 5 nel 2008);
- **23 Dirigenti** (erano 56 nel 2008);
- **5.621 tra funzionari, istruttori, collaboratori ed operatori** (erano 5.651 nel 2008);
- **1.461 unità di personale ad altro titolo utilizzato** (Beni Culturali S.p.A., Multiservizi S.p.A., Resais, Personale ex P.I.P. ecc..), con un ulteriore incremento di 170 unità rispetto al 2008, quando ammontavano a 1.291.

Sommando personale a tempo indeterminato e personale a tempo determinato si arriva ad **un totale di dipendenti regionali, a fine 2009, di 20.642 unità.**

Nel corso del 2009 **la spesa** impegnata per le retribuzioni del **personale regionale**, al netto dei contributi previdenziali ed assistenziali, ha raggiunto il livello di **€ 845.867.566,91**, mentre era stato di € 866.879.995,18 nel 2008, con un decremento 21 milioni di euro, pari al 2,4%.

Aggiungendo a detto importo l'onere a carico della Regione per **contributi sociali**, che nel 2009 è stato di **€ 238.987.850,25** ed è stranamente aumentato rispetto all'anno precedente quando era stato di € 205.885.767,37, si arriva ad una **spesa globale** per il personale regionale di **1 miliardo 84 milioni di euro** (in aumento di 12 milioni rispetto al 2008) che, diviso per il numero dei residenti, si traduce in una spesa per **ciascun siciliano di circa € 214 per mantenere i burocrati della Regione** (il costo *pro capite* era stato di € 212 nel 2008, di € 194 nel 2007).

Il totale dei **pensionati regionali** al 31/12/2009 era di **15.592** unità, **con un incremento di 675 unità** rispetto al 31/12/2008, quando ammontavano a 14.917.

Nel campo del personale regionale, in servizio ed in quiescenza, si viene a realizzare quello che in fisica è noto come principio dei vasi comunicanti: infatti se, da un lato, diminuiscono i dipendenti in servizio attivo, dall'altro lato, aumentano i pensionati, che sono sempre pagati dalla Regione.

Pertanto, sembra un paradosso ma non lo è, se un dipendente regionale va in pensione in termini di spesa il risparmio è di scarsa entità, anzi poiché la Regione tende a sostituire i pensionati con nuovi dipendenti la spesa corrente finisce inevitabilmente con l'aumentare.

La spesa per **i trattamenti pensionistici** a carico della Regione, per l'anno 2009, si è attestata per impegni ad **€ 613 milioni**, con un incremento del 9,2% circa rispetto all'importo dello scorso esercizio ammontante ad € 561 milioni.

Restando in tema di personale, questa Procura Generale ha voluto esaminare la situazione di alcuni Enti vigilati dalla Regione e, col metodo del campione, sono stati scelti gli Istituti Autonomi Case Popolari ed i Consorzi di Bonifica.

ISTITUTI AUTONOMI CASE POPOLARI

In Sicilia vi sono **10 Istituti Autonomi Case Popolari**, un Istituto per ogni Provincia ed un Istituto ad Acireale.

Complessivamente sono gestiti da **35 Dirigenti** che coordinano **635 dipendenti**, con una media di 1 Dirigente ogni 18 dipendenti.

Una media che, come tutte le medie di trilussiana memoria, non dà una esatta rappresentazione della realtà, infatti, dall'esame analitico dei singoli Istituti emergono curiose differenze:

- l'Istituto Autonomo Case Popolari (IACP) di Catania ha 1 Dirigente per 60 dipendenti, 1 ogni 60;

-l'IACP di Palermo ha 3 Dirigenti per 158 dipendenti, 1 ogni 53;

-l'IACP di Messina conta 3 Dirigenti per 104 dipendenti, 1 ogni 35;

-l'IACP di Trapani ha 3 Dirigenti per 76 dipendenti, 1 ogni 25;

-l'IACP di Siracusa ha 3 Dirigenti per 42 dipendenti, 1 ogni 14;

-l'IACP di Ragusa ha 3 Dirigenti per 40 dipendenti, 1 ogni 13;

-l'IACP di Caltanissetta ha 4 Dirigenti per 50 dipendenti, 1 ogni 13;

-l'IACP di Agrigento ha 9 Dirigenti per 68 dipendenti, 1 ogni 8;

-l'IACP di Enna ha 4 Dirigenti per 29 dipendenti, 1 ogni 7;

-l'IACP di Acireale ha 2 Dirigenti per 8 dipendenti, 1 ogni 4.

