



**Servizio Bilancio
Servizio Studi**



Documento n. 1 - 2022

**Nota di lettura al disegno di legge
n. 1162**

Norme complementari alle misure finanziarie per il 2022

XVII Legislatura – 21 febbraio 2022



Il Servizio Bilancio ed il Servizio Studi redigono note di lettura sui disegni di legge assegnati per l'esame alla Commissione Bilancio ed alle Commissioni di merito nonchè sui documenti e sulle tematiche aventi rilievo finanziario o di merito trasmessi all'Assemblea, oggetto di discussione o di indagini conoscitive da parte degli organi della stessa.

Servizio Bilancio
Servizio Studi

I documenti possono essere richiesti alla segreteria:

- del Servizio Bilancio, tel. 091 7054542 - mail serviziobilancio@ars.sicilia.it;
- del Servizio Studi, tel. 091 7054752 - 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.

ESTREMI DEL PROVVEDIMENTO

Disegno di legge	1162
Titolo	Norme complementari alle misure finanziarie per il 2022
Iniziativa	Governativa
Commissione di merito	Bilancio
Relazione tecnica	Sì

PREMESSA

Con nota prot. n. 313 del 31 gennaio 2022 è pervenuto in Assemblea il disegno di legge n. 1162 "Norme complementari alle misure finanziarie per il 2022". Il suddetto provvedimento, con nota prot. n. 001-0000847-ARS/2022 del 9 febbraio 2022, è stato assegnato alla Commissione Bilancio e, per il parere di competenza, alle Commissioni di merito. Il disegno di legge, come si evince dal titolo, contiene una serie di norme di natura ordinamentale, complementari alle misure finanziarie adottate per il 2022.

EFFETTI FINANZIARI DEL DISEGNO DI LEGGE

La relazione tecnica qualifica il disegno di legge come di carattere ordinamentale, privo di oneri per il bilancio regionale.

Al riguardo, si ricorda che il Presidente dell'Assemblea, nella seduta n. 317 dell'8 febbraio 2022, ha comunicato che tutte le norme di spesa o comunque aventi effetti finanziari non potranno essere esaminate dall'Aula o approvate dalle Commissioni finché non sarà definito il quadro economico-finanziario regionale mediante l'approvazione dei documenti contabili per l'anno 2022 e per il triennio 2022-2024, ivi comprese quelle supportate da una clausola di invarianza finanziaria.

ANALISI DELL'ARTICOLATO

Articolo 1

L'articolo prevede l'accorpamento dell'Ufficio speciale recupero crediti derivanti da sentenze della Corte dei conti con l'Ufficio speciale per la chiusura delle liquidazioni di

cui all'articolo 20, comma 6 ter, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, inquadrato presso l'Assessorato regionale dell'economia.

L'obiettivo dichiarato della norma è quello di rendere più efficiente l'azione amministrativa e di conseguire risparmi di spesa, in coerenza con l'Accordo di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione, siglato il 14 gennaio 2021.

Articolo 2

L'articolo dispone, nei confronti delle società in controllo pubblico, la possibilità di procedere, a decorrere dal 2022, a nuove assunzioni a tempo indeterminato utilizzando il 90% delle risorse disponibili per la fuoriuscita di lavoratori nel triennio 2019-2021, al netto di eventuali assunzioni effettuate nel medesimo periodo, sulla base di uno specifico piano sottoposto alla valutazione dall'Assessorato regionale dell'economia e all'approvazione della Giunta.

Al fine di rendere coerente lo sblocco delle assunzioni con gli obiettivi di razionalizzazione della spesa previsti dal già citato Accordo di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione del 14 gennaio 2022, la disposizione richiama il rispetto dei limiti di spesa di cui al comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale n. 9/2021, che prevede una riduzione delle spese correnti, programmata attraverso un piano di rientro da presentare entro il 30 aprile 2021, pari al 3% di quelle sostenute nell'anno 2019, con le eventuali deroghe che possono essere eccezionalmente introdotte con deliberazione motivata della Giunta regionale.

Si prevede, altresì, che il piano assunzionale sia coerente con la dotazione e la pianta organica approvata dalla società e con le linee di attività da realizzare e che garantisca l'equilibrio economico-finanziario del bilancio, asseverato dall'organo di controllo interno.

Ferma restando la possibilità di coniugare lo sblocco delle assunzioni con il rispetto dei limiti sopra citati, si osserva in primo luogo che, nell'ambito dei rilievi mossi dalla Ragioneria generale dello Stato nel corso dell'istruttoria per l'esame delle leggi della Regione da parte del Governo nazionale, il contenuto dell'Accordo di finanza pubblica è stato ultimamente considerato parametro interposto di legittimità costituzionale.

Si fa presente, inoltre, che l'equilibrio economico-finanziario delle società interessate potrebbe essere posto a rischio qualora il 90% delle risorse disponibili per la fuoriuscita di lavoratori venisse reimpiegato a fini assunzionali e non ad incremento di altre tipologie di spese correnti o a risparmi finalizzati al rispetto del vincolo finanziario stabilito al comma 3 dell'articolo 4 della legge n. 9/2021.

