



**Servizio bilancio**

**RAPPORTO ANNUALE SULLE POLITICHE  
FINANZIARIE NELLA LEGISLAZIONE  
REGIONALE**

**Analisi delle finalità di spesa, delle coperture finanziarie e delle  
decisioni sulle entrate**

**ESERCIZIO FINANZIARIO 2023**



**11 luglio 2024**



Il Servizio redige documenti sui disegni di legge assegnati per l'esame alla Commissione Bilancio e su quelli ad essa trasmessi dalle Commissioni di merito per il parere sulla copertura finanziaria, sui documenti di finanza pubblica trasmessi all'Assemblea e sulle tematiche aventi rilievo finanziario, oggetto di discussione o di indagini conoscitive da parte degli organi dell'Assemblea.

Servizio Bilancio

I documenti possono essere richiesti alla segreteria:

- del Servizio Bilancio, tel. 091 7054542 - mail [serviziobilancio@ars.sicilia.it](mailto:serviziobilancio@ars.sicilia.it);

*I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.*

## SINTESI

Le leggi approvate dall'Assemblea regionale siciliana nell'esercizio finanziario 2023 hanno predisposto politiche finanziarie per un ammontare complessivo di euro 1.822.677.023 per l'esercizio finanziario 2023, euro 790.605.146 per il 2024 ed euro 1.376.804.204 per il 2025. Gran parte sono state realizzate non tramite gli atti tipici del ciclo di bilancio, ma tramite provvedimenti legislativi *omnibus* contenenti disposizioni correttive ed integrative. Infatti, gli effetti finanziari prodotti nell'esercizio finanziario 2023 tramite questa categoria di provvedimenti rappresentano circa il 73% delle politiche finanziarie complessive per il medesimo anno. La legge di stabilità regionale, soprattutto se approvata ad inizio anno come in questo caso, resta il principale atto attraverso cui sono disposte politiche finanziarie con un orizzonte temporale più ampio, lasciando ai provvedimenti legislativi *omnibus*, approvati durante l'anno, le politiche finanziarie più contingenti ed emergenziali. Rispetto alla legislazione vigente, la quasi totalità degli interventi finanziari ha generato maggiori spese per euro 1.727.275.972 solo nel 2023, mentre solo in misura marginale la legislazione regionale ha disposto interventi in termini di minori entrate per il bilancio regionale, per un ammontare complessivo di 3.500.000 euro.

La quota maggiore delle spese ha riguardato l'incremento o il rifinanziamento di autorizzazioni legislative già presenti nell'ordinamento regionale (pari al 46% degli effetti finanziari prodotti per il 2023, al 52% nel 2024 e al 60% nel 2025). Seguono le nuove autorizzazioni di spesa, con l'istituzione di nuovi capitoli, cioè interventi che perseguono finalità specifiche non presenti nel bilancio regionale, con effetti finanziari pari al 24% rispetto al totale delle politiche finanziarie nel 2023, al 9% nel 2024 e al 5% nel 2025. Il dato appena esposto dimostra pertanto che le nuove autorizzazioni di spesa riguardano interventi contingenti che producono oneri soprattutto per l'anno corrente e per i quali non si prevede una continuità, salvo un eventuale rifinanziamento negli anni successivi.

Per ciò che riguarda le coperture, le maggiori entrate utilizzate a tal fine ammontano ad euro 1.007.306.955, pari al 55% del totale delle politiche finanziarie nel 2023. Nel 2024 la percentuale di copertura tramite maggiori entrate scende al 38% (per un ammontare complessivo pari ad euro 306.020.800), per diminuire ulteriormente nel 2025 sino al 22% (per un ammontare complessivo pari ad euro 304.500.000). Le principali maggiori entrate riguardano le ulteriori assegnazioni alla Regione a seguito del calcolo delle spettanze da riconoscere a titolo di conguaglio IVA ed IRPEF. Le coperture finanziarie tramite riduzioni di spesa ammontano, invece, ad euro 716.469.017 nel 2023, euro 484.584.346 nel 2024 ed euro 1.071.304.204 nel 2025. Specularmente alle entrate, le coperture finanziarie tramite minori spese acquisiscono maggiore rilevanza nel corso degli anni, passando dal 39% nel 2023, al 62% nel 2024 e al 77% nel 2025.

Per ciò che riguarda la finalità della spesa, il principale dato che emerge sono le variazioni finanziarie nette nei tre anni relative alla missione di spesa "Servizi istituzionali, generali e di gestione" contenente gran parte dei capitoli riguardanti la gestione economica, finanziaria, programmazione e provveditorato, i rapporti con le società partecipate (attraverso cui la Regione attua una buona parte delle politiche pubbliche), la gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, oltre che le risorse umane e strumentali dell'amministrazione regionale. Tale missione è stata interessata da buona parte delle variazioni al bilancio nette rispetto alla legislazione vigente apportate con le leggi approvate nel 2023, le quali ammontano ad euro 638.964.490 nel 2023, 345.785.022 nel 2024 e 377.238.031 nel 2025. Seconda per rilevanza in termini di effetti finanziari è un'altra missione di spesa eterogenea nelle finalità, dedicata alle relazioni con le altre autonomie territoriali e locali e che solo nel 2023 registra un incremento degli stanziamenti di euro 203.570.956.

Fatta eccezione per le prime due missioni di spesa che perseguono finalità soprattutto di tipo istituzionale, si evince che, in termini di effetti finanziari netti, le politiche finanziarie predisposte tramite le leggi approvate nel 2023 hanno posto maggiore attenzione alle politiche sui diritti sociali e la famiglia (detta missione, solo nel 2023, registra un incremento netto di euro 64.308.792), ai trasporti e al diritto alla mobilità (missione che ha avuto un incremento netto nel 2023 pari ad euro 57.595.103) e all'agricoltura, alle politiche agroalimentari e alla pesca (la missione solo nel 2023 ha avuto un incremento netto pari ad euro 46.028.986).

## SOMMARIO

PREMESSA .....	6
RASSEGNA DEGLI ATTI DEL CICLO DEL BILANCIO E DELLE LEGGI DI SPESA APPROVATE..	8
IMPUGNATIVE DEL GOVERNO AI SENSI DELL'ARTICOLO 127 COST. PER VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE .....	12
DISPOSIZIONI CON CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA O CON EFFETTI FINANZIARI MA PRIVI DI VARIAZIONI AL BILANCIO .....	15
GLI EFFETTI FINANZIARI DELLE LEGGI APPROVATE .....	18
ANALISI DEGLI INTERVENTI.....	19
ANALISI DELLE COPERTURE .....	22
L'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PER MISSIONE DI SPESA E AMMINISTRAZIONE .....	
.....	27

## PREMESSA

Il Rapporto riepiloga ed analizza le politiche finanziarie attuate mediante la modifica per legge dell'ordinamento regionale. Con l'espressione politiche finanziarie si intende quel processo di allocazione delle risorse del bilancio pubblico, in questo caso regionale, con cui si esprime la funzione autorizzativa e di indirizzo politico del legislatore nei confronti del Governo della Regione.

L'oggetto principale dell'analisi sono *in primis* gli atti tipici del ciclo del bilancio che hanno natura programmatica e per le quali la forma legislativa del provvedimento si accompagna o ad un contenuto normativo che modifica la legislazione vigente (vedasi, per esempio, la "Legge di stabilità regionale") o ad una modifica dell'allocazione delle risorse del bilancio regionale a legislazione vigente (vedasi, per esempio, le "Variazioni di bilancio"). Vi sono poi le cosiddette "leggi di spesa", le quali, secondo la dottrina giuridica, costituiscono una categoria di provvedimenti legislativi che introducono una disciplina di settore, determinando nuovi o maggiori oneri finanziari per il bilancio pubblico e che quindi, devono essere sottoposti, come gli atti del ciclo di bilancio, all'obbligo di copertura finanziaria, ovvero alla necessità di indicare nell'atto normativo i mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri che la legge stessa comporta.

Le leggi di spesa, proprio per le conseguenze di natura finanziaria che determinano, si distinguono dai provvedimenti legislativi "neutri" dal punto di vista finanziario, come, ad esempio, quelli di natura ordinamentale. Alle due categorie appena citate si aggiunge una terza categoria relativa a quegli atti normativi con contenuto *omnibus* che sono approvati durante l'anno e che nella sostanza, replicandone la struttura e la tecnica normativa, rappresentano dei correttivi o integrano le leggi di stabilità regionali e le variazioni di bilancio.

