

MODULARIO  
C. C. 2



# Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

All: 2

CORTE DEI CONTI



0003413-20/11/2013-SC\_PUG-T75-P



Consiglio Regionale  
della Puglia

N° Protocollo  
**20130018616**

21/11/2013 14.27

ENTRATA

Presidente della Giunta regionale  
della Regione Puglia  
On.le dott. Nichi Vendola  
Lungomare Nazario Sauro, 33  
Sede

Presidente del Consiglio Regionale  
della Regione Puglia  
dott. Onofrio Introna  
Via Capruzzi, 204  
Sede

Assessore Bilancio - AA.GG.,  
Contenzioso Amministrativo,  
Bilancio e Ragioneria, Finanze,  
Demanio e Patrimonio,  
Provveditorato ed Economato  
dott. Leonardo Di Gioia  
Via Gentile, 52  
Sede

Oggetto: trasmissione delibera n.169/RQ/2013 ed allegata relazione, ai sensi dell'art. 1 comma 2, della L. n. 213/2012.

Si invia copia della delibera n.169/RQ/2013 e della relativa relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali nel primo semestre 2013.

Il Direttore del Servizio di supporto

(dott.ssa Maria Lucrezia Sciannameo)



Deliberazione n. 169/RQ/2013

**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

Nella camera di consiglio del 14 novembre 2013 composta da:

|                       |                     |            |
|-----------------------|---------------------|------------|
| Presidente di Sezione | Raffaele Del Grosso | Presidente |
| Consigliere           | Luca Fazio          |            |
| Consigliere           | Stefania Petrucci   | Relatore   |
| Primo Referendario    | Chiara Vetro        |            |
| Referendario          | Marco Di Marco      |            |
| Referendario          | Rossana De Corato   |            |



Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 18 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

Visto l'art. 1, commi 2 e 8, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 20 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/2013/INPR recante le prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modifiche in legge 7 dicembre 2012 n. 213;

Vista la legge regionale 16 novembre 2001, n. 28, recante la riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, contabilità regionale e controlli;

Vista la deliberazione del 27 febbraio 2013, n. 50/2013/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Puglia ha approvato il "Programma di controllo per l'anno 2013";

vista l'ordinanza del 31 ottobre 2013, n. 70/2013, con la quale il Presidente ha deferito la questione all'esame collegiale;

udito il relatore, Consigliere Stefania Petrucci;

#### DELIBERA

di approvare la "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel I ^ semestre 2013 dalla Regione Puglia e sulle tecniche di quantificazione degli oneri".

#### DISPONE

- che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della L. n. 213/2012, la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Presidente del Consiglio regionale della Regione Puglia ed al Presidente della Regione Puglia;
- che, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della L. n. 213/2012, la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse, a cura del preposto al



Servizio di supporto, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 14 novembre 2013.

Il Relatore

(Stefania Petrucci)  
*Stefania Petrucci*

Il Presidente

(Raffaele Del Grosso)  
*Raffaele Del Grosso*



depositata in Segreteria

il 14 NOV. 2013

Il Direttore della Segreteria  
(dot.ssa Mariakica SCIANNAMEO)

*Mariakica Sciannameo*



*Corte dei Conti*  
*Sezione regionale di controllo*  
*per la Puglia*

Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle  
tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi  
regionali

gennaio – giugno 2013



(Art. 1, comma 2, del Decreto Legge 10 ottobre 2012 n. 174  
convertito, con modificazioni, nella L. 7 dicembre 2012 n. 213)

**La relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali**

L'art. 1, comma 2, del D. L. 10/10/2012 n. 174 convertito, con modificazioni nella L. 7/12/2012 n. 213, nel nuovo quadro volto a garantire un rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, prevede che: *"ogni sei mesi le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri"*.

La prima relazione semestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie e delle tecniche di quantificazione degli oneri derivanti dall'approvazione di leggi regionali comprende il periodo 1° gennaio – 30 giugno 2013, come chiarito dalle Sezioni Riunite con la deliberazione del 20/12/2012 n. 31/CONTR/2012.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR depositata in data 26/03/2013, ha approvato le prime linee di orientamento sottolineando che tale strumento di controllo referente è finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 della Costituzione.

Infatti, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, l'art. 81 della Costituzione, così come modificato dalla Legge costituzionale 20/04/2012 n. 1, dispone, al comma 6, che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali ed i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Le Regioni sono, quindi, tenute ad adeguare il proprio ordinamento ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica dettati dalla L. 24/12/2012 n. 243 recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.



Le disposizioni del capo IV della predetta legge, inerenti l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali ed il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, troveranno attuazione a decorrere dal 1° gennaio 2016; tuttavia, già la Legge di contabilità e finanza pubblica del 31/12/2009 n. 196, all'art. 19, prevede che: *"le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. Ai sensi dell'articolo 81, quarto 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. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17"*.

L'art. 17 della su richiamata L. n. 196/2009 individua, in via tassativa, le seguenti modalità di copertura finanziaria delle leggi:

- a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie;
- b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

La Sezione delle Autonomie, con la citata deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR, ha chiarito che la tipizzazione dei suddetti mezzi di copertura trova giustificazione nell'esigenza di evitare prassi di copertura poco trasparenti tali da mettere a rischio gli equilibri di bilancio in corso e futuri e che l'espresso rinvio dell'art. 19 alle tecniche di copertura finanziaria, previste dall'art. 17 per le leggi statali, implica che le Regioni sono tenute ad uniformare la propria legislazione di



spesa non solo ai principi ed alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato nell'attuazione del principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 della Costituzione

Le tecniche di copertura esigono pertanto una analitica quantificazione degli oneri che, secondo l'orientamento espresso nella citata deliberazione della Sezione Autonomie, consiste in una valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio.

Al riguardo, l'art. 17, comma 1, della L. n. 196/2009 specifica che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

La giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare che l'art. 17 della L. n. 196/2009 contiene regole specifiche dell'indeffettibile principio dell'equilibrio di bilancio espresso dall'art. 81 della Costituzione (sentenza del 2/07/2012 n. 176) e che gli articoli 17 e 19 non comportano un'innovazione del principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica (sentenza del 15/02/2013 n. 26).

La L. R. 16/11/2001 n. 28 detta agli articoli 34 e 35 detta un'articolata disciplina in materia di copertura finanziaria e quantificazione degli oneri delle leggi di spesa.

In particolare, l'art. 34 prevede che i disegni e le proposte di legge regionale che comportano nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate devono essere corredati di un referto tecnico sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi



nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti.

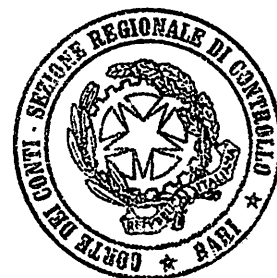
Il referto-tecnico dei disegni di legge deve essere predisposto dal centro di responsabilità amministrativa competente per materia e deve essere vistato preventivamente dalla Ragioneria.

Il referto tecnico delle proposte di legge, invece, deve essere predisposto dall'ufficio di segreteria della Commissione consiliare competente e vistato dal centro di responsabilità amministrativa competente per materia, entro sette giorni dalla data di ricevimento e dal Settore ragioneria entro i successivi quindici giorni.

La relazione accompagnatoria ai progetti di legge di spesa, che non siano in attuazione di un progetto di intervento incluso nel P.S.R., deve evidenziare i seguenti elementi: a) lo stato di attuazione della spesa autorizzata da precedenti leggi aventi analoghe finalità; b) la coerenza degli obiettivi della legge con quanto stabilito dal PRS; c) i risultati, anche in termini di standard, che la legge intende realizzare, i costi di investimento e di gestione e le relative fonti di finanziamento con la dimostrazione degli elementi e dei criteri di calcolo adottati; d) gli organi e le unità organizzative responsabili dei singoli adempimenti previsti dalla legge; e) i tempi dei procedimenti previsti dalla legge; f) i criteri per l'articolazione territoriale degli interventi.