Nonostante la presenza di numerosi Dirigenti, alcuni Istituti Autonomi Case Popolari, con l'esclusione di Agrigento, Messina, Siracusa e Trapani, hanno fatto ricorso a **consulenti od esperti** esterni, che nel 2009 sono ammontati a **90**, secondo il seguente prospetto:

-l'IACP di Palermo ne ha nominati 39;

- l'IACP di Ragusa ne ha nominati 27;
- l'IACP di Enna ne ha nominati 15;
- l'IACP di Catania ne ha nominati 5;
- l'IACP di Caltanissetta ne ha nominati 3;
- l'IACP di Acireale ne ha nominato 1.

CONSORZI DI BONIFICA

I Consorzi di Bonifica siciliani nel 2009 erano **11** e contavano **32 Dirigenti** e **1.763 dipendenti**, ivi compreso il personale a tempo determinato, con una media di **1 Dirigente ogni 55 dipendenti**.

Risultano fuori media i seguenti Consorzi:

- Cons. Bonifica n.10 di Siracusa che ha 3 Dirigenti su 54 dipendenti, 1 ogni 18;
- Cons. Bon. n.4 di Caltanissetta che ha 2 Dirigenti per 55 dipendenti, 1 ogni 28;
- Cons. Bon. n.7 di Caltagirone che ha 4 Dirigenti per 124 dipendenti, 1 ogni 31;
- Cons. Bon. n.8 di Ragusa che ha 5 Dirigenti per 162 dipendenti, 1 ogni 32;
- Cons. Bonifica n.5 di Gela che ha 3 Dirigenti per 110 dipendenti, 1 ogni 37;
- Cons. Bon. n.11 di Messina che ha 2 Dirigenti su 74 dipendenti, 1 ogni 37;
- Cons. Bon. n.1 di Trapani che ha 2 Dirigenti per 81 dipendenti, 1 ogni 40.

Mentre i Consorzi di Bonifica di Trapani, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Caltagirone e Catania nel 2009 non hanno fatto ricorso all'opera di consulenti od esperti, gli altri hanno nominato e pagato **46 consulenti od esperti** secondo il seguente prospetto:

- Consorzio di Bonifica n.2 di Palermo n. 22 Consulenti/Esperti;
- Consorzio di Bonifica n.5 di Gela n. 20 Consulenti/Esperti;
- Consorzio di Bonifica n.8 di Ragusa n. 2 Consulenti/Esperti;
- Consorzio di Bonifica n.10 di Siracusa n. 1 Consulente/Esperto;
- Consorzio di Bonifica n.11 di Messina n. 1 Consulente/Esperto.

I Consorzi di Bonifica siciliani con Decreto del Presidente della Regione n.516 dell'11/06/2009 sono stati Commissariati ed affidati al Dirigente del Dipartimento

degli Interventi Infrastrutturali per l'Agricoltura che si avvale per ogni Consorzio, in qualità di Vice Commissario, di un Dirigente o Funzionario regionale con il mandato di esaminare e gestire le problematiche attuali e, col supporto di un pool di esperti, preparare la riforma complessiva del settore.

Ponendo a raffronto le spese sostenute dagli **Istituti Autonomi Case Popolari** con quelle dei **Consorzi di Bonifica** nell'anno 2009 si ricava:

che i **35 Dirigenti** degli **II.AA.CC.PP.** sono costati 4 milioni di euro, **un sesto del costo dei 635 dipendenti**, ammontante a 24 milioni seicentomila euro;

che i **32 Dirigenti** dei **Consorzi di Bonifica** sono costati 3 milioni duecentotrentasettemila euro, **un sedicesimo** del costo dei 1.763 dipendenti, ammontante a 51 milioni cinquecentomila euro.

Per gli incarichi ad esterni gli **II.AA.CC.PP** hanno impegnato circa 351 mila euro per 90 collaboratori, i **Consorzi di Bonifica** circa 194 mila euro per 46 collaboratori.

SANITA'

In materia sanitaria ricordo un vecchio proverbio che dice "è meglio un topo tra due gatti che un malato tra due medici", il che la dice lunga sulla fiducia che la saggezza popolare nutre per la medicina in genere.