Un terzo genere di atti preso in considerazione dal Rapporto sono i riconoscimenti della legittimità dei debiti fuori bilancio, cioè l'approvazione tramite atto legislativo di debiti sopravvenuti non contemplati dai documenti contabili oppure formati in violazione dei procedimenti di spesa. Tali atti legislativi, disciplinati nello specifico dall'articolo 73 del decreto legislativo n. 118 del 2011 per le Regioni, rappresentano il riconoscimento a posteriori di una spesa di cui non si è tenuto conto nelle previsioni di bilancio e che pertanto va oltre gli stanziamenti presenti nei documenti contabili approvati. Ne consegue che tali atti necessitano, oltre che di una legittimazione legislativa, del reperimento di risorse per la copertura finanziaria che deve avvenire, in ossequio al principio dell'annualità del bilancio, di cui all'articolo 3 del D.lgs. n. 118 del

2011, nel bilancio di previsione “che gestisce l’esercizio in cui la spesa è introdotta” facendo, quindi, riferimento alle risorse in quel momento effettivamente disponibili (Corte cost., sentenza n. 51 del 2023; sentenza n. 114 del 2023).

Da un punto di vista metodologico, l’analisi è basata soprattutto sulle tabelle riepilogative degli effetti finanziari allegate ai provvedimenti legislativi di spesa (sia nel caso di atti del ciclo di bilancio che di leggi di spesa); si tiene conto, tuttavia, anche dei casi in cui le suddette tabelle non siano pienamente esaustive del contenuto normativo finanziario del provvedimento.

In un’ottica definitoria “sostanziale” della legge di spesa, si considerano, pertanto, anche i casi in cui le coperture siano a valere su risorse già stanziare in bilancio (vedasi per esempio il caso di coperture a valere sul fondo sanitario regionale o di clausole di invarianza finanziaria) e i provvedimenti legislativi privi di quantificazione seppur con contenuto oneroso da un punto di vista finanziario. I casi in cui l’assenza di quantificazione o di adeguata copertura finanziaria abbia dei profili considerati dubbi, sono rilevati attraverso una rassegna delle impugnative della Presidenza del Consiglio dei Ministri innanzi la Corte costituzionale ai sensi dell’articolo 127 della Costituzione per violazione dell’articolo 81 e della normativa statale interposta attuativa del principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e dell’obbligo di copertura delle leggi di spesa.

Il Rapporto, nello specifico, effettua una rassegna degli atti del ciclo del bilancio e delle leggi di spesa approvate durante l’anno nonché delle disposizioni impugnate ai sensi dell’articolo 127 della Costituzione e delle disposizioni con clausola di invarianza finanziaria o con effetti finanziari ma prive di variazioni al bilancio regionale; riporta una rappresentazione contabile degli effetti finanziari dei provvedimenti di legge; rappresenta il processo di riallocazione della spesa per missioni e programmi per rilevare le finalità attraverso cui si esprimono le priorità politiche; effettua una classificazione delle coperture di spesa individuate secondo le categorie definite dall’articolo 17 della legge n. 196 del 2009.

## RASSEGNA DEGLI ATTI DEL CICLO DEL BILANCIO E DELLE LEGGI DI SPESA APPROVATE

L'esercizio finanziario 2023 vede l'approvazione di 27 leggi di cui:

- 1) n. 3 atti tipici del ciclo del bilancio;
- 2) n. 5 contenenti disposizioni finanziarie correttive ed integrative;
- 3) n. 12 contenenti il riconoscimento di debiti fuori bilancio;
- 4) n. 2 leggi di spesa;
- 5) n. 5 prive di oneri e di effetti finanziari, di cui due leggi voto.

Delle leggi con effetti finanziari (che in totale sono 22) 15 sono di iniziativa governativa e 7 di iniziativa parlamentare. In particolare, prevale in assoluto l'iniziativa governativa negli atti caratterizzati da una maggiore tipicità, come gli atti del ciclo del bilancio o il riconoscimento dei debiti fuori bilancio; risulta invece preminente l'iniziativa parlamentare negli "atipici" come le disposizioni finanziarie correttive ed integrative o le leggi di spesa.

*Tabella 1. Rassegna delle leggi approvate nel 2023 distinti per categoria*

ATTI DEL CICLO DEL BILANCIO				
Legge	Titolo	Iniziativa	Disegno di legge	Pubblicazione
<b>LEGGE 11 gennaio 2023, n. 1.</b>	Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2023.	Governativa	Ddl n. 246	GURS 13 gennaio 2023 n. 2
<b>LEGGE 22 febbraio 2023, n. 2</b>	Legge di stabilità regionale 2023-2025.	Governativa	Ddl n.245	GURS 1 marzo 2023 n. 9
<b>LEGGE 22 febbraio 2023, n. 3</b>	Bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2023-2025.	Governativa	Ddl n. 244	GURS 1 marzo 2023 n. 9 S.O.
DISPOSIZIONI FINANZIARIE CORRETTIVE E INTEGRATIVE				
Legge	Titolo	Iniziativa	Disegno di legge	Pubblicazione
<b>LEGGE 18 aprile 2023, n. 4</b>	Disposizioni in materia di tassa automobilistica. Interventi finanziari a favore dell'aeroporto di Trapani Birgi.	Governativa	Ddl n. 21	GURS 21 aprile 2023 n. 17 S.O.
<b>LEGGE 11 luglio 2023, n. 8</b>	Disposizioni finanziarie	Parlamentare	Ddl n. 21/A Stralcio II	GURS 14 luglio 2023 n. 29 S.O.
<b>LEGGE 27 luglio 2023, n. 9</b>	Disposizioni finanziarie varie. Modifiche di norme.	Parlamentare	Ddl n. 21/A Stralcio I	GURS 29 luglio 2023 n. 32
<b>LEGGE 28 settembre 2023, n. 11</b>	Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2014, n. 29. Disposizioni varie.	Parlamentare	Ddl n. 188	GURS 6 ottobre 2023 n. 42 S.O.



<b>LEGGE 21 novembre 2023, n. 25</b>	Disposizioni finanziarie varie. Modifiche di norme.	Parlamentare	Ddl n. 21/A Stralcio III	GURS 24 novembre 2023 n. 49 S.O.
<b>RICONOSCIMENTO DEBITI FUORI BILANCIO</b>				
<b>Legge</b>	<b>Titolo</b>	<b>Iniziativa</b>	<b>Disegno di legge</b>	<b>Pubblicazione</b>
<b>LEGGE 12 ottobre 2023, n. 13</b>	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. D.F.B. 2022. Mese di novembre	Governativa	Ddl n. 104	GURS 20 ottobre 2023 n. 44 S.O.
<b>LEGGE 12 ottobre 2023, n. 14</b>	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. D.F.B. 2022. Mese di agosto	Governativa	Ddl n. 56	GURS 20 ottobre 2023 n. 44 S.O.
<b>LEGGE 12 ottobre 2023, n. 15</b>	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. D.F.B. 2022. Mese di marzo	Governativa	Ddl n. 78	GURS 20 ottobre 2023 n. 44 S.O.
<b>LEGGE 12 ottobre 2023, n. 16</b>	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. D.F.B. 2021. Mese di agosto	Governativa	Ddl n. 82	GURS 20 ottobre 2023 n. 44 S.O.
<b>LEGGE 12 ottobre 2023, n. 17</b>	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. D.F.B. 2021. Mese di maggio	Governativa	Ddl n. 80	GURS 20 ottobre 2023 n. 44 S.O.
<b>LEGGE 20 ottobre 2023, n. 18</b>	Istituzione del Servizio di psicologia delle cure primarie e della figura dello psicologo delle cure primarie	Parlamentare	Ddl n.74-109-158-161-177-227	GURS 27 ottobre 2023 n. 45 S.O.
<b>LEGGE 20 ottobre 2023, n. 19</b>	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. D.F.B. 2021. Mese di aprile	Governativa	Ddl n. 79	GURS 27 ottobre 2023 n. 45 S.O.

