



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA**

La Sezione, composta dai magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Pierpaolo Grasso	Consigliere
Michela Muti	Primo Referendario, <i>relatore</i>
Giovanni Natali	Referendario

ha adottato la seguente

**DELIBERAZIONE**

sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali pugliesi dell'anno 2018 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, come modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24/06/2014 n. 91, convertito nella l. 11/08/2014 n. 116;

Viste le note pervenute in data 04/06/2019, acclamate al prot. n. 2813, su specifica richiesta istruttoria della Sezione avente prot. n. 2645 del 22/05/2019, e le ulteriori note pervenute in data 18/06/2019, acclamate al prot. n. 3001;

Udito il relatore, Primo referendario Michela Muti, nella camera di consiglio del 19/06/2019, convocata con ordinanza n. 42/2019;

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia,

**DELIBERA**

di approvare la «*Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno 2018 dalla Regione Puglia*».

**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 e 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 19 giugno 2019.

Il Relatore

F.to Michela Muti

Il Presidente

F.to Maurizio Stanco

Depositata in Segreteria il 24 giugno 2019

Il Direttore della Segreteria

F.to dr. Salvatore Sabato



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**

**ANNO 2018**

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



CORTE DEI CONTI



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**

**ANNO 2018**

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

Presidente di Sezione

Pres. Maurizio Stanco

Magistrato istruttore e relatore

Primo Ref. Michela Muti

Collaborazione tecnica

Dott.ssa Elisabetta Lenoci

Dott.ssa Serafina Piccinonna

Dott. Salvatore Sabato

# INDICE

Considerazioni generali	pag. 1
Osservazioni sulle leggi di spesa regionali	pag. 6
Le leggi di spesa della Regione Puglia 2018	pag. 13
Legge regionale 25 gennaio 2018, n. 1	pag. 18
Legge regionale 7 febbraio 2018, n. 3	pag. 19
Legge regionale 7 febbraio 2018, n. 4	pag. 19
Legge regionale 27 marzo 2018, n. 8	pag. 20
Legge regionale 27 marzo 2018, n. 9	pag. 21
Legge regionale 17 aprile 2018, n. 14	pag. 21
Legge regionale 30 aprile 2018, n. 16	pag. 21
Leggi regionali 11 giugno 2018, n. 19 e n. 20	pag. 22
Legge regionale 11 giugno 2018, n. 24	pag. 23
Legge regionale 29 giugno 2018, n. 28	pag. 24
Legge regionale 29 giugno 2018, n. 29	pag. 25
Legge regionale 27 luglio 2018, n. 40	pag. 27
Legge regionale 10 agosto 2018, n. 44	pag. 28
Legge regionale 3 ottobre 2018, n. 48	pag. 33
Legge regionale 3 ottobre 2018, n. 50	pag. 34
Legge regionale 17 dicembre 2018, n. 55	pag. 34
La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio	pag. 37
- Legge regionale 9 aprile 2018, n. 10	pag. 39
- Leggi regionali 16 luglio 2018, n. 33, n. 34, n. 35 e n. 36	pag. 39
- Legge regionale 16 luglio 2018, n. 37	pag. 39

- **Leggi regionali 10 agosto 2018, n. 45, n. 46 e n. 47** pag. 40
  - **Leggi regionali 18 dicembre 2018, n. 60, n. 61, n. 62, n. 63, n. 64 e n. 65** pag. 40
  - **Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67 - legge di stabilità regionale 2019** pag. 40
- Le questioni di legittimità costituzionale** pag. 46
- Le sentenze della Corte costituzionale nel 2018 e nei primi mesi del 2019** pag. 52

## Considerazioni generali

La presente relazione è elaborata ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.L. 10/10/2012 n. 174, convertito nella L. 7/12/2012 n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del D.L. 24/06/2014 n. 91, convertito nella L. 11/08/2014 n. 116 e che espressamente prevede che: *«annualmente 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 nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri».*

L'art. 19 della L. 31/12/2009 n. 196 di contabilità e finanza pubblica, come modificato dall'art. 3, comma 2, della L. 4/08/2016 n. 163, sancisce 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'art. 81, comma 3, 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».*

Il presupposto della copertura finanziaria è individuato, quindi, nella previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2013).

Le modalità di copertura finanziaria elencate, in via tassativa, dalla normativa contenuta all'art. 17 della predetta L. n. 196/2009, anch'esso emendato dalla L. n. 163/2016, sono le seguenti:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 18, 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 e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale,



si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri;

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.

È stata, quindi, introdotta dalla L. n. 163/2016 una nuova forma di copertura concernente la modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa.

Come chiarito dal Giudice delle Leggi, l'art. 17 della legge n. 196 del 2009 costituisce regola specificativa dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81 della Costituzione (sentenza del 2/07/2012 n. 176) e, per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 19 della stessa legge, trova applicazione anche per le leggi regionali (sentenze n. 26 del 15/02/2013, n. 115 del 10/05/2012).

Si rammenta, inoltre, che la disciplina finalizzata al rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria della legislazione regionale è ulteriormente integrata dal disposto dell'art. 38 del D. Lgs. 23/06/2011 n. 118, con cui si stabilisce, per le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo, l'obbligo di quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e di indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, si consente di rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, invece, la medesima norma aggiunge che deve essere indicato l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi e che la legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.

L'impianto normativo appena delineato trova, come noto, il proprio fondamento nell'articolo 81, comma 3, della Costituzione, come modificato dalla L. cost. 20/04/2012 n. 1, che impone che: *«ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»*.

Secondo il consolidato insegnamento della Consulta, la forza espansiva dell'art. 81 della Costituzione, posto a presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (Corte costituzionale, sentenze n. 274/2017, n. 184/2016).

Conseguentemente «l'indicazione del tutto generica e non analiticamente quantificata, sia degli oneri derivanti dalla nuova previsione legislativa, sia delle risorse destinate a farvi fronte, viola il principio, espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost.» (Corte costituzionale, sentenza n. 183/2016) ed in virtù del principio di buon andamento le risorse stanziare devono essere idonee ad assicurare la copertura della spesa da assumere «proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione» (Corte costituzionale, sentenze n. 188/2015 e n. 10/2016).

Peraltro, nel 2018 la Consulta si è più volte espressa sulla legislazione regionale di spesa, ribadendo che il principio di analitica copertura degli oneri finanziari di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., del quale l'art. 17 della L. 196/2009 costituisce «puntualizzazione tecnica», esprime «un precetto sostanziale, in virtù del quale ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili (sentenze n. 133 del 2016, n. 70 del 2015, n. 190 del 2014 e n. 26 del 2013). Per tutti i nuovi oneri, occorre fornire una copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, sicché è censurabile l'indicazione generica e non analiticamente quantificata degli oneri e delle risorse destinate a farvi fronte (si veda, ad esempio, la sentenza n. 183 del 2016). L'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso, e deve altresì valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, considerando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (si veda, ad esempio, la sentenza n. 237 del 2013). Più volte, sulla base delle considerazioni predette, sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 307 e n. 212 del 2013). In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, questa Corte è stata dell'avviso che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisse «una mera clausola di stile, priva di sostanza» (sentenza n. 18 del 2013)» (sentenza n. 5/2018).