L'art. 35 della L. R. di contabilità n. 28/2001 disciplina, invece, le seguenti modalità di copertura finanziaria per le leggi regionali che comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate: a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, sia con riferimento al bilancio pluriennale che al bilancio annuale, restando in ogni caso precluso l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente; b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative regionali di spesa; c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Resta in ogni caso esclusa la copertura di nuove e maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

Con nota istruttoria del 27/03/2013 prot. n. 1092, si è invitato il Presidente del Consiglio regionale a comunicare se è data completa attuazione alla su richiamata normativa regionale in materia di



redazione dei referti tecnici sulla quantificazione degli oneri e sulle relative coperture delle leggi recanti spese e nel caso di mancata attuazione a fornirne le motivazioni; a segnalare gli uffici del Consiglio Regionale adibiti allo svolgimento delle predette attività nonché alle verifiche di conformità della normativa regionale con la normativa costituzionale, statale e comunitaria ed a provvedere conseguentemente alla trasmissione alla Sezione dei referti tecnici inerenti le leggi regionali inerenti il semestre gennaio – giugno 2013.

Con nota di risposta, pervenuta in data 22/04/2013 prot. n. 1384, il Segretario generale del Consiglio regionale della Puglia ha evidenziato che in sede di proposizione di disegni di legge da parte della Giunta Regionale viene verificata ed accertata la conformità di tutti i testi a quanto disciplinato dall'art. 34 della L. R. n. 28/2001 poiché sui disegni di legge che comportano nuovi oneri, maggiori spese o diminuzione di entrate è d'obbligo la redazione di un apposito referto tecnico predisposto dal centro di responsabilità amministrativa competente per materia individuato nel Servizio della Giunta regionale, titolare dell'unità previsionale di base; detto referto viene preventivamente munito del visto rilasciato dal Servizio regionale Bilancio e ragioneria.

Per le proposte di legge di iniziativa dei Consiglieri regionali e degli altri soggetti a cui lo Statuto attribuisce il potere di iniziativa, il referto tecnico è predisposto dall'Ufficio di segreteria della commissione consiliare permanente incardinato presso il Servizio Assemblea e Commissioni consiliari permanenti del Consiglio regionale a cui viene assegnato il provvedimento; il predetto ufficio provvede alla diretta acquisizione del visto del centro di responsabilità amministrativa interessato e del Servizio Bilancio e ragioneria.

Il Segretario generale del Consiglio regionale della Puglia, nella su richiamata nota ha, inoltre, aggiunto che prima dell'iscrizione di ogni progetto di legge all'ordine del giorno dei lavori ed al conseguente esame del testo da parte del Consiglio regionale, la verifica degli adempimenti è svolta dal Servizio Assemblea e Commissioni consiliari permanenti che si avvale dell'Ufficio Assemblea e assistenza agli organi consiliari.



Secondo il dettato dell'art. 14 del regolamento del Consiglio regionale, aggiornato in data 22/11/2011, ogni Commissione ha l'obbligo di chiedere il parere della I Commissione ogniqualvolta il progetto di legge implichi entrate o spese, sia per le disposizioni contenute nel testo del proponente, sia per le modificazioni che allo stesso si intendessero apportare.

Tale parere è dato per iscritto. Qualora entro otto giorni dalla comunicazione, e quattro nei casi di urgenza, la Commissione non abbia risposto, si intende che non ha trovato nulla da eccepire. I termini possono essere prorogati dal Presidente del Consiglio per giustificato motivo.

Nell'eventualità che i progetti di legge non prevedano oneri o spese è comunque acquisita specifica dichiarazione da parte dei soggetti proponenti che integra la prescritta relazione di accompagnamento al progetto di legge attestante la mancanza dei requisiti per l'assoggettabilità degli stessi progetti alle prescrizioni di cui all'art. 34 della L. R. di contabilità n. 28/2001.

### **Considerazioni generali**

Nel primo semestre del 2013 sono state pubblicate 17 leggi regionali, di cui 3 produttive di effetti finanziari mentre le restanti 14 leggi riguardano modifiche o integrazioni di altre precedenti leggi regionali e non comportano effetti finanziari.

La tabella 1 che segue riporta, per ciascuna legge regionale emanata, l'indicazione della pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione Puglia nonché la fonte di copertura.

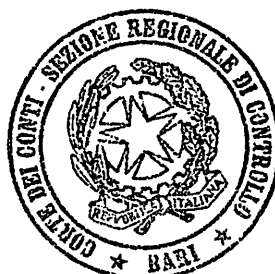
I provvedimenti legislativi regionali produttivi di effetti finanziari nel primo semestre dell'anno 2013 sono: la legge regionale 23 gennaio 2013 n. 1 ad iniziativa di consiglieri regionali e recante "interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica"; la legge regionale 5 febbraio 2013 n. 4 ad iniziativa della Giunta regionale e contenente l'approvazione del Testo unico delle disposizioni legislative in materia di demanio armentizio e beni della soppressa Opera nazionale combattenti e la legge regionale 6 febbraio 2013 n. 7, anch'essa di iniziativa della Giunta regionale, recante norme urgenti in materia socio-assistenziale.

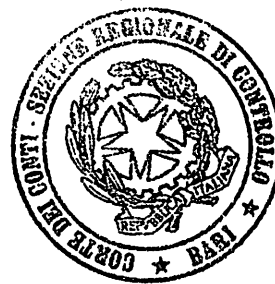


Leggi pubblicate nel periodo GENNAIO-GIUGNO 2013

Tabella 1

| Legge |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Bollettino Ufficiale |            | Fonte Copertura                   |                       |
|-------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------|-----------------------------------|-----------------------|
| N.    | Data       | Titolo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | N.                   | Data       | Reg.li                            | Altre                 |
| 1     | 23/01/2013 | Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica                                                                                                                                                                                                                                                                    | 14                   | 25/01/2013 | Bil 2012                          | Statali e Comunitarie |
| 2     | 01/02/2013 | Modifiche e integrazioni alla l. r. 27/11/2009 n. 28 (Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio all'accREDITAMENTO istituzionale e rubricato "Sospensione e revoca dell'accREDITAMENTO")                                                                                                        | 18                   | 05/02/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 3     | 01/02/2013 | Modifiche e integrazioni dell'art. 27 della l. r. 28/05/2004 n. 8 (Disposizioni per la semplificazione delle procedure relative alle autorizzazioni, certificazioni e idoneità sanitarie                                                                                                                                         | 18                   | 05/02/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 4     | 05/02/2013 | Testo unico delle disposizioni legislative in materia di demanio armentizio e beni della soppressa Opera nazionale combattenti                                                                                                                                                                                                   | 18                   | 05/02/2013 | Bil 2013                          |                       |
| 5     | 05/02/2013 | Modifiche e integrazioni alla l. r. 25/02/2010 n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali)                                                                                                                                                                                                                       | 18                   | 05/02/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 6     | 05/02/2013 | Modifiche e integrazioni all'art. 5 della l. r. 30/09/2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), modificata e integrata dalla l. r. 01/08/2011 n. 21 e all'art. 4 della l. r. 13/12/2004 n. 23                     | 18                   | 05/02/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 7     | 06/02/2013 | Norme urgenti in materia socio-assistenziale                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 21                   | 11/02/2013 | Cambio risorse vincolate bil 2012 |                       |
| 8     | 28/03/2013 | Modifiche e integrazioni alla l. r. 12/05/2004 n. 7 (Statuto della regione Puglia)                                                                                                                                                                                                                                               | 48                   | 29/03/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 9     | 11/04/2013 | Abrogazione della lettera e) del comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale 25 maggio 2012, n. 13 (Norme per la disciplina delle attività professionali turistiche. Competenza amministrativa delle Province)                                                                                                                 | 54                   | 17/04/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 10    | 11/04/2013 | Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato                                                                                                                                                                                                                                                                            | 54                   | 17/04/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 11    | 11/04/2013 | Modifica all'articolo 22 della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo), come sostituito dall'articolo 3 della legge regionale 30 settembre 1986, n. 26 e integrazione dell'articolo 3 della legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 (Riduzione dei costi della politica)          | 54                   | 17/04/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 12    | 11/04/2013 | Integrazioni alla legge regionale 4 giugno 2007, n. 14 (Tutela e valorizzazione del paesaggio degli ulivi                                                                                                                                                                                                                        | 54                   | 17/04/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 13    | 13/05/2013 | Modifica alla legge regionale 11 aprile 2013, n.11                                                                                                                                                                                                                                                                               | 68                   | 17/05/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 14    | 17/06/2013 | Modifiche e integrazioni alla legge regionale 28 maggio 2004, n. 8 in materia di trasferimento definitivo in altra sede di strutture sanitarie e socio-sanitarie autorizzate e/o accreditate. Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 23 dicembre 2008, n. 45. Abrogazione del regolamento regionale 30 luglio 2009 n. 18 | 85 s                 | 21/06/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 15    | 25/06/2013 | Norme in materia di riorganizzazione del patrimonio del Servizio sanitario regionale                                                                                                                                                                                                                                             | 89                   | 28/06/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 16    | 25/06/2013 | Norma di interpretazione autentica in materia di efficacia dei provvedimenti di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale                                                                                                                                                                                 | 89                   | 28/06/2013 | No oneri previsti                 |                       |
| 17    | 25/06/2013 | Disposizioni in materia di beni culturali                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 89                   | 28/06/2013 | No oneri previsti                 |                       |





