



Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



**Servizio Studi  
Ufficio del Bilancio**

**NOTA DI LETTURA**

"Schema di decreto: "Modifiche al decreto legislativo 27 dicembre 2019, n.158 e successive modifiche ed integrazioni: norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli - Apprezzamento"."

Documento n. 22 - 2021

XVII Legislatura - 14 settembre 2021



L'Ufficio redige Documenti su tutti i 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 Studi**

Ufficio del bilancio, fondi comunitari ed extraregionali

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:  
tel. 091 705 4884- fax 091 705 4371 - mail [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto: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.*

## INDICE

1. PREMESSA. LA FUNZIONE CONSULTIVA DELL'ARS NEL PROCEDIMENTO DI ADOZIONE DI NORME ATTUATIVE DELLO STATUTO.....	4
2. L'ITER DI ADOZIONE DELLE NORME DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO.....	5
3. IL PARERE DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA .....	6
4. LO SCHEMA DI NORME DI ATTUAZIONE DI CUI ALLA DELIBERA N 336/ 2021 .....	7

## 1. PREMESSA. LA FUNZIONE CONSULTIVA DELL'ARS NEL PROCEDIMENTO DI ADOZIONE DI NORME ATTUATIVE DELLO STATUTO.

Il Presidente della Giunta regionale ha trasmesso all'Assemblea Regionale Siciliana, ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale 28 ottobre 2020, n. 26, lo schema di norme di attuazione recante "Modifiche al decreto legislativo 27 dicembre 2019, n.158 e successive modifiche ed integrazioni: norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli - Apprezzamento", approvato dalla Giunta nella seduta dell'11 agosto 2021 con la deliberazione n. 336/2021. Lo schema è pervenuto a questo Ufficio Bilancio con nota assunta al protocollo n. 001-0001226-INT/2021 del 6 settembre scorso.

Sullo schema citato la Commissione Bilancio ha espresso parere favorevole nella seduta n. 270 del 7 settembre 2021, trasmettendolo all'Aula per il successivo esame.

Si rammenta, infatti, che, ai sensi della legge regionale n. 26/2020 (legge statutaria), l'Assemblea, è chiamata a esprimere il proprio parere ai fini della successiva trasmissione dello schema medesimo da parte del Governo regionale alla Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto.

In particolare l'articolo 15, comma 1, della legge regionale in questione, titolato "**Obblighi del Governo su schemi di norme di attuazione dello Statuto**" prevede che "*Le deliberazioni della Giunta regionale recanti schemi di norme di attuazione dello Statuto della Regione, prima della trasmissione alla Commissione paritetica di cui all'articolo 43 dello Statuto, sono sottoposte all'Assemblea regionale siciliana che, previa istruttoria della competente Commissione, esprime il proprio parere entro il termine di trenta giorni dalla relativa assegnazione da parte del Presidente dell'Assemblea*".

**Si segnala in primo luogo che**, dopo l'approvazione della citata legge regionale 26/2020 recante "*Norme relative al funzionamento della forma di governo regionale, alla nomina ed alla revoca degli Assessori, alla conclusione anticipata della legislatura, in attuazione degli articoli 9, 10 e 8-bis dello Statuto della Regione*", **si tratta della prima volta che perviene in Aula per il parere dell'Assemblea uno schema di decreto relativo a norme di attuazione dello Statuto.**

Quello in esame, quindi, rappresenta un passaggio importante per l'assetto dei rapporti tra Governo ed Assemblea regionali nell'ambito della nuova forma di governo regionale introdotta a partire dalla legge costituzionale n. 2/2001.

Pare opportuno sottolineare come la citata innovazione normativa sia una vera e propria fonte sulla produzione (peraltro qualificata, se si considera il fatto che la legge statutaria è approvata a maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento regionale) con cui il legislatore ha inteso rinforzare il procedimento di formazione delle norme di attuazione *ex art. 43* dello Statuto, conferendo all'ARS un ruolo proprio, nell'ambito del procedimento in questione, nei casi (ormai sempre più frequenti specie in materia finanziaria e contabile) in cui la proposta di adozione di norme di attuazione dello Statuto tragga origine da un'iniziativa esercitata dal Governo regionale.