Per ciò che concerne l'utilizzo dei fondi e le variazioni di bilancio, la Corte costituzionale ha evidenziato che *«nel momento in cui viene deliberata l'assunzione di un nuovo servizio e quantificata la corrispondente spesa per il triennio relativo al coevo bilancio triennale, attraverso il prelievo da uno specifico fondo congruente con tali finalità, si pone in essere una variazione di bilancio che deve essere illustrata nella sua complessiva neutralità. In altre parole, una legge che istituisce un nuovo servizio, coprendone la spesa attraverso il prelievo da un fondo di riserva, è un atto che incide sull'articolazione del bilancio, mutandone – sia pure in modo compensativo – le singole componenti. Per questo motivo la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all'assegnazione al pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all'operazione modificativa. Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza. Sotto il primo profilo, è evidente che il mancato contestuale aggiornamento degli stanziamenti può costituire una causa di squilibrio nel caso in cui successive variazioni non tengano conto della precedente rideterminazione; sotto il profilo della trasparenza, una simile prassi è idonea a creare pericolose zone d'ombra nel corso della gestione finanziaria.»* (sentenza n. 138/2018).

Con tale pronuncia si è richiamato, altresì, il principio di trasparenza che deve governare la legislazione di spesa: *«È stato già affermato per quel che concerne il bilancio consuntivo delle Regioni – ma le considerazioni valgono per tutti gli atti normativi che incidono sul bilancio di previsione, istituendo nuove spese – che la «sostanziosa articolazione» degli schemi finanziari deve essere compensata – nel testo della legge – «da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione» delle componenti che incidono sulle risultanze del bilancio (sentenza n. 274 del 2017)»* (sentenza n. 138/2018).

Successivamente, la Corte costituzionale ha ribadito che presupposto della copertura finanziaria è la *«previa quantificazione della spesa, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita»*, non potendo a ciò ritenersi sufficiente il rinvio alle risorse disponibili *«in quanto, evidentemente, l'ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili»* (sentenza n. 147/2018).

Con deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR, la Sezione delle Autonomie ha posto particolare attenzione alla necessità da parte delle 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, 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.

Questa Sezione, con deliberazioni n. 76/RQ/2015, n. 67/RQ/2016, n. 46/RQ/2017 e n. 65/RQ/2018 ha approvato le relazioni sulle leggi regionali di spesa promulgate, rispettivamente, nel corso degli esercizi 2014, 2015, 2016 e 2017.

La normativa regionale di contabilità di cui alla L.R. n. 28/2001, come novellata dalla L.R. 11/12/2013 n. 35, disciplina, in via articolata, i principi di copertura finanziaria e quantificazione degli oneri delle leggi di spesa anche con riferimento all'obbligo di allegazione alle proposte di legge di un apposito referto tecnico.

L'art. 34 della citata L.R. di contabilità n. 28/2001, come modificato dall'art. 3 della L.R. n. 35/2013, specifica, al riguardo:

*«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 di cui al comma 1, predisposto dal centro di responsabilità amministrativa competente per materia, deve essere vistato preventivamente dalla Ragioneria.*

*Il referto tecnico delle proposte di legge di cui al comma 1 è predisposto dall'Ufficio di segreteria della Commissione consiliare competente di concerto con il centro di responsabilità amministrativa competente per materia. Il referto così predisposto, vistato dal centro di responsabilità amministrativa e dal Servizio ragioneria e bilancio entro dieci giorni dalla data di ricevimento, è allegato alla proposta di legge prima dell'inizio dell'esame nella competente commissione consiliare.*

*La relazione accompagnatoria ai progetti di legge di spesa, che non siano in attuazione di un progetto di intervento incluso nel P.S.R., mette in evidenza 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».*

## Osservazioni sulle leggi di spesa regionali

Prima di procedere con l'esame delle singole leggi regionali, occorre osservare che, come noto, in una prima fase la Consulta, pur riconoscendo le esigenze di coordinamento della finanza pubblica e la funzione della relazione tecnica quale strumento per una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa, aveva affermato la non applicabilità dell'art. 11-ter, secondo e terzo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Anche se talune Regioni avevano avvertito l'utilità della relazione tecnica e l'avevano prevista con proprie leggi, la Consulta riteneva che l'art. 11-ter, anche «*a prescindere dal suo carattere di norma interposta o meno, si riferisce alla copertura finanziaria delle leggi statali, mentre la materia delle leggi regionali forma oggetto della legge 19 maggio 1976, n. 335*» (C. cost. sent. n. 313/1994).

Con la sentenza n. 26/2013, la Consulta ha, invece, definitivamente cambiato orientamento e chiarito che «*in situazioni nelle quali la quantificazione degli oneri non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici, il legislatore prevede (art. 17 della legge n. 196 del 2009) l'obbligo di 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. [...] Nel caso di specie alla disposizione impugnata avrebbe dovuto accompagnarsi apposita relazione tecnica riferita ad elementi di valutazione indispensabili, quali il censimento delle categorie dei destinatari, il loro numero, le diversificate dinamiche di sviluppo, con particolare riguardo alle aspettative di vita, agli automatismi – diretti ed indiretti – inerenti all'intero periodo necessario per provvedere al riequilibrio del fondo, nonché ad ogni altro elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni. [...] Dunque, gli adempimenti previsti per la copertura di detta tipologia di spesa non sono stati rispettati*».

Infatti, l'art. 19 della nuova legge di contabilità prevede che le Regioni, al fine di assicurare la copertura finanziaria delle loro leggi, «*utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17*». Sempre secondo la Corte, «*gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spese: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come*

*confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica».*

Inoltre, come chiarito dalla Consulta, la copertura finanziaria, per soddisfare i parametri costituzionali, deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria e irrazionale, nonché in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri. È stato inoltre chiarito che la c.d. «invarianza finanziaria», espressamente prevista dall'art. 17, comma 6 bis, della L. 196/2009 sopra riportato, per essere considerata tale e non una mera clausola di stile, comporta l'indicazione, nella relazione tecnica di accompagnamento alla legge, di dati ed elementi idonei a suffragare la prospettazione dell'assenza di oneri, anche attraverso l'indicazione delle risorse già stanziato in bilancio e della capienza delle stesse rispetto alle disposizioni da emanare (Corte cost. nn. 237/2013 e 5/2018).

Come evidenziato anche dalle Sezioni riunite in sede di controllo, in materia di copertura di leggi statali, nel caso si utilizzino risorse esistenti, precedenti stanziamenti di bilancio, è necessario che *«si dimostri che effettivamente le risorse in essere risultano capienti, nel qual caso però il problema si sposta sulla scarsa trasparenza dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali. Il che ripropone però il tema della carenza delle Relazioni tecniche. Oltretutto, il rinvio alle risorse in essere, oltre che dissonante rispetto agli obblighi di cui alla legge di contabilità e seppur congruo in qualche caso per l'immediato, appare eccessivamente generico e dunque insufficiente in prospettiva, in quanto non tale da escludere maggiori occorrenze da soddisfare all'atto della quantificazione dei futuri stanziamenti a legislazione vigente. Anche da questo punto di vista si deve ritenere, dunque, sostanzialmente eluso l'obbligo di copertura finanziaria»* (v. SS.RR. in sede di controllo n. 8/SSRRCO/RQ/18).

