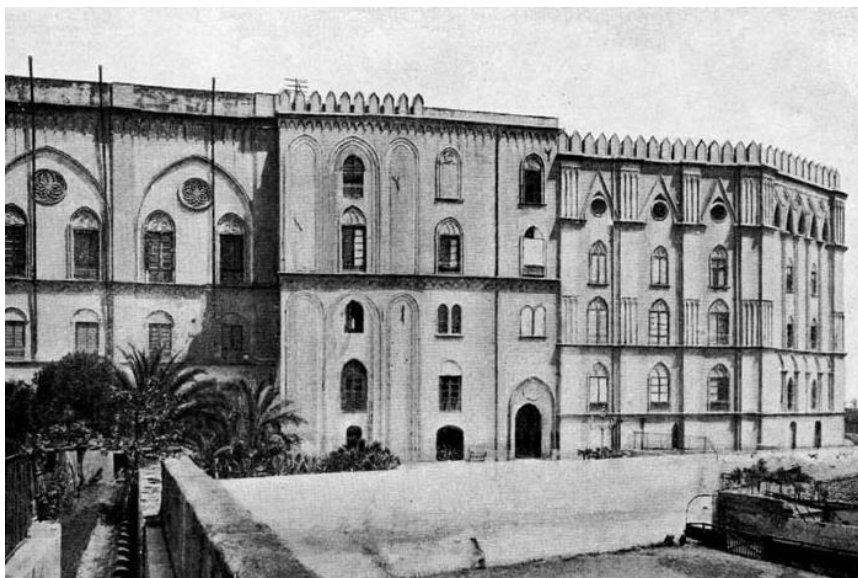




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 5 - 2019

DDL n. 491 – Collegato al DDL n. 476 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale

Nota di lettura

XVII Legislatura - gennaio 2019



Servizio Studi

Direttore dott.ssa Laura Salamone

Consigliere parlamentare capo ufficio dott.ssa Elisa Giudice

Consigliere parlamentare capo ufficio dott. Rosario Amato

Consigliere parlamentare ad interim dott.ssa Sabrina Gatto

Consigliere parlamentare capo ufficio dott.ssa Valeria Lo Verde

Segretario parlamentare documentarista sig.ra Paola Canino

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: serviziostudi@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.

PREMESSA

Con nota protocollo n 188 del 15 gennaio 2019, è pervenuto a questo Servizio Studi il disegno di legge n. 491 “Collegato al DDL n. 476 – Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale”, di iniziativa governativa.

A seguito della presentazione del disegno di legge, l'Ufficio per il coordinamento dell'attività legislativa con nota n347 del 17 gennaio 2019, in conformità a quanto previsto dall'articolo 7 della legge regionale n. 47/1977 e dall'articolo 17 della legge n. 196/2009, ha segnalato la necessità di un'integrazione della relazione tecnica originaria al disegno di legge, avanzando una serie di richieste di chiarimenti in tema di copertura finanziaria e di quantificazione degli oneri con riferimento ad alcune delle disposizioni del disegno di legge stesso.

In riscontro alle richieste degli Uffici dell'Ars il Governo ha, quindi, prodotto una nota integrativa della relazione tecnica (nota assunta al protocollo dell'Ars al n. 2514 del 17 gennaio 2019).

Il disegno di legge è stato, quindi, assegnato per l'esame della Commissione “Bilancio” con nota n.415 del 18 gennaio 2019, e per il parere alle competenti commissioni di merito.

Il presente documento contiene l'analisi, articolo per articolo, delle disposizioni contenute nel disegno di legge presentato dal Governo.

Vi si darà conto anche delle osservazioni avanzate, sotto il profilo del rispetto delle norme vigenti in materia di copertura e congruità finanziaria, dagli Uffici dell'Assemblea e delle risposte e dei chiarimenti pervenuti dagli Uffici del Governo e dalla Ragioneria generale della Regione.

Contenuto dei disegni di legge collegati

Si ritiene opportuno ricordare brevemente la procedura ed il contenuto dei disegni di legge "collegati" alla manovra di finanza pubblica.

Al fine di colmare la lacuna normativa creatasi con il venir meno della legge finanziaria tipica, la legge di contabilità statale ha introdotto tra gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio i **disegni di legge collegati** alla manovra di finanza pubblica da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno, ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia, tenendo conto delle competenze delle amministrazioni e concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio e di rilancio e sviluppo dell'economia. E' demandato ai regolamenti parlamentari la previsione delle procedure e dei termini per l'esame dei suddetti disegni di legge.

In maniera analoga il decreto legislativo 118 del 2011 al paragrafo 7, allegato 4.1 ha disposto per le **regioni** che i progetti di legge collegati possano essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR. Prevede, altresì, che in un'unica sessione siano approvati il progetto di legge di stabilità, il progetto di legge di bilancio e gli eventuali progetti di legge collegati. Si rappresenta che le modifiche introdotte dalla legge n. 163 non sono state estese al citato decreto 118, restando immutati gli strumenti del ciclo di bilancio.

La **Regione siciliana** con l'art. 11 della legge regionale n. 3 del 2015 ha individuato un percorso articolato per attuare la riforma de qua, dettando una disciplina finalizzata a recuperare la prospettiva dell'attuazione a regime del nuovo ordinamento contabile con le procedure proprie delle norme di attuazione dello Statuto, secondo quanto previsto dalla stessa clausola di salvaguardia contenuta nell'articolo 79 dello stesso decreto.

Si tratta, come è noto, di una disciplina transitoria e che in riferimento ai disegni di legge "collegati" dovrebbe pure comportare una modifica al Regolamento interno dell'ARS che detta la procedura e le modalità di presentazione dei documenti del ciclo di bilancio.