L'articolo, infine, stabilisce che il fabbisogno assunzionale deve essere rivolto prioritariamente al personale iscritto all'Albo di cui all'articolo 64 della legge regionale

12 agosto 2014, n. 21 e che solo in mancanza di figure professionali idonee nel suddetto Albo si possa ricorrere all'assunzione di personale esterno.

In merito, si richiama quanto stabilito dalla lettera a) del punto 2 del citato Accordo, che prevede l'integrale attuazione delle prescrizioni in materia di gestione del personale di cui all'articolo 19 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, secondo cui le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità ed imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, aggiungendo che, in caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il sopra citato comma 3 dell'articolo 35 del d.lgs. n. 165/2001.

Articolo 35 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165
Reclutamento del personale

1. L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro:
 - a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno;
 - b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità.
 2. Le assunzioni obbligatorie da parte delle amministrazioni pubbliche, aziende ed enti pubblici dei soggetti di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, avvengono per chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della vigente normativa, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere. Per il coniuge superstite e per i figli del personale delle Forze armate, delle Forze dell'ordine, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del personale della Polizia municipale deceduto nell'espletamento del servizio, nonché delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, e successive modificazioni ed integrazioni, tali assunzioni avvengono per chiamata diretta nominativa.
 3. Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:
 - a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;
 - b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
 - c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
 - d) decentramento delle procedure di reclutamento;
 - e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali;
 - [e-bis) facoltà, per ciascuna amministrazione, di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso, con arrotondamento all'unità superiore, fermo restando quanto previsto dall'articolo 400, comma 15, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 e dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59;]
 - e-ter) possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento di alta specializzazione, il possesso del titolo di dottore di ricerca o del master universitario di secondo livello. In tali casi, nelle procedure sono individuate, tra le aree dei settori scientifico-disciplinari definite ai sensi dell'articolo 17, comma 99, della legge 15 maggio 1997, n. 127, afferenti al titolo di dottore di ricerca o al master universitario di secondo livello, quelle pertinenti alla tipologia del profilo o livello di inquadramento.
- (omissis)*

Si ricorda, altresì, che il comma 5 dell'articolo 19 del d.lgs. n. 175/2016 prevede che le amministrazioni pubbliche socie fissino, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale, tenuto anche conto di quanto disposto dall'articolo 25 del medesimo decreto, ovvero delle eventuali norme che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, anche in relazione al settore in cui ciascun soggetto opera.

Si invita, pertanto, il Governo a fornire chiarimenti in Commissione utili al fine di superare i predetti dubbi di legittimità costituzionale dell'articolo, sotto il profilo del

rispetto delle citate previsioni di cui al comma 3 dell'articolo 35 del d.lgs. n. 165/2001 e di cui al comma 5 dell'articolo 19 del d.lgs. n. 175/2016.

Da ultimo, si segnala che la norma abroga il comma 3 dell'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, che dispone l'esclusione dall'Albo dei dipendenti non in possesso dei requisiti soggettivi di cui al comma 1, nonché di quelli assunti in violazione alle vigenti disposizioni regionali e statali in materia di reclutamento di personale e di divieti di assunzioni.

Si chiede al Governo, anche in questo caso, di riferire in Commissione sulle motivazioni che inducono ad operare una tale soppressione.

Articolo 3

L'articolo prevede che nella Regione trovi applicazione l'articolo 62 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 (c.d. Codice degli Appalti), in materia di semplificazioni di interventi su impianti sportivi.

La norma ha essenzialmente il fine di prevenire il consumo di suolo; rendere maggiormente efficienti gli impianti sportivi destinati ad accogliere competizioni agonistiche di livello professionistico; garantire l'adeguamento degli stadi agli standard internazionali di sicurezza, salute ed incolumità pubbliche.

Alla luce delle novelle apportate al Codice degli Appalti (con un emendamento che, al momento dell'approvazione, è stato definito "Sblocca Stadi"), gli interventi di costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, complementari o funzionali al finanziamento ed alla fruibilità dell'impianto sportivo, possono essere realizzati superando le disposizioni in materia di tutela dei beni culturali e dei beni paesaggistici di notevole interesse pubblico – in particolare in deroga agli articoli 10, 12, 13, 136 e 140 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che attengono rispettivamente alla definizione di beni culturali (art. 10), alla verifica dell'interesse culturale (art. 12), alla dichiarazione dell'interesse culturale (art. 13), all'individuazione degli immobili e delle aree di interesse pubblico (art. 136) e alla dichiarazione di notevole interesse pubblico (art. 140) – nel rispetto dei soli specifici elementi strutturali, architettonici o visuali di cui sia strettamente necessaria a fini testimoniali la conservazione o la riproduzione anche in forme e dimensioni diverse da quella originaria.

L'individuazione di tali elementi, qualora presenti, è rimessa al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il quale ne indica modalità e forme di conservazione, anche distaccata dal nuovo impianto sportivo, mediante interventi di ristrutturazione o sostituzione edilizia volti alla migliore fruibilità dell'impianto medesimo.

La norma nazionale prevede, inoltre, che per potere iniziare i lavori, il proprietario o concessionario dell'impianto sportivo dovrà inviare una richiesta al Ministero, il quale

entro novanta giorni adotterà il provvedimento con l'indicazione degli elementi da conservare e tutelare e le modalità e forme di conservazione, anche distaccata dal nuovo impianto sportivo, mediante interventi di ristrutturazione o sostituzione edilizia volti alla migliore fruibilità dell'impianto medesimo.