## **Valutazioni sulle leggi di spesa regionali**

### **Legge regionale del 23 gennaio 2013 n. 1**

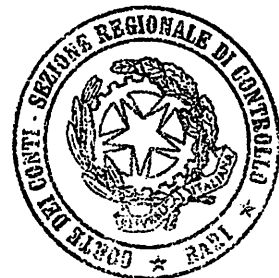
La Legge regionale 23 gennaio 2013, n. 1, recante *"interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica"*, ha la finalità di promuovere e sostenere la mobilità ciclistica al fine di elevare la qualità della vita, garantire l'accessibilità dei territori e valorizzare le risorse ambientali pugliesi e rilevato che il sistema della mobilità ciclistica è strategico per lo sviluppo ecocompatibile della Puglia.

Con tale normativa, la Regione sostiene e promuove l'utilizzo generalizzato della bicicletta in ambito urbano ed extraurbano tramite la formazione di una rete ciclabile regionale integrata con la rete delle infrastrutture per la mobilità e la promozione all'utilizzo della bici per gli spostamenti e l'affermazione di una nuova cultura della mobilità sostenibile.

La normativa prevede, agli articoli 3 e 4, l'elaborazione di un piano regionale della mobilità ciclistica (PRMC), approvato dalla Giunta regionale, in coerenza con le indicazioni del Piano regionale dei trasporti (PRT), del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), del Documento regionale di assetto generale (DRAG) e la predisposizione strumenti decisionali inclusivi che possono garantire la partecipazione, il confronto e la collaborazione dei diversi attori interessati dalla pianificazione e progettazione degli interventi per la diffusione degli spostamenti in bicicletta.

L'articolo 10 pone la manutenzione delle ciclovie e dei percorsi attuati a seguito delle scelte definite dal piano regionale della mobilità ciclistica, così come dei percorsi e delle ciclovie preesistenti, a carico degli enti proprietari nel cui territorio insiste il percorso. Tuttavia, la Regione assicura l'erogazione di contributi secondo un piano prestabilito dalla Giunta regionale.

L'articolo 11 della predetta L. R. n. 1/2013 individua come *"soggetti attuatori"* le Province, i Comuni, gli enti gestori dei parchi nazionali, regionali e locali tenuti ad adottare ogni iniziativa utile per realizzare e promuovere, anche con la collaborazione di privati, gli interventi



previsti dalla presente legge, ricorrendo ad adeguate forme di concertazione, compresi gli accordi di programma.

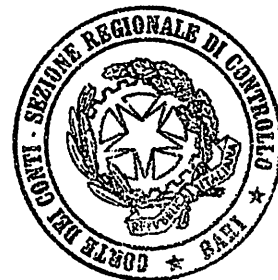
Di particolare interesse risulta l'art. 14 della L. R. n. 1/2013, rubricato *"Finanziamenti degli interventi e delle azioni"*, che prevede, al comma 1 che, alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione dei su richiamati articoli 3, 4, 10 e 11 si provvede nei limiti degli stanziamenti nel capitolo 553027, UPB 03.04.03., denominato "Spese per l'attuazione degli interventi regionali in materia di sicurezza stradale, mobilità sostenibile e infrastrutture trasportistiche" del bilancio di previsione 2012 e pluriennale 2012-2014 e con risorse statali e comunitarie eventualmente assegnate.

Al comma 2 dell'art. 14 si aggiunge che per la finalità di cui all'articolo 8, inerenti gli interventi di educazione, formazione e comunicazione per la mobilità ciclistica, è istituito nel bilancio autonomo regionale, UPB 03.04.03., il capitolo di spesa n. 553028 denominato *"Interventi di educazione, formazione e comunicazione per la mobilità ciclistica - articolo 8 della legge regionale 23/01/2013, n. 01"* con uno stanziamento, in termini di competenza e cassa, di euro 10 mila, con corrispondente riduzione della dotazione finanziaria del cap. 553027, UPB 3.4.3".

La copertura degli oneri individuata dall'art. 14, comma 1, della L. R. n. 1/2013 si pone, tuttavia, in contrasto con gli articoli 17 e 19 della L. n. 196/2009 e con l'art. 35 della L. R. di contabilità n. 28 del 2001, nella parte in cui si limita ad un generico riferimento alle *"risorse statali e comunitarie eventualmente assegnate"*.

La Corte Costituzionale, con la sentenza del 15/02/2013 n. 26, ha chiarito che non può essere consentita la cd. *"copertura ex post"*, in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio.

Infatti, secondo gli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale, il principio fondamentale della copertura delle spese richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime; la copertura finanziaria delle spese deve essere credibile, sufficientemente sicura,



non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri; l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (Corte Costituzionale, sentenza del 18/06/2008 n. 213).

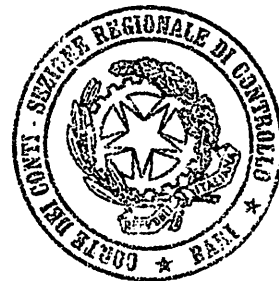
L'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre il legislatore ordinario a tener conto dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (Corte Costituzionale, sentenza del 17/10/1991 n. 384).

Con memorie, pervenute alla Sezione in data 8/11/2013, il Presidente della Regione ha rassicurato che non possa farsi riferimento ad una fattispecie di copertura *"ex post"* delle spese in quanto le *"risorse statali e comunitarie eventualmente assegnate"* saranno iscritte nell'esercizio in cui se ne prevede l'effettiva assegnazione ed il loro impiego in termini di spesa è subordinato all'effettivo accertamento ovvero incasso della correlata entrata e conseguentemente tale fattispecie non potrà avere alcun riflesso sugli equilibri di bilancio.

Ulteriori perplessità sono ravvisate dalla Sezione per il riferimento al bilancio di previsione 2012, trattandosi di normativa promulgata nell'esercizio 2013.

In particolare, l'esame del rendiconto 2012, approvato con L. R. del 5/08/2013 n. 25, ha evidenziato che il capitolo n. 553027, istituito con la L. R. n. 18/2004, riportava residui passivi propri per €. 2.966.689,12; stanziamenti definitivi di competenza per €. 559.684,00 e di cassa di €. 3.526.373,12 nonché impegni assunti nell'esercizio per l'importo di €. 403.475,61 e pagamenti per la somma complessiva di €. 1.055.407,61.