<b>LEGGE 20 ottobre 2023, n. 20</b>	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. D.F.B. 2021. Mese di giugno	Governativo	Ddl n. 81	GURS 27 ottobre 2023 n. 45 S.O.
<b>LEGGE 20 ottobre 2023, n. 21</b>	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. D.F.B. 2022. Mese di settembre	Governativo	Ddl n. 57	GURS 27 ottobre 2023 n. 45 S.O.
<b>LEGGE 20 ottobre 2023, n. 22</b>	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. D.F.B. 2023. Mese di febbraio	Governativo	Ddl n. 350	GURS 27 ottobre 2023 n. 45 S.O.
<b>LEGGE 20 ottobre 2023, n. 23</b>	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. D.F.B. 2023. Mese di aprile	Governativo	Ddl n. 504	GURS 27 ottobre 2023 n. 45 S.O.
<b>LEGGE 20 ottobre 2023, n. 24</b>	Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. D.F.B. 2023. Mese di marzo	Governativo	Ddl n. 498	GURS 27 ottobre 2023 n. 45 S.O.
<b>LEGGI DI SPESA</b>				
<b>Legge</b>	<b>Titolo</b>	<b>Iniziativa</b>	<b>Disegno di legge</b>	<b>Pubblicazione</b>
<b>LEGGE 13 giugno 2023, n. 5</b>	Disposizioni per l'attribuzione della qualifica dirigenziale al personale medico e sanitario EP delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione	Parlamentare	Ddl n. 303	GURS 23 giugno 2023 n. 26
<b>LEGGE 10 luglio 2023, n. 7</b>	Disposizioni in merito alla determinazione delle indennità di residenza a favore dei farmacisti rurali.	Parlamentare	Ddl n. 304	GURS 14 luglio 2023 n. 29 S.O.
<b>LEGGI PRIVE DI ONERI E DI EFFETTI FINANZIARI</b>				
<b>Legge voto da sottoporre al Parlamento della Repubblica, ai sensi dell'articolo 18 dello Statuto – Approvato il 28 06 2023</b>	“Dimensionamento scolastico. Modifiche all'articolo 19 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111	Parlamentare	Ddl n. 395	–

<b>LEGGE 5 luglio 2023, n. 6</b>	Disposizioni transitorie sulle elezioni degli organi degli enti di area vasta.	Governativa	Ddl n. 502	GURS 7 luglio 2023 n. 28 S.O.
<b>LEGGE 19 settembre 2023, n. 10</b>	Ratifica, ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, dell'Intesa tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome	Governativa	Ddl n. 332	GURS 29 settembre 2023 n. 41 S.O.
<b>Legge voto da sottoporre al Parlamento della Repubblica, ai sensi dell'articolo 18 dello Statuto Approvato 4 ottobre 2023</b>	Schema di progetto di legge da proporre al Parlamento della Repubblica ai sensi dell'articolo 18 dello Statuto della Regione, recante "Disposizioni in materia di abolizione del numero chiuso o programmato per l'accesso ai corsi di laurea in medicina e chirurgia e delle professioni sanitarie. Modifiche alla legge 2 agosto 1999, n. 264".	Parlamentare	Ddl n. 378-506	-
<b>LEGGE 12 ottobre 2023, n. 12</b>	Recepimento del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Disposizioni varie.	Governativa	Ddl n. 519	GURS 20 ottobre 2023 n. 44 S.O.

Fonte: proprie elaborazioni

## IMPUGNATIVE DEL GOVERNO AI SENSI DELL'ARTICOLO 127 COST. PER VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE

Nel corso del 2023, tra le leggi di spesa approvate, l'unica oggetto di impugnativa in via principale da parte del Governo nazionale è stata la legge di stabilità regionale. Ad essere impugunate per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, ossia per violazione del principio sulla copertura finanziaria, sono le disposizioni di 66 articoli rispetto ai 120 di cui era composto il testo di legge.

*Tabella 2. Disposizioni impugunate dalla PCM ai sensi dell'articolo 127 della costituzione per violazione dell'articolo 81 della costituzione*

Legge	Titolo	Disposizioni impugunate per violazione articolo 81 della Costituzione	Delibera del Consiglio dei Ministri
LEGGE 22 febbraio 2023, n. 2	Legge di stabilità regionale 2023-2025.	art. 1, c. 4 e 5 - artt. 5 - 10 - 11 - 26, c. 15, 64 78, 79 e 80 - artt. 48 - 60 - 61 - 62 - 63 - 64 - 65 - 66 - 67 - 68 - 69 - 70 - 71 - 72 - 73 - 75 - 74 - 76 - 77 - 78 - 79 - 80 - 81 - 82 - 83 - 84 - 85 - 86 - 87 - 88 - 90 - 91 - 92 - 94, c. 1, 2, 3 - artt. 95 - 96 - 97 - 98 - 99 - 100 - 101 - 102 - 103 - 104 - 105 - 106 - 107 - 108 - 109 - 110 - 111 c. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 - artt. 112 - 113 - 114 - 115 - 116, c. 1, 2, 3, 4, 5	29/04/2023

Fonte: proprie elaborazioni

Nello specifico, la legge 22 febbraio 2023, n. 2, ("Legge di stabilità regionale 2023-2025") ha previsto numerosi interventi per la cui copertura finanziaria si sarebbe dovuto provvedere attraverso i fondi della politica unitaria di coesione. Tra le misure in parola figurano, a titolo esemplificativo, quelle per il personale alle dipendenze del dipartimento regionale Azienda regionale foreste demaniali e del Comando del Corpo forestale, i contributi alle imprese per le nuove assunzioni a tempo indeterminato e per la trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato nel corso dell'anno 2023, l'abbattimento degli interessi passivi dei finanziamenti delle imprese agricole di produzione e trasformazione.

Tra i fondi utilizzati per le coperture, il Fondo sviluppo e Coesione 2021-2027 (per quasi 800 milioni di euro), il Programma operativo complementare (per circa 30 milioni di euro), i programmi operativi europei (per circa 36,8 milioni di euro) e il Fondo sviluppo e coesione (per circa 2,1 milioni di euro). In alcuni casi il legislatore aveva individuato una indistinta copertura a valere sulla politica unitaria di coesione (per circa 212 milioni di euro).

Con riferimento all'utilizzo delle risorse della nuova programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2021-2027, si è trattato, ad avviso del MEF, di disposizioni in contrasto con il principio della necessaria copertura finanziaria delle leggi di spesa, sancito dall'art. 81, comma terzo, della Costituzione, e con la disciplina nazionale relativa alle finalità e modalità di impiego delle risorse del Fondo di sviluppo e coesione, recante principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (e conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione).

In particolare, il MEF ha osservato che le risorse dell'FSC devono essere prima necessariamente assegnate agli interventi previsti dalla normativa nazionale vigente ed in coerenza con gli obiettivi strategici complessivi che saranno stabiliti dal CIPESS, e poi destinate alle varie amministrazioni titolari dei Piani di sviluppo e coesione (PSC); non possono, pertanto, essere indicate a copertura di interventi regionali in mancanza di preventiva assegnazione alla Regione mediante approvazione dei relativi Piani di sviluppo e coesione afferenti al periodo di programmazione indicato.

Nel caso della legge di stabilità in argomento, il MEF ha riscontrato che le risorse FSC poste a finanziamento degli interventi regionali non soltanto non erano state ancora assegnate alla Regione, atteso che i relativi Piani di sviluppo e coesione afferenti al periodo di programmazione indicato non erano ancora stati approvati, ma una parte di esse risultavano già vincolate a progetti diversi e specifici, indicati nella delibera CIPESS di assegnazione n. 79/2021. Il MEF ha sottolineato, inoltre, il principio del carattere dell'addizionalità delle risorse derivanti dal Fondo sviluppo e Coesione rispetto alle spese ordinarie a carico del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, proprio dei fondi strutturali europei, stigmatizzando, pertanto, la copertura a valere sul suddetto fondo dei trasferimenti regionali in conto capitale agli enti locali. Peraltro si segnalava che la norma citata, distraendo risorse regionali destinate agli investimenti dei comuni per dare copertura a spese di natura corrente, si poneva in contrasto con l'impegno di riduzione strutturale della spesa corrente assunto dalla Regione siciliana in sede di Accordo con lo Stato del 12 gennaio 2021.

Sono state considerate inammissibili anche le coperture a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, cioè a valere sulle risorse derivanti dal ciclo precedente, in quanto non è più possibile, spirati i termini (31 dicembre 2022) per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti a pena di definanziamento dell'intervento (ai sensi del D.L. 34 del 2019), procedere a rimodulazioni dei Piani attuativi (PSC).