In attesa dell'applicazione dei contenuti della riforma contabile con le relative norme di attuazione si è proceduto per analogia *legis* oltre che *iuris*, richiamando i contenuti delle disposizioni statali.

I DISEGNI DI LEGGE COLLEGATI

Secondo la vigente normativa introdotta dal D. Lgs. 118 del 2011, all'allegato 4/1, tra i documenti della programmazione regionale, sono ricompresi "*gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio*", **da presentare all'Assemblea regionale siciliana entro il mese di ottobre di ogni anno**. Viene inoltre individuato il contenuto tipico dei disegni di legge collegati, con i quali "**possono essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR e la relativa Nota di aggiornamento**".

Infine, il citato decreto legislativo dispone che "**in un'unica sessione siano approvati il progetto di legge di stabilità, il progetto di legge di bilancio e gli eventuali progetti di legge collegati**". Determinando, quindi, anche i tempi entro i quali il disegni di legge in argomento vanno approvati.

Per quanto sopra, atteso che si è ancora in attesa delle norme di attuazione dello Statuto per un organico recepimento delle disposizioni contenute nel D. Lgs. 118/2011, l'adozione di uno o più disegni di legge collegati alla manovra di stabilità dovrebbe essere effettuata anche attraverso un adattamento delle procedure regolamentari dell'Assemblea alle previsioni del D. Lgs. 118/2011 e ss.mm.ii..

In particolare, si potrebbe individuare un percorso che possa svilupparsi sia all'interno della sessione di bilancio che all'esterno della medesima, prendendo avvio dal termine della stessa.

Preliminarmente appare necessario individuare l'ambito oggettivo dell'intervento normativo attraverso il disegno di legge collegato. Occorre quindi verificare se il perimetro delle materie da inserire debba essere circoscritto all'ambito tracciato dal documento di finanza regionale (DEFR) o, viceversa, si possa ampliarne il contenuto.

Si ritiene che in analogia al dettato normativo nazionale si possa intervenire anche ampliando la sfera di azione delle materie disegnate nel DEFR, privilegiando in tal modo la linearità normativa della legge di stabilità.

Conseguentemente, appare necessario che nel corso dell'esame dei documenti finanziari venga individuato uno stanziamento, la cui congruità sia immediatamente ed indissolubilmente legata al perimetro del contenuto del o dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria.

Art. 1

Interventi di coesione economico-sociale e di perequazione per la condizione di insularità

L'articolo 1 prevede al comma 1 che in attuazione del recente accordo Stato Regione in materia finanziaria (22 dicembre 2018) il Governo della Regione sia autorizzato a concordare con lo Stato nuove norme di attuazione dello Statuto in materia, onde tener conto della condizione di insularità, secondo le procedure di cui alla legge n. 42/2009 in tema di federalismo fiscale, indicando criteri e parametri cui ispirarsi nella predisposizione delle norme stesse.

Al comma 2 si prevede che la Regione, "per le finalità del precedente comma", previa intesa con l'Agenzia delle entrate, individui misure di riequilibrio e forme di contributo da utilizzare in compensazione a favore di imprese che si trovino all'interno del perimetro delle Zone economiche speciali (ZES). La misura degli aiuti stabilita è nel limite della regola comunitaria "de minimis".

L'articolo 1 è stato oggetto di richiesta di chiarimento da parte degli Uffici dell'Ars, che hanno segnalato, con riferimento al comma 2, che non vi si rinviengono né la quantificazione delle minori entrate né delle eventuali maggiori spese e pertanto non si possono apprezzare gli effetti finanziari della norma.

A tali osservazioni il Governo ha risposto rivendicando la natura programmatica della previsione, che pertanto non richiederebbe alcuna quantificazione degli oneri né copertura finanziaria.

Con riferimento, tuttavia, alla natura programmatica della norma si prospettano alcune osservazioni. Se tale fosse da intendersi, l'articolato al comma 1 non dovrebbe probabilmente recitare "in attuazione dell'Accordo in materia finanziaria" ed al comma 2 "per le finalità di cui al precedente comma... Individua misure di...". **L'individuazione di "misure", infatti, suppone la fissazione di precisi interventi e delle risorse per farvi fronte. Peraltro, la eventuale natura programmatica delle disposizioni in esame determinerebbe l'aspettativa di un ulteriore atto normativo cui invece la norma non rinvia.**

Si osserva, poi a riguardo dell'obbligo di copertura delle norme previste, che la vigente normativa in materia di contabilità pubblica ha individuato un contenuto necessario delle relazioni tecniche, disponendo che le stesse debbano indicare i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione. La relazione tecnica deve, altresì indicare, le fonti e ogni altro elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare. Questo, come afferma il dossier di giugno 2018 degli Uffici Bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica relativo all'analisi degli effetti finanziari delle norme ed ai principi legislativi e criteri metodologici, ha l'intento di rendere possibile, nell'ambito del procedimento legislativo, la ricostruzione esaustiva del procedimento di quantificazione e la sottoposizione ad un vaglio di coerenza e di attendibilità dei dati e delle ipotesi sui quali esso si fonda.

Art. 2

Disposizioni relative alla realizzazione e gestione del centro direzionale della Regione siciliana

L'articolo prevede la realizzazione del Centro direzionale regionale con sede a Palermo, in via Ugo La Malfa, nell'area attualmente occupata dagli edifici già sede dell'Ente minerario siciliano (EMS). Vi troveranno allocazione: assessorati regionali, dipartimenti regionali, uffici periferici aventi sede

istituzionale nella città di Palermo; uffici speciali e dipartimenti alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, ad eccezione di quelli che il Presidente medesimo disporrà restino allocati presso Palazzo d'Orleans; società partecipate della Regione Siciliana con sede legale a Palermo attualmente ospitate in immobili non di proprietà delle stesse.

