



Servizio Bilancio



Documento n. 3 - 2025

Dossier sui profili di finanza pubblica locale riguardanti i Comuni in Sicilia

**Nota di lettura al disegno di legge 738/Stralcio I Comm ter/BIL
“Norme riguardanti gli enti locali”**



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:
tel. 091 705 4884 - mail: 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.

SOMMARIO

PREMESSA	4
GLI EQUILIBRI FINANZIARI NEI COMUNI IN SICILIA	4
LE ENTRATE E LE SPESE DEI COMUNI SICILIANI DAI BILANCI CONSUNTIVI	8
I TRASFERIMENTI DELLA REGIONE SICILIANA VERSO I COMUNI	14
ARTICOLATO	17
ARTICOLO 1 (MODIFICA NORMATIVE IN MATERIA DI CONTROLLI SOSTITUTIVI NEGLI ENTI LOCALI)	18
ARTICOLO 2 (MODIFICA ALLA LEGGE REGIONALE 23 DICEMBRE 2000, N. 30)	19
ARTICOLO 3 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GETTONI DI PRESENZA E INDENNITÀ)	20
ARTICOLO 8 (FORMAZIONE AMMINISTRATORI E CONSIGLIERI COMUNALI)	20
ARTICOLO 9 (NORME RIGUARDANTI I COMUNI IN DISSESTO FINANZIARIO O CON PIANI DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO)	21
ARTICOLO 10 (NORME PER LA DIGITALIZZAZIONE DEGLI ARCHIVI DOCUMENTALI DEGLI UFFICI TECNICI COMUNALI DELLA SICILIA)	22
ARTICOLO 11 (MODIFICA TERMINI PER RIMBORSO SOMME DEL FONDO DI ROTAZIONE PER LA PROGETTAZIONE)	23
ARTICOLO 12 (NORME IN MATERIA DI PERSONALE STABILIZZATO)	23
ARTICOLO 13 (FINANZIAMENTI PER OPERE AVENTI FINALITÀ CULTURALI)	24
ARTICOLO 14 (TAGLIANDO ANTIFRODE)	25
ARTICOLO 18 (TRASFERIMENTO DI TRATTI DI DEMANIO IDRICO FLUVIALE E DEMANIO MARITTIMO)	25

ESTREMI DEL PROVVEDIMENTO

Disegno di legge	N. 738/Stralcio I Comm ter/BIL
Titolo	"Norme riguardanti gli enti locali"
Iniziativa	Parlamentare
Commissione di merito	Affari istituzionali
Relazione tecnica	SI

PREMESSA

Il disegno di legge di iniziativa parlamentare n. 738/Stralcio I Comm ter/BIL recante "Norme riguardanti gli enti locali", è stato presentato dai componenti della Commissione Affari Istituzionali nella seduta dell'11 febbraio 2025 come disegno di legge autonomo formulato ai sensi dell'articolo 64, comma 1, del Regolamento interno. Il disegno di legge è stato predisposto sulla base degli emendamenti al disegno di legge 738 trasmessi alla suddetta Commissione dalla Presidenza dell'Assemblea in data 5 febbraio 2025, a seguito di quanto comunicato nella seduta d'Aula n. 152 del 29 gennaio 2025.

Ultimati i lavori in seno alla Commissione di merito, il testo legislativo è stato trasmesso alla Commissione Bilancio in data 11 marzo 2025 per il parere sulla copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 65, comma 7, del Regolamento interno.

Il presente dossier effettua innanzitutto un sintetico quadro sintetico sulla finanza pubblica locale afferente ai Comuni in Sicilia, volto principalmente a rappresentare la situazione relativa agli equilibri di bilancio, alle entrate e alle spese, così da ricostruire un'analisi sull'autonomia impositiva e sulle finalità della spesa di tali enti.

Tale quadro è volto a supportare l'esame del disegno di legge in questione, con un'analisi relativa ai profili finanziari e con particolare riferimento agli articoli che presentano oneri a carico della finanza pubblica, e segnatamente gli articoli 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18.

GLI EQUILIBRI FINANZIARI NEI COMUNI IN SICILIA

La Sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti, nella sua recente "Indagine referto sulla finanza locale siciliana 2024" (Delibera n. 319/2024/GEST) e la Banca d'Italia, nell'ultimo rapporto annuale "L'economia della Sicilia" del 2024, sono concordi nell'affermare che le condizioni finanziarie dei comuni siciliani, seppur in miglioramento negli ultimi anni, sono fragili e costituiscono un caso del tutto peculiare a

livello nazionale. Nel 2022, come si evince dalla seguente tabella, infatti, la parte disponibile positiva egli enti in avанzo è aumentata rispetto all'anno precedente, mentre si è ridotta la parte disponibile negativa degli enti in disavanzo (seppure con qualche differenziazione a seconda della classe a cui appartiene il Comune, evidenziando come ad avere un miglioramento siano soprattutto i Comuni con popolazione oltre i 60.000 abitanti).

Tab. 1 Risultato di amministrazione Comuni al 31 dicembre 2022 e al 31 dicembre 2021
(valori in milioni di euro)

Risultato di amministrazione comuni al 31 dicembre 2022								
	Totale risultato di amministrazione	Parte accantonata	Parte vincolata	Parte destinata agli investimenti	Parte disponibile* positiva - Avanzo	(Avanzo procapite)	Parte disponibile* negativa - Disavanzo	Disavanzo procapite
Comuni	5.153	5.240	987	118	133	113	-1.325	-465
fino a 5.000 abitanti	572	476	103	21	64	238	-93	-563
5.001-20.000 abitanti	1.087	1.108	177	26	41	102	-265	-564
20.001-60.000 abitanti	1.812	1.798	259	53	25	57	-322	-402
oltre 60.000 abitanti	1.683	1.858	449	18	3	47	-645	-457
Risultato di amministrazione comuni al 31 dicembre 2021								
	Totale risultato di amministrazione	Parte accantonata	Parte vincolata	Parte destinata agli investimenti	Parte disponibile positiva - Avanzo	(Avanzo procapite)	Parte disponibile negativa - Disavanzo	Disavanzo procapite
Comuni	4.510	4.905	843	121	101	108	-1.460	-482
fino a 5.000 abitanti	472	421	69	18	48	195	-85	-486
5.001-20.000 abitanti	1.024	1.070	163	34	35	96	-278	-539
20.001-60.000 abitanti	1.464	1.574	194	48	16	67	-369	-401
oltre 60.000 abitanti	1.550	1.839	416	21	1	13	-728	-513

*Per quota disponibile, si intende la differenza tra il risultato di amministrazione e le tre componenti (cioè la quota accantonata, la quota vincolata e la parte destinata agli investimenti). Nel caso in cui quest'ultima componente sia positiva (negativa), si avrà un avanzo (disavanzo) di bilancio

Fonte: Banca d'Italia Rapporto annuale 2024 "L'economia della Sicilia"

I dati rappresentati nella seguente tabella, a conferma di quanto detto, evidenziano come i comuni in avанzo dal 2021 al 2022 sono aumentati, passando dal 49,2% al 54,7%, del totale dei comuni, mentre sono diminuiti quelli in disavanzo elevato, passando dal 34,2% al 25,8%. Secondo la Banca d'Italia, l'incremento è ascrivibile alle maggiori disponibilità di cassa legate a *"trasferimenti, a interventi a favore degli enti in difficoltà finanziarie e ad anticipazioni connesse con la realizzazione del PNRR"* (considerato che l'art. 9, comma 6, del DL 152/2021 ha previsto la possibilità di anticipazioni da destinare ai soggetti attuatori pari al 10 per cento delle risorse per i progetti a valere sul PNRR). Tuttavia tali dati, seppur evidenziano un miglioramento, rappresentano una situazione per i comuni siciliani peggiore rispetto ai comuni delle

altre regioni a statuto speciale. Solo nel 2022, se consideriamo tutte le regioni a statuto speciale, la percentuale dei comuni in avanzo sale all'87,6% e quella con disavanzo elevato scende al 6,8%.