Nonostante i proverbi, dei medici e della sanità in generale non possiamo fare a meno; quello che possiamo fare, però, è cercare di coniugare la qualità dei servizi sanitari con la spesa che tali servizi richiedono.

Lasciando da parte la qualità dei servizi sanitari, la cui valutazione non rientra nelle mie competenze, mi soffermerò sulle spese.

La spesa del 2007, in termini di impegni, era stata di 8 miliardi 556 milioni di euro, **nel 2008** aveva raggiunto quota 11 miliardi 534 milioni di euro, però due miliardi seicentoquaranta milioni di euro erano relativi al "contratto di prestito" stipulato con lo Stato per ripianare i debiti di aziende sanitarie ed ospedaliere

siciliane anteriori al 31/12/2007, quindi, al netto di detto importo, la spesa era ammontata a **8 miliardi 893 milioni di euro**.

Nel 2009 la spesa impegnata è stata di **8 miliardi 775 milioni di euro** (compresa l'irrisoria somma di 107 milioni circa di spese per investimenti), risultando **inferiore a quella del 2008 di circa 118 milioni**.

Si tratta di un piccolo decremento, percentualmente pari all'1,32%, ma è significativo di un'importante inversione di tendenza: la spesa sanitaria della Regione siciliana nel 2009 è stata bloccata, anzi è diminuita, e di ciò va dato ampio merito al Governo regionale ed all'Assessorato della Sanità (oggi della Salute).

In dettaglio dette spese sono servite per retribuire, innanzitutto, il **personale sanitario** che al 31/12/2009 contava **52.184** dipendenti, di cui **5.078** a tempo determinato.

Al predetto personale va aggiunto il personale del servizio sanitario terrestre di emergenza, il cosiddetto "118".

Secondo la convenzione originariamente stipulata tra Regione siciliana e Croce Rossa Italiana, il servizio "118" doveva essere assicurato con 157 ambulanze, di cui 10 in stand-by, quindi con 147 mezzi circolanti: a fine 2009 **le ambulanze** ammontavano a **256 circolanti con equipaggio, oltre 10 senza equipaggio** per la sostituzione dei mezzi in caso di fermo tecnico, manutenzione ecc.

Sempre secondo la predetta convenzione, il numero di unità di personale addetto a ciascuna ambulanza doveva essere di 10, aumentato poi a 12: gli **autisti/soccorritori del "118"** ammontavano **nel 2008 a 3.038** e sono diventati, **nel 2009, 3.083**, di cui 53 svolgenti mansioni di supporto e logistica nonostante la qualifica di "autisti soccorritori". **Il loro costo nel 2009 è stato di 81.793.123,00 euro**.

Alla predetta somma vanno ad aggiungersi **i canoni per i mezzi ed i canoni chilometrici per le ambulanze, previsti in convenzione per 5.665.557,84 euro**, cui si aggiungono i costi per le spese generali di funzionamento della società Si.Se. S.p.A., dal momento che la C.R.I. che ha la

convenzione con la Regione, non riuscendo a svolgere la gestione del servizio in proprio, lo ha affidato "in house" a detta società.

Il servizio "**118**" nel 2009 è continuato a costare tantissimo, infatti, a fronte di una spesa di **circa 9 milioni di euro nel 2002 (secondo anno di attivazione del servizio), nel 2009 la Regione ha speso circa 87 milioni e cinquecentomila euro (in pratica quanto nel 2008) solo per il personale e i mezzi, con esclusione delle spese generali, che sono rimborsate a consuntivo, mentre dovrebbero essere rimborsate a percentuale.**

L'assistenza ospedaliera convenzionata nel 2009 è costata circa **639 milioni** di euro, **con un aumento di 21 milioni** circa rispetto ai **618** milioni di euro spesi **l'anno precedente**.

Diminuita è risultata, invece, la spesa **per assistenza specialistica convenzionata** che si è attestata a **402 milioni** di euro, mentre **l'anno precedente** si erano spesi circa **409 milioni di euro**.

A dette somme vanno aggiunti gli importi per **le Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA)** in parte pubbliche ed in parte convenzionate, che si occupano di anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti, disabili e malati di Alzheimer che **nel 2009 sono costate** alla Regione, in termini di impegni, quasi **20 milioni di euro**.

I convenzionamenti esterni con ambulatori, laboratori, case di cura e centri di emodialisi nel 2009 sono numericamente aumentati, attestandosi a 1.665 (nel corso del 2008 risultavano 1.619).