Il termine, di novanta giorni, potrà essere prorogato di trenta giorni solo una volta e solo per l'acquisizione di documenti che non siano già in possesso della Soprintendenza territorialmente competente. Decorso tale termine senza riscontro, il vincolo di tutela artistica, storica e culturale verrà meno e cesseranno gli effetti delle dichiarazioni di interesse culturale eventualmente già adottate.

L'articolo in esame prevede che le valutazioni riservate dalla norma nazionale all'allora Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, oggi Ministero della cultura vengano, invece, effettuate nella Regione rispettivamente dall'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana e dall'Assessorato regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo.

Tuttavia, va rilevato che la norma nazionale non prevede attribuzioni in capo al Ministero del turismo ma, semplicemente, rinvia al Ministero dei beni culturali che allora comprendeva, sia nella denominazione che nelle competenze, al suo interno anche il turismo.

Va quindi corretta la norma in esame, attribuendo le competenze in questione esclusivamente all'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana (sentito eventualmente, qualora si ritenga opportuno, l'Assessorato regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo) il quale, nel contesto regionale, ha una posizione differenziata ed autonoma a presidio dell'interesse alla tutela del paesaggio, corrispondente a quello demandato al Ministero dei beni e delle attività culturali. Attribuire competenze anche all'Assessorato regionale del turismo, dello sport e dello spettacolo rischierebbe di inficiare la posizione di supremazia che deve rivestire l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana in tema di tutela del paesaggio.

Si rammenta che le norme di attuazione dello Statuto (D.P.R. n. 637/1975) prevedono che l'"amministrazione regionale esercita nel territorio della regione tutte le attribuzioni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato in materia di antichità, opere artistiche e musei, nonché di tutela del paesaggio". Successivamente, con la legge regionale 30 aprile 1991, n. 15 la Regione ha confermato la competenza, in materia di tutela paesaggistica, dell'Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione, competenze poi attribuite all'attuale Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana.

Articolo 4

Il comma 1 è teso ad aggiungere un ulteriore comma all'articolo 5 della legge regionale 6 luglio 1990, n. 10, recante "Interventi per il risanamento delle aree degradate di Messina".

Il nuovo comma è volto a far sì che il Prefetto di Messina, nella sua qualità di Commissario straordinario del Governo per "l'emergenza delle baraccopoli di Messina", nelle more della rimozione delle costruzioni precarie esistenti e del risanamento delle aree interessate, disponga l'assegnazione prioritaria degli alloggi ai nuclei familiari ove sia presente almeno una persona disabile o affetta da gravi patologie che rendano incompatibile la permanenza nelle abitazioni fatiscenti delle aree da risanare. La norma precisa che la predetta assegnazione prioritaria da parte del Prefetto può avvenire anche in deroga a quanto già disposto dall'Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana della città di Messina.

Si rammenta che il Prefetto di Messina è stato nominato Commissario straordinario del Governo ai sensi dell'articolo 11 ter, comma 1, del decreto legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, recante "Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici".

Il predetto articolo 11 ter, comma 1, attribuisce al Commissario straordinario del Governo il compito di "attuare, in via d'urgenza, la demolizione, nonché la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, il risanamento, la bonifica e la riqualificazione urbana e ambientale delle aree ove insistono le baraccopoli della città di Messina, anche in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché di assicurare gli investimenti necessari per il ricollocamento abitativo delle persone ivi residenti".

L'articolo 11 ter, comma 4, del decreto legge n. 44/2021 ha previsto, inoltre, che il Commissario straordinario del Governo, per le attività di demolizione, di rigenerazione urbana e per ogni altra attività di carattere tecnico, possa avvalersi, anche quali soggetti attuatori, di uffici statali, nonché di società a totale capitale dello Stato e di società da esso controllate, di strutture del comune di Messina e delle società controllate dal medesimo. Si rammenta, altresì, che l'articolo 11 ter, comma 7, del citato decreto attribuisce al Commissario ampi poteri derogatori rispetto alla legislazione vigente.

Sulla base della predetta norma statale, il Commissario straordinario, con l'ordinanza n. 4/2021, ha nominato soggetto attuatore l'Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana della città di Messina, istituita dall'articolo 62 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, che stabilisce che l'Agenzia "svolge le funzioni attribuite al Comune e all'Istituto autonomo case popolari (IACP) di Messina dalla legge regionale 6 luglio 1990, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni".

Si rileva che la disposizione in esame, in ragione della sua formulazione letterale appare di carattere precettivo allorché si prevede che il Prefetto di Messina "dispone". Così facendo, il legislatore regionale intende prescrivere al Prefetto, nella sua qualità di Commissario straordinario del Governo, di assegnare in via prioritaria gli alloggi a determinate tipologie di famiglie, anche derogando a quanto già disposto dalla predetta Agenzia comunale.

La norma, così formulata, sembra eccedere dalle competenze della Regione e rischia di essere impugnata dal Governo o di essere sottoposta al sindacato della Corte costituzionale in via incidentale, qualora dovessero sorgere contenziosi sulle predette assegnazioni.