Il Dipartimento regionale delle finanze e del credito avvia gli adempimenti per l'esercizio del diritto di prelazione sui beni conferiti al FIPRS – Fondo Immobiliare Pubblico Regione Siciliana di cui all'art. 9, comma della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17, al fine di riacquisire al patrimonio regionale l'immobile indicato all'art. 1, comma 1. Il Dipartimento regionale delle finanze e del credito avvia altresì le attività per la fuoriuscita dal suddetto Fondo avendo riguardo alla valorizzazione della quota parte residua degli immobili di proprietà della Regione Siciliana.

Con riferimento alle questioni attinenti al rispetto delle previsioni in materia di copertura finanziaria delle norme di cui al comma 6 dell'articolo in questione, che prevede che gli oneri derivanti dalla disposizione siano a carico del concessionario e siano versati in entrata nel bilancio della Regione, era stato rilevato che tali oneri non risultano quantificati né sono valorizzati nella tabella allegata al disegno di legge.

Il Governo ha in proposito risposto che l'operazione è finanziariamente neutra. In particolare ha asserito che "gli oneri citati sono relativi esclusivamente alla retrocessione dal fondo FIRS al demanio della regione dell'immobile di via La Malfa. Il diritto di retrocessione ed il relativo costo sono statuiti nei contratti istitutivi del fondo stesso. Essi sommano ad euro 10 mln circa - pari al 65% dell'importo di euro 15 mln - valore convenzionalmente fissato negli stessi atti costitutivi del fondo. Risulta evidente che primo onere posto a carico del futuro concessionario è quello di consentire al demanio regionale di rientrare in pieno possesso dell'immobile su cui realizzare il centro direzionale".

Si ritiene utile un ulteriore approfondimento sugli aspetti di compatibilità finanziaria delle norme.

Art. 3

Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti

L'articolo 3 riscrive la norma istitutiva del garante regionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti ridefinendone la disciplina; le novità di maggiore rilievo sono le seguenti:

- la carica dura sette anni e non più cinque e non potrà essere rinnovata;
- è a titolo onorifico e sono previsti solamente i rimborsi per le missioni;

Si istituisce un apposito Ufficio speciale di diretta collaborazione: **la norma sembrerebbe istituire un nuovo Ufficio nell'ambito della Presidenza della Regione, a supporto del Garante e andrebbe pertanto coordinata con la normativa ordinamentale vigente.**

La disciplina dettata per il riordino dell'Ufficio del Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale, prevede a tal fine la dotazione di adeguate risorse umane, finanziarie e strumentali.

A seguito della richiesta degli Uffici in merito alla copertura il Governo ha affermato che:

a) per il funzionamento dell'Ufficio e per ogni altra iniziativa di pertinenza promossa dal Garante il fabbisogno si quantifica in € 160.000,00 (corrispondente allo stanziamento per l'anno 2018 sul capitolo n. 124379 della Rubrica n. 8 Presidenza della Regione, per altro confermato nello schema di bilancio per il triennio 2019-2021);

b) per le altre spese obbligatorie in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, per spese postali, missioni del Garante e le altre spese per servizi ausiliari, il fabbisogno si quantifica in euro 16.000,00 ;

c) per le spese relative alle retribuzioni accessorie omnicomprensive del personale, la cui dotazione numerica resta quantificata nel limite vigente (14 unità) per la composizione degli uffici di diretta collaborazione degli Assessori regionali, si quantifica il fabbisogno medio di € 100.000,00 (euro centomila).

Il Governo ha inoltre precisato che in forza dell'equiparazione al trattamento accessorio degli Uffici di diretta collaborazione degli Assessori si registra un incremento della spesa pari ad € 25.000,00 circa.

Si ritiene comunque necessario un ulteriore approfondimento sugli aspetti relativi alla copertura finanziaria ed alla quantificazione degli oneri della norma.

Art. 4

Disposizioni sulla semplificazione delle certificazioni sanitarie in materia di tutela della salute in ambito scolastico

La norma, in un'ottica di semplificazione delle certificazioni in materia sanitaria, elimina l'obbligo della presentazione dei certificati medici di riammissione a scuola per assenze superiori a cinque giorni, L'obbligo di presentazione di tali certificati, "rilasciati dai soggetti individuati dalla normativa e dagli accordi collettivi nazionali vigenti", risale al decreto Presidente della Repubblica n. 1518 del 1967 e non appare ormai in linea con la giurisprudenza più recente né con la prevalente finalità di semplificazione nella materia della tutela della salute. Norme analoghe a quella proposta sono state approvate da altre Regioni.

Art. 5

Norme sulle modalità di gara e sui metodi di aggiudicazione dei lavori in Sicilia

Nota

L'articolo 5 del ddl n. interviene per disciplinare autonomamente rispetto alla normativa statale, segnatamente l'articolo 97 del nuovo codice degli appalti (d.lgs. 50/2016), la materia dell'aggiudicazione degli appalti pari o inferiori alla soglia comunitaria, introducendo un meccanismo di individuazione della soglia, calcolo ed esclusione delle offerte anomale e dunque incidendo sulle modalità di aggiudicazione e di scelta del contraente con autonomi e differenti criteri rispetto all'articolo 97 del codice degli appalti citato.

La norma presenta profili di incostituzionalità.