Tab. 2 Percentuale comuni in avanzo, disavanzo moderato e disavanzo elevato al 31 dicembre 2022 e al 31 dicembre 2021 (valori in milioni di euro)*

	Avanzo		In disavanzo moderato		In disavanzo elevato	
	Sicilia	RSS	Sicilia	RSS	Sicilia	RSS
2022	54,7	87,6	19,5	5,6	25,8	6,8
2021	49,2	86	16,6	5	34,2	9

*1) In avanzo sono i comuni con parte disponibile positiva o nulla del risultato di amministrazione. – In disavanzo moderato sono i comuni con parte disponibile del risultato di amministrazione negativa e risultato di amministrazione capiente rispetto alla somma dell'FCDE e del FAL. – In disavanzo elevato sono i comuni con risultato di amministrazione negativo o con parte disponibile del risultato di amministrazione negativa e risultato di amministrazione incapiente rispetto alla somma dell'FCDE e del FAL.

Fonte: Banca d'Italia Rapporto annuale 2024 "L'economia della Sicilia"

Al fine di dare ulteriori elementi sulla situazione finanziaria dei comuni, rilevanti sono i dati sui comuni in piano di riequilibrio o in dissesto. In particolare, gli enti locali siciliani, alla data del 31 dicembre 2024, nei quali la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è in istruttoria o in gestione sono 36, tra cui le città di Palermo e Messina.

Gli enti siciliani che al 31 dicembre 2024 sono in stato di dissesto risultano 69, di cui 15 (Aliminusa, Balestrate, Campobello di Mazara, Castiglione di Sicilia, Licata, Menfi, Monforte san Giorgio, Pace del Mela, Pozzallo, Raddusa, Roccalumera, Roccella Valdemone, Scordia, Terme Vigliatore, Villabate)¹ sono stati dichiarati nel corso del 2024. Il fenomeno acquisisce una particolare rilevanza se si osserva che, al 31 dicembre 2024, in comuni in dissesto nel territorio siciliano rappresentano circa il 31% dei disseti complessivi a livello nazionale e che i disseti avviati nel 2024 in Sicilia sono il 44% di quelli avviati in tutta Italia.

¹ Nel 2025 si aggiunge anche il comune di Modica.

Tab. 3 Comuni in Sicilia in procedura di riequilibrio finanziario o in dissesto al 31/12
degli anni 2021, 2022, 2023, 2024

	2021	2022	2023	2024
Enti in piano di riequilibrio al 31/12	44	49	49	36
<i>di cui con procedure avviate nell'anno</i>	11	10	13	3
Enti in dissesto finanziario al 31/12*	47	54	67	69
di cui con dissesti dichiarati nell'anno	8	10	17	15
Totale enti in PRFP e in dissesto	91	103	116	105

Fonte: banca dati IFEL

La Sezione regionale per la Regione siciliana della Corte dei Conti nel documento prima citato² analizza sette cause principali della crisi finanziarie dei comuni siciliani, così riassumibili :

1. il ritardo nell'approvazione dei documenti contabili rispetto ai termini di legge;
2. la riforma dell'ordinamento contabile, con conseguente necessità di accantonare le somme necessarie negli appositi fondi, al fine di sterilizzare i rischi di ampliamento della spesa in assenza di effettive disponibilità di bilancio;
3. la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti, ma soprattutto in attesa di riconoscimento;
4. la presenza di patologie legate alla gestione della cassa e, in particolare, il ricorso ad anticipazioni del tesoriere continuativo e protratto per un notevole lasso temporale (e per importi consistenti), nonché l'utilizzo per cassa, ex art. 195 del TUEL, comma 2, di fondi a destinazione vincolata, non ricostituiti al 31 dicembre;
5. la strutturale incapacità dell'ente nell'organizzazione e attuazione dell'attività di recupero dei crediti e della riscossione dei tributi e, in particolare, spesso l'assenza di accertamenti e/o riscossioni;
6. sul versante dei residui passivi, l'incapacità di provvedere tempestivamente ai pagamenti;
7. la mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati e l'assenza della doppia asseverazione nella nota informativa allegata al rendiconto da parte dei rispettivi organi di controllo.

² Corte dei Conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, Indagine referto sulla finanza locale siciliana 2024

LE ENTRATE E LE SPESE DEI COMUNI SICILIANI DAI BILANCI CONSUNTIVI

Le entrate non finanziarie dei comuni (quindi escluse quelle derivanti da attività finanziarie, anticipazioni e per conto terzi o partite di giro) accertate nel 2022³ ammontano ad euro 7.226 milioni di euro, con una crescita rispetto all'anno precedente pari al 6,3% (del 6,9% a livello nazionale). Tale crescita è coerente con il trend degli ultimi anni, durante il quale si registrano variazioni incrementative ancora più forti rispetto a quanto avvenuto a livello nazionale; rispetto al 2019, le entrate non finanziarie accertate dei comuni siciliani sono aumentate del 22,8% (+16,5% a livello nazionale), rispetto al 2017 del 35,5% (+25,5% a livello nazionale). Scomponendo tale crescita, si osserva che tra il 2017 e il 2022, nei comuni siciliani, a crescere principalmente sono state soprattutto le entrate in conto capitale (con una variazione incrementativa del 188,5%), con particolare riferimento ai contributi agli investimenti provenienti da altre amministrazioni, e i trasferimenti correnti (con una variazione incrementativa del 41,2%), tra cui spicca la crescita di trasferimenti derivanti da altre amministrazioni pubbliche⁴. Anche le entrate tributarie, perequative e contributive accertate crescono ma in misura inferiore rispetto alle altre componenti, segnando una variazione tra il 2017 e il 2022 del +9,6%.

Tab. 4 Entrate non finanziarie* accertate dei comuni in Sicilia 2017-2022 (valori in milioni di euro)

VOCI	Entrate (non finanziarie*) ACCERTATE				
	2017	2019	2021	2022	Var % 2017-2022
ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA	2.995	3.206	3.128	3.283	9,6%
TRASFERIMENTI CORRENTI	1.236	1.277	2.050	1.745	41,2%
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	620	674	647	807	30,2%
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	482	728	971	1.391	188,5%
TOTALE ENTRATE (non finanziarie)	5.332	5.884	6.796	7.226	35,5%

*Dalle entrate complessive si escludono le entrate derivanti da attività finanziarie, le anticipazioni finanziarie e le entrate per conto terzi o per partite di giro.

Fonte: Proprie elaborazioni da dati ISTAT - Rapporto sulla Finanza Locale 2017, 2019, 2021, 2022

Come sostenuto dalla Banca Italia, in Sicilia *"il gettito riveniente dai tributi comunali è significativamente inferiore alla media nazionale"*, soprattutto per le minori basi imponibili. Tuttavia, a parità di capacità fiscale, il gettito tributario è influenzato anche dalla velocità dei processi di riscossione.

³ Si considera il 2022 come ultimo anno di riferimento in quanto è l'ultimo anno in cui è stato pubblicato il Rapporto annuale ISTAT e in quanto è il primo anno per cui l'analisi è sull'intera platea dei comuni siciliani.

⁴ Tuttavia, si precisa che i trasferimenti correnti crescono nell'arco temporale 2017-2022, ma subiscono una diminuzione se si osserva la variazione tra il 2021 e il 2022

Per tale ragione, è importante confrontare il dato sulle entrate accertate con il dato sulle riscossioni e sulla capacità di riscossione delle entrate di competenza di ciascun anno.

Le entrate (non finanziarie) riscosse complessivamente (quindi sia in conto competenza che in conto residui), nel 2022, sono pari a euro 5.633 milioni. Queste sono cresciute, rispetto al 2017, del 24,7%. Il tasso di crescita delle entrate riscosse è quindi inferiore rispetto a quello delle entrate accertate.