Il predetto capitolo, in sede di bilancio di previsione 2013 approvato con la L. R. del 28/12/2012 n. 46, riportava residui presunti per €.



1.510.062,50, previsioni di competenza di €. 500.000,00 e di cassa di €. 2.010.062,50.

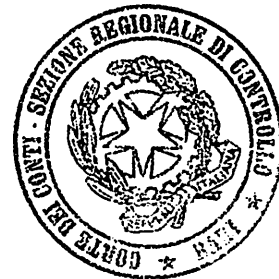
Con deliberazione della Giunta Regionale del 2/08/2013 n. 1511, è stato approvato "Crea Attiva Mente, programma per la mobilità sostenibile della Regione Puglia piano degli interventi 2013" e si è stabilito di sostenere le azioni del programma con risorse a valere sul capitolo 553027 del bilancio 2013, destinando un importo complessivo di €. 230.000,00.

In particolare, il piano degli interventi 2013 di CreaAttivaMente si propone di realizzare: 1) iniziative di promozione della mobilità sicura e sostenibile con il coinvolgimento delle associazioni, imprese ed enti pugliesi, attraverso la partecipazione, partnership e collaborazione a forum, festival a tema, convegni, workshop; 2) interventi di sostegno per le imprese *bike friendly* al fine promuovere un'alleanza tra il mondo delle biciclette e quello delle imprese; 3) giornate di studio sull'economia della bicicletta ed iniziative di comunicazione per promuovere una riflessione sul valore economico degli investimenti sulla mobilità ciclistica; 4) azioni di valorizzazione delle buone pratiche locali esistenti sul territorio regionale in materia di mobilità sostenibile; 5) azioni di incentivazione per politiche ed interventi di mobility management a livello regionale, comunale, aziendale.

La L. R. 7/08/2013 n. 26, recante l'assestamento e la prima variazione al bilancio di previsione 2013, indica, per il predetto capitolo 553027, residui definitivi assestati per l'importo di €. 1.321.329,76.

Il capitolo di spesa n. 553028, istituito con l'art. 14, comma 2, della L. R. n. 1/2013, invece, non è ravvisabile tra i capitoli del bilancio di previsione 2013 ma è stato inserito in bilancio con la L. R. del 7/08/2013 n. 26 recante l'assestamento al bilancio 2013, ove tuttavia, non è riportato alcun importo né risulta correttamente indicata la norma istitutiva del capitolo poiché è indicato solo un generico riferimento a L. R. del 2012, pur trattandosi di normativa promulgata nell'esercizio 2013.

Anche il rendiconto generale dell'esercizio 2012, approvato con la L. R. 5/08/2013 n. 25, include il capitolo di spesa n. 553028, ma non riporta



alcuno stanziamento e ciò può ritenersi plausibile poiché la legge è stata effettivamente promulgata nel 2013.

Il Presidente della Regione, con memorie pervenute alla Sezione in data 8/11/2013, ha rilevato che l'assenza di stanziamento in sede di bilancio è dovuta alla mancata pubblicazione della legge entro l'esercizio.

Deve, quindi, evidenziarsi che dall'esame delle predette leggi regionali non è dato individuare alcuno stanziamento afferente il capitolo di spesa n. 553028, nonostante l'art. 14, comma 2, della L. R. n. 1/2013 preveda una dotazione finanziaria di €. 10.000,00.

Inoltre, anche dall'esame della documentazione, trasmessa dall'Area Finanza e Controlli in data 10/10/2013 prot. n. 2819, inerente la situazione contabile regionale alla data del 30/09/2013, non è ravvisabile alcuno stanziamento.

Deve comunque rilevarsi che durante la fase istruttoria, il Direttore dell'Area Finanza ha precisato che, nel corso del 2012, esercizio cui si riferivano gli adempimenti finanziari, la legge non aveva avuto effetti essendo stata pubblicata nel corso dell'anno 2013.

Si osserva, inoltre, che alla proposta di legge non risulta allegato uno specifico referto tecnico, così come previsto dall'art. 34 della L. R. n. 28 del 2001, ma soltanto una nota del 29/10/2012, trasmessa dal Servizio Bilancio e Ragioneria alla prima Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale, con la quale si prende atto della comunicazione effettuata dall'Ufficio reti della mobilità sostenibile, con nota n. 148/3363 del 18/09/2012, in ordine all'assenza di nuove o maggiori spese derivanti dalla proposta di legge di iniziativa consiliare "Interventi per favorire la mobilità ciclistica" ed in cui si suggerivano modifiche all'articolato.

A tale riguardo, è stato ulteriormente chiarito dal Direttore dell'Area Finanza e controlli che, a seguito della trasmissione del progetto di legge n. 214/A da parte della V Commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia alla I Commissione Bilancio, avvenuta con nota n. 420 del 18/09/2012, la segreteria della I Commissione, con nota n. 189 del 18/09/2012, richiedeva al Dirigente del Servizio competente per materia, Servizio Reti e infrastrutture e



mobilità ed al Servizio Bilancio e Ragioneria conferma della mancanza di nuovi o maggiori spese ovvero di diminuzioni di entrata. Il Servizio Reti e infrastrutture e mobilità, con nota n. 3363 sempre del 18/09/2012, confermava la mancanza di nuovi o maggiori spese ovvero di diminuzioni di entrata, mentre il Servizio Bilancio e Ragioneria, con nota n. 18004 del 29/10/2012, pur prendendo atto di quanto attestato dal Servizio Reti e infrastrutture e mobilità circa la mancanza di nuovi o maggiori spese ovvero di diminuzioni di entrata, evidenziava che la norma di cui all'articolo 8 del progetto di legge appariva comportare oneri e quindi suggeriva le modifiche da apportare al progetto di legge comportanti, in particolare, la necessità di dotare di 10 mila euro il capitolo di nuova istituzione n. 553028 con compensazione a valere sullo stanziamento del capitolo 553027.

Il Direttore dell'Area Finanza ha aggiunto che lo stanziamento sul capitolo 553028 non ha natura di onere valutato bensì di autorizzazione di spesa che costituisce limite agli impegni assumibili e che, relativamente alla legge regionale n. 1/2013, il progetto di legge era pervenuto privo di referto tecnico in quanto veniva attestato dal Servizio regionale competente l'assenza di nuovi o maggiori oneri ed in seguito alle osservazioni del Servizio Bilancio e Ragioneria, il progetto di legge veniva approvato con il contenuto poi pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione.

Peraltro, il Servizio Ragioneria ha chiarito che la quantificazione degli oneri derivanti dalle leggi di nuova approvazione attiene alla competenza del Servizio regionale preposto alla materia disciplinata dalla legge medesima ovvero della segreteria della competente Commissione Consiliare permanente. La quantificazione degli oneri ed i sottesi criteri adottati devono trovare evidenza nel referto tecnico da rilasciarsi a cura dei suddetti soggetti.

La Sezione deve, quindi, sottolineare la mancata elaborazione del referto tecnico attinente alla predetta L. R. n. 1/2013, in contrasto con il disposto dell'art. 34 della citata L. R. di contabilità n. 28/2001 che impone, sia per i disegni di legge della Giunta Regionale che per le proposte di legge ad iniziativa di consiglieri regionali che comportano nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate la necessaria



elaborazione di un referto tecnico sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture.

La Consulta, con la su richiamata sentenza n. 26/2013, rilevato che l'art. 19 della L. n. 196/2009 estende a tutte le Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano le modalità di copertura dettate dall'art. 17 della medesima legge, ha ribadito l'obbligo per il legislatore regionale di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 10 del 20/03/2013, ha ritenuto di particolare rilievo la necessità per le Regioni di approntare una documentazione tecnico-illustrativa, da allegare ad ogni iniziativa legislativa, strutturata secondo i dettami della relazione tecnica di cui all'art. 17 della L. n. 196/2009 sottolineando che tale onere dovrà essere assolto tanto nel caso di progetti di legge di iniziativa della Giunta quanto nel caso di proposte di legge o di emendamenti presentati in Consiglio regionale.