Ad essi vanno aggiunti 66 convenzionamenti delle Aziende Ospedaliere (erano 150 nel 2008).

Di conseguenza il **numero totale** dei **convenzionamenti esterni** raggiunge la cifra di **1.731 (erano 1.769 nel 2008)**.

Il numero delle consulenze sommato a quello degli incarichi ad esterni, compresi gli incarichi ad avvocati, conferiti da AA.SS.LL., poi divenute AA.SS.PP.,

ed Aziende Ospedaliere **nel 2009** ha raggiunto la cifra di **1.065** incarichi, mentre (esclusi gli incarichi a legali) **erano 651 nel 2008 e 457 nel 2007**.

La spesa relativa, nel 2009, è ammontata a quasi 13 milioni di euro.

L'indagine istruttoria condotta da questa Procura Generale su incarichi e convenzionamenti ha evidenziato i seguenti dati aggregati:

ASP	Incarichi ad esterni	Convenzionamenti
N 1 Agrigento	7	245
N 2 Caltanissetta	14	61
N 3 Catania	15	291
N 4 Enna	59	50
N 5 Messina	238	221
N 6 Palermo	67+ 54 veterinari	435
N 7 Ragusa	14	45
N 8 Siracusa	81	156
N 9 Trapani	259	161
Aziende Ospedaliere o Universitarie	257	66

Negativo, come per gli anni precedenti, è il saldo per la **mobilità sanitaria extraregionale**, cioè la differenza tra quanto spende la Regione per i siciliani che vanno a curarsi fuori Regione (mobilità passiva) e quanto incassa per ricoveri di non siciliani che si curano in Sicilia (mobilità attiva): secondo gli ultimi dati forniti dall'Assessorato della Sanità, per la mobilità attiva **si è incassata la somma di circa 52 milioni di euro**, mentre per quella passiva **si sono spesi quasi 235 milioni di euro**, con un saldo negativo di 183 milioni di euro, migliore di circa 3 milioni di Euro rispetto all'anno precedente. Questo è un indice negativo, che rappresenta la scarsa considerazione in cui è tenuta la sanità siciliana da parte degli stessi siciliani che preferiscono, quando possono, andarsi a curare fuori dai confini dell'Isola. Va sottolineato che il suddetto dato differenziale sarebbe ancora più

negativo se non vi fosse la Calabria, i cui cittadini vengono a curarsi in Sicilia e che da sola ci rimborsa oltre il 50% di quanto si incassa per mobilità attiva. Viceversa le tre Regioni dove preferiscono andarsi a curare i Siciliani sono nell'ordine Lombardia, Lazio e Veneto.

Nell'ambito della spesa sanitaria globale, una voce considerevole è costituita dalla **spesa farmaceutica**, in particolare da quella convenzionata, che nel 2009 si è attestata al **netto ad € 1.040.129.592,00 con una diminuzione del 4,45% rispetto alla spesa dello scorso anno** (che era stata di € 1.088.595.080,25).

La spesa farmaceutica convenzionata riscontra ogni anno un significativo decremento e ciò è un fatto molto positivo, di cui si dà volentieri atto.

Dal punto di vista tecnico-contabile, sulla base degli accertamenti istruttori compiuti dagli Uffici di controllo della Corte dei Conti, e cortesemente posti a disposizione di questa Procura Generale, si chiede:

- per le entrate, la pronuncia di regolarità, fatta eccezione per quelle di cui non sono pervenute alla Corte le relative contabilità;

- per le spese, la pronuncia di regolarità, fatta eccezione per quelle in ordine alle quali la Sezione di Controllo ha formulato osservazioni non ancora riscontrate, ammontanti a € 84.660.167,00;

- per il Conto generale del patrimonio, la pronuncia di regolarità, con esclusione, nell'ambito dei beni patrimoniali, delle partite relative ai beni immobili, non essendo verificabili in mancanza del riepilogo dell'inventario generale, che non risulta prodotto.

P.Q.M.

Il sottoscritto Procuratore Generale d'Appello della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, concludendo,

CHIEDE

che le Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, nel presente giudizio di parificazione a norma dell'art. 40 del T.U. approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, vogliano dichiarare:

- la regolarità, nei limiti sopra precisati, del Rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2009.

Palermo, 30 giugno 2010

Il Procuratore Generale d'Appello
per la Regione Siciliana
Giovanni Coppola, V.P.G.