L'obbligo di corredare le leggi di spesa con la relazione tecnica, in virtù dell'art. 19, comma 2, della L. 196/2009, quindi, incombe anche sulle regioni ed è, inoltre, espressamente richiamato dall'art. 34 della L.R. 28/2001.

Ciò posto, occorre evidenziare che si rileva una legislazione regionale non sempre in linea con tali stringenti vincoli.

Infatti, questa Sezione ritiene di dover preliminarmente osservare che le relazioni tecniche non consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, che sovente vengono, peraltro, quantificati diversamente tra un referto tecnico e quello successivo,

il più delle volte si limitano a fornire il dato finale senza possibilità di comprendere il percorso che ha portato alla sua individuazione.

Risulta di immediata comprensione il fondamentale ruolo della relazione tecnica. La corretta previsione della dimensione finanziaria dell'intervento legislativo è essenziale non solo ai fini della necessaria copertura ma anche per l'efficace perseguimento dell'obiettivo programmato.

La compilazione e allegazione di scarni documenti, che non forniscono sufficienti dati ed elementi valutativi, appare mostrarsi come un mero e formale adempimento del procedimento legislativo, senza compiutamente assolvere alla loro basilare funzione, con presumibili negativi riflessi sulla produzione legislativa.

Tale fenomeno, come rilevato anche dalle Sezioni Riunite in sede di controllo in relazione alle leggi statali, produce, peraltro, incertezza circa gli effettivi contorni finanziari della decisione legislativa, anche nel caso in cui si ricorra alla tecnica del tetto di spesa, quando l'ammontare delle risorse non risulti coerente con la dimensione dell'intervento (sul punto SS.RR. in sede di controllo, deliberazione, n. 4/SSRRCO/RQ/19).

Infatti, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009, nell'ambito della quantificazione degli oneri la spesa indicata dalla norma (per ciascun esercizio finanziario e per ciascun intervento) può essere intesa come limite massimo di spesa (o «tetto di spesa») o come previsione di spesa.

Per le norme configurate come limiti di spesa è previsto (art. 17, commi 10 e 11, legge n. 196/2009) che le stesse esplichino i propri effetti entro i limiti della spesa autorizzata (autorizzazione di spesa) e che perdano efficacia in caso di accertato superamento delle risorse autorizzate. In alcuni casi, tuttavia, quando la norma sia suscettibile di configurare, in capo ai beneficiari, veri e propri diritti soggettivi incondizionati, il meccanismo della mera cessazione dell'efficacia delle norme non dovrebbe poter trovare applicazione.

Pertanto, in presenza di limiti di spesa, che, in quanto tali, non possono determinare rischi di un onere eccedente la copertura predisposta, occorre verificare se il limite massimo - annuo e complessivo - della spesa autorizzata a carico del bilancio sia definito sulla base di una corretta identificazione dei costi connessi all'efficace realizzazione dei singoli interventi, cui sono preordinate le risorse stanziato dalle norme, al fine di evitare che la norma di spesa approvata determini i presupposti di successive integrazioni e o di rifinanziamenti necessari

per il completamento degli interventi. Va, inoltre, accertato che l'onere configurato come limite di spesa riguardi effettivamente prestazioni non riconducibili a diritti o a posizioni tutelate con carattere di assolutezza dall'ordinamento.

Si manifesta, quindi, essenziale che la relazione tecnica sia adeguatamente redatta, assicurando la corretta quantificazione dei costi e le relative modalità di copertura.

Ciò posto, sul punto, la Sezione prende atto che la Regione ha comunicato, in sede istruttoria, che con deliberazione 2 ottobre 2018 n. 181, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha adottato delle «*Direttive sul processo di quantificazione degli oneri finanziari delle proposte di legge*», al fine di dare più efficace attuazione a quanto disposto dall'art. 81, comma 3, della Costituzione, all'art. 19 della L. 196/2009 e all'art. 38 del D.Lgs. 118/2011. Con la stessa delibera è stato, poi, approvato un modello di Relazione tecnico finanziaria che dall'adozione della deliberazione dovrà accompagnare tutte le proposte di legge di iniziativa consiliare.

Inoltre, con precipuo riferimento alle forme di copertura, si rileva che la Regione ha più volte fatto ricorso ai fondi per le leggi in corso di approvazione e una volta al fondo spese impreviste (L.R. n. 55/2018).

I fondi per le leggi in corso di approvazione non appaiono essere correttamente quantificati e gestiti.

Questi ultimi, infatti, sono determinati nel loro ammontare dagli oneri dei progetti di legge che si prevede di approvare e presuppongono, per la loro costruzione, una preliminare attività di individuazione dei provvedimenti e dei conseguenti oneri.

La correlazione tra importo del fondo speciale e relativo progetto di legge è chiaramente enunciata nell'art. 18 della L. n. 196 del 2009 e s.m.i.<sup>1</sup>, con disciplina rivolta al bilancio statale,

---

<sup>1</sup> Art. 18: «1. La prima sezione della legge di bilancio prevede gli importi dei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi indicati nel DEF. In tabelle allegate alla prima sezione della legge di bilancio sono indicate, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, le somme destinate alla copertura dei predetti provvedimenti legislativi ripartite per Ministeri. Nella relazione illustrativa del disegno di legge di bilancio, con apposite note, sono indicati i singoli provvedimenti legislativi che motivano lo stanziamento proposto per ciascun Ministero. I fondi speciali di cui al presente comma sono iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze in appositi fondi la cui riduzione, ai fini della integrazione per competenza e cassa di programmi esistenti o di nuovi programmi, può avvenire solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano.

2. Le quote dei fondi di cui al presente articolo non possono essere utilizzate per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura finanziaria di provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, salvo che essi riguardino spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria.

3. Le quote dei fondi speciali di parte corrente e, se non corrispondono a disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento, di quelli di parte capitale non utilizzate entro l'anno cui si riferiscono, costituiscono economie di bilancio. Nel caso di spese corrispondenti ad obblighi internazionali, la copertura finanziaria prevista per il primo anno resta valida anche dopo la conclusione dell'esercizio cui si riferisce per i provvedimenti presentati alle Camere entro l'anno ed entrati in vigore entro l'anno successivo. Per le leggi approvate entro l'anno e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'anno successivo la copertura finanziaria prevista per il primo anno resta valida anche dopo



ma anche nella normativa riguardante le regioni si rinviene e si conferma tale legame, rintracciandosi uno specifico vincolo di destinazione tra quote dei fondi e relativi provvedimenti da approvarsi all'art. 49, comma 5, D.Lgs. 118/2011 e s.m.i.: «5. Ai fini della copertura finanziaria di spese derivanti da provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio, può farsi riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio. A tal fine, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi, purchè tali provvedimenti siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo».

Nella regione pugliese, invece, non appare possibile verificare quali siano stati i progetti di legge che hanno contribuito alla formazione del fondo e al quale possono far ricorso.

Si rileva, infatti, che dall'esame dell'art. 3 della L.R. 29 dicembre 2017, n. 68 «Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018 - 2020», con il quale sono approvati gli allegati al bilancio, non risulta presente un elenco dei provvedimenti legislativi da finanziare a carico del fondo speciale in questione, e né appare possibile ricostruire altrimenti l'elencazione dei progetti di legge che si prevede si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio.