La Sezione, rilevata la mancata osservanza della disciplina statale e regionale in materia di elaborazione di specifici referti tecnici atti ad individuare le tecniche di copertura finanziaria e la quantificazione degli oneri conseguenti ai provvedimenti legislativi, auspica, pertanto, che la Regione provveda a dare piena attuazione alla predetta normativa.

#### **Legge regionale del 5 febbraio 2013 n. 4**

Con la legge regionale 5 febbraio 2013, n. 4, la Regione Puglia ha approvato il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di demanio armentizio e beni della soppressa Opera nazionale combattenti.

La relazione illustrativa specifica che il demanio armentizio comprende i tratturi, bracci e riposi appartenenti al sistema degli ex regi tratturi attraverso i quali nel passato avveniva la trasmigrazione delle greggi (transumanza); ai sensi dell'art. 822 del codice civile appartiene al demanio accidentale ed è quindi inalienabile.



I beni della soppressa Opera nazionale combattenti appartengono, invece, al patrimonio disponibile della Regione e possono essere alienati e locati.

La normativa prevede l'approvazione da parte della Giunta regionale del quadro di assetto regionale che indica le destinazioni dei tratturi regionali attraverso l'individuazione e la perimetrazione: a) dei tratturi che conservano l'originaria consistenza o che possono essere alla stessa recuperati, da conservare e valorizzare per il loro attuale interesse storico, archeologico e turistico - ricreativo; tali beni costituiscono il "Parco dei tratturi di Puglia" e sono inalienabili; b) delle aree tratturali idonee a soddisfare esigenze di carattere pubblico; c) delle aree tratturali che hanno subito permanenti alterazioni, anche di natura edilizia.

L'art. 9 della L. R. n. 4/2013 dispone che le aree tratturali di cui alle lettere b) e c) non ancora alienate e che risultino, successivamente alla predetta classificazione, destinate a finalità pubbliche, previa autorizzazione della Giunta regionale, sono trasferite a titolo gratuito al demanio o patrimonio indisponibile degli enti territoriali richiedenti.

Inoltre, la Giunta regionale è chiamata ad approvare i piani alienativi delle aree tratturali di cui alla lettera c) per le quali non ricorrano specifici interessi regionali alla loro conservazione mentre le aree tratturali libere da attuale possesso possono essere alienate con procedura a evidenza pubblica con offerte al rialzo.

Il prezzo è determinato dalla Commissione regionale di valutazione secondo prestabiliti criteri di stima.

L'art. 26, comma 1, della L. R. n. 4/2013 prevede che gli introiti derivanti dalle alienazioni di cui agli articoli 9 e 10 siano versati sul capitolo di entrata 4091160 - UPB 04.01.02 - del bilancio regionale, esercizio anno 2013, ridenominato "*Proventi alienazione aree tratturali - l. r. n. 4 del 5/02/2013*", collegato: a) per la quota del 60 per cento, al capitolo di uscita 3429 - UPB 06.04.01 - del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2013, che viene ridenominato "*Spese per le attività di valorizzazione dei tratturi - articolo 18 l. r. n. 4 del 5/02/2013*"; b) per la quota del 25 per cento, senza vincolo di destinazione; c) per la quota del 15 per cento, al capitolo di uscita



3432, di nuova istituzione, UPB 06.04.01, denominato *"Trasferimento risorse a favore dei comuni per l'attuazione di iniziative e opere di compensazione ambientale - articolo 12 della l. r. n. 4 del 5/02/2013"*.

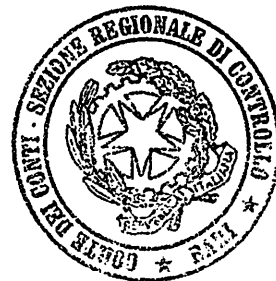
Tale disposizione riproduce, in termini finanziari, il dettato dell'art. 12 della L. R. n. 4/2013 che prevede che il 60 per cento dei proventi derivanti dall'alienazione delle aree tratturali è impiegato per le attività di valorizzazione; il 25 per cento è assegnato alla Regione; il 15 per cento è assegnato a ciascun comune nel quale insistono le aree cedute, al fine di realizzare iniziative e opere di compensazione ambientale.

Tuttavia, sorgono perplessità per l'assenza di un vincolo di destinazione delle risorse di cui alla lettera b), comma 1, dell'art. 26 della L. R. n. 4/2013 assegnate, dall'art. 12, in via generica alla Regione, rilevato che trattasi di un'entrata in conto capitale, come peraltro rilevato nel sintetico referto tecnico al disegno di legge.

Si rammenta che, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. c) della L. n. 196/2009, è esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Al riguardo, il Presidente della Regione, con le memorie su richiamate, ha fornito rassicurazioni che il vincolo di destinazione rinviene, in termini generali, dal principio contabile che vieta il finanziamento di spese correnti con entrate in conto capitale, fatte salve le eccezioni di legge e che trattasi di un vincolo generale che deve essere valutato in relazione agli equilibri complessivi del bilancio regionale e non in relazione ad una legge settoriale.

L'art. 22 della L. R. n. 4 rubricato *"Trasferimento e alienazione dei beni della soppressa Opera nazionale per i combattenti"* prevede che: i beni della soppressa ONC, sono: a) trasferiti a titolo gratuito agli enti locali che ne facciano richiesta per uso pubblico; b) alienati in favore degli attuali conduttori o loro eredi; c) alienati con procedure di evidenza pubblica. I beni di cui alla lettera b) sono alienati secondo le seguenti disposizioni: a) i terreni agricoli sono alienati con la riduzione di un terzo rispetto al prezzo determinato in base al valore agricolo riferito al momento della presentazione dell'istanza di acquisto e alla coltura in

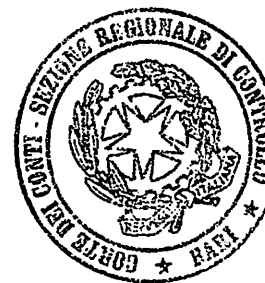


atto all'anno di inizio del possesso, come fissati dalla Commissione provinciale di esproprio prevista dall'articolo 41 del DPR n. 327/2001; b) i fabbricati rurali funzionali alla conduzione dei terreni agricoli sono alienati al prezzo, ridotto di un terzo, pari al costo di costruzione, alle condizioni d'uso esistenti al momento della presentazione dell'istanza di acquisto, al netto delle migliorie apportate dal conduttore; c) i fabbricati urbani e quelli extrapoderali sono alienati al prezzo di mercato, ridotto di un terzo, riferito al momento della presentazione dell'istanza, al netto delle migliorie apportate dal conduttore.

Il prezzo, stimato dalle competenti strutture regionali e sottoposto al giudizio di congruità della Commissione regionale di valutazione, può essere corrisposto: a) in un'unica soluzione; b) su richiesta dell'acquirente, fino al 70 per cento dilazionato in rate annuali fino a un massimo di quattro, costanti e posticipate, con la corresponsione degli interessi computati al tasso legale, e il versamento della restante quota parte del prezzo contestualmente alla sottoscrizione dell'atto di compravendita; in tal caso, a garanzia dell'esatto pagamento della somma rateizzata, è fatto obbligo di iscrizione di ipoteca nei modi di legge.

Secondo le disposizioni finanziarie dettate dall'art. 26 della predetta L. R. n. 4/20143, gli introiti derivanti dalle alienazioni dei beni della soppressa Opera nazionale per i combattenti sono versati sul capitolo di entrata 4091000 - UPB 04.01.02 - del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2013, che viene ridenominato *"Proventi alienazione beni e diritti patrimoniali - legge regionale 26 aprile 1995 n. 27 (Disciplina del demanio e del patrimonio regionale) e l. r. n. 4 del 5/02/2013"*, collegato al capitolo di uscita 3445 - UPB 06.04.01 - del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2013, che viene ridenominato *"Spese per la valorizzazione degli immobili regionali - l. r. 27/1995 e l. r. n.4 del 5/02/2013"*.