La presente nota di lettura si propone di ricostruire la cornice normativa e ordinamentale in cui si iscrive il provvedimento *de quo*, ponendone in rilievo eventuali criticità e possibili spunti di riflessione anche in virtù della nuova funzione consultiva di cui è investito l'organo legislativo della Regione.

## 2. L'ITER DI ADOZIONE DELLE NORME DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO

Furono già i membri della Consulta regionale nel redigere lo Statuto speciale del 1946 (il Regio Decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, successivamente convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) a prevedere, in armonia col carattere pattizio della stessa Carta costituzionale regionale, che le norme necessarie alla sua attuazione dovessero essere il frutto di un procedimento complesso, in cui fossero coinvolti sia la Regione che lo Stato.

È appena il caso di ricordare che a mente del citato art. 43, le norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana sono determinate da una commissione paritetica di quattro membri, due di nomina statale e due di designazione regionale. La nomina dei componenti di parte statale è demandata al Governo, nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, al Ministro per gli Affari regionali. I componenti di parte regionale, invece, sono designati dal Presidente della Regione. I membri della paritetica possono essere confermati o sostituiti ad ogni cambio di Governo statale o regionale, o quando se ne ravvisi la necessità istituzionale.

Secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale, la commissione paritetica è un organo consultivo e nel contempo, "*uno strumento di collaborazione e raccordo tra Stato e Regioni ad autonomia speciale finalizzato alla ricerca di una sintesi positiva tra posizioni ed interessi diversi*" (sentenza Corte Costituzionale n. 109 del 1995).

Le norme di attuazione degli statuti di autonomia differenziata occupano una posizione del tutto peculiare nell'ambito della gerarchia delle fonti, incontrando il solo e duplice limite del rispetto dello Statuto e della Costituzione. Definite dalla Corte costituzionale come ordinarie norme aventi forza di

legge esse prevalgono sulla legge statale, in ragione del carattere “*riservato e separato*” che lo Statuto speciale attribuisce a tale fonte.

Secondo la dottrina e la prassi costante la proposta di norma formulata dalla Commissione paritetica può essere accettata o meno dal Governo nazionale, che non può modificarla nella sostanza (le sole integrazioni ammissibili sono infatti di natura formale). Gli schemi di decreti legislativi che recepiscono le norme di attuazione, una volta istruiti e licenziati dalla Commissione paritetica, vengono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, promulgati dal Presidente della Repubblica e trasmessi al Ministero della giustizia per la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana.

Si segnala che in passato sono stati proposti correttivi procedurali proprio al fine di individuare un lasso temporale per sollecitare la definitiva approvazione delle norme di attuazione dello Statuto da parte del Consiglio dei Ministri. In particolare il disegno di legge di riforma dello Statuto della Regione approvato nel 2005 dall’Ars prevedeva, mediante una modifica dell’attuale articolo 43 dello Statuto medesimo, che sulle norme approvate dalla commissione paritetica il Consiglio dei ministri dovesse pronunciarsi entro 180 giorni dalla trasmissione del testo.

L’iniziativa delle norme suddette, oltre che dai componenti della commissione paritetica, può provenire anche dal Governo regionale – cosa che, come prima detto, avviene negli ultimi anni sovente specie nei casi di norme concernenti i rapporti finanziari Stato – Regione.

### 3. IL PARERE DELL’ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

Orbene, all’interno dell’articolato meccanismo testé illustrato, si colloca la citata disposizione di cui all’art. 15 della legge regionale statutaria n. 26/2020 che, nel **prevedere il parere necessario dell’ARS sullo schema di decreto legislativo di iniziativa regionale, ha arricchito l’iter procedimentale delle norme di attuazione attribuendo un’importante forma di partecipazione all’organo legislativo regionale.**

Se è vero, infatti, che il parere parlamentare non è vincolante, il mancato passaggio in Assemblea dello stesso si porrebbe quale vizio *in procedendo* dell’atto legislativo che fosse eventualmente adottato in carenza.