Il MEF è pervenuto alle medesime conclusioni anche per le coperture a valere sui Fondi strutturali e di investimento europei sul Programma Operativo Complementare 2014-2020 in quanto contrarie all'art. 81, terzo comma, Cost. perché determinavano oneri non quantificati o, comunque, la copertura finanziaria in parola non era considerata certa, precisa ed attendibile (in quanto individuata dalla Regione mediante programmazione o riprogrammazione dei richiamati fondi).

Gli esposti rilievi del MEF sulla legge di stabilità 2023-2025 sono stati condivisi e recepiti dal Consiglio dei Ministri, che ha impugnato con delibera del 20 aprile 2023, per contrasto con gli artt. 81, comma terzo, e 117 della Costituzione, gli articoli 1, comma 4 e 5, 5,10, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 76, 79, 81, 82, 84, 85, 92, 94, comma 3, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111 commi 1,2,3,4,5,6,7,8,9 e 10, 112, 113, 114 e 115 e 116, comma 1, nonché gli artt. 72, 73, 75 e 116, comma 4.

Si attendono gli esiti del giudizio di costituzionalità in via principale, instaurato sulle citate disposizioni con ricorso n. 17/2023. Sul punto, tuttavia, la scelta del legislatore è stata quella di abrogare, nel corso dell'anno e attraverso successivi provvedimenti legislativi, le norme oggetto di impugnativa.

## DISPOSIZIONI CON CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA O CON EFFETTI FINANZIARI MA PRIVI DI VARIAZIONI AL BILANCIO

Diverse disposizioni legislative, nonostante producano effetti finanziari, non comportano variazioni al bilancio. Il primo caso in assoluto che si riscontra è l'utilizzo di clausole di invarianze finanziarie che prevedono un obbligo in capo all'amministrazione regionale di provvedere all'attuazione della disposizione in questione nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Altro caso è la copertura di nuovi o maggiori oneri in capo al fondo sanitario regionale, il cui utilizzo, seguendo una disciplina specifica, è vagliato nei profili di legittimità con riferimento alla coerenza con determinate finalità.

Tecniche di copertura simili ai casi precedenti, seppur basati su presupposti diversi, riguardano disposizioni che prevedono nuovi e maggiori oneri ma nell'ambito delle disponibilità di un determinato stanziamento di bilancio istituendo una riserva. Tra questi, il caso più frequente è quello delle riserve tra le assegnazioni finanziarie ai comuni. Anche in questa ultima ipotesi, l'assenza di una variazione al bilancio conseguente fa sì che non vi sia un richiamo nelle tabelle di riepilogo degli effetti finanziari allegati ai disegni di legge. Tuttavia, non si escludono i casi in cui le riserve prevedono variazioni al bilancio con l'istituzione di nuovi capitoli e la riduzione del capitolo a cui si applicano (vedasi ad esempio l'articolo 3 della legge di stabilità regionale 2023-2025).

Tabella 3. Disposizioni con clausola di invarianza finanziaria o con effetti finanziari ma privi di variazioni al bilancio regionale

ATTI DEL CICLO DEL BILANCIO					
Legge	Titolo	Articolo	2023	2024	2025
<b>LEGGE 22 febbraio 2023, n. 2</b>	Legge di stabilità regionale 2023-2025.	art. 3 (riserve a valere sulle risorse assegnazioni finanziarie ai comuni)	26.139.950	7.400.000	7.400.000
		art. 4 c. 1 (copertura a valere sul fondo sanitario regionale)	24.000.000	24.000.000	24.000.000
		art. 20 (clausola di invarianza finanziaria)	-	-	-
		art. 27 c. 5 (copertura a valere sul fondo sanitario regionale)	500.000	500.000	500.000
		art. 59 (copertura a valere sulla politica unitaria di coesione FSC 2021-2027)	-	-	-
DISPOSIZIONI FINANZIARIE CORRETTIVE E INTEGRATIVE					
Legge	Titolo	Articolo	2023	2024	2025
<b>LEGGE 27 luglio 2023, n. 9</b>	Disposizioni finanziarie varie. Modifiche di norme.	artt 15 c. 5, 20 c. 6, 38 (clausola di invarianza finanziaria)	-	-	-

<b>LEGGE 21 novembr e 2023, n. 25</b>	Disposizioni finanziarie varie. Modifiche di norme.	artt. 2, 6 (clausola di invarianza finanziaria)	-	-	-
LEGGI DI SPESA					
Legge	Titolo	Articolo	2023	2024	2025
<b>LEGGE 13 giugno 2023, n. 5</b>	Disposizioni per l'attribuzione della qualifica dirigenziale al personale medico e sanitario EP delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione	Art. 2 (clausola di invarianza finanziaria)	-	-	-
<b>LEGGE 10 luglio 2023, n. 7</b>	Disposizioni in merito alla determinazion e delle indennità di residenza a favore dei farmacisti rurali.	Art. 1 c. 4 (copertura a valere sul fondo sanitario regionale)	2.077.452	2.077.452	2.077.452
ALTRE LEGGI					
Legge	Titolo	Articolo	2023	2024	2025
<b>LEGGE 12 ottobre 2023, n. 12</b>	Recepimento del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Disposizioni varie.	Art. 5 (clausola di invarianza finanziaria)	-	-	-
		Art. 12 (Riserva sulle assegnazioni finanziarie ai comuni)	5.000.000	-	-

Fonte: proprie elaborazioni

Tra le disposizioni che sarebbero potute essere oggetto dell'analisi di questo paragrafo vi sono anche le spese a valere sul fondo della politica unitaria di coesione. Tale forma di copertura, utilizzata soprattutto in occasione della legge regionale 22 febbraio 2023, n. 2, (Legge di stabilità regionale 2023-2025) avrebbe previsto spese per un ammontare complessivo pari ad euro 1.028.682.000. Sul punto si rinvia a quanto scritto nel precedente paragrafo dedicato alle disposizioni legislative impugnate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 127 Cost. Ciò che rileva in questa sede è che tali disposizioni, a seguito della suddetta impugnativa e dei rilievi di incostituzionalità sollevati, sono state abrogate tramite leggi emanate durante l'anno.



Per tale ragione non sono state oggetto di analisi. L'unica disposizione rimasta in vigore tra quelle citate, è l'articolo 59 della suddetta legge di stabilità che, senza alcuna quantificazione, stabilisce che gli interventi già previsti dalla legislazione regionale a valere sulle risorse extraregionali 2014-2020, di fonte europea e statale, non ancora attuati, trovano copertura finanziaria nell'ambito delle risorse extraregionali della programmazione 2021-2027 o delle riprogrammazioni delle risorse extraregionali 2014-2020.

## GLI EFFETTI FINANZIARI DELLE LEGGI APPROVATE

Le leggi approvate dall'Assemblea regionale siciliana nell'esercizio finanziario 2023 hanno predisposto politiche finanziarie per un ammontare complessivo di euro 1.822.677.023 per l'esercizio finanziario 2023, euro 790.605.146 nel 2024 ed euro 1.376.804.204 per il 2025.

Le politiche finanziarie nel 2023 sono state disposte tramite atti del ciclo di bilancio, nel caso di specie tramite la legge di stabilità regionale 2023-2025, oppure tramite provvedimenti legislativi *omnibus* che contengono disposizioni finanziarie correttive ed integrative, cioè quegli atti approvati durante l'anno che nella sostanza, replicandone la struttura e la tecnica normativa, rappresentano dei correttivi o integrano le leggi di stabilità regionali e le variazioni di bilancio. In tale conteggio non sono presenti leggi di spesa in quanto gli unici due provvedimenti appartenenti a tale categoria (ovvero la legge regionale 13 giugno 2023, n. 5 su "Disposizioni per l'attribuzione della qualifica dirigenziale al personale medico e sanitario EP delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione" e la legge regionale 10 luglio 2023, n. 7 su "Disposizioni in merito alla determinazione delle indennità di residenza a favore dei farmacisti rurali") non producono variazioni al bilancio, in quanto contengono una clausola di invarianza finanziaria oppure coperture a valere sul fondo sanitario regionale.