E infatti, tale disposizione, incidendo sulle modalità di scelta del contraente, interviene in materia di tutela della concorrenza, ambito più volte definito dalla giurisprudenza costituzionale di competenza esclusiva statale (D. Lgs. n. 50/2016), in cui è preclusa la competenza legislativa regionale.

La regione siciliana è intervenuta più volte sul tema, subendo sia impugnative del Commissario dello Stato, col previgente sistema (si veda la delibera legislativa n. 568, poi trasfusa nella legge regionale n. 16 del 2010)¹, sia recentemente, una pronuncia della Corte Costituzionale, che con sentenza n. 263 del 2016 ha dichiarato illegittimi l'art. 19, comma 6, e commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, della legge della Regione siciliana n. 12 del 2011, come introdotti dalla legge della Regione siciliana n. 14 del 2015 che avevano per l'appunto introdotto autonomi criteri di valutazione ed esclusione rispetto alla normativa nazionale (nella specie il vecchio codice degli appalti, d.lgs. 163/2006) con un meccanismo analogo alla norma proposta.

La Corte ha in tale occasione ribadito la propria, consolidata, giurisprudenza sul punto sancendo che **“alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, dunque, le disposizioni impugnate, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, sono costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statutari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici”**.

Ciò che la Corte afferma, e che è stato in passato sottolineato da questi uffici, è che, al di là di una valutazione di merito, gli ambiti di disciplina sopra descritti sono sottratti alla competenza regionale, rimanendo attratti alla materia della concorrenza.

Le regioni, anche a Statuto speciale, non possono, quindi, dettare una disciplina autonoma.

Art. 6

Interventi finanziari in favore delle Città metropolitane e dei Liberi consorzi comunali

L'articolo 6 autorizza la Regione a subentrare mediante procedura di accollo o altro provvedimento negoziale nei mutui a carico delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali.

A seguito delle richieste degli uffici dell'ARS, concernenti i criteri e le modalità di quantificazione della spesa, il Governo ha trasmesso la tabella, di seguito riportata, relativa all'importo complessivo delle rate annuali che incidono sul bilancio di esercizio degli enti, distinte per provincia, ed il numero medio delle rate per l'estinzione dei mutui. Ha inoltre rappresentato che le scadenze sono variabili, in relazione al singolo piano di ammortamento.

¹ Il ricorso, con riferimento all'articolo 3 comma 1, lett. d), f), ed e) della delibera citata, aveva sostenuto che tali norme incidono <<sulle procedure di selezione dei concorrenti e di affidamento stabilendo una disciplina autonoma, in taluni casi anche difforme, da quella nazionale, cui avrebbero dovuto adeguarsi in materia di tutela della concorrenza, intervenendo in un settore estraneo alla competenza legislativa regionale e riservato viceversa, allo Stato>>.

Nell'ordinanza n. 57 del 2011, che dichiarava la cessazione della materia del contendere, la Corte ribadiva che al <<Codice dei contratti pubblici deve essere riconosciuto anche il connotato sostanziale di norma fondamentale di riforma economico-sociale, avendo esso comportato una complessiva e profonda innovazione normativa in un settore che assume importanza nazionale e che richiede l'attuazione di principi uniformi in tutto il territorio nazionale>> .

SITUAZIONE DEBITORIA EX PROVINCE SUI MUTUI AL 31.08.2018

Ex Province	Debito residuo con C.DD.PP.	Debito residuo con Altri Istituti	Debito residuo complessivo al 31.08.2018	Importo rata annuale	Numero medio delle rate residue
AGRIGENTO	2.434.362,79	0	2.434.362,79	1.026.803,28	5
CALTANISSETTA	4.071.704,72	716.093,58	4.787.798,30	853.409,30	17
CATANIA	15.523.904,62	0	15.523.904,62	6.536.127,92	5
ENNA	7.433.100,29	42.493,72	7.475.594,01	981.986,54	12
MESSINA	35.260.811,36	0	35.260.811,36	4.086.631,55	30
PALERMO	9.855.057,18	33.478.791,30	43.333.848,50	3.380.054,31	30
RAGUSA	30.568.057,48	2.007.956,88	32.576.014,36	2.711.898,05	53
SIRACUSA	56.617.788,22	23.752.214,80	80.370.003,00	6.698.988,00	54
TRAPANI	0	7.512.241,00	7.512.241,00	697.780,00	23
TOTALE	161.764.786,66	67.509.791,28	229.274.577,94	26.973.678,95	

Fonte: Dipartimento delle Autonomie locali

Il Governo ha affermato che il debito residuo complessivo ammonta a circa 230.000 migliaia di euro e la somma annua complessiva delle rate annue da pagare ammonta a circa 27.000 migliaia di euro. Ha inoltre evidenziato che il costo dell'operazione e del rimborso della quota capitale previsto come oneri per l'esercizio finanziario 2020 e 2021 deriva prudenzialmente dallo sviluppo dell'ipotizzato piano di ammortamento di un mutuo di 230 milioni per 30 anni al tasso del 4%, rinviando ad un momento successivo le operazioni contabili da effettuare in relazione all'effettiva tipologia di operazione finanziaria.

Art. 7

Patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie

L'articolo 7 prevede la predisposizione, con delibera di Giunta regionale e previa intesa con i soggetti interessati, di un piano di dismissione del patrimonio immobiliare disponibile delle Aziende sanitarie, al fine di ridurre gli oneri del mutuo sottoscritto tra il Ministero dell'Economia e la Regione siciliana a carico del Fondo sanitario regionale. Per procedere all'individuazione ed alla ricognizione dei beni, la norma autorizza l'Assessorato della salute ad avvalersi di soggetti abilitati per una spesa massima di 1.000 migliaia di euro a carico del medesimo Fondo sanitario regionale.