Infatti, non si rinviene il titolo competenziale sulla base del quale il legislatore regionale possa disciplinare l'attività e le funzioni di un organo dello Stato, qual è certamente il Commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che agisce sulla base di poteri che gli sono conferiti da una norma statale, per di più di carattere emergenziale, poiché emanata "anche in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

Pertanto, la suddetta norma rischia di porsi in contrasto con l'articolo 117, comma 2, lettere g) e q) della Costituzione, nonché con l'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

Il comma 2 introduce, nel corpo della legge regionale 6 luglio 1990, n. 10, l'articolo 7 bis, il cui primo comma è teso ad autorizzare l'Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana della città di Messina a predisporre un piano di rigenerazione urbana che includa interventi per l'individuazione di strutture abitative, per la cessione dell'intera proprietà degli immobili già acquistati ed assegnati e per individuare i soggetti assegnatari legittimati al relativo acquisto. Il secondo comma, invece, subordina l'acquisto degli immobili da parte dei soggetti assegnatari degli stessi alla circostanza che questi siano in regola con il pagamento dei canoni di locazione dovuti.

Si osserva che la disposizione pare interferire con quanto già previsto dall'articolo 11 ter, comma 5, della legge n. 76/2021, il quale prevede che "Il Commissario straordinario provvede, con ordinanza, entro sessanta giorni dalla sua nomina, alla esatta perimetrazione dell'area delle baraccopoli, anche ai fini della successiva individuazione delle strutture abitative da sottoporre a sgombero e demolizione, e alla predisposizione di un piano degli interventi previsti dal comma 1, da realizzare nei limiti delle risorse disponibili allo scopo".

Il commissario ha provveduto, con l'ordinanza n. 2/2021, all'approvazione del Piano degli interventi ex articolo 11 ter, comma 5, del citato decreto legge n. 44/2021.

In particolare, il piano degli interventi di cui alla predetta ordinanza prevede "a) il ricollocamento abitativo delle persone residenti nelle baraccopoli mediante l'acquisto di

appartamenti, la loro eventuale manutenzione nonché la realizzazione di nuovi immobili; b) la demolizione, rimozione, smaltimento e conferimento a discarica dei materiali di risulta delle baraccopoli, il risanamento, la bonifica; c) la riqualificazione urbana e ambientale delle aree su cui insistono le baracche”.

All’Agenzia comunale per il risanamento, in qualità di soggetto attuatore del Commissario straordinario del Governo, ai sensi dell’articolo 2 dell’ordinanza commissariale n. 4/2021, spetta invece il compito “di stazione appaltante per l’espletamento delle procedure finalizzate all’acquisto, sul libero mercato, degli immobili da destinare al ricollocamento abitativo delle persone residenti nelle baraccopoli di Messina, mediante la pubblicazione di Avvisi pubblici riguardanti:

1. acquisto di alloggi già esistenti sul libero mercato o di Pubbliche Amministrazioni;
2. acquisto di alloggi esistenti, in corso di costruzione ma non ultimati, da completare entro mesi sei dalla sottoscrizione del preliminare di compravendita;
3. acquisto di alloggi da costruire con titolo autorizzativo (permesso a costruire) rilasciato dal Comune entro mesi sei dalla sottoscrizione del preliminare di compravendita.

Il Soggetto Attuatore è delegato alla sottoscrizione degli atti e dei provvedimenti necessari all’attuazione delle iniziative sopraindicate, utilizzando, ove ritenuto indispensabile e sulla base di specifica motivazione, i poteri derogatori di cui è titolare il Commissario straordinario, nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico, di cui al punto 7 dell’art. 11 ter D.L. 1 aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni dalla L. 28 maggio 2021, n. 76”.

Si rileva che, ferma restando la potestà legislativa primaria della Regione in tema di urbanistica nonché la circostanza che le misure straordinarie di cui all’articolo 11 ter del predetto decreto legge n. 44/2021 si “applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione”, come previsto dalla clausola di salvaguardia di cui all’articolo 11 quater del decreto in questione, la disposizione in esame incide, con i conseguenti dubbi di legittimità costituzionale, attraverso una sovrapposizione di attribuzioni, sul riparto delle competenze tra Commissario straordinario del Governo e soggetto attuatore, che sono individuate dalla normativa statale di carattere emergenziale già richiamata e dalle stesse ordinanze commissariali emanate sulla base della medesima disciplina.

Articolo 5

L’articolo prevede che le spese per l’acquisto di libri per biblioteche pubbliche e raccolte di pubbliche amministrazioni, di giornali e periodici per emeroteche e di opere

d'arte per musei e pinacoteche siano classificate come spese di investimento, conformemente a quanto previsto dal piano dei conti integrato di cui all'allegato 6/1 al d.lgs. n. 118/2011.

Si chiede al Governo di riferire in Commissione sulla necessità in materia di un intervento legislativo.

Articolo 6

L'articolo mira ad istituire la figura dello psicologo delle cure primarie, figura che opera affiancando il medico di base o il pediatra di libera scelta, in rapporto convenzionale con le aziende sanitarie provinciali.