Come si evince dalla seguente tabella, **nell'esercizio finanziario 2023 gran parte delle politiche finanziarie è stata realizzata non tramite gli atti tipici del ciclo di bilancio ma tramite provvedimenti legislativi omnibus, contenenti disposizioni correttive ed integrative. Infatti, gli effetti finanziari prodotti nell'esercizio finanziario 2023 tramite quest'ultima categoria di provvedimenti rappresenta circa il 73% delle politiche finanziarie complessive per il medesimo anno (per un ammontare complessivo di euro 1.353077.227); il resto delle politiche finanziarie, ovvero il 27% (per un ammontare complessivo pari ad euro 469.599.795), sono state disposte tramite la legge di stabilità regionale.**

Nel secondo anno del triennio di riferimento, gli effetti finanziari prodotti tramite atti del ciclo del bilancio e disposizioni correttive ed integrative si equivalgono per poi osservare come nell'ultimo anno di riferimento sono i primi a prevalere nettamente sui secondi.

**Si evidenzia pertanto come la legge di stabilità regionale, soprattutto se approvata ad inizio anno come in questo caso, resta il principale atto attraverso cui sono disposte politiche finanziarie con un orizzonte temporale più ampio,**

lasciando ai provvedimenti legislativi omnibus approvati durante l'anno le politiche finanziarie più contingenti ed emergenziali relative all'anno corrente. Tale aspetto si rafforza soprattutto con i provvedimenti legislativi approvati alla fine dell'anno di riferimento, come la legge regionale del 21 novembre 2023, n. 25, che presenta politiche finanziarie che producono effetti finanziari quasi esclusivamente nell'anno corrente e cioè da attuare nel brevissimo periodo.

*Tabella 4. Ammontare complessivo delle politiche finanziarie delle leggi approvate nel 2023 per legge*

<i>ESERCIZIO FINANZIARIO</i>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>1.822.677.023</b>	<b>790.605.146</b>	<b>1.376.804.204</b>
<b>ATTI DEL CICLO DI BILANCIO</b>	<b>469.599.795</b>	<b>379.636.798</b>	<b>1.048.934.589</b>
LEGGE 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025)	469.599.795	379.636.798	1.048.934.589
<b>DISPOSIZIONI FINANZIARIE CORRETTIVE E INTEGRATIVE</b>	<b>1.353.077.227</b>	<b>410.968.348</b>	<b>327.869.614</b>
LEGGE 18 aprile 2023, n. 4	45.299		
LEGGE 11 luglio 2023, n. 8	241.634.067	40.471.803	40.476.207
LEGGE 27 luglio 2023, n. 9	362.230.758	287.047.171	285.993.408
LEGGE 28 settembre 2023, n. 11	7.000.000		
LEGGE 21 novembre 2023, n. 25	742.167.103	83.449.375	1.400.000

*Fonte: proprie elaborazioni*

## **ANALISI DEGLI INTERVENTI**

Tali politiche finanziarie hanno prodotto tanti interventi quanto equivalenti coperture finanziarie. Nel caso degli interventi, questi sono distinti tra quelli che producono effetti finanziari in termini di minori entrate e quelli che invece producono maggiori spese. **Circa tale distinzione, la quasi totalità delle disposizioni hanno generato maggiori spese (per euro 1.727.275.972 su 1.822.677.023 solo nel 2023), mentre solo in misura marginale la legislazione regionale ha disposto interventi in termini di minori entrate per il bilancio regionale.** Nello specifico, l'unica disposizione che genera minori entrate riguarda l'esonero dal pagamento della tassa automobilistica per alcune categorie di contribuenti (per un ammontare complessivo di minori entrate pari a 3.500.000 di euro in ciascun anno del triennio).

Tabella 5 Effetti finanziari nel triennio degli interventi, per tipologia di intervento, delle leggi approvate nell'esercizio finanziario 2023 (in euro)

<i>ESERCIZIO FINANZIARIO</i>	2023	2024	2025
<b>TOTALE INTERVENTI</b>	<b>1.822.677.023</b>	<b>790.605.146</b>	<b>1.376.804.204</b>
<b>MINORI ENTRATE</b>	<b>3.500.000</b>	<b>3.500.000</b>	<b>3.500.000</b>
<b>MAGGIORI SPESE</b>	<b>1.727.275.972</b>	<b>787.105.146</b>	<b>1.373.304.204</b>
Nuove autorizzazioni di spesa con istituzione di un nuovo capitolo	440.642.534	69.542.848	67.247.252
Incremento o rifinanziamento di precedenti autorizzazioni legislative di spesa	842.984.880	415.809.336	824.124.073
Incremento di fondi speciali (per iniziative legislative)	17.780.990	-	194.827.471
Incrementi di capitolo di bilancio	425.867.568	301.752.962	287.105.408
<i>Incremento fondi di riserva e accontamento</i>	<i>742.171</i>	<i>90.171</i>	<i>1.090.171</i>
<i>Incremento di fondi vincolati e compartecipazioni a spese</i>	<i>67.446.813</i>	<i>550.000</i>	<i>550.000</i>
<i>Incremento cofinanziamento dei programmi operativi</i>	<i>75.309.420</i>	-	-
<i>Incremento ripiano del disavanzo</i>	<i>70.000.000</i>	-	-
<i>Incremento altri capitoli di bilancio</i>	<i>212.369.164</i>	<i>301.112.792</i>	<i>285.465.237</i>
<b>RIDUZIONE UTILIZZO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE</b>	<b>91.901.050</b>		

Fonte: proprie elaborazioni

Con riguardo alle maggiori spese, esse si distinguono a seconda che siano generate da nuove autorizzazioni di spesa, dall'incremento di precedenti autorizzazioni di spesa, dall'incremento di fondi speciali (per le iniziative legislative) o dall'incremento di capitoli di bilancio (cioè di capitoli non sorretti da autorizzazioni legislative). **La quota maggiore ha riguardato l'incremento o il rifinanziamento di autorizzazioni legislative già presenti nel l'ordinamento regionale, con effetti per un ammontare complessivo di euro 842.984.880 nel 2023, 415.809.336 nel 2024 e 824.124.073 nel 2025 (pari al 46% degli effetti finanziari prodotti per il 2023, al 52% nel 2024 e al 60% nel 2025).** Tra queste emergono finanziariamente le somme occorrenti per l'istituzione del fondo destinato al pagamento del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita del personale regionale (per un incremento pari ad euro 118.000.000 per il 2023 al capitolo n. 511603) nonché gli incrementi ai fondi di trasferimento agli enti locali, tra cui il fondo per investimento ai comuni (per un importo stanziato con legge di stabilità di euro 115.000.000 solo per il 2023 al capitolo 590402), il contributo di parte corrente in favore dei comuni (per un incremento con legge di stabilità di euro 157.557.550 nel 2023, euro 101.049.375 al 2024, 154.300.000 al capitolo n. 191301) e le maggiori risorse al fondo destinato alla realizzazione di interventi in conto corrente per le finalità di cui ai commi 2 e 8 dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n.9, ovvero per lo sviluppo nel settore agricolo e forestale (per un incremento di euro 81.394.187 del capitolo 215746 solo per il 2023).

**Seguono per rilevanza le nuove autorizzazioni di spesa a cui ha fatto seguito l'istituzione di nuovi capitoli, cioè interventi che perseguono finalità specifiche non presenti nel bilancio regionale, con effetti finanziari pari a 440.642.534 nel 2023, che però si riducono a solo 69.542.848 nel 2024 e 67.247.252 nel 2025 (pari al 24% degli effetti finanziari per il 2023, al 9% per il 2024 e al 5% per il 2025). Il dato appena esposto dimostra pertanto che le nuove autorizzazioni di spesa riguardano interventi contingenti che producono oneri soprattutto per l'anno corrente e per i quali non si prevede una continuità, salvo un eventuale rifinanziamento negli anni successivi.**

Tra le nuove autorizzazioni di spesa si evidenzia il ripristino del fondo destinato alla realizzazione di interventi in conto capitale per le finalità di cui ai commi 2 e 8 dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n.9, ovvero per lo sviluppo nel settore agricolo e forestale (per un importo complessivo di euro 74.000.000 solo per il 2023 al capitolo di nuova istituzione n. 613979), gli oneri derivanti dall'acquisto di quote del fondo immobiliare pubblico regione siciliana (per un importo complessivo di euro 70.000.000 solo per il 2023 al capitolo di nuova istituzione n. 620505) e le somme da trasferire a IRFIS Sicilia spa per la costituzione di un fondo di solidarietà per l'abbattimento degli interessi sui mutui a tasso variabile destinato a mutuatari residenti in Sicilia per l'acquisto della prima casa (per un importo complessivo pari ad euro 50.000.000 solo per il 2023 per il capitolo di nuova istituzione 620505).