In materia gli Uffici dell'Ars avevano richiesto chiarimenti al Governo, sostenendo l'impossibilità di ricavare nella norma elementi utili a valutare la congruità della spesa né i riflessi finanziari sul Fondo stesso.

Il Governo nella risposta ha affermato si tratta di una spesa funzionale ad adempimenti comunque obbligatori previsti dalla normativa vigente e che “la previsione della gestione centralizzata è strumentale all’ulteriore finalità prevista dalla norma proposta ed è opportuna per assicurare omogeneità dei criteri di valutazione”.

La nota di riscontro pervenuta tuttavia non offre sufficienti spunti per la verifica della congruità delle risorse del Fondo sanitario Regionale. Non chiarisce, cioè, se il Fondo sia capiente del milione di euro di cui all’articolato. Peraltro, sotto il profilo del merito, nulla si rinviene rispetto alle modalità di scelta dell’*advisor*.

Art. 8

Disposizioni in materia di trasporto pubblico

L’articolo introduce esenzioni dal pagamento del biglietto per usufruire del trasporto pubblico locale erogato dall’Ast in favore di alcune categorie di soggetti fino a concorrenza della somma di 10.000 migliaia di euro a valere sulle risorse del capitolo destinato al contributo di gestione riconosciuto alla medesima azienda.

Gli uffici hanno rilevato che non si evincono né i criteri di quantificazione dei limiti di spesa né le eventuali refluenze sulla funzionalità dell’ente.

A tali osservazioni la Ragioneria generale ha risposto di non possedere altri elementi aggiuntivi al riguardo.

Con riferimento al merito della norma si rappresenta poi che la categoria di cui al comma 2 “studenti universitari e anziani ultra sessantacinquenni” **dovrebbe essere, ai fini della individuazione, circoscritta e connessa alla presenza di alcuni criteri, quale per esempio il reddito, come da certificazione ISEE, onde non incorrere in violazione del principio di uguaglianza e di parità di trattamento.**

Art. 9

Convenzioni

La norma prevede la stipula di una Convenzione tra l’assessorato all’energia e la Provincia Autonoma di Trento e di Bolzano onde finanziare il rimborso delle spese di missione per il supporto nella valutazione e revisione esterna del sistema di gestione del ciclo dei rifiuti, autorizzando la spesa complessiva di 15 migliaia di euro per gli anni 2019–2020.

Il comma 2 stanziava un’ulteriore somma di 20 migliaia di euro a favore dell’Assessorato all’energia per la sottoscrizione di un Accordo quadro finalizzato ad ottenere supporto tecnico da parte dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale nelle materie di competenza.

Art. 10

Confidi iscritti all'albo degli intermediari finanziari

La norma prevede che per i confidi sottoposti alla vigilanza ed al controllo della Banca d'Italia (ossia quelli iscritti all'albo degli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del D.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 e s.m.i) non sia più prevista la partecipazione di un componente designato dall'Amministrazione regionale in seno al collegio sindacale, proprio in ragione della vigilanza svolta dalla Banca d'Italia.

Art. 11
Immobili regionali

L'articolo 11 reca una serie di previsioni relative al patrimonio immobiliare della Regione. Con i commi 1 e 2, si autorizza l'Assessorato regionale dell'Economia–Dipartimento regionale delle finanze e del Credito a stipulare polizze per la copertura assicurativa degli immobili facenti parte del demanio e del patrimonio della Regione Siciliana al fine di tenere indenne l'Amministrazione regionale dalle azioni di rivalsa e di risarcimento della responsabilità civile terzi ed operai (R.C.T/O), relative alla proprietà, possesso, conduzione, gestione, affidamento.

Il comma 3 concerne l'autorizzazione alla stipula di polizze a tutela del patrimonio immobiliare e mobiliare attraverso coperture per danni diretti ed indiretti quali incendio, furto, distruzione, atti vandalici, copertura elettronica, cyber –risk.

Il comma 6 affida una serie di compiti al Dipartimento regionale tecnico: ricognizione straordinaria della situazione patrimoniale della Regione e conseguente rinnovo degli inventari; compiti in materia tecnico ed estimativo immobiliare, sia per gli immobili di proprietà regionale che di terzi, effettua il controllo, la vigilanza e la tutela del patrimonio e del demanio regionale e cura gli adempimenti tecnici connessi all'assunzione dei beni immobiliari nella consistenza del patrimonio regionale.

Il comma 7 prevede che le aree di impianto degli alloggi popolari facenti parte del patrimonio della Regione Siciliana e rimaste invendute siano acquisite al patrimonio dei comuni nei cui territori sono ubicate. Restano nel patrimonio della Regione Siciliana le aree non vendute per cui è stata già disposta la vendita.

Il comma 8 concerne l'alienazione di alloggi popolari da parte degli assegnatari e degli appartenenti alle forze dell'ordine che li avevano riscattati; si specifica che la comunicazione affinché la Regione possa esercitare il diritto di prelazione debba essere data in caso di alienazione a titolo oneroso.

Il comma 9 dispone l'acquisizione di Villa di Napoli, della Fondazione Orchestra Sinfonica Siciliana (FOSS), al patrimonio della Regione; in compensazione al comma 10 si autorizza la cessione alla FOSS di un immobile di valore non inferiore a Villa di Napoli.

Con il comma 11 si estende al triennio 2019–2021 la previsione della destinazione del 10% dei proventi degli ingressi e dei servizi a pagamento dell'Ente Parco Valle dei Templi in favore del "Palacongressi di Agrigento".