Con riferimento al caso in specie, in forza del previsto coinvolgimento dell’Assemblea regionale siciliana nel procedimento di formazione delle norme di attuazione, l’*iter* delle norme di attuazione medesime di **iniziativa regionale** è, dunque, caratterizzato dai seguenti passaggi:

1. il Governo regionale elabora uno schema di decreto di norme di attuazione dello Statuto che viene approvato con delibera di Giunta;
2. lo schema viene trasmesso all'Assemblea regionale che, previa istruttoria della competente commissione, esprime il parere richiesto e lo invia al Governo regionale;
3. il Governo regionale trasmette quindi lo schema, a seguito dell'espressione del parere parlamentare, alla Commissione paritetica la quale formula la proposta al Consiglio dei ministri;
4. quest'ultimo, a tal punto, adotta una deliberazione che sarà poi trasfusa in un decreto legislativo adottato dal Presidente della Repubblica.

Con riferimento ai profili procedurali ed alle modalità cui improntare l'istruttoria in sede di Commissione competente e l'espressione del parere da parte dell'Aula si applica una procedura analoga a quella adottata per la fattispecie di cui all'art. 41 *ter*, terzo comma, dello Statuto riguardante l'espressione del parere dell'Assemblea regionale siciliana sui progetti di modificazione dello statuto di iniziativa governativa o parlamentare.

In particolare, in quell'ipotesi (sulla quale si è formata una prassi consolidata) come nel caso in esame di cui all'articolo 15 della legge regionale 26/2020, si avranno i seguenti passaggi: la Commissione competente predispose ed approva un parere favorevole o contrario, che può essere articolato con eventuali osservazioni o proposte di modifica al testo in esame.

Il documento, come esitato dalla Commissione, verrà poi trasmesso all'Aula che procederà alla votazione sullo stesso, potendo esprimendo a sua volta un parere aperto anche ad eventuali proposte emendative.

#### **4. LO SCHEMA DI NORME DI ATTUAZIONE DI CUI ALLA DELIBERA N 336/ 2021**

In via preliminare, si rammenta che lo schema in esame si propone due diverse finalità, di cui si occupano i due articoli del testo, riguardanti, come vedremo, da un lato il differimento per il 2022 della quota di ripianamento del disavanzo della Regione per lo stesso anno, dall'altro lo spostamento dei termini di approvazione da parte degli enti locali siciliani dei documenti finanziari.

In particolare l'articolo 1 dello schema prevede il differimento delle quote di copertura del disavanzo della Regione relative al 2022, alla stregua di quanto il decreto legislativo 18 gennaio 2021, n.8, aveva previsto per il 2021.

L'articolo 2 invece prevede il differimento per gli enti locali al 30 novembre 2021 di termini relativi rispettivamente a:

- la deliberazione del rendiconto di gestione relativo all'esercizio 2020;
- la deliberazione del bilancio di previsione 2021- 2023;
- altri termini connessi;
- conseguentemente la proroga alla stessa data dell'esercizio provvisorio.

La Giunta ha rappresentato l'urgenza dell'esame da parte dell'Assemblea del provvedimento in oggetto in considerazione della delicatezza delle materie affrontate e dell'opportunità di un loro approfondimento in tempi brevi.

### **Articolo 1**

Si tratta, come già detto, di una norma dal contenuto analogo rispetto a quello di cui al decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 che, onde contrastare gli effetti negativi discendenti dall'epidemia da Covid 19, aveva stabilito il rinvio delle quote di copertura del disavanzo regionale da ripianare nell'esercizio 2021, esclusivamente per tale annualità, spostandolo all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto (cioè non all'anno 2029, ma all'anno 2030).