Tab. 5 Entrate non finanziarie* riscosse dei comuni in Sicilia 2017-2022 (valori in milioni di euro)

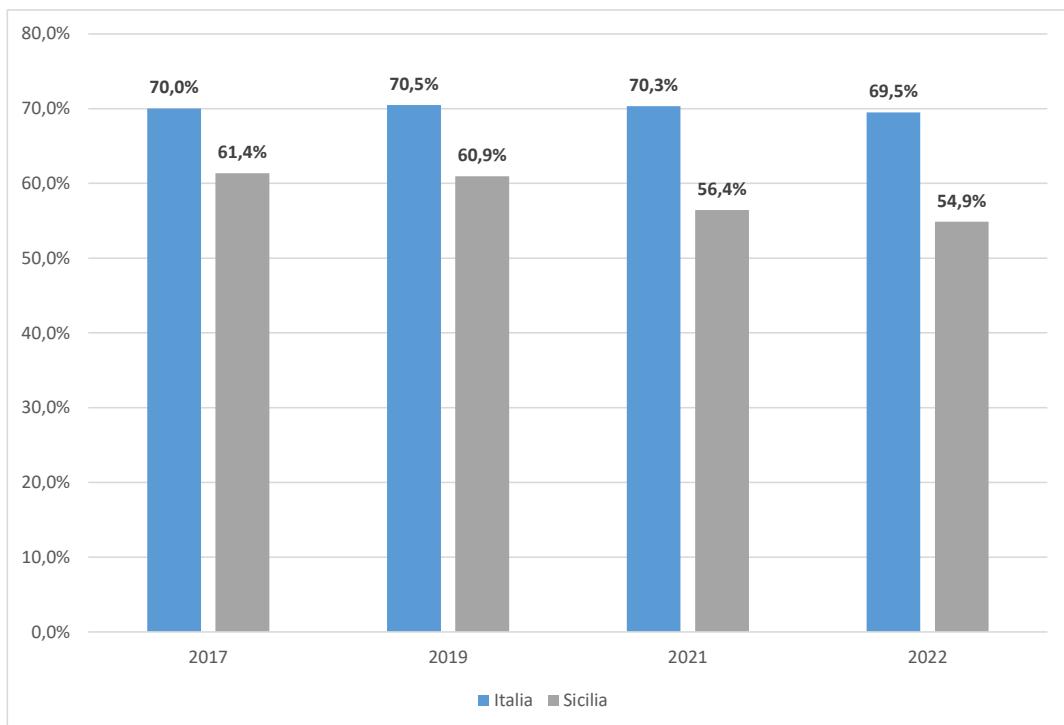
VOCI	Entrate (non finanziarie*) RISCOSSE				
	2017	2019	2021	2022	Var % 2017-2022
ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA	2.452	2.484	2.312	2.639	7,6%
TRASFERIMENTI CORRENTI	1.236	1.234	1.605	1.674	35,5%
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	429	455	460	541	26,3%
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	401	438	632	779	94,0%
TOTALE	4.517	4.610	5.009	5.633	24,7%

*Dalle entrate complessive si escludono le entrate derivanti da attività finanziarie, le anticipazioni finanziarie e le entrate per conto terzi o per partite di giro.

Fonte: ISTAT- Rapporto sulla Finanza Locale

Al fine di analizzare lo scarto tra entrate accertate e riscosse un indicatore utile è il tasso di riscossione. Come si evidenzia nel seguente grafico, per il 2022, il tasso di riscossione dei comuni siciliani è stato del 54,9%, mentre a livello nazionale è stato del 69,5%. Si registra, quindi, una forbice tra la capacità di riscossione nazionale e quello regionale, che rispetto al 2017, si è allargata ulteriormente.

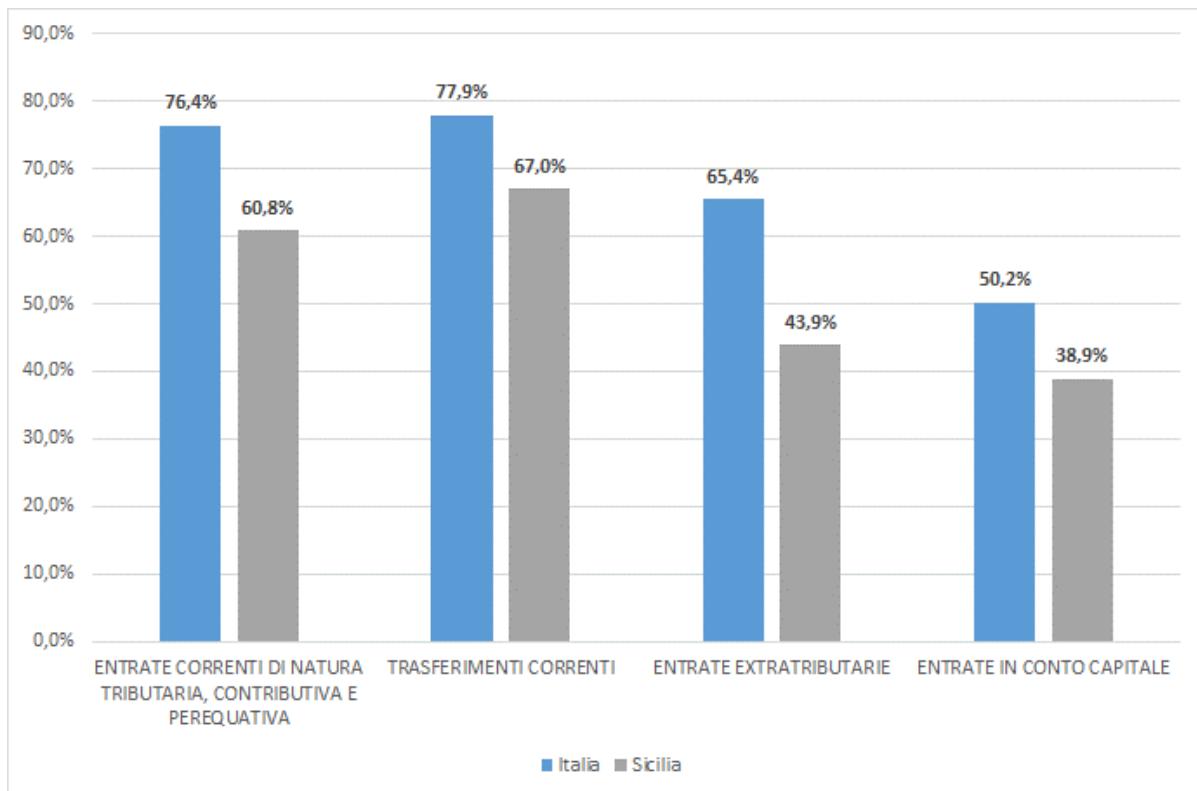
Fig. 1 Capacità di riscossione dei comuni in Italia e in Sicilia (valori percentuali – 2017-2022)



Fonte: Proprie elaborazioni da dati ISTAT - Rapporto sulla Finanza Locale 2017, 2019, 2021, 2022

Con specifico riferimento alle entrate tributarie, la capacità di riscossione nei comuni siciliani è pari al 60,8%, mentre a livello nazionale è del 76,4% (circa il 16% in più). Approfondendo specifiche imposte, si osserva come mentre per l'IMU la capacità di riscossione è del 74,9%, per la tassa di smaltimento dei rifiuti e per il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi la riscossione scende al di sotto del 40%. Inoltre, si evidenzia che le problematiche relative alla capacità di riscossione dei comuni siciliani, non riguardano solo le entrate tributarie, ma anche le altre voci di entrate. Quanto detto è dimostrato dai dati rappresentati nella seguente figura, in cui si riporta la capacità di riscossione sulle entrate 2022 per voce di entrata. Sui trasferimenti correnti, la capacità di riscossione dei comuni siciliani è del 67%, mentre del 77,9% a livello nazionale (circa il 10% in più); per le entrate in conto capitale, che includono i cosiddetti contributi agli investimenti, e che sono stati oggetto del principale incremento negli ultimi anni, la capacità di riscossione per i comuni siciliani è del 38,9%, mentre a livello nazionale del 50,2% (circa l'11% in più). Anche sulle cosiddette entrate extratributarie (riguardanti tra l'altro la vendita di beni e di servizi e le entrate derivanti dalla repressione degli illeciti) c'è un rilevante scarto tra la capacità di riscossione dei comuni siciliani e nel complesso a livello nazionale: in Sicilia è del 43,5%, mentre a livello nazionale del 65,4%.