Gli introiti delle concessioni e locazioni sono versati sul capitolo di entrata 3071100 - UPB 04.01.02 - del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2013, che viene ridenominato *"Proventi dei beni del demanio e del patrimonio regionale - l. r. 27/1995 e l. r. n. 4 del 05/02/2013"*.



Si evidenzia che effettivamente entrambi i capitoli di entrata sono stati ridenominati in sede di assestamento al bilancio di previsione 2013, avvenuto con la L. R. del 7/08/2013 n. 26, atteso che la L. R. di approvazione del bilancio 2013 era antecedente rispetto alla L. R. n. 4/2013; tuttavia, per il capitolo di entrata n. 3071100, deve sottolinearsi che afferisce all'unità previsionale di base 03.01 03 e non 04.01.02 come indicato dall'art. 26, comma 3, della L. R. n. 4/2013.

Il Presidente della Regione ha confermato durante la fase istruttoria che, con la successiva L. R. 7/08/2013 n. 26 recante l'assestamento e la prima variazione di bilancio, è stata effettivamente data corretta allocazione al predetto capitolo nell'unità previsionale di base 03.01 03 trattandosi di entrata corrente e non in conto capitale.

Il referto tecnico relativo al disegno di legge concernente il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di demanio armentizio e beni della soppressa Opera nazionale combattenti specifica, in via sintetica, che la spesa prevista è in conto capitale e che il disegno di legge non comporta nuovi o maggiori oneri né minori entrate per il bilancio regionale annuale e pluriennale, che non siano già previste e programmate con leggi e provvedimenti regionali precedenti.

Con il predetto referto tecnico si precisa, inoltre, che la spesa programmata è prevista entro i limiti di quanto assegnato annualmente nel bilancio regionale e fatta comunque salva la compatibilità della spesa con le effettive disponibilità del bilancio 2012 e pluriennale 2012/14 e che non si tratta di spesa aggiuntiva rispetto a quanto definito annualmente con il bilancio e con i relativi provvedimenti di Giunta regionale e che entrambi i capitoli sono finanziati attraverso il collegamento ai rispettivi capitoli di entrata 4091160 e 4091000.

La relazione aggiunge, infine, che il disegno di legge non contiene norme che implicino spesa aggiuntiva rispetto alla normativa e alla programmazione già approvata dalla Regione Puglia.

La Sezione deve, tuttavia, evidenziare che la relazione tecnica appare comunque lacunosa atteso che non risulta contemplare pienamente i requisiti richiesti dalla L. n. 196/2009 e dagli articoli 34 e 35 della L. R. n. 28/2001.

Si ribadisce, pertanto, che tutte le tecniche di copertura devono contemplare una analitica quantificazione degli oneri indotti dalle nuove previsioni legislative a dimostrazione della idoneità della copertura a compensare gli stessi, specie laddove il bilancio presenti un elevato grado di rigidità (Sezione Autonomie, deliberazione n. 10/2013).



### **Legge regionale del 6 febbraio 2013 n. 7**

La legge regionale 6 febbraio 2013, n. 7, recante *"Norme urgenti in materia socio-assistenziale"* contiene, all'art. 11, una disciplina modificativa dell'articolo 69 della L. R. 10/07/2006 n. 19 che disponeva che agli oneri afferenti all'area "Servizi alla persona", dovesse farsi fronte con gli stanziamenti di risorse nazionali di cui al Fondo nazionale per le politiche sociali ex legge n. 328 del 2000 e con gli altri fondi vincolati per il finanziamento di interventi sociali, di risorse regionali, nonché di altre risorse comunitarie rivolte al conseguimento di priorità strategiche per l'inclusione sociale nell'ambito dei programmi di iniziativa comunitaria, nazionale e regionale.

Il testo novellato dell'art. 69 della L. R. n. 19/2006 dispone che, a decorrere dall'anno 2013, le risorse vincolate del Fondo nazionale per le politiche sociali sono allocate sui seguenti capitoli del bilancio annuale: 1) capitolo 784025 "FNPS (L. n. 328/2000) - Trasferimenti ai Comuni e alle Province per il Piano regionale delle politiche sociali", unità previsionale di base 5.2.1 "Programmazione sociale e integrazione"; 2) capitolo 784026 "FNPS (L. n. 328/2000) - Azioni di sistema di iniziativa regionale (articolo 67 comma 3)", unità previsionale di base 5.1.1 "Interventi regionali in materia di servizi socio assistenziali"; 3) capitolo 785050 "FNPS (L. n.328/2000) - Azioni sperimentali e innovative di iniziativa regionale (articolo 18, comma 2)", unità previsionale di base 5.2.1 "Programmazione sociale e integrazione"; 4) capitolo 785040 "FNPS (L. n. 328/2000) - Osservatorio Regionale delle Politiche Sociali - artt. 13 e 14 della l. r. n. 19/2006", unità previsionale di base 5.2.1 "Programmazione sociale e integrazione"; 5) capitolo 784040 "Spese per interventi in favore di



famiglie e prima infanzia - art. 67 comma 5 della l.r. n. 19/2006", unità previsionale di base 5.1.1 "Interventi regionali in materia di servizi socio-assistenziali.

Le risorse autonome previste dalla legge di bilancio annuale per la materia per il sistema integrato dei servizi sociali sono, invece, allocate secondo il dettato dell'art. 11 della L. R. n. 7/2013, sui seguenti capitoli: 1) capitolo 784010 "Fondo globale per i servizi socio-assistenziali", unità previsionale di base 5.2.1 "Programmazione sociale e integrazione", al quale confluiscono annualmente le risorse, nella misura non superiore al 10 per cento del fondo medesimo e comunque non superiore allo stanziamento previsto nel bilancio 2006, per il concorso al finanziamento delle spese di funzionamento sostenute dai Comuni per il funzionamento delle Case di riposo ex ONPI di Bari e San Vito dei Normanni (Legge n. 649/1968, legge n.764/1975 e L. R. n. 37/1994), e della Casa di riposo dei profughi di Bari (L. R. n. 28/1979), da ripartire tra i Comuni proporzionalmente al numero di ospiti presenti nella struttura alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di erogazione dei contributi"; 2) capitolo 785000 "Azioni mirate per la non autosufficienza e le nuove povertà", unità previsionale di base 5.2.1 "Programmazione sociale e integrazione"; 3) capitolo 785010 "Fondo per la prima dote per i nuovi nati fino al trentaseiesimo mese di vita", unità previsionale di base 5.1.1 "Interventi regionali in materia di servizi socio-assistenziali"; 4) capitolo 785020 "Interventi per la connettività sociale e l'integrazione scolastica ed extrascolastica dei disabili", unità previsionale di base 5.2.1 "Programmazione sociale e integrazione"; 5) capitolo 784011 "Sostegno a favore dei soggetti affetti da dislessia (art.21 legge bilancio 2010)", unità previsionale di base 5.2.1 "Programmazione sociale e integrazione".

La novella legislativa, recata dalla L. R. n. 7/2013, ha introdotto, tra le risorse autonome il nuovo capitolo 784011 inerente le azioni di sostegno a favore dei soggetti affetti da dislessia previste dalla legge di bilancio 2010, mentre, relativamente alle risorse vincolate, ha disposto l'introduzione di ulteriori due capitoli n. 785040 e n. 784040, lo stralcio del capitolo n. 784027 il cui oggetto inerente le azioni sperimentali e

innovative di iniziativa regionale è comunque assegnato al capitolo 785050 e ha allocato tra le risorse autonome il capitolo n. 785010 inerente il fondo per la prima dote per i nuovi nati fino al trentaseiesimo mese di vita e che la L. R. n. 19/2006 prevedeva tra le risorse vincolate.