**Gli incrementi di capitoli di bilancio, ovvero di capitoli non sorretti da autorizzazioni legislative, riguardano anche essi una parte non marginale degli interventi (pari al 23% degli effetti finanziari prodotti nel 2023, al 31% nel 2024 e al 21% nel 2025).** Tra i capitoli interessati da tali incrementi i fondi riserva, come il fondo per le spese impreviste e il fondo per spese obbligatorie (per complessivi euro 742.171 nel 2023), nonché l'incremento di fondi vincolati e destinati alle compartecipazioni, tra cui emergono le quote a carico della regione di partecipazione al fondo sanitario nazionale (con un incremento del capitolo n. 413302 di 18.933.908 solo nel 2023) e per il cofinanziamento regionale per farmaci innovativi (con un incremento del capitolo 413374 per un importo pari ad euro 13.315.256 solo nel 2023) oltre che ai fondi vincolati destinati alla contrattazione economica biennale del personale dell'amministrazione regionale e degli enti regionali (per un incremento del capitolo n. 212017 di 28.624.120) e il cofinanziamento per la realizzazione di impianti sportivi finanziati dal fondo unico nazionale per il turismo F.U.N.T (per un incremento del capitolo n. 872063 di euro 2.115.000 nel 2023).

Gli incrementi di capitoli di bilancio hanno riguardato anche il cofinanziamento dei programmi operativi della Regione siciliana (per un incremento complessivo di euro

75.309.420 nel 2023) e altri capitoli prevalentemente relativi al funzionamento dell'amministrazione regionale, tra i quali emergono le restituzioni allo Stato - ex art. 1 comma 516, legge 11 dicembre 2016, n. 232, ovvero ai sensi della disciplina sulle operazioni effettuate nei confronti di pubbliche amministrazioni e altri enti e società (con un incremento del capitolo n. 219221 per 142.500.000 solo nel 2023 ed euro 285.000.000 nel 2024 e nel 2025) e le indennità di buonuscita da erogare tramite il fondo pensioni Sicilia (per un incremento del capitolo n. 108009 di euro 33.033.927 per il 2023).

Infine, una parte degli interventi riguarda la riduzione dell'utilizzo delle quote del risultato di amministrazione (per un ammontare complessivo di euro 91.901.050 solo per il 2023) impiegato durante l'anno al fine di finanziare alcuni interventi (come quelli al già citato capitolo di spesa in conto capitale 613979 dedicato allo sviluppo del settore agricolo e forestale e il contributo straordinario al consorzio bonifica di Agrigento per consentire l'estinzione della procedura esecutiva), per sostituire tali coperture con le maggiori entrate sopravvenute durante l'anno.

Alcuni interventi finanziari hanno avuto un profilo temporale più ampio, con effetti prevalentemente nell'ultimo anno del triennio. Escludendo i già citati trasferimenti di parte corrente ai comuni e le restituzioni allo Stato (ex art. 1 comma 516, legge 11 dicembre 2016, n. 232) che producono effetti di particolare rilevanza in ognuno degli anni del periodo di riferimento, meritano di essere menzionati l'incremento del contributo di parte corrente in favore dei liberi consorzi comunali (pari ad euro 98.500.000 solo per il 2025 al capitolo 191302), l'incremento del contributo ad integrazione dei bilanci dei consorzi di bonifica (per un importo di euro 43.650.000 per il 2025 al capitolo n. 147303, seppur la stessa spesa viene ridotta per gli anni precedenti) nonché l'incremento delle spese per l'acquisizione dei servizi resi in regime di convenzione dalla società "Servizi ausiliari Sicilia" s. c. p. a (con un incremento per il 2025 pari ad euro 39.964.000 al capitolo n. 212433).

## **ANALISI DELLE COPERTURE**

Le coperture finanziarie utilizzate nelle leggi approvate nel 2023, in virtù del rispetto del principio costituzionale sancito dall'articolo 81, terzo comma, Cost. trovano una consistenza finanziaria pari a quella degli interventi analizzati nel precedente paragrafo, ovvero euro 1.822.677.023 nel 2023, 790.605.146 nel 2024 e 1.376.804.204 nel 2025. Il vaglio del quantum, come è noto, non esaurisce la valutazione dell'idoneità delle coperture utilizzate rispetto al parametro costituzionale prima citato; per ulteriori approfondimenti sul punto, quindi, si rinvia al paragrafo del

presente lavoro sulle impugnative promosse ai sensi dell'articolo 127 Cost. per violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Tabella 6. Coperture finanziarie nel triennio 2023-2025, distinte per tipologia, utilizzate nelle leggi approvate nell'esercizio finanziario 2023 (in euro)

<i>ESERCIZIO FINANZIARIO</i>	2023	2024	2025
<b>TOTALE COPERTURE</b>	<b>1.822.677.023</b>	<b>790.605.146</b>	<b>1.376.804.204</b>
<b>MAGGIORI ENTRATE (lett. c), comma 1, art. 17 L. 196/2009)</b>	<b>1.007.306.955</b>	<b>306.020.800</b>	<b>304.500.000</b>
<b>MINORI SPESE</b>	<b>716.469.017</b>	<b>484.584.346</b>	<b>1.071.304.204</b>
Riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (lett. b), comma 1, art. 17 L. 196/2009)	167.439.827	233.404.219	20.175.442
Riduzioni di fondi speciali (per iniziative legislative) (lett. a), comma 1, art. 17 L. 196/2009)	17.511.956	238.890.661	10.515.000
Riduzioni capitoli di bilancio	531.517.234	12.289.466	1.040.613.762
<i>Riduzione fondi di riserva e accontamento</i>	<i>424.758.738</i>	<i>11.039.466</i>	<i>1.039.213.762</i>
<i>Riduzione capitoli di bilancio di fondi vincolati e compartecipazioni a spese)</i>	<i>4.258.957</i>	-	-
<i>Riduzione ripiano del disavanzo</i>	<i>73.740.419</i>	-	-
<i>Riduzione altri capitoli di bilancio</i>	<i>28.759.120</i>	<i>1.250.000</i>	<i>1.400.000</i>
<b>UTILIZZO RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE</b>	<b>98.901.050</b>		<b>1.000.000</b>

Fonte: proprie elaborazioni

Come nel caso degli interventi, l'analisi delle coperture finanziarie è stata effettuata distinguendole per tipologie. Per tale distinzione si richiama il comma 1, dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che individua le modalità di copertura derivanti da maggiori entrate e dalle minori spese, distinguendo tra quest'ultime quelle derivanti dalla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa e quelle derivanti da riduzioni di fondi speciali.

Non si ravvisa la presenza di coperture finanziarie mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente ( art. 17, comma 1, lettera a-bis) L. n. 196/2009), ma troviamo altre tipologie di coperture non categorizzate dalla suddetta normativa come le riduzioni di capitoli di bilancio e l'utilizzo del risultato di amministrazione (che trova la propria disciplina all'art. 42 del d.Lgs n. 118/2011).

Come si evince dalla precedente tabella, buona parte delle coperture derivano da maggiori entrate, per una quota pari al 55% delle coperture complessive solo nel 2023. In valore assoluto le maggiori entrate utilizzate nelle leggi approvate nel 2023 ammontano ad euro 1.007.306.955. Tuttavia, tale modalità di copertura non è più la principale negli anni successivi. Infatti, nel secondo anno del periodo di programmazione, ovvero nel 2024, la quota di copertura tramite maggiori entrate scende al 38% (per un ammontare complessivo pari ad euro 306.020.800), per scendere ulteriormente nel 2025 ad un valore pari

al 22% (per un ammontare complessivo pari ad euro 304.500.000). Per comprendere tale andamento si analizza ulteriormente il dato attraverso la tabella seguente, la quale evidenzia le diverse tipologie di entrate utilizzate.