Fig. 2 Capacità di riscossione dei comuni in Italia e in Sicilia per voce di entrata (anno 2022)



Fonte: Proprie elaborazioni da dati ISTAT - Rapporto sulla Finanza Locale 2017, 2019, 2021, 2022

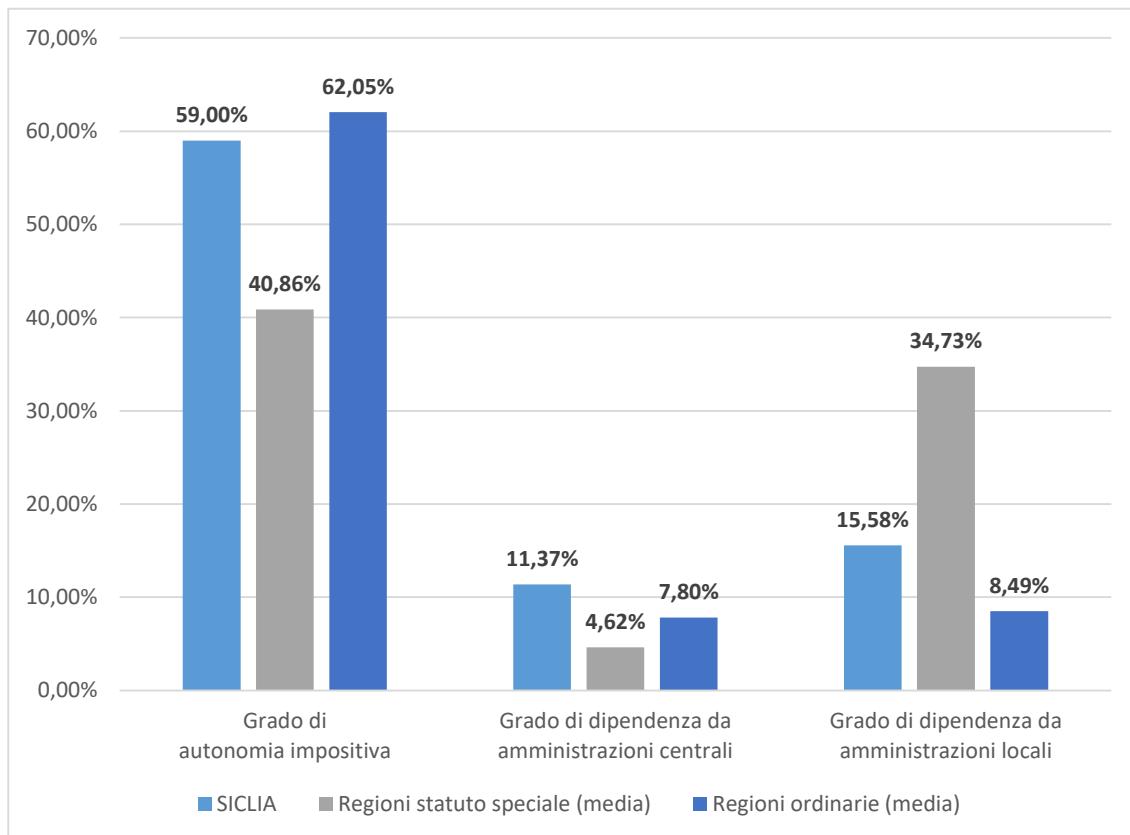
Attraverso l'analisi di alcuni indicatori è possibile pervenire a importanti conclusioni sulla struttura della finanza pubblica locale dei comuni siciliani. Uno di questi indicatori riguarda il grado di autonomia impositiva.

L'ISTAT, nel prima citato Rapporto sulla finanza locale, elabora degli indicatori da cui è possibile ricavare importanti informazioni sulla struttura della finanza pubblica locale dei comuni siciliani. Tra questi indicatori si segnalano il "grado di autonomia impositiva", il "grado di dipendenza da amministrazioni centrali" e il "grado di dipendenza dalle amministrazioni locali".

Il primo degli indicatori citati, il "grado di autonomia impositiva", seppur richiami l'"autonomia" dei comuni, è il rapporto tra tutte le entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa dei comuni (quindi entrate non solo proprie in senso stretto, ma anche di natura derivata e derivanti dalla compartecipazioni ai tributi, oltre ai cosiddetti fondi perequativi, quest'ultimi finalizzati a compensare le risorse attribuite in passato e le differenti capacità fiscali) e il totale delle entrate correnti accertate. Nella sostanza, l'indicatore fornisce una misura della dipendenza degli enti locali dalle entrate tributarie, contributive e perequative per raggiungere l'ammontare complessivo di

risorse che ordinariamente sono in entrata nel bilancio (cioè le cosiddette entrate correnti) così da ottenere l'equilibrio di bilancio e finanziare il funzionamento soprattutto ordinario dell'ente stesso. Gli altri due indicatori citati, il grado di dipendenza da amministrazioni centrali e da amministrazioni locali è la percentuale delle entrate correnti che dipende da trasferimenti, nel primo caso, da parte soprattutto dello Stato, mentre, nel secondo caso, da parte della Regione o da altri enti territoriali.

Fig. 3 Indicatore di sul grado di “autonomia impositiva”*, di “dipendenza da trasferimenti amministrazioni centrali”, di “dipendenza da trasferimenti amministrazioni locali”*** (media anno 2017-2022)**



Fonte: Proprie elaborazioni da dati ISTAT- Rapporto sulla Finanza Locale 2017 e 2022

* Grado di autonomia impositiva = entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa / entrate correnti

**Grado di dipendenza da amministrazioni centrali = trasferimenti correnti da amministrazioni centrali / entrate correnti.

***Grado di dipendenza da amministrazioni locali = trasferimenti correnti da amministrazioni locali / entrate correnti.

Dall'analisi dei suddetti indicatori, emerge che la struttura delle entrate dei comuni in Sicilia ha delle peculiarità rispetto ai comuni delle altre regioni a statuto speciale e ai comuni delle regioni ordinarie.

In particolare, i comuni siciliani hanno un livello di “autonomia impositiva”, tra il 2017 e il 2022, in media pari al 59%, cioè poco più basso di quello delle regioni ordinarie, pari al 62%, ma notevolmente più alto rispetto alle altre regioni a statuto speciale, pari al 40,8%. Tale risultato si ottiene soprattutto per due ragioni. La prima è

una quota di entrate accertate per imposte, tasse e proventi più simile a quella dei comuni delle regioni a statuto ordinario, le quali tendono ad avere tale quota più alta, rispetto alle altre regioni a statuto speciale, che invece presentano quota più bassa. La seconda ragione è un'alta percentuale di fondi perequativi ricevuti dalle amministrazioni centrali rispetto alle altre regioni a statuto speciale. Sul punto si ricorda che i comuni in Sicilia, insieme a quelli della Sardegna, sono gli unici delle regioni a statuto speciale che partecipano alla ripartizione del fondo di solidarietà comunale nazionale.

Tuttavia i comuni siciliani “beneficiano” di un maggior grado di dipendenza dai trasferimenti correnti dalle amministrazioni centrali – per un indicatore pari a 11,3% - sia rispetto alle altre regioni a statuto speciale (nel quale tale indicatore si ferma a 4,6%), che rispetto alle altre regioni ordinarie (ove è pari a 7,8%).