Si nota, al riguardo, che l'ammontare del Fondo speciale di parte corrente e capitale per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio è stabilito all'art. 10, rispettivamente, in euro 2 milioni e 700 mila (parte corrente) ed euro 500 mila (parte capitale), mentre dalla lettura della legge di stabilità regionale 2018, L.R. 29 dicembre 2017, n. 67, approvata lo stesso giorno, si rinviene agli artt. 39, 44, 55 e 58 una complessiva destinazione della dotazione finanziaria del fondo speciale di parte corrente di euro 1.850 mila per il finanziamento di futuri provvedimenti legislativi.

L'art. 52 della L.R. n. 28 del 2001, prevede che: «... Al bilancio è allegato, per ciascun fondo speciale, l'elenco dei provvedimenti legislativi da finanziare a carico del fondo stesso. L'iscrizione in bilancio dei fondi speciali avviene nella misura ritenuta necessaria per far fronte agli impegni che si

---

la conclusione dell'esercizio. Le economie di spesa da utilizzare a tal fine nell'esercizio successivo formano oggetto di appositi elenchi trasmessi alle Camere a cura del Ministro dell'economia e delle finanze entro il 25 gennaio; detti elenchi vengono allegati al conto consuntivo del Ministero dell'economia e delle finanze. In tal caso, le nuove o maggiori spese sono comunque iscritte nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale entrano in vigore le norme che le autorizzano e sono portate in aumento dei limiti dei saldi previsti dall'articolo 21, comma 1-ter, lettera a)».

*prevede di assumere nell'esercizio di competenza in applicazione dei nuovi provvedimenti legislativi».* La disposizione non sembra essere incompatibile con l'entrata in vigore della disciplina sull'armonizzazione contabile (v. C. cost., sent. n. 184/2016, che ha riconosciuto la legittimità costituzionale di una legge toscana prevedente che le disponibilità dei fondi speciali possano essere utilizzate in corso di esercizio per fornire copertura a provvedimenti legislativi non compresi nell'elenco allegato alla legge di bilancio, purché il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco a cui viene sottratta la relativa copertura, situazione non derogatoria dei principi contenuti nell'art. 49 del D.Lgs. 118/2011 e s.m.i.).

Appare, quindi, mancare una precisa programmazione delle risorse in fase previsionale, non in armonia con i principi sanciti nello stesso decreto legislativo 118/2011, con carenza del collegamento tra accantonamenti e progetti, necessario per salvaguardare l'utile copertura di quest'ultimi.

Si segnala la necessità, dunque, dell'adozione di una corretta modalità di copertura delle leggi regionali da realizzarsi tramite i fondi speciali.

Ulteriore problematicità riguarda il fondo per le spese impreviste, precedentemente indicato.

All'art. 6 della legge di bilancio 2018 è determinato tale fondo, che si precisa debba essere gestito a termini dell'articolo 48, comma 1 e 2, del D.Lgs. 118/2011, e nell'allegato 8 vi è l'elenco delle spese finanziabili con il fondo di riserva per spese impreviste.

Occorre ricordare in questa sede che, come ribadito dalla Consulta nella sentenza 190 del 2014, in relazione a una legge della Provincia autonoma di Bolzano, *«la finalità stessa del fondo di riserva per le spese impreviste esclude che le risorse di tale fondo possano essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo (sentenza n. 28 del 2013), come in sostanza la disposizione impugnata ha fatto. L'utilizzo del fondo per le spese impreviste, a copertura di nuovi oneri previsti dalla legislazione approvata in corso di esercizio, ... rischia di vanificare la finalità, in quanto così facendo esso potrebbe venire eccessivamente impoverito e, dunque, non essere poi in grado di assolvere alle finalità per le quali è stato istituito, una volta che gli eventi che giustificano il ricorso ad esso si dovessero verificare».*

Ebbene, l'ultima legge di spesa dell'esercizio, la L.R. n. 55/2018 (contenente disposizioni per il trasferimento tecnologico, la ricerca, la formazione e la qualificazione professionale in

materia di agricoltura di precisione) è stata finanziata con riduzione della dotazione di tale fondo, peraltro con approvazione della stessa in data 27 novembre e promulgazione il 17 dicembre (sul punto si veda l'art. 51 del D.Lgs. n. 118/2011).

Nel rinviare all'esame della stessa legge, si evidenzia sin d'ora che il prelievo legislativo dal fondo desta perplessità in ordine ad alcuni profili, tra cui la salvaguardia della funzione per cui lo stesso fondo è stato disciplinato.

Infine, sempre in ordine a una non sempre puntuale tecnica legislativa, occorre rilevare che in due casi, con la L.R. n. 28 e con la L.R. n. 29, entrambe promulgate il 29 giugno ed esaminate nello specifico paragrafo che segue, parte degli interventi previsti sono rimasti inattuati o hanno trovato una diversa successiva copertura, a causa di non corrette valutazioni in sede di approvazione della legge.

## Le leggi di spesa della Regione Puglia 2018

Durante l'esercizio 2018 sono state promulgate n. 68 leggi regionali.

I provvedimenti legislativi regionali produttivi di effetti finanziari nell'anno 2018, secondo le valutazioni dell'Ente riportate nella nota pervenuta alla Sezione in data 15/01/2019 prot. n. 109, sono 34, come di seguito elencati:

1. Legge regionale 25 gennaio 2018, n. 1, *«Interventi per la valorizzazione dei rituali festivi legati al fuoco»;*
2. Legge regionale, 7 febbraio 2018, n. 3, *«Disposizioni per la promozione e il sostegno pubblico al pluralismo e all'innovazione dell'informazione e della comunicazione regionale»;*
3. Legge regionale, 7 febbraio 2018, n. 4, *«Legge di riordino dell'Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione (ARTI)»;*
4. Legge regionale, 27 marzo 2018, n. 8, *«Tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi»;*
5. Legge regionale, 27 marzo 2018, n. 9, *«Disposizioni in materia di agricoltura sociale»;*
6. Legge regionale, 9 aprile 2018, n. 10, *«Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;*
7. Legge regionale, 17 aprile 2018, n. 14, *«Diffusione e utilizzo dei defibrillatori semiautomatici nella regione Puglia»;*
8. Legge regionale, 30 aprile 2018, n. 16, *«Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a chilometro zero e in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli»;*
9. Legge regionale, 11 giugno 2018, n. 19, *«Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018 – 2020, approvato con legge regionale 29 dicembre 2017, n. 68 (Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018 - 2020)»;*
10. Legge regionale, 11 giugno 2018, n. 20, *«Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018-2020 approvato con legge regionale 29 dicembre 2017, n. 68 (Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018 -*

2020) e modifica alla legge regionale 3 febbraio 2017, n. 1 (Norme straordinarie in materia di consorzi di bonifica commissariati)»;

11. Legge regionale, 11 giugno 2018, n. 24, «Interventi per la promozione del turismo culturale sul territorio regionale in occasione dell'evento 'Matera capitale europea della cultura 2019'»;

12. Legge regionale, 29 giugno 2018, n. 28, «Norme in materia di prevenzione, contenimento e indennizzo dei danni da fauna selvatica. Disposizioni in materia di smaltimento degli animali da allevamento oggetto di predazione e di tutela dell'incolumità pubblica»;