La soluzione proposta dal disegno di legge si articola nella previsione di elenchi provinciali di psicologi libero professionisti, i quali sono destinatari di incarichi convenzionali da parte delle aziende sanitarie, a livello dei distretti sanitari di base.

Viene previsto l'intervento della VI Commissione dell'Assemblea regionale, che viene sentita sulla delibera di Giunta che disciplina la formazione di tali elenchi provinciali e la gestione degli incarichi convenzionali.

Si intende istituire una figura professionale che trova un primo riferimento normativo, a livello nazionale, all'articolo 12 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 35 (come convertito dalla legge 25 giugno 2019, n. 60), citato dall'articolo in commento.

La disposizione, inoltre, riprende in buona parte l'analoga normativa della Regione Campania, la quale prevede lo psicologo di base nella legge regionale n. 35/2020.

Secondo il modello campano, il servizio di psicologia di base è svolto, a livello dei distretti sanitari di base, da psicologi liberi professionisti in rapporto convenzionale, inseriti nei distretti sociosanitari per l'attività di assistenza psicologica primaria e operanti con medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e specialisti ambulatoriali.

Con la sentenza n. 241/2021, la Corte costituzionale ha respinto le censure del Governo sulla legge campana.

In particolare, secondo la citata sentenza, la disciplina campana è riconducibile "alla competenza concorrente nella materia della tutela della salute, in quanto costituisce un riflesso del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione per adempiere alle esigenze del Sistema Sanitario Nazionale, e segnatamente per rendere possibile, a seguito dell'emergenza da COVID-19, il supporto e il raccordo tra medici di medicina generale – o pediatri di libera scelta – e psicologi".

Inoltre, la Corte costituzionale in tale sede ha sottolineato come la legge regionale della Campania sia in piena sintonia con quanto disposto dall'articolo 20 bis del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, secondo il quale "al fine di garantire la salute e il benessere psicologico individuale e collettivo nell'eccezionale situazione causata

dall'epidemia da COVID-19 e di assicurare le prestazioni psicologiche, anche domiciliari, ai cittadini e agli operatori sanitari, di ottimizzare e razionalizzare le risorse professionali degli psicologi dipendenti e convenzionati nonché di garantire le attività previste dai livelli essenziali di assistenza (LEA) ai fini dell'applicazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 giugno 2006, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 200 del 29 agosto 2006, le aziende sanitarie e gli altri enti del Servizio sanitario nazionale possono organizzare l'attività degli psicologi in un'unica funzione aziendale".

Occorre ricordare che la Corte si era già pronunciata sulla legge della Regione Puglia di istituzione dello psicologo di base, la quale tuttavia prevedeva non un rapporto convenzionale ma l'assunzione, seppure a tempo determinato, dello psicologo di base, in vigore di un piano di rientro dal deficit sanitario.

Con la sentenza n. 142/2021, la Consulta ha ritenuto incostituzionale la legge regionale pugliese n. 21/2020 perché quest'ultima aveva introdotto la figura del dirigente psicologo nel piano triennale dei fabbisogni e tale previsione si poneva in contrasto con il piano di rientro, al quale la Regione è sottoposta.

Secondo la sentenza "nella fase di rientro dal deficit, è precluso alla Regione e agli enti, finanziati per assicurare le prestazioni sanitarie sul territorio di riferimento, di deliberare spese per l'erogazione di livelli di assistenza superiori a quelli essenziali".

Infine, si segnala che l'articolo in commento riprende in gran parte i contenuti del disegno di legge n. 997 "Istituzione del servizio di psicologia di base", in discussione davanti alla VI Commissione.

Vista la genericità della disposizione sarebbe auspicabile un rinvio più ampio ai decreti attuativi per normare il servizio, ad esempio sotto il profilo dell'ambito di attività degli psicologi, laddove attualmente è previsto solo il rinvio ad un decreto presidenziale sulla formazione degli elenchi e sulla gestione degli incarichi convenzionali.

Si osserva che il comma 5 stabilisce che gli interventi previsti dall'articolo siano subordinati al rispetto del tetto di spesa fissato per il personale delle aziende sanitarie provinciali, salvaguardando, altresì, gli equilibri di bilancio complessivi delle stesse aziende.

Alla luce delle considerazioni sviluppate, si invita il Governo, ed in particolare il competente dipartimento regionale, a riferire in Commissione in ordine alle condizioni per l'istituzione del nuovo servizio nell'ambito degli attuali equilibri di bilancio delle aziende sanitarie e senza necessità di risorse finanziarie aggiuntive, avuto riguardo all'esigenza di tutela dei livelli essenziali di assistenza in atto definiti sulla base della normativa vigente.

Articolo 7

Il comma 1 si propone di autorizzare l'Assessore regionale per il turismo, lo sport e lo spettacolo a sottoscrivere accordi di programma interregionali con il Ministero della Cultura, Direzione generale spettacolo, al fine di promuovere il sistema delle residenze artistiche.

In effetti, l'articolo 43 del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo del 27 luglio 2017 (Criteri e modalità per l'erogazione, l'anticipazione e la liquidazione dei contributi allo spettacolo dal vivo, a valere sul Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163) prevede che il Ministero realizzi degli interventi per progetti relativi all'insediamento, alla promozione ed allo sviluppo del sistema delle residenze artistiche.