I comuni delle altre regioni a statuto speciale, però, hanno un'importante differenza: sono molto più dipendenti, rispetto ai comuni siciliani, dai trasferimenti correnti derivanti dalle altre amministrazioni locali e in particolare dalle relative Regioni. Infatti, i comuni siciliani hanno un grado di dipendenza dai trasferimenti regionali pari al 15,5%, pari a circa il doppio rispetto al grado di dipendenza dei comuni nelle regioni ordinarie, che si ferma all'8,6%, ma pari alla metà del grado di dipendenza dei comuni delle regioni a statuto speciale, che arriva al 34,7%.

Si rinvia al successivo paragrafo per un approfondimento sui trasferimenti della Regione siciliana ai comuni.

Per ciò che riguarda le spese, la seguente tabella rappresenta i dati degli impegni effettuati dai comuni siciliani negli anni presi in considerazione.

Tab. 5 Spese impegnate dei comuni in Sicilia 2017-2022 (valori in milioni di euro)

Voci	2017	2019	2021	2022
TITOLO 1 - Spese correnti	4.314	4.224	4.393	4.618
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	506	667	872	994
Spesa di natura non finanziaria	4.821	4.891	5.265	5.611
TITOLO 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	18	4	11	1
TITOLO 4 - Rimborso di prestiti	172	264	197	192
TITOLO 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	2.555	2.001	1.502	1.081
TITOLO 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	2.148	2.207	3.146	2.809
TOTALE TITOLI	9.714	9.368	10.122	9.695

Fonte: Proprie elaborazioni da dati ISTAT- Rapporto sulla Finanza Locale 2017 e 2022

Le principali informazioni che emergono sono due. La prima è l'incremento notevole della spesa impegnata di natura “non finanziaria” (data dalla somma delle spese correnti e delle spese in conto capitale), soprattutto con riferimento alla spesa in conto capitale. Tra il 2017 e il 2022, infatti, le spese complessive non finanziarie impegnate sono

aumentate del 16%, ma se consideriamo solo quelle in conto capitale sono quasi raddoppiate. La seconda informazione importante riguarda l'elevata percentuale nel bilancio dei comuni di spese relative a chiusura di anticipazioni da istituto cassiere: nel 2022 hanno rappresentato l'11% del totale delle entrate impegnate, in discesa rispetto al 2017, quando rappresentavano il 26,3%, ma comunque molto più alto rispetto al dato nazionale dell'anno 2022 pari al solo 2,8%.

Tuttavia il dato sulle spese deve essere confrontato con quello sulla capacità di spesa. Nel 2022, il rapporto tra pagamenti in conto competenza e spesa impegnata, con stretto riferimento alla spesa non finanziaria, è stato pari al 66% (nel 2017 il valore era simile, pari al 67%) e, seppur inferiore, non si discosta molto dal dato nazionale, pari al 71%. Tuttavia, se ci si limita al solo dato sulla spesa in conto capitale, la forbice tra il dato regionale e nazionale è più elevato: se nel 2022 i comuni i siciliani hanno avuto una capacità di spesa delle risorse in conto capitale pari al 30,2% (minore rispetto a quella del 2017 quando era al 38%), a livello nazionale tale dato aumenta al 52,1%.

I TRASFERIMENTI DELLA REGIONE SICILIANA VERSO I COMUNI

Il bilancio regionale contiene molteplici capitoli che trasferiscono risorse agli enti locali del territorio contribuendo alla finanza locale e agli equilibri finanziari degli enti di livello inferiore, con risorse di natura sia corrente che in conto capitale. Tra questi, i più importanti sono il capitolo 191301 su "Contributo di parte corrente in favore dei comuni" e il capitolo il 590402 relativo al Fondo per investimenti dei comuni.

Tra i diversi trasferimenti e contributi erogati sono presenti sono quelli derivanti da specifiche autorizzazioni di spesa contenute in norme regionali, ma anche quelli vincolati, ovvero derivanti prevalentemente dall'attuazione di norme nazionali (vedi ad esempio le risorse trasferite per il potenziamento dei servizi di protezione civile a livello periferico o per la prevenzione del rischio sismico ai sensi dell'articolo 11 del D.L. n. 39 del 2009), nonché per l'attuazione della politica unitaria di coesione e del PNRR, nell'ambito delle linee di intervento in cui i comuni sono i soggetti beneficiari o attuatori. Nell'esercizio finanziario 2024 i trasferimenti complessivi correnti verso i comuni dal bilancio regionale, in termini di cassa, sono pari ad euro 987,9 milioni di euro, mentre i contributi sono pari a 322,4 milioni di euro, per un totale complessivo di 1.310 milioni di euro (di cui non vincolati 1.014 milioni di euro). Come rappresentato nella seguente tabella i trasferimenti e i contributi erogati nel 2024 sono più alti rispetto a quelli erogati nel 2022 e nel 2023 (soprattutto con riferimento quelli non vincolati).

Tab 6. Trasferimenti correnti e contributi agli investimenti dal bilancio regionale erogati regionali ai comuni (pagato negli anni 2022-2024)

	2022	2023	2024
Trasferimenti correnti ai comuni	856.699.324	798.377.258	987.963.241
<i>di cui non vincolati</i>	<i>643.907.566</i>	<i>698.620.031</i>	<i>853.286.960</i>
Contributi agli investimenti ai comuni	338.121.796	383.224.354	322.483.458
<i>di cui non vincolati</i>	<i>124.055.523</i>	<i>122.081.236</i>	<i>160.800.358</i>
Totale complessivo	1.194.821.120	1.181.601.611	1.310.446.699
<i>di cui non vincolati</i>	<i>767.963.089</i>	<i>820.701.267</i>	<i>1.014.087.319</i>

Fonte: proprie elaborazioni

Nella seguente tabelle, tali risorse, con specifico riferimento al 2024, sono rappresentate per missione di spesa e per ramo di amministrazione. Si può osservare come, nel bilancio regionale la missione di spesa che in generale contiene le risorse stanziate per sostenere i comuni è "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali" (con il 63,1% del totale delle risorse trasferite), mentre l'amministrazione regionale principalmente deputata nell'erogazione di contributi agli enti locali è il Dipartimento delle autonomie locali (con il 62,9% del totale delle risorse trasferite). Tuttavia, questi sono le uniche articolazione del bilancio regionale a contenere trasferimenti verso i comuni.

Tab 7. Trasferimenti correnti e contributi agli investimenti dal bilancio regionale regionali erogato ai comuni per missione di spesa (pagato nel 2024)

Missione	Pagato 2024	%
1. Servizi istituzionali, generali e di gestione	185.060	0,01%
4. Istruzione e diritto allo studio	56.211.099	4,29%
5. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	10.093.655	0,77%
6. Politiche giovanili, Sport e Tempo libero	1.699.222	0,13%
7. Turismo	22.071.710	1,68%
8. Assetto del territorio ed edilizia abitativa	112.736.710	8,60%
9. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	23.139.182	1,77%
10. Trasporti e diritto alla mobilità	16.867.982	1,29%
11. Soccorso civile	10.992.306	0,84%
12. Diritti sociali, Politiche sociali e Famiglia	197.804.572	15,09%
14. Sviluppo economico e competitività	915.448	0,07%
15. Politiche per il lavoro e la formazione professionale	17.887.126	1,36%
16. Agricoltura politiche agroalimentari e pesca	3.984.053	0,30%
17. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	8.043.016	0,61%
18. Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	827.815.558	63,17%
Totale complessivo	1.310.446.699	100,00%

Fonte: proprie elaborazioni

Tab 7. Trasferimenti correnti e contributi agli investimenti dal bilancio regionale regionali erogato ai comuni per dipartimento regionale (pagato nel 2024)