Si fa presente che il Governo ha precisato, con riferimento alla previsione di spesa di 2.000 migliaia di euro per ciascun anno del triennio interessato, allo scopo di assicurare la copertura assicurativa dei circa 3.000 immobili afferenti al demanio e patrimonio della Regione, che tali somme consentiranno "l'avvio della stipula di contratti di assicurazione relativi ad una prima tranche di beni individuati fra quelli a più alto rischio a seguito di incarico a soggetto esterno

esercente attività di intermediazione e consulenza al fine di reperire sul mercato soluzioni assicurative rispondenti alle esigenze del patrimonio della regione siciliana".
Resta comunque da chiarire come si sia pervenuti alla quantificazione in oggetto.

Art. 12

Disposizioni in materia di Demanio marittimo

La norma interviene sull'art. 20 della legge regionale n. 16 del 2017, sostituendo il comma 1 ter e aggiungendo altri due commi.

In particolare, prevede che fino al 31 dicembre 2020 l'Assessorato regionale del territorio possa rilasciare nuove concessioni demaniali, anche se i comuni non abbiano provveduto ad adottare o approvare il piano di utilizzo (PUDM).

Sul punto, si segnala l'opportunità di prevedere il ricorso a procedure ad evidenza pubblica nel rilascio di nuove concessioni atteso che il mancato ricorso a procedure di selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori economici interessati, determinerebbe un ostacolo all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato, con possibile lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

Gli altri due commi introducono un procedimento amministrativo semplificato per rilascio di autorizzazioni di breve durata all'utilizzo di demanio marittimo. Si rileva che gli strumenti di semplificazione amministrativa, di cui agli articoli 19 e 20 della legge 241 del 1990, non si applicano in talune ipotesi, tra cui la tutela dell'ambiente che sembrerebbe rientrare nell'ambito di interesse della norma in commento in quanto riguardante il demanio marittimo.

Si aggiunge, inoltre, che non appare conforme alla normativa sull'uso del demanio marittimo la possibilità di ricorrere ad autorizzazioni brevi, la cui durata sia di 120 giorni. In assenza di disposizioni statali si ritiene che trovino applicazione i principi in materia, quali tutela della concorrenza e legittimo affidamento, nonché quelli di derivazione comunitaria contenuti nella direttiva Bolkestein. La durata di 120 giorni coincide con il periodo estivo per il quale si dovrebbe avviare il procedimento amministrativo della concessione e non autorizzazione.

Art. 13

Contributo alla Fondazione Giuseppe Whitaker

La norma prevede che la Regione eroghi la somma di 360 migliaia di euro l'anno per il triennio 2019-2021 al fine di concedere alla Regione l'utilizzo della Villa Whitaker per convegni e manifestazioni culturali nonché onde consentire la fruizione del parco annesso alla villa.

A tal fine è prevista la stipula di apposita convenzione tra l'Assessore ai beni culturali e i rappresentanti legali della Fondazione Whitaker.

La relazione tecnica sottolinea le finalità della norma evidenziando la valenza culturale del bene in discussione e del parco di Villa Malfitano.

Nonostante la previsione di apposita convenzione in qualche modo attenui i profili di criticità della norma, resta tuttavia da valutare se la fattispecie non integri l'ipotesi di un contributo ad un ente determinato, cosa che potrebbe risultare in contrasto con l'abolizione della tabella H della legge regionale n. 10 del 1999 e con la disciplina vigente (art 128 della legge regionale n. 11 del 2010) che prevede l'adozione di un bando per l'individuazione dei destinatari dei benefici finanziari, onde assicurare il rispetto del principio di eguaglianza di trattamento.

Art. 14

Interventi per la tutela e lo sviluppo dello sport

Con il comma 1 delle disposizioni in esame si destina un milione di euro per rifinanziare l'art. 21 della legge regionale n. 31 del 1984 relativa al sostegno alle Associazioni sportive dilettantistiche affiliate al CONI che disputano campionati nazionali di vertice (serie A e B). Tali somme sono anche destinate al sostegno delle società sportive che, iscritte al Comitato Internazionale Paraolimpico, favoriscono attraverso lo sport, l'integrazione sociale delle persone diversamente abili.

Con il comma 2 si assegna un contributo triennale del valore annuo di trecentomila euro allo scopo di promuovere la tappa siciliana dell'European golf tour.

Art. 15

Opere incomplete per cause di forza maggiore

Si prevede che i comuni destinatari di decreti di finanziamento che non abbiano potuto eseguire o completare i relativi interventi per causa di forza maggiore, possano utilizzare le risorse stanziare e non spese per interventi diversi ma della stessa tipologia.

Si rappresenta l'opportunità di prevedere forme di tutela per i soggetti aggiudicatari della realizzazione delle opere che non siano state completate.

Art. 16

Modifiche ed abrogazione di norme

Commi 1 e 3

Com'è noto, con l'articolo 1 della legge regionale n. 10/2018, è stata disposta la fusione dei due enti di erogazione di finanziamenti regionali, IRCAC e CRIAS, in un unico ente.

In particolare i commi intervengono a modificare parzialmente la disciplina vigente in particolare:

- aumentando da tre a cinque il numero dei componenti del consiglio di amministrazione, inserendo due membri in rappresentanza delle imprese cooperative e artigiane;
- ridisegnando la fusione come incorporazione della CRIAS nell'IRCAC (anziché sopprimere i due enti in un ente nuovo) che assume la denominazione di IRCA;
- prevedendo che il personale in transito dalla CRIAS mantenga solo il trattamento economico e non giuridico di provenienza: **si chiede al Governo di chiarire la portata applicativa della norma al fine di valutare se tale previsione non generi una disparità di trattamento.**

Comma 4: riguarda i Consorzi ASI in liquidazione, integrando la l.r. 8/2012 istitutiva dell'IRSAP.