13. Legge regionale, 29 giugno 2018, n. 29, «Norme in materia di politica regionale dei servizi per le politiche attive del lavoro e per il contrasto al lavoro nero e al caporalato»;

14. Legge regionale, 16 luglio 2018, n. 33, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;

15. Legge regionale, 16 luglio 2018, n. 34, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;

16. Legge regionale, 16 luglio 2018, n. 35, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;

17. Legge regionale, 16 luglio 2018, n. 36, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;

18. Legge regionale, 16 luglio 2018, n. 37, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;

19. Legge regionale, 27 luglio 2018, n. 40, «Disposizioni in materia di smaltimento delle carcasse provenienti da allevamenti zootecnici e modifica all'articolo 13, capo III, della legge regionale 30 aprile 2018, n. 16 (Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a chilometro zero e in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli)»;

20. Legge regionale, 10 agosto 2018, n. 44, «Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018-2020»;

21. Legge regionale, 10 agosto 2018, n. 45, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
22. Legge regionale, 10 agosto 2018, n. 46, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
23. Legge regionale, 10 agosto 2018, n. 47, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
24. Legge regionale, 3 ottobre 2018, n. 48, «Norme a sostegno dell'accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione per le persone diversamente abili»;
25. Legge regionale, 3 ottobre 2018, n. 50, «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo»;
26. Legge regionale, 17 dicembre 2018, n.55, «Disposizioni per il trasferimento tecnologico, la ricerca, la formazione e la qualificazione professionale in materia di agricoltura di precisione»;
27. Legge regionale, 18 dicembre 2018, n. 60, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
28. Legge regionale, 18 dicembre 2018, n. 61, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
29. Legge regionale, 18 dicembre 2018, n. 62, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
30. Legge regionale, 18 dicembre 2018, n. 63, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
31. Legge regionale, 18 dicembre 2018, n. 64, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;

32. Legge regionale, 18 dicembre 2018, n. 65, «*Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;

33. Legge regionale, 28 dicembre 2018, n. 67, «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)*»;

34. Legge regionale, 28 dicembre 2018, n. 68, «*Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021*».

La Sezione evidenzia che alcune leggi, pur non essendo state inviate dalla Regione, e pur non comportando nell'immediato alcuna spesa, sono state comunque oggetto di analisi:

- la legge regionale 25 gennaio 2018, n. 2;
- la legge regionale 17 aprile 2018, n. 15;
- la legge Regionale 17 dicembre 2018, n. 54.

Le norme in esame, infatti, non prevedono una norma finanziaria e non sono corredate di un referto tecnico. Pur tuttavia contengono delle disposizioni che rimandano a provvedimenti diversi per la definizione dei criteri per la previsione della spesa stessa, istituiscono un contributo di solidarietà per una nuova spesa o prevedono una clausola di invarianza.

In particolare, la legge regionale, 25 gennaio 2018, n. 2 ha ad oggetto gli indirizzi per lo sviluppo, la sostenibilità ambientale e la coesione economica e sociale del territorio di Taranto.

Con l'art. 4 rubricato «*Start-up innovative*», viene previsto che la Regione promuova e sostenga incentivi specifici a favore delle piccole e medie imprese del territorio di Taranto, rinviando a un regolamento regionale la definizione dei criteri e delle modalità per la concessione e l'erogazione degli incentivi.

Alla legge n. 15 del 17 aprile 2018, che prevede la disciplina della nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale, così come previsto dal disegno di legge n. 15 del 2018, con emendamento d'aula, è stato aggiunto l'art. 6 relativo a «*Interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare*», con cui è stata prevista l'applicazione di un contributo di solidarietà, nella misura disciplinata dalla stessa norma, sugli assegni

vitalizi in pagamento. Il risparmio di spesa così conseguito viene, quindi, destinato al finanziamento di progetti per finalità di ricerca in materia di cura delle malattie rare.

L'emendamento presentato non risulta accompagnato da alcun referto tecnico e non risulta prodotta alcuna quantificazione del risparmio conseguito e, conseguentemente, della spesa programmata. La relazione allegata all'emendamento riporta tuttavia una stima di risparmio sui vitalizi, operata sulla base dei dati degli uffici competenti, pari a € 533.556,26 annui, da applicarsi per tre annualità. Peraltro, la legge in esame è stata oggetto di impugnativa dal Consiglio dei ministri limitatamente alla disciplina della vacanza dell'ufficio del direttore generale delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale e la questione è stata dichiarata infondata.

Infine, con la legge regionale del 3 dicembre 2018, n. 54 sono state apportate modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 8 del 23 marzo 2015, con lo scopo di ricondurre nell'ambito regionale le competenze in materia di tartufi freschi che, fino alla entrata in vigore della norma, facevano capo alle province/aree metropolitane.

Con tale legge si è, quindi, provveduto a disciplinare la coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati nel territorio della Puglia e, in particolare, prevede che i cercatori di tartufo possiedano un'apposita abilitazione alla ricerca e alla raccolta del tartufo. A tal fine, sono costituite apposite commissioni d'esame.

Prima delle modifiche apportate dalla L.R. 54/2018, dette commissioni d'esame dovevano essere istituite presso ciascuna provincia/area metropolitana a cui erano affidate le funzioni amministrative.

Con l'art. 4, comma 1, viene quindi abrogato l'art. 8 della L.R. n. 8/2015 relativo alla precedente disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle province e/o alle aree metropolitane e con l'art. 12 della L.R. n. 8/2015 viene prevista la disciplina dell'autorizzazione alla raccolta, ora in capo alla Regione Puglia.

Dopo le modifiche apportate dall'art. 6, comma 1, lett. 1) punti n. 1), 2) e 3) della L.R. 54/2018 al comma 9 dell'art. 12 della L.R. n. 8/2015, ai componenti delle commissioni d'esame per il rilascio del tesserino di ricerca e raccolta viene riconosciuto il diritto al solo rimborso delle spese sostenute per la partecipazione (non più anche al compenso), che a seguito delle modifiche di cui trattasi, sono poste ora a carico della Regione Puglia.



## **Legge regionale 25 gennaio 2018, n. 1**

Con la legge regionale n. 1 del 25 gennaio 2018, la Regione Puglia ha previsto la valorizzazione dei rituali festivi legati al fuoco, come espressioni del patrimonio storico e culturale della comunità regionale e come strumento di sviluppo del turismo.

Con l'art. 3 viene istituito il registro dei rituali suddetti e con l'art. 4 si prevede la concessione di contributi, nei limiti degli stanziamenti previsti nelle leggi del bilancio.

La norma finanziaria di cui all'art. 6 prevede, quindi, nell'ambito della missione 5, programma 2, titolo 1, una dotazione finanziaria per l'esercizio 2018 di € 100 mila, con prelevamento dal fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio missione 20, programma 3, titolo 1, *«secondo le previsioni di cui all'articolo 19 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2017 e bilancio pluriennale 2017-2019 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2017))»*.

Per come emerge dal materiale acquisito, non appare chiara la procedura di quantificazione degli oneri. Pur tuttavia i contributi saranno corrisposti nei limiti delle previsioni di bilancio.