Assessorato	Dipartimento	Pagato 2024	%
PRESIDENZA DELLA REGIONE	SEGRETERIA GENERALE	143.314	0,01%
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROTEZIONE CIVILE	11.299.939	0,86%
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PROGRAMMAZIONE	41.746	0,00%
ASSESSORATO REGIONALE DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	915.448	0,07%
ASSESSORATO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITA' SICILIANA	DIPARTIMENTO REGIONALE DEI BENI CULTURALI E DELL'IDENTITA' SICILIANA	9.201.855	0,70%
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA'	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ACQUA E DEI RIFIUTI	12.819.796	0,98%
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ENERGIA	12.626.047	0,96%
ASSESSORATO REGIONALE DELLA FAMIGLIA, DELLE POLITICHE SOCIALI E DEL LAVORO	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FAMIGLIA E DELLE POLITICHE SOCIALI	200.129.896	15,27%
	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL LAVORO, DELL'IMPIEGO, DELL'ORIENTAMENTO, DEI SERVIZI E DELLE ATTIVITA' FORMATIVE	17.887.126	1,36%
ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI	824.655.353	62,93%
ASSESSORATO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITA'	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE, DELLA MOBILITA' E DEI TRASPORTI	128.495.289	9,81%
	DIPARTIMENTO REGIONALE TECNICO	402.098	0,03%
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DEL DIRITTO ALLO STUDIO	41.767.876	3,19%
	UFFICIO SPECIALE PER L'EDILIZIA SCOLASTICA E UNIVERSITARIA PER LO STRALCIO DEI PREGRESSIINTERVENTI A VALERE SU PROF e OIF	14.443.223	1,10%
ASSESSORATO REGIONALE DELLA AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA	2.571.304	0,20%
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA PESCA MEDITERRANEA	1.341.133	0,10%
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELLO SVILUPPO RURALE E TERRITORIALE	71.616	0,01%
ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA	538.876	0,04%
	DIPARTIMENTO REGIONALE PER LE ATTIVITA' SANITARIE E OSSERVATORIO EPIDEMIOLOGICO	135.800	0,01%
ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL' AMBIENTE	5.561.345	0,42%
	DIPARTIMENTO REGIONALE DELL'URBANISTICA	835.059	0,06%
	COMANDO DEL CORPO FORESTALE DELLA REGIONE SICILIANA	5.450	0,00%
ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO	DIPARTIMENTO REGIONALE DEL TURISMO, DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO	24.557.110	1,87%
Totale complessivo		1.310.446.699	100,00%

Fonte: proprie elaborazioni

ARTICOLATO

Con riguardo all'articolato del disegno di legge n. 738/Stralcio I Comm ter/BIL, il presente elaborato si sofferma sulle disposizioni presentano che profili finanziari e, nello specifico, sugli articoli 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18.

Sul punto è necessario fare una premessa di carattere generale relativa alla corretta applicazione del principio sulla copertura finanziaria di cui al comma 3 dell'articolo 81 Cost.

La legge di contabilità e finanza pubblica – L. n. 196 del 2009 – stabilisce al comma 2 dell'articolo 19 della che "ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite". Sul punto, la stessa norma richiama le metodologie disciplinate all'articolo 17 della stessa legge, il quale, stabilendo le modalità con cui si applica in generale il principio sulla copertura finanziaria delle leggi, individua la relazione tecnica come strumento essenziale a corredo dei disegni di legge per dimostrare le conseguenze finanziarie dei provvedimenti legislativi e l'eventuale neutralità finanziaria. L'assenza di indicazioni nella relazione tecnica o nella norma della quantificazione e copertura degli oneri o di neutralità finanziaria nel caso di leggi con oneri a carico del settore pubblico, deriva dall'erroneo presupposto secondo cui la legislazione regionale non dovrebbe quantificare gli oneri, né provvedere alla loro copertura, quando questi ricadono sul bilancio di altra amministrazione pubblica (Sezione Regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 102/2024/RQ). Sul punto si rammenta che la Corte costituzionale ha chiarito che anche le autonomie speciali sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi regionali che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche, in conformità all'art. 81 Cost. (ex multis sentenza n. 255 del 2022).

Il tema delle leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico è stato affrontato in diverse occasioni dal giudice costituzionale anche con riferimento al rispetto dell'articolo 119 della Costituzione e cioè per la questione della mancata corrispondenza tra le funzioni attribuite agli enti territoriali e l'assegnazione di risorse adeguate (vedi sentenza n. 137 del 2017, sentenza n. 155 del 2020, sentenza n. 135 del 2020 e da ultimo, tra i ricorsi contro leggi della Regione siciliana, con la sentenza n. 73 del 2023). Tuttavia, andando oltre al mero caso di trasferimento di nuove funzioni, la

stessa Corte ha anche chiarito che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione, che comunque non devono rendere "difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite" (sentenza n. 155 del 2020).

Articolo 1 (Modifiche normative in materia di controlli sostitutivi negli enti locali)

L'articolo 1 effettua modifiche alla gestione in capo all'amministrazione regionale, dei controlli sostitutivi in capo gli enti locali, così come disciplinati dall'articolo 24 della legge regionale 3 dicembre 1991, n. 44. Al comma 1, interviene sulla composizione, sia numerica che qualitativa, dell'ufficio ispettivo dell'Assessorato regionale enti locali (oggi Dipartimento regionale delle autonomie locali) incaricato dei controlli sugli enti locali; mentre il comma 2, lettera b), individua ulteriore personale dell'amministrazione regionale che può svolgere i controlli previsti dal succitato articolo 24. Secondo tale disposizione, l'Assessore regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica, con proprio decreto, istituisce e aggiorna ogni due anni un apposito albo all'interno del quale è iscritto il personale in servizio dei diversi rami dell'Amministrazione regionale che può essere adibito ai controlli previsti dall'art. 24.

Sul punto, le disposizioni prevedono una riorganizzazione e una nuova attività (istituzione e aggiornamento di un elenco) in capo l'amministrazione regionale, pertanto è possibile di generare nuovi oneri a carico del bilancio regionale. Per tale ragione si osserva la necessità di inserire all'interno della disposizione di una clausola di neutralità finanziaria, anche con una valutazione degli effetti finanziarie derivanti dalle medesime e delle risorse già presenti in bilancio da utilizzare per le finalità indicate anche attraverso una riprogrammare, nonché di inserire l'indicazione per cui per cui agli adempimenti disposti dalla presente legge si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente, assicurando l'invarianza della spesa per il bilancio della Regione e delle altre Amministrazioni pubbliche interessate.

Al comma 3 si prevede una riserva in capo al capitolo 191301 (Contributo di parte corrente in favore dei comuni) di importo pari a 500 mila euro per l'esercizio finanziario 2025, finalizzato a concedere un contributo, già previsto dall'articolo 2 della L.R. 25 del 2024, ai comuni con popolazione inferiore ai 25.000 abitanti che hanno maturato il requisito ivi previsto riferito alla chiusura del conto di tesoreria acceso dall'organo straordinario della liquidazione dopo l'entrata in vigore della medesima legge regionale.

Articolo 2 (Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30)

L'articolo introduce modifiche all'art. 20 della L.R. 30/2000, ampliando i diritti di assenza dal servizio per i membri di organi consiliari e di giunta e garantendo loro la possibilità di partecipare attivamente alle attività istituzionali con minori penalizzazioni lavorative. Nello specifico:

- alla lettera a) estende il diritto di assenza per l'intera giornata lavorativa ai componenti della giunta invitati al consiglio comunale, sia dipendenti pubblici che privati. In caso di seduta serale, il diritto si estende fino alle ore 8 del giorno successivo. Se i lavori si protraggono oltre l'una di notte, l'assenza si estende all'intera giornata successiva;
- alla lettera b) garantisce ai componenti delle commissioni consiliari il diritto di assenza per l'intera giornata lavorativa per partecipare alle sedute;
- alla lettera c), per i lavoratori dipendenti appartenenti a giunte comunali, organi esecutivi di unioni di comuni, consorzi, commissioni consiliari o circoscrizionali, conferenze dei capigruppo e organismi di pari opportunità, il diritto di assenza si estende all'intera giornata di convocazione della riunione, eliminando il limite di due ore antecedenti l'inizio e un'ora successiva al termine previsto dalla normativa vigente;
- alla lettera d) si aumenta il numero massimo di ore di permesso per assentarsi dal lavoro per i membri di organi esecutivi e dei presidenti consiliari (da 36 a 60 ore) e dei sindaci, presidenti dei liberi consorzi comunali, sindaco metropolitano e presidenti dei consigli comunali con popolazione superiore a 30.000 abitanti (da 48 a 72 ore).