In particolare:

- prevede il trasferimento della gestione degli impianti idrici, fognari e di depurazione di proprietà dei Consorzi, in concessione d'uso temporanea alle società di scopo a capitale

prevalentemente pubblico che in atto garantiscono la gestione ovvero ai comuni (qualora manchino tali società di scopo), nelle more dell'attuazione della riforma del servizio idrico integrato e in particolare dell'individuazione del gestore unico;

- prevede che il Dipartimento regionale Attività produttive liquidi le spese indifferibili e urgenti relative alla liquidazione, nei limiti dello stanziamento annuale. **VA BENE LA QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA IN TABELLA??**
- prevede che le aree e gli immobili destinate a servizi strumentali vengano vendute, su istanza, agli affidatari purché questi garantiscano il servizio fino al termine contrattuale. **Si chiede al Governo di chiarire i criteri di determinazione del prezzo di vendita, se essi cioè rispondano ai valori di mercato: in assenza si potrebbe determinare un aiuto alle imprese.**

Desta perplessità la previsione della vendita diretta agli affidatari, sia sotto il profilo della tutela della concorrenza - anche per la presenza di aiuti indiretti alle imprese - sia relativamente al fatto che interviene nel corso della procedura di liquidazione. Si chiedono in merito chiarimenti al Governo.

- prevede che gli immobili in uso ai conduttori possano essere venduti agli stessi, cui è conferito un diritto di prelazione, dopo quello regionale, "al prezzo stabilito dagli uffici del genio civile": **si chiede al Governo di chiarire i criteri di determinazione del prezzo di vendita, se essi cioè rispondano ai valori di mercato: in assenza si potrebbe determinare un aiuto alle imprese.**

In ordine a tali ultime due disposizioni, va osservato che il comma 9 del medesimo articolo 19 in cui le nuove procedure si innestano, fa salve le procedure di liquidazione in corso e stabilisce che i proventi della vendita saranno comunque destinate al ripiano dei debiti dei consorzi: non è chiaro come tali disposizioni si coordinino con il nuovo testo, se cioè esse rimangano ferme ovvero vengano derogate: la norma andrebbe formulata in maniera più chiara al riguardo.

Commi 2 e 5.

Comma 2: Aumenta da tre a cinque il numero dei componenti degli organi dei consigli di amministrazione degli enti pubblici economici regionali, modificando quanto disposto dalla normativa regionale vigente che, con l'art. 39, comma 3 della l.r. 9/2015, aveva recepito il d.l. 78/2010: il limite di tre componenti rimane quindi fermo per gli enti pubblici non economici. **Si chiede al Governo di chiarire se la norma comporti spesa aggiuntiva.**

Comma 5: restringe l'applicazione della norma che prevede la gratuità della partecipazione agli organi collegiali degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche (articolo 18, comma 1, l.r. 3/2016) **ai soli enti pubblici non economici.**

Si ricorda che tale limite deriva dal recepimento **dell'articolo 6 comma 2 del d.l. 78/2016** (che rende, appunto, onorifica la partecipazione agli organi collegiali degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, fatto salvo il rimborso delle spese sostenute, e stabilisce che i gettoni di presenza, non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera) **che pone principi vincolanti anche per le regioni speciali**, come previsto al comma 20 dello stesso articolo 6, in quanto di coordinamento della finanza pubblica: sul punto si è espressa chiaramente la **Corte Costituzionale (si veda la sent. 139 del 2012).**

Ciò comporta, come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza citata, che **le regioni da un lato non siano puntualmente vincolate all'applicazione del d.l. 78 cit.**, anche se il decreto prevede puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, e che tuttavia, dall'altro esse siano vincolate a **“un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”**.

In sostanza, secondo la Corte, “il comma 20 dell'art. 6 **«autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, anzitutto, a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6»**”.

Sulla base di tali elementi fissati dalla giurisprudenza costituzionale **sorge qualche dubbio di legittimità della norma proposta** poiché essa restringe la portata della gratuità della partecipazione agli organi collegiali degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, escludendo, come detto, **gli enti pubblici economici regionali**: questo, in combinato disposto con l'aumento dei componenti da tre a cinque previsto al comma 2 dell'articolo in commento per gli stessi enti, rende necessario, da un lato quantificare la spesa e dall'altro fornire elementi che chiariscano il rispetto di quel limite complessivo di risparmio indicato dalla Corte Costituzionale come **limite indefettibile anche per le regioni speciali**.

La relazione tecnica al riguardo richiama la coerenza con la norma statale che esclude gli enti pubblici economici, va tuttavia osservato che la stessa norma statale non esclude tutti gli enti economici ma solo quelli individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, e in ogni caso resta fermo quanto osservato sul rispetto del limite di riduzione della spesa e contenimento dei costi degli apparati amministrativi.

Si chiedono pertanto chiarimenti al Governo su tali punti.

Comma 6: elimina il limite di due incarichi conferiti dall'amministrazione regionale nei confronti del personale del comparto non dirigenziale. **Spesa?**

COMMA 7

Si aggiunge un comma all'articolo 27 dell'ultima legge di stabilità regionale (l.r. n. 8/2018) al fine di autorizzare l'Assessorato regionale alle Infrastrutture, della mobilità e dei trasporti ad erogare un contributo ai soggetti titolari di attività di servizio pubblico da trasporto non di linea in servizio di piazza.