L'art. 11 della L. R. n. 7/2013 dispone, inoltre, la soppressione dei trasferimenti alle Aziende sanitarie locali previsti dalla L. R. 21/11/1996 per il rimborso delle spese di trasporto o di viaggio e di soggiorno per interventi di trapianto sostenute a partire dall'anno 2013, già erogati a valere sul capitolo 781076 - UPB 5.1.2. Per il suddetto rimborso i Comuni di residenza hanno la facoltà di intervenire con contributi economici nei limiti della propria disponibilità finanziaria. Avverso tale norma, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha, tuttavia, sollevato questione di legittimità costituzionale, con ricorso depositato in data 18/04/2013, rilevando, come peraltro sarà meglio specificato nell'apposito paragrafo inerente le impugnative dinanzi alla Corte Costituzionale, che la disciplina regionale comporta comunque il permanere di una prestazione per la quale non viene specificato il mezzo di copertura finanziaria e pertanto si pone in contrasto con l'art. 81 della Costituzione.

Anche l'art. 12 della citata L. R. n. 7/2013 comporta oneri a carico del bilancio regionale poiché prevede, al fine di assicurare la continuità assistenziale per le persone affette da morbo di Hansen e i loro familiari residenti sul territorio pugliese e fino a naturale estinzione di detto obbligo, l'assegnazione di un finanziamento annuale determinato nella misura dell'1 per cento del Fondo globale socio-assistenziale di cui all'articolo 69 della citata L. R. 19/2006 da ripartire tra i comuni di residenza sulla base del numero degli aventi diritto rilevato al 31 dicembre dell'anno precedente.

L'art. 17 della L. R. n. 7/2013 prevede che la Regione annualmente, nei limiti della disponibilità in bilancio, eroga alle ASL i fondi necessari per la realizzazione degli interventi terapeutico-riabilitativi, ripartendoli in modo proporzionale alla popolazione residente nel territorio di ciascuna ASL.

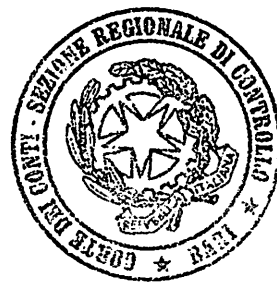


L'art. 19 aggiunge, all'articolo 2 della L. R. 25/02/2010, n. 2 inerente l'istituzione del fondo regionale per il sostegno delle persone non autosufficienti e loro nuclei familiari, che entro il 10 maggio 2013, la Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, è chiamata ad adottare il piano annuale regionale per la cura e l'assistenza dei malati di Alzheimer e altre forme di demenza, come elaborato dalla Commissione regionale Alzheimer e che tale piano trova copertura finanziaria oltre che nel citato fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti e loro nuclei familiari anche nei finanziamenti che la Giunta regionale dispone annualmente di assegnare alle ASL con specifico vincolo di spesa nell'ambito dei fondi assegnati con il DIEF annualmente approvato dalla Giunta regionale per fornire gli indirizzi economico-finanziari alle ASL.

L'art. 20 disciplina la normativa in materia di "*Centro regionale dell'Audiolibro*", e dispone che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2013, la Regione attribuisce annualmente all'Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti ONLUS - Consiglio regionale pugliese, con vincolo di destinazione al Centro regionale dell'Audiolibro, un contributo annuo per l'attivazione e il funzionamento del Centro medesimo, nell'ambito dello stanziamento annuale di cui al capitolo 785120 e comunque in misura non superiore al 30 per cento dello stanziamento medesimo.

L'art. 21 prevede che, al fine di dare sostegno alle famiglie con a carico pazienti che si trovano in stato vegetativo o di minima coscienza, nell'ambito dello stanziamento previsto al capitolo 785060 "Spese per l'attuazione di iniziative relative al fondo per le non autosufficienze di cui al comma 1264 dell'articolo 1 della l. 296/2006" - UPB 5.2.1, è assicurata la corresponsione di un assegno di cura non inferiore a euro 500 mensili per soggetto avente diritto.

Infine, l'art. 22 della L. R. n. 7/2013 abroga l'articolo 19 della L. R. 28/12/2012 n. 45 recante la finanziaria regionale 2013, che, al fine di rendere realmente accessibile ai soggetti audiolesi l'informazione effettuata attraverso le emittenti locali, assegnava a queste ultime un contributo ammontante a euro 200 mila annui, a valere sul fondo globale per il benessere delle persone e la qualità sociale (capitolo



784010 - UPB 05.02.01), finalizzato all'utilizzo nei telegiornali di professionisti qualificati come traduttori del linguaggio LIS.

Al disegno di legge recante norme urgenti in materia socioassistenziale è allegato un breve e sintetico referto tecnico che si limita ad evidenziare che trattasi di spesa corrente, che il disegno di legge è conforme alla normativa regionale, statale e comunitaria e non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale annuale e pluriennale che non siano già previsti e programmati con leggi e provvedimenti regionali precedenti.

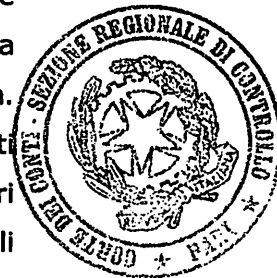
Il referto precisa, inoltre, che i capitoli di spesa, elencati all'art. 9 del disegno di legge, hanno un mero scopo ricognitorio, al fine di aggiornare l'elenco già contenuto all'art. 69 della L. R. n. 19/2006 e modificato più volte con le precedenti leggi di bilancio e che la spesa programmata è prevista entro i limiti di quanto assegnato annualmente nel bilancio regionale e fatta comunque salva la compatibilità della spesa con le effettive disponibilità del bilancio 2012 e pluriennale 2012/14. Evidenzia che non si tratta di spesa aggiuntiva rispetto a quanto definito annualmente con il bilancio e con i relativi provvedimenti di Giunta regionale e che sul capitolo 784010, U.P.B. 5.2.1 non è prevista spesa in conto capitale.

Tuttavia, il richiamo alle disponibilità di bilancio 2012 per un provvedimento legislativo promulgato nel febbraio 2013, desta perplessità poiché la determinazione degli oneri e delle relative coperture deve necessariamente essere contestuale.

La Sezione ribadisce, quindi, ai sensi dell'art. 17, comma 6, della L. n. 196/2009, i disegni di legge di iniziativa regionale devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti; nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica.



Anche il referto tecnico allegato al disegno di legge regionale in esame non risulta, quindi, soddisfare pienamente i requisiti richiesti dalla citata legislazione nazionale e dagli articoli 34 e 35 della L. R. n. 28/2001 e pertanto non può non ribadirsi la necessità che i referti tecnici contengano un'analitica indicazione del tipo di oneri finanziari conseguenti a provvedimenti legislativi, della quantificazione di tali oneri e dell'individuazione delle risorse necessarie a garantire la relativa copertura finanziaria.



Il legislatore regionale non può, infatti, sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 della Costituzione si ispira (Corte Costituzionale, sentenza del 25/05/2012 n. 131).

Con memorie pervenute in data 8/11/2013, il Presidente della Regione ha rassicurato che nel corso dell'esercizio 2013, è stato adottato, su indicazione del Servizio Bilancio e Ragioneria dell'Ente un nuovo modello di referto tecnico pienamente rispondente ai requisiti richiesti dalla L. n. 196/2009 e dalla L. R. n. 28/2001.

### **Le questioni di legittimità costituzionale**

Durante il primo semestre dell'esercizio 2013, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha presentato alla Corte Costituzionale due ricorsi volti alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2 della L. R. 5/02/2013 n. 6 e degli articoli 15, comma 1, lettera a) e 11, comma 1, lettera c) della L. R. 6/02/2013 n. 7.

### **RICORSO 20 marzo 2013, n. 47**

Con il primo ricorso, depositato in data 20/03/2013 n. 47, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale relativamente al dettato dell'art. 2 della L. R. n. 6/2013, pubblicata sul B. U. .R. n. 18 del 5/02/2013, recante modifiche e integrazioni all'articolo 5 della L. R. 30/07/2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale).