Si rileva, inoltre, che la legge in esame, del gennaio 2018, trova la copertura sul bilancio di previsione 2017 e sul bilancio pluriennale 2017-2019.

Sul punto occorre osservare come tale modalità abbia destato forti perplessità in sede istruttoria, posto che, così come previsto dall'art. 49, commi 4 e 5, del D.Lgs. 118/2011, le quote dei fondi speciali, non utilizzate al termine dell'esercizio secondo le modalità di cui al comma 2, costituiscono sempre economie di spesa.

In quanto economie di spese, confluiscono nel risultato di amministrazione, e se vi è un avanzo presunto, questo può essere utilizzato solo dopo che sia divenuto certo con l'approvazione del rendiconto, salvi i fondi vincolati accertati nei modi di legge (v. Corte cost., sent. 70/2012).

La Regione sul punto, nelle note di riscontro all'istruttoria inviata, ha richiamato il comma 5 dell'art 49 citato, laddove consente un ulteriore ammissibile utilizzo del risultato presunto di amministrazione, specificando che le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi

provvedimenti legislativi, purché tali provvedimenti siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo.

Nel caso in esame, tuttavia, il richiamo diretto al precedente bilancio di previsione, senza alcun riferimento al passaggio delle somme nell'avanzo di amministrazione presunto, ha creato una certa confusione nel dettato normativo regionale.

Si ritiene, per il futuro, sia necessario operare una corretta rappresentazione della copertura legislativa.

### **Legge regionale 7 febbraio 2018, n. 3**

Con la legge regionale n. 3 del 7 febbraio 2018, la Regione Puglia ha deciso di promuovere e sostenere il pluralismo dell'informazione e della comunicazione locale, al fine di garantire la crescita sociale e culturale dei cittadini.

Secondo quanto previsto dall'art. 6, tali interventi si dovrebbero sostanziare:

- nella concessione di contributi in conto capitale, in conto interessi e prestazioni di garanzie per l'accesso al credito, ivi compresi gli incentivi per l'occupazione nel settore;
- nella erogazione di incentivi all'esercizio associato da parte degli enti locali della regione delle funzioni di ufficio stampa (così come previsto dall'art. 8 della stessa Legge).

Da quanto emerge dalla documentazione trasmessa, nel referto tecnico del gennaio 2018 e in quello del luglio 2017, veniva evidenziata la necessità di distinguere gli interventi di cui all'art. 6 tra spese correnti e spese in conto capitale per la relativa copertura finanziaria, considerato che nel bilancio di previsione 2018-2020, al capitolo indicato (capitolo 502002), erano state stanziati somme per la sola parte corrente.

Pur tuttavia tale osservazione non sembra essere stata recepita dal dettato normativo.

### **Legge regionale 7 febbraio 2018, n. 4**

La legge n. 4 del 7 febbraio 2018 prevede e disciplina il riordino dell'Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione, ente strumentale della Regione che opera a supporto per la definizione e gestione delle politiche per lo sviluppo economico, l'istruzione, la formazione, il lavoro e l'innovazione.

L'art. 4 della legge prevede la nomina del Presidente dell'Agenzia, che tuttavia, secondo i dati presenti sulla pagina Amministrazione trasparente, non risulta essere stato ancora individuato. Attualmente l'Agenzia sembrerebbe ancora commissariata.

Gli oneri di funzionamento vengono quantificati nel referto tecnico in euro 800.000,00 per il 2018 e per il 2019, senza, peraltro, specificazione del sistema di quantificazione del relativo onere.

Dai dati del bilancio di esercizio 2017 dell'Agenzia emerge, tuttavia, che il contributo regionale di funzionamento trasferito nell'anno è stato pari all'importo indicato nel referto tecnico, importo peraltro notevolmente aumentato rispetto a quanto trasferito nel precedente esercizio (€ 615.600,00).

La fonte di copertura viene, quindi, individuata nel capitolo di spesa n. 1081005, missione 14, programma 3 «Ricerca e innovazione», titolo 1, macroaggregato 4, «Trasferimenti correnti».

## **Legge regionale 27 marzo 2018, n. 8**

Con la legge in esame si recepisce la novella nazionale, «Collegato ambientale», aggiornando la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. A tal fine si procede ad aggiornare i criteri di determinazione dell'ammontare del tributo e a disciplinare meccanismi di incremento della raccolta differenziata.

L'art. 24 prevede che una quota parte del gettito derivante dall'ecotassa, stabilita con l'art. 19 della L.R. n. 10/2007, come modificato dall'art. 7, comma 31, della L.R. n. 38/2011, vada a incrementare per € 200.000,00 la dotazione finanziaria della Sezione Ciclo Rifiuti e Bonifiche (che passa quindi da € 395.034,97 a € 595.034,97), al fine di potenziare l'azione amministrativa attraverso una maggiore interazione tra Osservatorio regionale dei rifiuti, Segreteria tecnica rifiuti e Segreteria tecnica bonifica.

La copertura finanziaria è prevista con le entrate accertate e riscosse al titolo 1, tipologia 101, categoria 59, Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, previa riduzione in diminuzione, per euro 200 mila, degli stanziamenti di previsione della missione 9, programma 8, titolo 2, con medesima previsione per gli esercizi finanziari 2019 e 2020 e stabilendo la stessa dotazione nell'ambito dei rispettivi bilanci annuali e pluriennali di previsione.

## **Legge regionale 27 marzo 2018, n. 9**

Con la Legge n. 9 del 27 marzo 2018 la Regione ha previsto di promuovere l'agricoltura sociale nel territorio, garantendo l'appropriatezza e la qualità degli interventi educativi, socio-assistenziali e socio-sanitari; riconoscere, valorizzare e sostenere i soggetti operanti in Puglia nel settore dell'agricoltura sociale con l'istituzione di un apposito elenco; monitorare e valutare la realtà dell'agricoltura sociale con l'istituzione di un Osservatorio regionale.

L'istituzione del nuovo organismo è prevista dall'art. 9, che stabilisce, altresì, al comma 5, che al funzionamento dell'Osservatorio si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La partecipazione dei 14 componenti dello stesso, inoltre, non darà luogo alla corresponsione di compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati.

## **Legge regionale 17 aprile 2018, n. 14**

Con tale legge, la Regione promuove la diffusione e l'utilizzo dei defibrillatori semiautomatici esterni, in maniera coordinata su tutto il territorio regionale e la formazione dei soggetti che li utilizzano. Per il finanziamento dei relativi oneri, non adeguatamente quantificati, è assegnata una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di 300 mila euro nell'ambito della missione 13, programma 2, titolo 2.

Alla copertura di cui sopra si provvede mediante corrispondente prelievo dalla missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110070 Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione.

## **Legge regionale 30 aprile 2018, n. 16**

La Regione Puglia promuove la valorizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari, della silvicoltura, dell'acquacoltura e della pesca a chilometro zero, favorendone il consumo e la commercializzazione e garantendo ai consumatori un'adeguata informazione sulla loro origine e specificità.

A tal fine, promuove campagne di informazione, divulgazione e promozione, e concede contributi finalizzati a tali attività.

Per l'attuazione della presente legge, nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1, è assegnata una dotazione finanziaria di euro 500 mila. Alla copertura si provvede mediante prelevamento dalla missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110070, Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione.