Il medesimo articolo del decreto prevede:

1. che tale intervento debba avere carattere concorsuale rispetto a quello prioritario delle Regioni;
2. che tale intervento presupponga specifici accordi di programma con una o più Regioni;
3. che tali accordi di programma si inseriscano nell'ambito di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, intesa che ogni tre anni deve definire finalità ed obiettivi dei suddetti accordi.

In tale contesto si inserisce l'intesa n. 224/CSR del 3 novembre 2021 in sede di Conferenza Stato-Regioni, citata dalla disposizione in commento, che prevede che, nel triennio 2022-2024, le Regioni aderenti all'intesa sottoscrivano singolarmente con il MiC/DGS accordi redatti secondo uno schema predefinito di accordo di programma interregionale.

L'intesa, inoltre, prevede le modalità procedurali essenziali per la definizione e la gestione dei bandi per l'erogazione dei fondi alle residenze artistiche. La disposizione proposta mira, pertanto, a rendere possibile l'adesione della Regione a tali interventi.

Il comma 2 disciplina la ripartizione degli oneri complessivi per l'attuazione dei progetti di cui al comma 1, disponendo che il soggetto titolare garantisca la copertura di una quota non inferiore al 20% del totale.

La restante parte è posta per il 40% a carico della Direzione generale spettacolo del Ministero della Cultura e per il 60% a carico della Ragioneria generale della Regione, a valere sulle disponibilità del Fondo per il cofinanziamento regionale degli interventi comunitari o finanziati dallo Stato, istituito dall'articolo 88, comma 1, della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 (Missione 20, Programma 3, capitolo 613924).

Si invita, in primo luogo, il Governo a riferire in Commissione in ordine alla necessità di un intervento legislativo in materia.

Si evidenzia, altresì, che la norma – potendo produrre effetti finanziari, come si evince anche dalla delibera di Giunta n. 48 del 12 febbraio 2022 -, alla luce delle considerazioni effettuate dal Presidente dell'Assemblea nella seduta n. 317 dell'8 febbraio 2022, riportate nella sezione relativa agli effetti finanziari del disegno di legge, potrà essere trattata soltanto dopo l'approvazione dei documenti contabili per l'anno 2022 e per il triennio 2022-2024.

Articolo 8

L'articolo contiene una previsione di tipo, prevalentemente, programmatico. Si definisce l'espressione "identità culturale siciliana" quale "insieme dei riferimenti costitutivi l'identità della comunità regionale siciliana, riconosciuta e condivisa nella sua dignità collettiva".

L'articolo affida alla Regione il compito di riconoscere l'interesse pubblico associato agli elementi dell'identità culturale del proprio territorio – intesi come l'insieme delle risorse storiche, archeologiche, artistiche, etnoantropologiche, archivistiche e bibliografiche risultanti dall'interazione nel corso del tempo tra le popolazioni e i luoghi del territorio regionale – nonché quello di sostenerne la conservazione e la valorizzazione.

All'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, cui è già affidata la valorizzazione del patrimonio culturale, viene espressamente attribuito il compito di promuovere e tutelare l'identità culturale siciliana.

Articolo 9

L'articolo modifica l'ultimo capoverso del comma 12 dell'articolo 5 della legge regionale 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2020-2022).

In particolare, con il citato comma 12, il legislatore regionale destina risorse, a valere sul PO FESR Sicilia 2007-2013, fino ad un massimo di 40.000 migliaia di euro, per contributi a fondo perduto alle imprese operanti in Sicilia "che hanno avviato processi di riconversione o intendano avviare processi di produzione industriale di dispositivi di protezione individuale, tecnologie elettromedicali, disinfettanti sanitari e materiali destinati alle esigenze sociosanitarie nonché alla costituzione di imprese tessili volte a soddisfare la richiesta di mercato interna legata alla produzione dei dispositivi di protezione individuale stessi". La norma precisa poi che "Le misure di cui al presente comma non sono cumulabili con analoghe misure previste dalla normativa nazionale".

La modifica odierna intende abrogare il divieto di cumulo delle misure di sostegno sostituendolo con la seguente formulazione: "Le misure di cui al presente comma

possono essere cumulate fino alla concorrenza del cento per cento del costo dell'investimento con altre agevolazioni a valere su fondi pubblici”.

Il comma 12 del citato articolo 5 si iscrive nel “Quadro temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza COVID-19” adottato dalla Commissione europea il 19 marzo 2020 e modificato, nella sua sesta versione, il 28 novembre 2021, con conseguente estensione delle previsioni agevolative al 30 giugno 2022.

Com'è noto, attraverso tale comunicazione, la Commissione ha inteso porre in essere misure di aiuto adeguate a sostenere anche le PMI, che si sono trovate a far fronte a un'improvvisa carenza di credito e, quindi, di liquidità.

La norma regionale che si intende oggi modificare è da ricondurre, nello specifico, al paragrafo 3.8 del quadro temporaneo di aiuti relativo agli “investimenti per la produzione di prodotti connessi al COVID-19”, ove sono contenute previsioni puntuali affinché gli aiuti in tale settore possano considerarsi compatibili con il mercato interno.