La norma impugnata prevede che l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI) e l'Unione delle Province italiane (UPI Puglia), a seguito

di specifica intesa, procedano ad individuare i comuni della Regione Puglia ricadenti nelle sole zone dichiarate a basso grado di sismicità "3" e "4" che, in deroga a quanto disposto dalla L. R. 19/12/2008, n. 36 (Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali), e dai decreti attuativi del presidente della Giunta regionale 23/02/2010 n. 177 e 28/06/2010 n. 769, sono autorizzati, dalla data di entrata in vigore della legge, al rilascio diretto delle attestazioni di avvenuto deposito, di cui all'articolo 93 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, emanato con D. P. R. 6/06/2001, n. 380, previa verifica della completezza della prescritta documentazione e successiva trasmissione degli atti all'amministrazione provinciale competente per territorio. A seguito dell'avvenuta intesa, il Presidente della Giunta regionale provvede, con decreto, a modificare la disciplina regionale in materia di trasferimento di funzioni riguardanti l'edilizia sismica, ai sensi della L. R. 36/2008.

Ad avviso del Governo, la materia antisismica e quella per le costruzioni in conglomerato cementizio armato rientrano nella competenza concorrente di Stato e Regioni ex art. 117 Cost., comma 3, poiché riconducibili alle materie "governo del territorio" e "protezione civile" e dovendo, pertanto, le Regioni legiferare rispettando i principi fondamentali della legislazione statale dettati dagli artt. 65, 83, 88 e 93 del D.P.R. n. 380/2001.

Il ricorso illustra che nelle zone sismiche classificate a bassa sismicità (zone 3 e 4), vige il regime di cui all'art. 93 del citato D.P.R. che prevede che, chiunque intenda procedere ad attività edilizia è tenuto a darne preavviso scritto, prima dell'inizio dei lavori, al competente Ufficio Comunale, ovvero, allo Sportello Unico per l'Edilizia Comunale, ove costituito, allegando in duplice copia il relativo progetto con l'elenco analitico degli elaborati tecnici e degli atti amministrativi del progetto. Successivamente, l'Ufficio Provinciale competente, procede alla verifica della completezza degli atti tecnici ed amministrativi prodotti, eventualmente richiedendo integrazioni in caso di carenze, trasmettendo al committente dell'attività edilizia e, per conoscenza, al competente Ufficio Comunale, ovvero, allo Sportello Unico per l'Edilizia



Comunale, ove costituito, l'attestazione di avvenuto deposito unitamente ad una copia vistata del progetto depositato.

L'articolo 93 del D.P.R. n. 380/2001 prescrive, inoltre, l'obbligo, nelle zone sismiche, per chi intende procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, di darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, mentre l'articolo 94 prevede, per le zone ad alto grado di sismicità, il divieto di iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione.



La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ravvisato, quindi, una discrepanza tra l'art. 2 della predetta L. R. n. 6/2013 che consente ai Comuni di rilasciare direttamente l'attestazione di avvenuto deposito del preavviso scritto prima dell'inizio dei lavori, pur senza che sia stata effettuata alcuna verifica del rispetto, almeno formale, della normativa tecnica statale, con quanto previsto dal citato D.P.R. n. 380/2001, che affida ai Comuni una mera funzione di verifica estrinseca della documentazione prodotta, mentre la verifica del rispetto della normativa tecnica statale è affidata alla Regione la quale, come nel caso in esame, può delegarla alla Provincia.

#### **RICORSO 18 aprile 2013, n. 55**

Con ricorso, depositato in data 18/04/2013 n. 55, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 15, comma 1, lettera a) e 11, comma 1, lettera c) della L. R. 6/02/2013 n. 7, pubblicata sul B.U.R. dell'11 febbraio 2013 n. 21, recante norme urgenti in materia socio assistenziale.

L'art. 15, comma 1, lettera a) della predetta L. R. n. 7/2013 modifica il comma 3-octies dell'art. 8 della L. R. n. 26/2006 e dispone che le convenzioni stipulate dalla Regione con le strutture sanitarie residenziali extra ospedaliere "già in essere alla data del 10 febbraio 2013 sono sostituite mediante stipula degli accordi contrattuali anche nelle more del conseguimento di una maggiore offerta di servizi rispetto a quelli minimi regolamentari e anche in assenza di ulteriore fabbisogno nel distretto socio-sanitario di riferimento, a valere sul

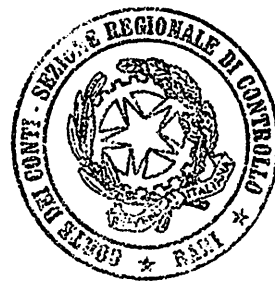
fabbisogno complessivo del territorio aziendale e tenuto conto della popolazione standardizzata con indice di vecchiaia."

Ad avviso del Governo, tale disposizione che autorizza la sostituzione delle convenzioni in essere con le suddette strutture sanitarie in accordi contrattuali senza la positiva conclusione della procedura di accreditamento nei confronti delle strutture stesse contrasta con i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti nella legislazione statale di settore e riguardanti, in particolare, l'accREDITAMENTO delle strutture sanitarie e i relativi accordi contrattuali e viola, pertanto, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione e la normativa statale dettata dagli articoli 8 bis e seguenti del D. Lgs. 30/12/1992 n. 502 da cui si desume che solo le strutture che siano state in precedenza accreditate possono stipulare accordi contrattuali o contratti e che la disciplina dell'accREDITAMENTO presuppone inderogabilmente l'accertamento del possesso dei requisiti ulteriori di qualificazione e di funzionalità in relazione agli indirizzi di programmazione regionale e della positiva verifica dell'attività svolta e dei risultati conseguiti.

Scopo della disciplina statale è quello di garantire che le prestazioni erogate per conto e a carico del servizio sanitario regionale siano caratterizzate da elevati livelli di qualità, efficacia ed efficienza, e che siano coerenti rispetto alla programmazione regionale e al fabbisogno assistenziale, anche al fine di evitare lo spreco e comunque la cattiva gestione di risorse pubbliche.

L'art. 11, comma 1, lettera c) della L. R. n. 7/2013 aggiunge il comma 3-bis all'art. 69 della L. R. n. 19/2006 e dispone la soppressione dei trasferimenti alle ASL dei fondi destinati al rimborso delle spese di trasporto o di viaggio e soggiorno sostenute dagli assistiti per gli interventi di trapianto, che erano disposti dalla L. R. n. 25/1996.

La disposizione regionale in esame che elimina tali trasferimenti finanziari senza, tuttavia, abrogare gli artt. 1 e 2 della L. R. 21/11/1996 n. 25 che pongono in capo alle ASL l'obbligo di operare detto rimborso, comporta, ad avviso del Governo, il permanere di una prestazione per la quale non viene tuttavia specificato il mezzo di copertura finanziaria e pertanto si rileva la violazione dell'art. 81 della



Costituzione in quanto comporta oneri per il Servizio Sanitario Regionale che risultano privi della necessaria copertura finanziaria.

Occorre, tuttavia, porre in luce che, con l'art. 17 della L. R. 7/08/2013 n. 26 recante l'assestamento e la prima variazione al bilancio di previsione 2013, la Regione Puglia, al fine di assicurare il rimborso delle spese sostenute per interventi di trapianto, ha istituito, nel bilancio regionale, nell'ambito della UPB 05.06.01, il capitolo di spesa n. 721072 denominato "Risorse aggiuntive da bilancio autonomo regionale per il rimborso delle spese per interventi di trapianto", con una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2013, in termini di competenza e cassa, di 3 milioni di euro.

Inoltre, ai sensi del comma 2, della predetta norma, la Giunta regionale è chiamata ad approvare un apposito regolamento di disciplina dei requisiti di accesso al beneficio economico delle spese ammissibili a rimborso, delle modalità di rimborso ai soggetti previsti dalla L. R. n. 25/1996 e delle modalità di verifica e rimborso alle aziende sanitarie competenti.