Non sono, tuttavia, resi noti i metodi di quantificazione degli oneri.

Alla legge, peraltro, è allegato un primo referto tecnico del novembre 2017 in cui venivano evidenziate criticità sulla fonte di copertura precedentemente individuata e sulla natura delle spese da sostenere (settore commerciale delle imprese agricole) e si specificava che il fondo per le leggi in corso di approvazione non sarebbe stato capiente; con un secondo referto tecnico e con un terzo allegato a un emendamento d'aula, del 20 aprile 2018, viene invece prevista la copertura proprio con il fondo per il finanziamento delle leggi regionali in corso di approvazione.

## **Leggi regionali 11 giugno 2018, n. 19 e 20**

Le due leggi regionali contengono variazioni al bilancio di previsione 2018 e pluriennale 2018-2020, già oggetto di esame nella precedente delibera di questa Sezione n. 165/2018.

Con l'unico articolo 1 della legge n. 19 viene prevista una variazione in aumento nella parte entrata e delle variazioni in aumento e in diminuzione nella parte spesa: maggiori oneri per l'esercizio finanziario 2018 quantificati in euro 20.025.030,00, a carico del Programma 3 «Interventi per Anziani» nell'ambito della Missione 12 «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia» e per euro 6.491.204,00 a carico del Programma 1 «Trasporto ferroviario» nell'ambito della Missione 10 «Trasporto e diritto alla mobilità».

La documentazione allegata al disegno di legge specifica le coperture finanziarie ma non enuncia le tecniche di quantificazione adoperate dal legislatore regionale.

In particolare, viene riferito che *«la copertura di tali oneri è garantita dal minor contributo delle risorse di bilancio autonomo destinate al finanziamento del Trasporto Pubblico Locale (TPL), conseguibile a seguito delle maggiori entrate ottenute a titolo di trasferimento statale per il finanziamento del Fondo Nazionale Trasporti (FNT) che derivano dalla revisione dei criteri di riparto del Fondo Nazionale Trasporti (FNT), operata con l'articolo 27 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50»*.

Con la legge n. 20 si apportano variazioni con specifico riferimento ai Consorzi di bonifica. La stessa legge n. 20 era stata successivamente modificata ad opera dell'art. 23 della legge di assestamento del bilancio.

Infatti, l'art. 1 della L.R. n. 20/2018 (*Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018-2020*) prevedeva di confermare il contributo regionale straordinario a favore dei Consorzi di bonifica commissariati per un importo di 4 milioni di euro per il 2018.

Con l'articolo 23 della legge di assestamento, invece, viene modificato in aumento tale contributo per un importo finale di 12 milioni di euro, senza intervenire sul restante testo dell'art. 1 modificato.

Il tema era già stato oggetto di specifico rilievo istruttorio in sede di esame del bilancio di previsione.

A fine esercizio 2018, era stato richiesto in istruttoria, con riferimento al Fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali, di chiarire le ragioni della notevole riduzione del fondo, passato da 17 milioni di euro nel 2017 a meno di 3 milioni di euro nel 2018.

Con nota n. 4755 del 7 dicembre 2018, l'Ente aveva specificato che nel 2017 era *in itinere* la legge di riforma dei Consorzi di Bonifica e pertanto era stata accantonata nel fondo la somma di 15 milioni di euro, utilizzata successivamente nell'ambito del finanziamento delle spese derivanti dalla approvazione della legge regionale 3 febbraio 2017, n. 1, Norme straordinarie in materia di Consorzi di Bonifica Commissariati (sul punto si rinvia al paragrafo che segue).

L'Ente, in quella sede, aveva assicurato che il prossimo bilancio di previsione avrebbe visto fin dall'inizio un adeguato stanziamento di somme, per la cifra complessiva di circa dieci milioni di euro, da riversare ai consorzi di bonifica. Sul punto la Sezione si era riservata di esaminare a rendiconto gli importi impegnati e utilizzati per i consorzi di bonifica commissariati.

## **Legge regionale 11 giugno 2018, n. 24**

La Regione Puglia, in occasione della celebrazione di Matera capitale europea della cultura 2019, promuove degli interventi volti a favorire la valorizzazione e la fruizione del patrimonio storico, architettonico, archeologico e culturale regionale da parte del turismo,

mediante interventi di recupero, restauro del patrimonio storico ed artistico, promozione culturale e storica, organizzazione e diffusione delle conoscenze storiche e culturali, dibattiti e convegni. Ai fini della realizzazione degli interventi previsti si provvede con il coordinamento dei programmi europei e regionali (Fers-Fse-Fears). Inoltre, sono stanziati 400 mila euro per ciascuno degli esercizi 2018 e 2019, nell'ambito della missione 5, programma 1, titolo 1 ed euro 100 mila nell'ambito della missione 5, programma 2, titolo 1, con corrispondente riduzione dello stanziamento in termini di competenza della missione 20, programma 3, titolo 1, capitolo 1110070 «Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione».

Anche in questo caso, non vengono chiariti i metodi di quantificazione della spesa.

## **Legge regionale 29 giugno 2018, n. 28**

La normativa disciplina interventi di prevenzione, misure ordinarie e straordinarie di controllo e contenimento della fauna selvatica attraverso l'erogazione di contributi finanziari, nonché misure specifiche per la prevenzione e il risarcimento dei danni causati da ungulati, fauna selvatica, attività venatoria e misure di tutela del patrimonio zootecnico dai danni causati da specie carnivore protette, e infine l'erogazione di contributi per la stipula di contratti assicurativi.

Per far fronte ai relativi oneri, è autorizzata nell'ambito della missione 16, programma 2, la spesa complessiva di 250.000,00 euro, con prelievo dal Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione, missione 20, programma 3, titolo 1, mediante istituzione di due nuovi capitoli. La spesa relativa alla stipula di contratti assicurativi, di cui all'art. 13, trova copertura nella quota di entrata legata al «*Fondo nazionale per le calamità naturali*», per la quale verrà istituito un apposito capitolo d'entrata (art.16).

Sul punto, in fase istruttoria, era stato evidenziato che il Fondo di cui al decreto legislativo n. 102/2004, denominato in realtà Fondo di solidarietà nazionale, prevede una disciplina specifica che non risulta compatibile con quanto previsto dalla disposizione regionale.

Infatti, il Fondo solidarietà nazionale – incentivi assicurativi, di cui all'art. 15 del decreto n. 102, è dettagliatamente disciplinato secondo procedure operative ed erogative che fanno capo all'amministrazione statale e che non prevedono alcun trasferimento di fondi, per tale

finalità, all'Amministrazione regionale. La disposizione regionale in esame, pertanto, non avrebbe potuto trovare copertura nella prevista ma inesistente entrata, con riferimento a un Fondo, peraltro, anche erroneamente indicato.

Ciò posto, in ordine ai contratti assicurativi, con la nota del 18/06, la Regione ha specificato che non è stata data attuazione alla predetta disposizione.

Tale dato trova peraltro riscontro nella documentazione trasmessa dalla Regione, con nota n. 2800 del 3/06/2019, da cui emerge che non è stato assunto alcun impegno di spesa al relativo capitolo n. 1602006.