Per la parte che qui rileva, occorre fare riferimento al concetto di costi ammissibili per l'accesso al tipo specifico di aiuti considerati. Questi ultimi, in base alla lettera e) del punto 38 del paragrafo 3.8 “riguardano tutti i costi d'investimento necessari per la produzione dei prodotti di cui alla lettera a) e i costi di collaudo dei nuovi impianti di produzione. L'intensità dell'aiuto non supera l'80% dei costi ammissibili”. La successiva lettera g), inoltre, specifica che “gli aiuti nell'ambito della presente misura non sono combinati con altri aiuti agli investimenti per gli stessi costi ammissibili”.

Due appaiono, dunque, le coordinate di riferimento:

1. gli aiuti a sostegno delle imprese che producono o che intendono produrre prodotti connessi al COVID-19 non possono eccedere l'80% dell'investimento e del collaudo degli impianti;
2. vige il divieto di doppio finanziamento.

Quest'ultimo, come ribadito nella recente circolare n. 33 del 31 dicembre 2021 della Ragioneria generale dello Stato, è un principio generale dell'ordinamento europeo e dell'ordinamento interno: il costo ammissibile di un intervento (ovvero la stessa voce di costo) non può essere rimborsato due volte con risorse pubbliche, ancorché di diversa natura.

La modifica proposta dall'articolo in commento, come si evince dalla relazione tecnica che lo accompagna, vorrebbe trovare fondamento nelle puntualizzazioni operate dalla suddetta circolare n. 33 (la quale fornisce chiarimenti in ordine all'attuazione degli interventi previsti all'interno del PNRR e finanziati dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), istituito con il Regolamento UE n. 2021/241).

La circolare in parola si è resa necessaria per fugare i possibili dubbi relativi all'articolo 9 del citato Regolamento, in base al quale “Il sostegno fornito nell'ambito del

dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) si aggiunge al sostegno fornito nell'ambito di altri programmi e strumenti dell'Unione [...] a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo".

La Ragioneria generale dello Stato ha puntualizzato come le misure afferenti all'RRF siano cumulabili con altre a valere su fondi pubblici, purché il finanziamento non ecceda il 100% del costo del bene o progetto che si intende agevolare e salvi ovviamente i limiti posti dalla normativa nazionale ed europea vigente, "ivi compresa quella riferita agli aiuti di stato".

Nel caso che qui interessa, i limiti sono quelli relativi ai costi ammissibili di cui al paragrafo 3.8 del quadro temporaneo degli aiuti i quali, come visto, si riferiscono all'80% dell'investimento e del collaudo ed escludono il doppio finanziamento.

Pertanto, la norma in esame, nel fare riferimento al 100% del costo dell'investimento, presenta profili di illegittimità. Sarebbe, quindi, opportuno riformulare la stessa in modo da garantire espressamente il pieno rispetto dei parametri comunitari indicati, ovvero il limite dell'80% e il divieto di doppio finanziamento degli stessi costi ammissibili.

Articolo 10

L'articolo individua la procedura di determinazione concreta della tariffa idrica e dello schema regolatorio per il servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico di livello sovra ambito. Tale servizio di approvvigionamento è stato attribuito dalla Regione in gestione, con convenzione del 2004, alla società mista Siciliacque S.p.A.

L'intervento dunque modifica la legge regionale 11 agosto 2015, n. 19, inserendo all'articolo 2 (relativo alle competenze del Governo regionale) la procedura di determinazione concreta della tariffa del servizio correlato alle opere di approvvigionamento idrico di livello sovra ambito, procedura che coinvolge sia la Regione sia i rappresentanti delle Assemblee territoriali dei singoli ATO.

Tale procedura si articola, in prima battuta, in una proposta tariffaria e regolatoria da parte dell'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità. Sulla proposta si pronuncia con parere la Commissione idrica regionale, istituita dall'articolo in commento presso il medesimo Assessorato, presieduta dall'Assessore e composta dai Presidenti delle Assemblee territoriali idriche.

Il parere è comunque non vincolante; è, inoltre, previsto un meccanismo di silenzio assenso, scaduto il termine di trenta giorni dalla trasmissione della proposta senza un pronunciamento della Commissione. Infine, la tariffa ed il modello regolatorio vengono approvati dalla Giunta regionale.

La norma proposta, infine, chiarisce che tale procedura si realizza "nel rispetto della normativa vigente e delle competenze dell'ARERA".

La competenza in materia di determinazione della tariffa all'utenza, ai sensi degli articoli 142, comma 3, e 154 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, spetta agli enti locali attraverso l'ente di governo dell'ambito e dunque, nella Regione, alle Assemblee territoriali idriche ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge regionale n. 19/2015, il quale prevede che l'Assemblea "approva la proposta di tariffazione dei corrispettivi relativi alla fornitura del servizio idrico".

L'articolo in commento introduce una procedura che fa eccezione alla regola generale, prevista dal citato comma 3 dell'articolo 142, individuando, per la parte della tariffa "all'ingrosso" sovra ambito, come soggetto competente la Giunta regionale, con un coinvolgimento degli ATO.