Tabella 7. Coperture finanziarie tramite minori entrate per capitolo utilizzate nelle leggi approvate nell'esercizio finanziario 2023 (in euro)

ESERCIZIO FINANZIARIO	2023	2024	2025
<b>TOTALE MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>1.007.306.955</b>	<b>306.020.800</b>	<b>304.500.000</b>
IMPOSTA SUI REDDITI GIA' IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (capitolo 1023)	356.459.567	285.550.000	285.500.000
IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO (capitolo 1203)	251.430.640	1.000.000	-
RECUPERO DELLE SOMME ANTICIPATE PER CONTO DEL TITOLARE DELLA PROPRIETA' DELL'IMMOBILE PER GLI INTERVENTI DI ADEGUAMENTO DEI LOCALI ADIBITI AD ARCHIVIO DELL'ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA.	-	470.800	-
INTROITI DERIVANTI DA RIUTILIZZO A FINI PRIVATI DI SEDIMENTI DA SOVRALLUVIONAMENTO RIMOSSI IN ATTUAZIONE DEL COMMA 2 DELL'ART. 8 DELLA L.R. N. 24 DEL 15 MAGGIO 1991 NEL RISPETTO DELLE LEGGI VIGENTI (Capitolo 8159)	-	-	-
RIMBORSO DELL'ANTICIPAZIONE CONCESSA IN FAVORE DEL CONSORZIO PER LE AUTOSTRADE SICILIANE PER FRONTEGGIARE GLI AUMENTI ECCEZIONALI DEI PREZZI DEI MATERIALI DA COSTRUZIONE, NONCHE' DEI CARBURANTI E DEI PRODOTTI ENERGETICI IN RELAZIONE ALLE OPERE DI INVESTIMENTO IN CORSO, NONCHE' PER CONSENTIRE LA PROSECUZIONE DEI CANTIERI DI LAVORO.	14.444.748	-	-
TASSE AUTOMOBILISTICHE (capitolo 1218)	79.000.000	19.000.000	19.000.000
TRASFERIMENTI DA PARTE DELLO STATO IN ATTUAZIONE DELL'ACCORDO SOTTOSCRITTO IN DATA 16 DICEMBRE 2022 TRA IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE E IL PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA IN MATERIA DI COMPARTECIPAZIONE ALLA SPESA SANITARIA (capitolo 8109)	300.000.000	-	-
TRASFERIMENTO A TITOLO DI COMPENSAZIONE DELLA RIDUZIONE DEL GETTITO RIGUARDANTE LA COMPARTECIPAZIONE IRAP DERIVANTE DAL COMMA 9 DELL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 2021, N. 234 (capitolo 8200)	5.972.000	-	-

Fonte: proprie elaborazioni

Come si comprende dalla precedente tabella, **le principali maggiori entrate riguardano le ulteriori assegnazioni alla Regione a seguito del calcolo delle spettanze da riconoscere a titolo di conguaglio IVA ed IRPEF**, così come determinati dal Dipartimento delle Finanze sulla base dei dati aggiornati del relativo gettito, dell'acconto già erogato negli anni precedenti e dai versamenti accreditati direttamente alla Regione dagli agenti della riscossione.

Tali maggiori entrate derivanti dalle due imposte, infatti, sono utilizzate a copertura nei disegni di legge approvati solo nella seconda metà dell'anno e per l'esercizio finanziario 2023 rappresentano circa il 60% delle maggiori entrate. Inoltre, tra le maggiori entrate quelle derivanti da trasferimenti dello Stato a seguito di accordi con la Regione e quindi previsti da disposizioni inserite in provvedimenti legislativi statali (vedi i trasferimenti da parte dello stato in attuazione dell'accordo sottoscritto in data 16 dicembre 2022) e le compensazioni delle minori entrate quando queste dipendono da modifiche dei regimi sempre con norma statale (vedi il trasferimento a



titolo di compensazione della riduzione del gettito riguardante la compartecipazione IRAP).

**Circa le maggiori entrate che dipendono da una modifica legislativa, queste riguardano *in primis* il maggiore gettito derivante della tassa automobilistica (che era stato stimato per 19 milioni per ciascuno degli anni, certificato poi durante l'anno da parte del Dipartimento finanze della Regione di euro 79 milioni e per tale cifra utilizzata come copertura nell'esercizio finanziario 2023), nonché i rimborsi dell'anticipazione concessa in favore del consorzio per le autostrade siciliane per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione (per un importo pari a 14.000.000) e altre tra cui i maggiori introiti derivanti dal riutilizzo a fini privati di sedimenti da sovralluvionamento rimossi che, nonostante siano stati disposti con norma, non hanno visto una quantificazione all'interno del provvedimento legislativo. Si evidenzia che tutte le maggiori entrate disposte tramite modifica della legislazione regionale sono state apportate tramite la legge di stabilità regionale 2023-2025, nel rispetto della tipicità di tale strumento normativo.**

**Le coperture finanziarie tramite riduzioni di spesa ammontano ad euro 716.469.017 nel 2023, euro 484.584.346 nel 2024 ed euro 1.071.304.204 nel 2025. Specularmente alle entrate, le coperture finanziarie tramite minori spese acquisiscono maggiore rilevanza nel corso degli anni, passando dal rappresentare il 39% nel 2023, a essere una quota pari al 62% nel 2024 e al 77% nel 2025.**

Tra i dati più importanti l'utilizzo dei fondi speciali dedicati agli interventi legislativi per la copertura soprattutto delle misure con effetti finanziari nel 2024, attingendo quindi da uno stanziamento effettuato negli anni precedenti. Si evidenzia inoltre la copertura tramite la riduzione di capitoli di bilancio soprattutto nel 2023 e nel 2025. Tra questi spicca la riduzione di fondi di riserva e accantonamento che include il così detto fondo accantonamento risorse da destinare con legge di stabilità regionale (capitolo 215733). L'utilizzo di tale capitolo avviene solo in legge di stabilità e, come è noto, ha la principale funzione di effettuare compensazioni tra variazioni di bilancio (effettuate tramite la stessa legge di bilancio) e variazioni al bilancio tramite modifiche di autorizzazioni legislative (effettuate tramite legge di stabilità). Tale utilizzo, pertanto, permette l'appostamento di risorse in tale capitolo che tuttavia devono trovare coperture che non emergono nelle tabelle analizzate. Nel caso di specie, dai lavori parlamentari riguardante la legge di bilancio di previsione 2023-2025 emerge che il capitolo 215733 è stato aumentato di 75 milioni di euro per il 2023 (rispetto alle risorse già stanziare) con copertura a valere sui trasferimenti da parte dello Stato in attuazione dell'accordo sottoscritto in data 16 dicembre 2022 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione siciliana in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria;

mentre per l'esercizio finanziario 2025 tale capitolo è stato aumentato per ben 1.022.740.161 di euro con copertura a valere sulle riduzioni dei capitoli destinati a coprire le quote per il ripiano del disavanzo a seguito dell'attuazione del comma 841 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che prevede il ripiano in quote costanti, in dieci anni a decorrere dall'esercizio finanziario 2023 del disavanzo relativo all'esercizio 2028 e le relative quote di disavanzo non recuperate alla data del 31 dicembre 2022.

Sull'utilizzo del risultato di amministrazione, si rinvia a quanto già detto nel paragrafo precedente.

## L'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PER MISSIONE DI SPESA E AMMINISTRAZIONE

Nel presente paragrafo si esaminano le allocazioni delle risorse considerando le finalità perseguite e il ramo dell'amministrazione regionale coinvolto. Nello specifico, si prendono in considerazione le missioni di spesa, cioè quell'aggregato del bilancio che rappresenta una funzione principale e un obiettivo strategico perseguito dalle amministrazioni pubbliche con le risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. Nella seguente tabella si rappresenta il saldo delle variazioni al bilancio apportate tramite le leggi approvate nel 2023 per missioni di spesa.

**Il principale dato che emerge sono le variazioni finanziarie nette nei tre anni relative alla missione di spesa "Servizi istituzionali, generali e di gestione" contenente gran parte dei capitoli riguardanti la gestione economica, finanziaria, programmazione e provveditorato, i rapporti con le società partecipate (attraverso cui la Regione svolge buona parte delle politiche pubbliche), la gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, oltre che le risorse umane e strumentali dell'amministrazione regionale.**

Tale missione, pertanto, si presenta come un aggregato molto eterogeneo e che comunque ha interessato da buona parte delle variazioni al bilancio nette apportate con i provvedimenti legislativi approvati nel 2023, le quali ammontano ad euro 638.964.490 nel 2023, 345.785.022 nel 2024 e 377.238.031 nel 2025.