Circa le disposizioni appena sintetizzate, si osserva che l'introduzione delle modifiche previste dall'articolo in esame comporta un aumento delle spese per i bilanci degli enti locali. Questo a causa dell'obbligo di rimborso previsto dal comma 5 dell'articolo 20 della legge regionale 30 del 2000, che si applica ai dipendenti di privati e di enti pubblici economici. Sul punto, si osserva che la valutazione di prevedere una quantificazione e una copertura degli oneri che la disposizione comporta in capo agli enti locali dipende da una verifica dell'impatto finanziario che la stessa ha sui bilanci degli enti locali, affinché la sua applicazione non renda difficile lo svolgimento delle funzioni. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 19 della legge 196 del 2009, in base al quale le regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche, anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite.

Articolo 3 (Disposizioni in materia di gettoni di presenza e indennità)

L'articolo è finalizzato ad uniformare la misura del gettone di presenza dei consiglieri comunali dei comuni capoluogo di provincia con popolazione fino a 50.000 abitanti (Enna) a quelle dei comuni compresi tra 200.001 e 500.000 abitanti e a commisurare l'indennità del presidente del consiglio del comunale del medesimo comune capoluogo al 60% dell'indennità prevista per il sindaco.

Si rinvia a quanto già osservato nelle premesse del presente paragrafo e sull'articolo 2.

Articolo 8 (Formazione amministratori e consiglieri comunali)

L'articolo reca una disposizione tesa a riconoscere e incentivare la funzione della formazione di amministratori e consiglieri comunali.

Sul punto si sottolinea che trattandosi, come indicato nella relazione tecnica, di una norma programmatica, si esprime in dei termini che non si traducono in una disciplina sostanziale immediatamente applicabile, ma, piuttosto, in una normazione di indirizzo rivolta alla stessa Regione. Si tratta, dunque, di disposizioni contenenti l'enunciazione delle finalità dell'intervento normativo.

Sul punto si sottolinea che secondo l'orientamento espresso dal giudice delle leggi, da ultimo nella sentenza 64 del 2023, demandare a successivi atti la concreta definizione delle iniziative da realizzare nell'ambito degli obiettivi stabiliti nell'ambito di una disposizione normativa, infatti, non può esimere il legislatore regionale dal prevedere, in ogni caso, la copertura di spesa che necessariamente ne consegue. Tale tipologia di disposizione, infatti, può comportare in, via ipotetica, un'attività di carattere oneroso da parte della Regione che, pertanto, necessità di essere quantificata e coperta, salvo che la relazione tecnica, predisposta dal dipartimento competente, non dimostri che l'attività in parola possa essere svolta con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Si sottolinea, inoltre, che la Corte costituzionale ha più volte affermato che «la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo «ipotetici», in quanto l'art. 81 Cost. «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (ex multis, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013).

Articolo 9 (Norme riguardanti i comuni in dissesto finanziario o con piani di riequilibrio finanziario)

Il comma 1 stabilisce che sia erogato entro il 30 giugno e in unica soluzione il contributo istituito all'articolo 10 della legge di stabilità regionale 2024-2026 (legge regionale 16 gennaio 2024, n. 1) destinato alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili in applicazione di quanto disposto all'articolo 2 del decreto legge 22 giugno 2023, n. 75. Inoltre, stabilisce che l'erogazione del contributo avviene successivamente all'invio, al competente Dipartimento, degli elenchi nominativi dei soggetti stabilizzati e dell'importo della spesa effettivamente sostenuta nell'anno precedente da parte degli enti che hanno proceduto alle stabilizzazioni stabilisce

La norma, considerata la collocazione nel testo del disegno di legge, sembrerebbe finalizzata a supportare i comuni dal punto di vista finanziario, non prevedendo alcun distinguo rispetto a quelli in dissesto finanziario o in piano di riequilibrio. Sul punto, si sottolinea che la disposizione interviene su un'autorizzazione di spesa relativa ad una disciplina indirizzata ai lavoratori appartenenti al regime dei lavori socialmente utili non solo operanti presso i comuni, ma anche presso altri enti pubblici, privati e la stessa Regione siciliana. Inoltre, si sottolinea che l'autorizzazione alimenta un capitolo, il 215785, dell'Assessorato regionale dell'economia, Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale della regione. Pertanto è necessario che la disposizione, qualora fosse indirizzata a sostenere i comuni, fosse circoscritta rispetto ai contributi erogati per i lavoratori che operano presso la suddetta tipologia di enti.

Il comma 2, alla lettera a), amplia la base dei comuni destinatari del contributo di cui all'articolo 6, comma 23 della legge di stabilità regionale 2025-2027 destinato ai comuni che hanno incrementato del 3% la riscossione dei tributi propri rispetto all'esercizio precedente. Secondo la disposizione in parola, si stabilisce che il suddetto contributo, già istituito come riserva complessivamente di euro 4.500 migliaia a valere sullo stanziamento per l'esercizio finanziario 2025 delle ordinarie assegnazioni ai comuni (di cui all'articolo 1 della legge regionale 16 gennaio 2024, n. 1) debba essere ripartito, oltre che agli attuali destinatari, anche ai comuni che "hanno dichiarato dissesto finanziario nell'anno 2023 e sono in fase di approvazione del bilancio riequilibrato". La disposizione, pertanto, a parità di risorse previste, aggiunge una seconda finalità al suddetto contributo, non limitandola solo a premiare i comuni che incrementano la capacità di riscossione ma supportando anche quelli con difficoltà di natura finanziaria.

Sul punto si evidenzia che la norma di cui al suddetto articolo 6, comma 23, attualmente, ripartisce il contributo in ragione del trenta per cento in parti uguali e in ragione del settanta per cento proporzionalmente alla percentuale di incremento della riscossione conseguita. Si sottolinea, pertanto, che la modifica in parola crea un'incoerenza all'interno della disposizione che va ad emendare e, perciò, dovrebbe essere coordinata con le modalità di ripartizione del suddetto contributo, almeno per la parte in ragione del 70 per cento. Per tale ragione si propone di modificare in tale senso anche il terzo periodo della disposizione di cui all'articolo 6, comma 23, della legge di stabilità regionale 2025-2027.

Sempre il comma 2, alla lettera b), autorizzata la spesa, per l'esercizio finanziario 2025, di 1 milione di euro, in favore del comune di Terme Vigliatore "per la gestione del dissesto finanziario e per garantire l'erogazione dei servizi essenziali e la gestione delle attività ordinarie di amministrazione", in sostituzione dell'attuale formulazione, per cui il contributo è finalizzato ad assicurare la sostenibilità del piano di riequilibrio finanziario pluriennale deliberato dal consiglio comunale.

Articolo 10 (Norme per la digitalizzazione degli archivi documentali degli uffici tecnici comunali della Sicilia)

L'articolo stabilisce che i Comuni debbano avviare entro 120 giorni - dalla pubblicazione della legge - la digitalizzazione degli archivi cartacei degli uffici tecnici urbanistici (così come previsto dall'articolo 14 del Codice dell'amministrazione digitale) e disciplina le modalità di dematerializzazione dei documenti cartacei, con l'obiettivo di standardizzare il procedimento per tutti gli enti coinvolti. Per tale finalità prevede uno stanziamento di euro 500 migliaia di euro da destinare ai Comuni per avvalersi del supporto tecnico.

Sulla quantificazione degli oneri si precisa, innanzitutto, che questa, all'interno della relazione tecnica, non è supportata da alcuna valutazione sul fabbisogno finanziario necessario a soddisfare il raggiungimento degli obiettivi che si prefigge la disposizione. Inoltre si sottolinea che la disposizione non reca nessuna norma di copertura finanziaria. Pertanto è necessario che il legislatore individui nuove risorse o risorse già esistenti in bilancio che possono essere utilizzate per coprire l'intervento finanziario in questione.