Non è chiaro il riferimento all'articolo 11, comma 150, della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26 ai fini dell'individuazione dei soggetti e dei limiti previsti dalle disposizioni di attuazione per il biennio 2013 e 2014.

COMMA 8

Il comma 8 aggiunge un comma all'articolo 5 dell'ultima legge di stabilità regionale (l.r. n. 8/2008) relativo ad interventi per favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese tramite il fondo di garanzia regionale; con il comma aggiuntivo proposto si prevede che, nelle more della procedura di valutazione del regime di aiuto da parte della Commissione europea ovvero in caso di negativa definizione di detta procedura, l'aiuto sia erogato secondo la regole del de minimis.

COMMA 9

Con il comma 9 si sostituisce l'articolo 31 della legge regionale 127/80 inerente al provvedimento di concessione del diritto di coltivazione del giacimento di cava allo scopo di prevedere che anche nei casi nei quali si ravvisi un pubblico interesse l'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità può dare in concessione il diritto di coltivazione del giacimento.

COMMA 10

Il comma 10 interviene sulla disposizione relativa al demanio idrico fluviale di cui all'articolo 13 della scorsa legge di stabilità regionale (l.r. n. 8/2018) al fine di includere negli interventi previsti anche i bacini montani, in atto esplicitamente esclusi.

COMMA 11

Il comma 11 aggiunge un periodo al comma 9 dell'articolo 99 dell'ultima legge di stabilità (legge regionale n. 8/2018) al fine di prevedere che l'utilizzo del fondo di azione e coesione (FSC) per la redazione dei piani regolatori generali e dei piani di utilizzo del demanio marittimo (PUDM) dei comuni sia subordinato alla riprogrammazione delle risorse assegnate alla Sicilia sul FSC 2014/2010.

Nella relazione al ddl in commento si legge che tale aggiunta è prevista al fine di superare un rilievo posto dal MEF (comunicazione del MEF protocollo n. 170402/2018 del 2 luglio 2018) sulla legge regionale 8 maggio 2018 n. 8 e relativo alla copertura finanziaria; considerato che la norma è stata oggetto di impugnativa da parte del Consiglio dei Ministri, probabilmente è più corretto dire che mira a superare anche tale ricorso piuttosto che la precedente nota del MEF.

COMMA 12

La norma prevede il differimento di tre anni dei termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione stipulate ed efficaci alla data di entrata in vigore della legge. Si rileva che il piano di lottizzazione, nel sistema urbanistico vigente (L. n. 1150/1942, art. 28, come modificato dalla L. n. 765/1967, art. 8), assume la valenza di piano urbanistico di attuazione e di piano esecutivo di urbanizzazione, costituente cioè, mediante il convenzionamento, un programma di realizzazione concreta delle relative opere per mezzo del pagamento di contributi o dell'esecuzione diretta delle opere stesse e mediante la cessione delle aree necessarie all'urbanizzazione. Sul punto la giurisprudenza si è pronunciata più volte sulla inesistenza di [diritti edificatori](#) tendenzialmente senza scadenza (vds. [sentenza Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656](#)) e nemmeno strumenti urbanistici attuativi (piani di lottizzazione e piani particolareggiati) aventi efficacia potenzialmente sine die (vds. [sentenza sez. VI, 5 luglio 2013, n. 5807](#), [sentenza Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2012, n. 3969](#)). (da ultimo, T.A.R. Umbria [sentenza, Sez. I, 28 novembre 2016, n. 745](#), ha sottolineato come il termine massimale decennale non sia suscettibile di proroga nemmeno su accordo delle parti interessate (Comune e Soggetto privato), in quanto previsto ex lege.). Al piano di lottizzazione non può che applicarsi il termine decennale per analogia con quanto previsto per il piano particolareggiato (art. 17 della legge n. 1150/1942 e s.m.i.): "la durata massima dei piani di lottizzazione, se ad essi non fosse applicabile il termine decennale di efficacia dei piani particolareggiati, sarebbe quella, indeterminata, degli strumenti urbanistici generali, invece di quella decennale dello strumento urbanistico attuativo: il che costituirebbe di per sé motivo di incoerenza" (Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2012, n. 3969).

COMMA 13

La norma prevede l'applicazione del comma 28 dell'art. 14 del decreto legge n. 78 del 2010, ovvero l'obbligo per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti di esercitare in forma associata funzioni loro demandate dal comma 27 del citato articolo. Tuttavia, occorre escludere dall'obbligo di esercizio congiunto di funzioni, i compiti di cui alla lettera l), così come pure previsto dal comma 28.

COMMA 14

La norma prevede che al Comitato regionale per le comunicazioni ed alla commissione paritetica non si applichi il comma 2 dell'articolo 17 della legge regionale 11/2010, ovvero la normativa che introduce delle fasce utili alla determinazione dei compensi degli organi di tali enti di cui al comma 1.

Si rileva che la disposizione nel prevedere che "ai fini dell'attuazione dell'art. 17..." non sembra chiara, atteso che il comma 1 dell'art.17 trova applicazione per tutti gli enti dell'amministrazione regionale, sia in senso formale che sostanziale e non si comprende quale possa essere la ratio dell'eventuale esclusione dal relativo comma 2, essendo una norma che è stata esitata al fine del contenimento della spesa pubblica.

COMMA 15

Viene disposto il differimento del termine di rendicontazione delle somme erogate a favore degli enti che partecipano al bando per la relativa assegnazione di cui all'articolo 128 della legge regionale n. 11/2010 e a beneficio delle scuole di antichi mestieri e tradizioni popolari