**Seconda per rilevanza in termini di effetti finanziari è un'altra missione di spesa eterogenea nelle finalità, ovvero quella dedicata alle relazioni con le altre autonomie territoriali e locali e che solo nel 2023 registra un incremento degli stanziamenti di euro 203.570.956.**

Le prime due missioni analizzate non esprimono politiche di settore ma finalità di tipo istituzionale. **Fatta eccezione per queste, è possibile affermare che, in termini di effetti finanziari netti, le leggi approvate nel 2023 hanno posto maggiore attenzione alle politiche sui diritti sociali e la famiglia (detta missione, solo nel 2023, registra un incremento netto di euro 64.308.792), ai trasporti e al diritto alla mobilità (missione che ha avuto un incremento netto nel 2023 pari ad euro 57.595.103) e all'agricoltura, alle politiche agroalimentari e alla pesca (la missione solo nel 2023 ha avuto un incremento netto pari ad euro 46.028.986).**

Tabella 8. Saldo delle variazioni al bilancio apportate agli stanziamenti di spesa a legislazione vigente tramite le leggi approvate nel 2023 per missioni di spesa

	Variazioni finanziarie nette 2023	Variazioni finanziarie nette 2024	Variazioni finanziarie nette 2025
0. Disavanzo finanziario	-3.740.419	0	0
1. Servizi istituzionali, generali e di gestione	638.964.490	345.785.022	377.238.031
4. Istruzione e diritto allo studio	17.433.712	10.177.879	46.893.422
5. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	15.694.115	9.104.368	58.233.976
6. Politiche giovanili, Sport e Tempo libero	10.170.362	2.382.412	8.710.600
7. Turismo	12.260.166	-1.326.572	7.473.428
8. Assetto del territorio ed edilizia abitativa	11.120.900	907.500	1.171.688
9. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	29.003.967	17.777.514	34.474.936
10. Trasporti e diritto alla mobilità	57.595.103	25.834.643	25.431.140
11. Soccorso civile	14.872.831	780.481	4.525.548
12. Diritti sociali, Politiche sociali e Famiglia	64.308.792	24.319.013	139.495.097
13. Tutela della salute	31.548.559	-6.176	199.706
14. Sviluppo economico e competitività	9.199.819	10.601.154	14.984.032
15. Politiche per il lavoro e la formazione professionale	23.801.394	20.534.727	29.984.727
16. Agricoltura politiche agroalimentari e pesca	46.028.986	21.342.660	79.302.475
17. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1.300.000	0	0
18. Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	203.570.956	3.877.755	266.532.380
19. Relazioni Internazionali	-31.139	-72.957	368.600
20. Fondi e Accantonamenti	-172.295.639	-189.498.621	-793.019.785

La principale missione di spesa che invece ha avuto un decremento netto è quella dedicata ai fondi agli accantonamenti.

Infine, si evidenziano le variazioni finanziarie nette nel triennio per ramo dell'amministrazione regionale, riportando sia l'assessorato che il dipartimento a cui afferiscono le variazioni al bilancio effettuate tramite le leggi approvate nell'esercizio finanziario 2023.

Tabella 9. Saldo delle variazioni al bilancio apportate agli stanziamenti di spesa a legislazione vigente tramite le leggi approvate nel 2023 per ramo dell'amministrazione regionale (in euro)

	Variazioni finanziarie nette 2023	Variazioni finanziarie nette 2024	Variazioni finanziarie nette 2025
<b>PRESIDENZA DELLA REGIONE</b>	<b>18.776.378</b>	<b>-6.559.975</b>	<b>12.156.373</b>
GABINETTO, UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL PRESIDENTE E ALLE DIRETTE DIPENDENZE DEL PRESIDENTE	-27	864	864
SEGRETERIA GENERALE	1.030.872	44.715	407.663
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROTEZIONE CIVILE	15.066.831	780.481	4.525.548
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROGRAMMAZIONE	-264	-264	8.548

DIPARTIMENTO REGIONALE DEGLI AFFARI EXTRAREGIONALI	-27.311	-75.811	460.901
DIPARTIMENTO REGIONALE AUTORITA' DI BACINO	2.706.277	-7.309.960	6.752.849
<b>ASSESSORATO REGIONALE DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE</b>	<b>20.348.095</b>	<b>26.208.833</b>	<b>30.591.711</b>
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE	20.348.095	26.208.833	30.591.711
<b>ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA</b>	<b>14.806.184</b>	<b>8.249.872</b>	<b>9.803.723</b>
DIPARTIMENTO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITÀ SICILIANA	14.806.184	8.249.872	9.803.723
<b>ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA</b>	<b>210.109.287</b>	<b>136.776.566</b>	<b>-435.758.505</b>
DIPARTIMENTO REGIONALE DEL BILANCIO E DEL TESORO - RAGIONERIA GENERALE DELLA REGIONE	-88.350.231	-169.342.875	-726.234.155
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE FINANZE E DEL CREDITO	294.865.535	300.643.792	285.000.000
UFFICIO SPECIALE PER LA CHIUSURA DELLE LIQUIDAZIONI	3.593.983	5.475.650	5.475.650
<b>ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'</b>	<b>3.783.923</b>	<b>1.489.923</b>	<b>325.839</b>
DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI	2.483.923	1.489.923	325.839
DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ENERGIA	1.300.000	0	0
<b>ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO</b>	<b>85.249.857</b>	<b>41.898.767</b>	<b>156.031.987</b>
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FAMIGLIA E DELLE POLITICHE SOCIALI	44.758.058	-935.448	104.697.771
DIPARTIMENTO REGIONALE DEL LAVORO, DELL'IMPIEGO, DELL'ORIENTAMENTO, DEI SERVIZI E DELLE ATTIVITA' FORMATIVE	40.491.799	42.834.215	51.334.215
<b>ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA</b>	<b>445.362.686</b>	<b>5.415.450</b>	<b>267.920.075</b>
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA E DEL PERSONALE	242.291.705	1.537.695	1.387.695
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI	203.070.982	3.877.755	266.532.380
<b>ASSESSORATO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITA'</b>	<b>66.894.653</b>	<b>26.430.643</b>	<b>28.591.327</b>
GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DELL'ASSESSORE	290.000	0	0
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE, DELLA MOBILITÀ E DEI TRASPORTI	66.439.603	26.228.643	28.369.327
DIPARTIMENTO REGIONALE TECNICO	165.050	202.000	222.000
<b>ASSESSORATO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE</b>	<b>17.385.362</b>	<b>10.144.529</b>	<b>47.810.072</b>
DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DEL DIRITTO ALLO STUDIO	17.006.822	9.847.316	46.662.859
UFFICIO SPECIALE PER LA CHIUSURA E LIQUIDAZIONE DEGLI INTERVENTI A VALERE SUL PIANO DELL'OFFERTA FORMATIVA, ANNI 1987-2011, E SULL'OBBLIGO DI ISTRUZIONE	378.540	297.213	1.147.213
<b>ASSESSORATO REGIONALE DELLA AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA</b>	<b>44.643.713</b>	<b>21.342.660</b>	<b>79.302.475</b>
GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DELL'ASSESSORE	50.000	0	0
DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA	42.679.620	20.233.577	79.118.045
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PESCA MEDITERRANEA	200.000	0	0
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLO SVILUPPO RURALE E TERRITORIALE	1.714.093	1.109.083	184.430
<b>ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE</b>	<b>34.172.513</b>	<b>232.146</b>	<b>9.980.895</b>
DIPARTIMENTO REGIONALE PER LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA	33.782.341	227.296	9.976.045
DIPARTIMENTO REGIONALE PER LE ATTIVITÀ SANITARIE E OSSERVATORIO EPIDEMIOLOGICO	390.172	4.850	4.850
<b>ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE</b>	<b>26.591.267</b>	<b>24.131.051</b>	<b>25.629.748</b>
DIPARTIMENTO REGIONALE DELL' AMBIENTE	20.389.567	22.088.196	23.178.196
DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'URBANISTICA	2.711.500	527.500	727.500
COMANDO DEL CORPO FORESTALE DELLA REGIONE SICILIANA	3.490.201	1.515.355	1.724.052
<b>ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO</b>	<b>26.423.458</b>	<b>6.760.335</b>	<b>69.614.280</b>
DIPARTIMENTO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO	26.423.458	6.760.335	69.614.280

Fonte: proprie elaborazioni