L'articolo 1 dello schema in discussione, analogamente alla norma citata, prevede che anche le quote di copertura del disavanzo relative all'esercizio 2022 siano rinviate all'anno successivo a quello di conclusione del piano di riparto, al fine di riequilibrare gli effetti negativi del prolungato permanere della pandemia.

Ancora una volta la tecnica legislativa impiegata è quella di una modifica espressa all'articolo 7 del decreto legislativo 158/2019 recante "Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli". In particolare si propone l'inserimento di un nuovo periodo volto al nuovo rinvio del ripiano del disavanzo anche per il 2022.

L'articolo 1 in commento, anche in questo caso, precisa che le quote di copertura del disavanzo di cui si chiede il differimento devono tener conto delle risultanze della deliberazione di parifica del Rendiconto generale della Regione siciliana, stavolta relativo al 2019. A tal proposito si rammenta che con ddl n. 1067 del 10 settembre scorso il Governo regionale ha presentato il Rendiconto medesimo sul quale l'Assemblea regionale siciliana è chiamata a pronunciarsi, rendiconto a cui seguirà il disegno di legge di assestamento con la conseguente rideterminazione delle quote di copertura del disavanzo.



Nella relazione tecnica allegata alla delibera di giunta si evidenzia come la motivazione della proposta risieda nelle criticità strutturali delle entrate tributarie ordinarie attribuite alla Regione, fortemente ridottesi a causa del perdurare dello stato emergenziale e si sottolinea che l'insufficienza del livello delle suddette entrate è stata più volte ribadita dalla stessa Corte dei Conti in occasione degli ultimi giudizi di parifica del rendiconto della Regione.

Nella suddetta relazione tecnica si richiama peraltro la rinegoziazione degli accordi finanziari Stato-Regione preannunciata dal Governo.

## **Articolo 2**

L'articolo 2 mira a differire al 30 novembre 2021 per tutti gli enti territoriali (comuni, liberi consorzi comunali e città metropolitane) dell'isola il termine di approvazione degli strumenti finanziari degli enti medesimi (rendiconto di gestione 2020, bilancio di previsione 2021-2023 e esercizio provvisorio) nonché altri termini connessi.

La scelta di proporre una norma di attuazione dello Statuto viene giustificata dal Governo ricorrendo al combinato disposto dell'articolo 79 del decreto legislativo 118/2011 e dell'articolo 27 della legge 42/2009 in materia di attuazione del federalismo fiscale.

In particolare ai sensi del citato art. 79 del decreto legislativo 118/2011, che, come è noto, detta le norme fondamentali in tema di armonizzazione di bilanci e contabilità pubblica, si prevede che: "1. La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

L'articolo 42 citato a sua volta sancisce che "Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all' articolo 2, comma 2, lettera m)".

Quanto alla ragione della proposta di cui all'articolo 2 dello schema in commento, sulla base della relazione tecnica governativa, essa va ricondotta alla necessità di affrontare la peculiare condizione di criticità organizzativa e finanziaria degli enti in questione. Inoltre l'esigenza di specifiche norme di attuazione per l'armonizzazione contabile negli enti locali della Regione, richiamate espressamente

nell'articolo 27 della legge sul federalismo fiscale cui il decreto legislativo n. 118/2011 rinvia per le Regioni speciali, è emersa in sede di Conferenza Stato-autonomie locali e risponde ad una richiesta sottoposta al Governo nazionale dall'Anci Sicilia, anche a seguito di un confronto già avviato con il Ministero dell'Interno.

L'articolo 2 dello schema in oggetto interviene con una norma di differimento di termini definita come "transitoria", al fine di consentire entro il 30 novembre 2021 la "definizione e determinazione delle norme di attuazione dello Statuto in tema di perequazione finanziaria e di armonizzazione dei sistemi contabili" degli enti territoriali.

Sotto il profilo della corretta formulazione della norma desta perplessità la locuzione "in sede di prima applicazione" ivi richiamata, che si ritiene possa essere espunta, mantenendo invece il solo riferimento già presente relativo all'anno 2021.