Va rilevato che nel modello generale del Codice dell'Ambiente, come detto, sono gli enti locali, attraverso gli enti di governo dell'ambito (cui partecipano obbligatoriamente), competenti a definire la tariffa poiché sono gli enti deputati a definire sia il piano d'ambito - che al suo interno contiene il piano economico-finanziario in base al quale è stabilita la tariffa (articolo 154 d.lgs. n. 152/2006)- che a svolgere le funzioni di affidamento della gestione. Inoltre, gli impianti sono di norma di proprietà degli enti locali.

Nel caso dell'attività di Siciliacque, invece, la convenzione con il gestore è stata stipulata dalla Regione, è precedente all'entrata in vigore del Codice dell'ambiente è stata fatta salva fino alla naturale scadenza in base all'art. 172, comma 2, del medesimo codice e ha ad oggetto l'utilizzo di impianti di proprietà e di dimensioni regionali, sicché si pone il problema di una definizione a livello regionale e sovra ambito della tariffa.

E' questa, infatti, la *ratio* dietro la previsione di una procedura diversa per la determinazione della tariffa per questo particolare aspetto del servizio idrico, laddove, come detto, si tratta della tariffa da applicare al soggetto che non vende l'acqua al consumatore finale, ma all'ingrosso ai comuni, sulla base di una convenzione con la Regione ed utilizzando impianti della Regione.

Tuttavia, la modifica proposta presenta aspetti problematici sotto il profilo della legittimità e della compatibilità con il Codice dell'Ambiente citato, secondo quanto si dirà in seguito.

Secondo la relazione tecnica al disegno di legge, la modifica trova la propria ragione nella sentenza n. 666/2021 del Consiglio di Giustizia Amministrativa. Secondo questa pronuncia, infatti, allo stato attuale la Regione non avrebbe competenza nella definizione delle tariffe relative al servizio idrico nel momento in cui tale tariffa ecceda gli ambiti territoriali provinciali in cui sono organizzati gli enti d'ambito ottimale.

Rileva il CGA che "poiché nel legiferare in materia di EGA (enti di governo degli ambiti, *n.d.r.*) la Regione Sicilia ha delineato un preciso modello organizzatorio, che non prevede un ente di gestione intermedio ed ulteriore rispetto agli ATO, ai quali è stata

attribuita la competenza in materia tariffaria, senza alcuna esclusione, non poteva poi l'Amministrazione regionale intervenire, in via di fatto, in un ambito per il quale la sua competenza non trova supporto normativo".

Tuttavia, la medesima sentenza del CGA riconosce che vi è un apposito spazio normativo regionale nel definire chi sia il soggetto competente alla predisposizione della tariffa e sarebbe possibile in teoria ipotizzare un ambito territoriale più ampio dei bacini degli ATO.

Va rammentato che, in materia di tariffa idrica, è intervenuta la sentenza n. 93/2017 della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato incostituzionale l'articolo 11 della legge regionale n. 19/2015, la quale attribuiva alla Giunta regionale il compito di definire ed approvare i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto ed alla fognatura.

Tuttavia la disposizione in esame è completamente diversa dall'articolo censurato dalla Corte: in quel caso infatti veniva attribuita alla Regione la competenza ad adottare i modelli tariffari, competenza esclusiva dell'Autorità regolatoria statale, l'ARERA. La norma in esame invece attribuisce alla Giunta la competenza a determinare concretamente la tariffa sulla base dei modelli tariffari dell'ARERA, quindi nel rispetto, sotto questo profilo, delle rispettive competenze.

La questione che si pone in questo caso è diversa. Si tratta di comprendere se la Regione, alla luce dei principi vincolanti del Codice dell'Ambiente, sia legittimata ad attribuire tale potere di determinazione della tariffa in questione alla Giunta piuttosto che agli enti di governo degli ATO.

Come si è già visto, gli articoli 142 e 154 del Codice dell'Ambiente prevedono, in via generale, che la tariffa sia determinata dagli enti di governo e, quindi, si ritiene che l'articolo in esame si possa esporre ad impugnative governative, nel momento in cui prevede la determinazione unitaria della tariffa in ambito regionale senza, al contempo, intervenire parallelamente a livello organizzativo mediante la previsione di un ente di governo di ambito sovra provinciale, secondo la ripartizione di competenze previste dal d.lgs. n. 152/2006.

Non sembrerebbe sufficiente, al fine di prevenire censure governative, la previsione della Commissione idrica regionale formata dai rappresentanti degli ATO, in quanto la medesima non può essere considerata un vero e proprio ente di governo ed inoltre rende un parere non vincolante con, in più, la previsione di un meccanismo di silenzio assenso.

Si evidenzia, infine, che la norma contiene una clausola di neutralità finanziaria la cui presenza, per le motivazioni indicate nella comunicazione resa dal Presidente dell'Assemblea nella seduta n. 317 dell'8 febbraio 2022, determinerebbe che la norma potrebbe essere trattata soltanto dopo l'approvazione dei documenti contabili per l'anno 2022 e per il triennio 2022-2024.

Si suggerisce, pertanto, di eliminare la suddetta clausola, inserendo nella norma la specifica previsione che la partecipazione alla Commissione idrica regionale sia a titolo gratuito e che ai componenti della stessa non spettino indennità, gettoni di presenza o rimborsi spese.