Articolo 11 (Modifica termini per rimborso somme del fondo di rotazione per la progettazione)

La disposizione interviene sulle modalità di rimborso, da parte degli enti locali, delle somme erogate dal Fondo di progettazione previsto dall'art. 31 della legge regionale n. 6 del 2009 e anticipate dalla Regione, innalzandolo da cinque a otto anni. Nello specifico, interviene sul Fondo di rotazione destinato alla copertura finanziaria delle spese occorrenti per la progettazione, e di tutte quelle occorrenti per l'approvazione dei progetti medesimi necessaria per l'accesso alle risorse, anche di provenienza extraregionale, per gli interventi finalizzati agli investimenti ammessi dai finanziamenti regionali ed extraregionali. Sul fondo, con l'articolo 7 della legge regionale 3 del 2016, è stata destinata la somma di 10.000 migliaia di euro a valere sui fondi del Primo ambito di intervento del Piano di completamento del Documento di programmazione finanziaria del Piano di Azione e Coesione (PAC) 2014-2020, con le procedure adottate ai sensi della Del. CIPE (ora CIPESS) n. 10/2015.

Tab. 8 Storico del capitolo 684207 Fondo di rotazione per le azioni di miglioramento delle performance delle PA nelle fasi di progettazione e realizzazione di interventi, ex art. 7, comma 25 L.R. 3/2016 (fondo di progettazione)

RCPU - STORIA Capitolo 684207 - Anno 2024		
Anno	Stanziamento definitivo	Impegnato
2019	3.491.744,14	0,00
2020	3.491.744,14	1.963.901,48
2021	1.527.842,66	33.952,63
2022	1.493.890,03	230.300,44
2023	1.263.589,59	140.143,05
2024	649.385,69	649.385,69

Fonte: proprie elaborazioni da dati SCORE

Articolo 12 (Norme in materia di personale stabilizzato)

L'articolo reca modifiche all'attuale sistema dei trasferimenti finanziari in favore del personale impiegato in attività socialmente utili (inserito nell'elenco regionale di cui all'articolo 30 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5) in servizio a tempo determinato presso i comuni (e non stabilizzato come suggerisce la rubrica dell'articolo) per cui la Regione garantisce (ai sensi del comma 10 dell'articolo 3 della legge regionale 27 del 2016) la copertura del fabbisogno finanziario. In particolare, si prevede l'integrazione delle cosiddette quote complementari a carico dell'ente utilizzatore, attualmente coperte con le assegnazioni ordinarie in favore dei comuni (ovvero con

l'autorizzazione di cui al comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5, il quale alimenta gli stanziamenti del capitolo 191301 relativo al contributo di parte corrente in favore dei comuni), a valere sul fondo di cui all'articolo 26, comma 8, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, relativo al capitolo 215754 (Fondo per garantire i percorsi di stabilizzazione e le misure di fuoriuscita dei soggetti titolari di contratto di lavoro subordinato ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 27/2016). Detta integrazione è prevista, ad istanza del comune interessato nella misura necessaria a mantenere l'orario di lavoro già contrattualmente previsto per ciascun lavoratore a tempo determinato.

Sul punto si segnala che la norma non risulta chiara in quanto non si desume se la finalità è una mera sostituzione di copertura della così detta quota complementare (dal capitolo 191301, iscritto al Dipartimento per le autonomie locali, al capitolo 215754, iscritto al Dipartimento regionale del bilancio e del tesoro - Ragioneria generale della regione) o trattasi di un'integrazione delle risorse già trasferite ai comuni per tale finalità per coprire anche la parte eccedente di fabbisogno rispetto al limite (previsto del comma 10 dell'articolo 3 della legge regionale 27 del 2016) di spesa complessivamente sostenuta dall'ente nell'anno 2015 e con riferimento al numero di ore oggetto dei rapporti di lavoro a tempo determinato in corso al 31 dicembre 2015.

Si sottolinea che la Corte Costituzionale (ex multis sentenza n. 226 del 2021) ha più volte richiamato la necessità di un'"analitica dimostrazione, da compendiarsi principalmente nella Relazione tecnica" qualora si ritenga che lo "stanziamento complessivo per le spese del personale già vigente sia in grado di sostenere anche il peso dei nuovi oneri" al fine di soddisfare l'obbligo costituzionale di copertura delle leggi onerose previsto dall'articolo 81, comma 3, Cost. e il correlato principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio.

Articolo 13 (Finanziamenti per opere aventi finalità culturali)

L'articolo integra le finalità degli interventi di cui all'articolo 13 della legge regionale 9 del 2020, autorizzando la Regione ad erogare finanziamenti, oltre che per interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo degli immobili degli enti locali e loro infrastrutture, anche "per la realizzazione di nuove opere per finalità culturali". In suddetto intervento valutava una spesa per un importo pari a 100.000 migliaia di euro, a cui si forniva copertura mediante le risorse del FSC 2014/2020.

Sul punto si sottolinea la criticità di detta nuova previsione dal punto di vista del rispetto del principio della copertura finanziaria, in quanto si interviene su una programmazione di risorse extraregionale già conclusa.

Articolo 14 (Tagliando antifrode)

L'articolo introduce il c.d. "tagliando antifrode" da applicare alle schede elettorali per le elezioni comunali e provinciali. Secondo la relazione tecnica pervenuta dal Dipartimento regionale delle autonomie locali, ipotizzando che nel 2025 e nel 2026 il numero dei comuni interessati alle varie tornate siano, rispettivamente, 59 e 40, si può desumere che il fabbisogno finanziario per i due anni sopra evidenziati sia di euro 37.800 per il 2025 e di euro 30.600 per il 2026.

Pertanto è necessario che la disposizione rechi un'autorizzazione di spesa che quantifichi gli oneri secondo quanto indicato nella succitata relazione tecnica e che provveda ad indicare le risorse da utilizzare per la relativa copertura finanziaria. Inoltre, è necessario che la relazione tecnica venga aggiornata con una stima dei fabbisogni serventi almeno per l'ultimo anno del triennio – il 2027 – e che la disposizione in parola contenga una quantificazione degli oneri a decorrere oppure un rinvio alla legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del d.lgs 118 del 2011.

Articolo 18 (Trasferimento di tratti di demanio idrico fluviale e demanio marittimo)

L'articolo ridefinisce il trasferimento di competenze demaniali idriche all'Autorità di bacino. In particolare sono escluse da detto trasferimento le competenze relative ai tratti di reticolo idrografico fluviale già urbanizzati, che saranno trasferiti gratuitamente ai Comuni. Inoltre, vengono disciplinati i trasferimenti gratuiti ai Comuni dei beni demaniali marittimi, già oggetto di trasferimento alla Regione tramite le norme di attuazione dello Statuto del 1977, che sono già oggetto di urbanizzazione da parte dei comuni pertinenti per territorio, ivi incluse le aree relitte comprese tra l'area urbanizzata e il centro abitato.

Sulle disposizioni in oggetto si rinvia a quanto affermato nelle premesse, ribadendo quanto previsto dall'articolo 19 della legge 196 del 2009, in base al quale le regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche, anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. Il caso in questione si presenta analogo

a quello affrontato dal giudice costituzionale nella sentenza n. 73 del 2023, per cui l'assegnazione ai comuni di nuove competenze e il relativo incremento delle attività necessarie ad assicurare la gestione e la manutenzione dei beni in questione, non si accompagnerebbe ad una corrispondente e proporzionale attribuzione ad essi di mezzi finanziari, con la possibile violazione del primo e quarto comma dell'articolo 119 Cost.. Inoltre, l'esigenza di fornire un'adeguata provvista finanziaria risulta, "particolarmente significativa avuto riguardo alla posizione dei comuni di piccole dimensioni" che, a seguito dell'assegnazione di nuove funzioni in mancanza dell'attribuzione di risorse adeguate, "rischiano di subire l'attivazione delle procedure di dissesto" (sentenza 135 del 2020).