Il provvedimento legislativo in esame, peraltro, è stato oggetto di impugnazione da parte del Consiglio dei ministri, in quanto alcune disposizioni in materia di controllo della fauna selvatica si ponevano in contrasto con quanto stabilito in proposito dalle norme statali di riferimento, invadendo in tal modo la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Tuttavia, nella seduta dell'11 giugno 2019, il Consiglio dei ministri, a seguito delle modifiche legislative regionali intervenute nel 2019, ha deliberato la rinuncia all'impugnativa della stessa legge (cfr. pag. 48 che segue).

## **Legge regionale 29 giugno 2018, n. 29**

La legge si occupa di dettare norme in materia di politica regionale dei servizi per le politiche del lavoro e per il contrasto al lavoro nero e al caporalato.

In particolare, con l'art. 7 viene istituita l'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro - ARPAL, ente tecnico operativo e strumentale che dovrebbe operare a supporto della Regione nell'ambito delle competenze assegnate all'Assessorato regionale al lavoro.

Anche in questo caso, nonostante la legge preveda l'istituzione di una nuova agenzia, con conseguente necessità di sostenere i costi legati non solo al personale trasferito, ma anche all'avvio, dotazione e funzionamento della stessa struttura e dei suoi organi, i relativi oneri non vengono in alcun modo quantificati, presupposto imprescindibile per poter logicamente e validamente procedere alla successiva loro copertura.

Nel provvedimento si prevede, all'art. 18, unicamente che: *«Alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede con le risorse trasferite di cui all'articolo 1, comma 794, della I. 205/2017. A tale fine nella parte entrata del bilancio regionale vincolato, nell'ambito*



*del titolo 2, tipologia 101, è iscritto per l'esercizio finanziario 2018, in termini di competenza e cassa, lo stanziamento di euro 19.328.278,00. La medesima dotazione finanziaria è iscritta in termini di competenza per ciascuno degli esercizi finanziari 2019 e 2020. Nella parte spesa del bilancio regionale vincolato, nell'ambito della missione 15, programma 1, titolo 1, e iscritto per l'esercizio finanziario 2018, in termini di competenza e cassa, lo stanziamento di euro 19.328.278,00. La medesima dotazione finanziaria è iscritta in termini di competenza per ciascuno degli esercizi finanziari 2019 e 2020».*

Nel pertinente referto tecnico si specifica che l'importo è quello corrispondente al riparto effettuato dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali sugli stanziamenti di cui all'articolo 1, comma 794, della legge n. 205/2017. Il finanziamento è, dunque, relativo al personale trasferito individuato al precedente comma 793, e il suo importo, per espressa esclusione (ultimo periodo del medesimo comma 793), non va conteggiato nella spesa per il personale (ai fini del contenimento di cui all'articolo 1, commi 557 e 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Non appare congrua, pertanto, l'affermazione contenuta nell'esposto art. 18 secondo la quale alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della legge si provvede con le risorse trasferite di cui all'articolo 1, comma 794, della l. 205/2017, poiché quest'ultime riguardano solo la spesa del personale trasferito.

Inoltre, si deve rilevare che l'articolo 10, comma 8, approvato nel testo come emendato<sup>2</sup>, non aveva neanche ricevuto un referto tecnico positivo, in quanto era stato rilevato che la previsione di utilizzo dei dipendenti ex Cnos potesse applicarsi solo ai lavoratori con la qualifica di formatore e, in aggiunta, poiché i dipendenti in questione avrebbero dovuto essere collocati in sovrannumero come da art. 1, comma 421, L. 190/2014, la copertura dei relativi costi non sarebbe risultata garantita dal trasferimento statale indicato.

Su tale profilo, in fase istruttoria, sono stati richiesti specifici chiarimenti.

Con la nota del 18/06, la Regione ha specificato che l'incremento dei posti in dotazione organica e la relativa spesa non può trovare copertura nell'ambito del trasferimento previsto al comma 794 citato perché *«in attuazione della legge n. 53/2014 e del decreto legislativo n. 150/2015, alle Regioni sono state trasferite le funzioni e i compiti in materia di servizi per il lavoro prima demandate*

---

<sup>2</sup> L'articolo 10, comma 8, della L.R. n. 29 del 2018 dispone che: *«Il personale di cui alla legge regionale 21 dicembre 1998, n. 32 (Trasferimento all'Amministrazione Provinciale di Lecce del Centro di formazione professionale CNOS - Polivalente di Lecce) è trasferito alla Regione Puglia in apposito ruolo soprannumerario, mantiene il trattamento economico in godimento ed è di seguito assegnato all'ARPAL».*

*alle Province e alle Città metropolitane. Al fine di completare la transizione in capo alle regioni delle relative competenze gestionali, l'art. 1, comma 793, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha stabilito il trasferimento del personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e in servizio presso i Centri per l'impiego alle dipendenze delle Regioni, in deroga al regime delle assunzioni previsto dalla normativa vigente e con corrispondente incremento della dotazione organica... il trasferimento di tale personale - CNOS - si pone fuori dall'ambito di applicazione dei commi 793 e 794 e non è pertanto ad esso applicabile la deroga ai vincoli assunzionali vigenti... In relazione al precitato comma 8 è stato quindi necessario modificare il piano assunzionale 2018-2020 ed a ciò si è provveduto con deliberazione della Giunta regionale 18 luglio 2018, n.1322. Con successiva determinazione del Dirigente della Sezione Personale ed Organizzazione 22 ottobre 2018, n. 1120, si è provveduto all'impegno della spesa occorrente al trasferimento del predetto personale CNOS, imputazione a carico del bilancio regionale autonomo (non del bilancio vincolato ex trasferimento comma 794)».*

La Regione ha anche evidenziato che «*il successivo comma 794, per le finalità di cui al comma 793, ha previsto uno specifico finanziamento che rimane vincolato all'espletamento della funzione in parola*».

Per come confermato dalla stessa Regione, quindi, alla data di approvazione della legge, l'articolo in oggetto (art. 10, comma 8), era privo di copertura.

Successivamente, pur restando in vigore la legge regionale n. 29 e indipendentemente dal combinato disposto dell'art. 10, comma 8, e dell'art. 18, la Regione, con delibera di Giunta, ha provveduto diversamente alla nuova assunzione dei lavoratori ex CNOS - demandata in sede di delibera a una determina dirigenziale e non più operata in sovrannumero - e alla copertura dei relativi costi con risorse del bilancio autonomo regionale.

La Sezione, sul punto, nel rilevare la non attuazione di una norma regionale tuttora in vigore, manifesta delle perplessità anche in ordine alle rilevanti criticità della procedura seguita.

## **Legge regionale 27 luglio 2018, n. 40**

Sono previste disposizioni in materia di smaltimento delle carcasse provenienti da allevamenti zootecnici. Per la copertura degli oneri, peraltro non quantificati, si provvede nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1, ad assegnare una dotazione finanziaria di 200 mila euro, con prelevamento dal Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali

di spesa corrente in corso di adozione. Per gli esercizi successivi al 2018, si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio.

Inoltre, con l'art. 5 viene modificato l'art. 13 della L.R. 16/2018, relativamente alla concessione di contributi da parte dei comuni (non più previsti sotto forma di riduzione o esenzione di tributi locali) e alla riserva di spazi nei mercati locali per la vendita di prodotti agricoli a chilometro zero.

## **Legge regionale 10 agosto 2018, n. 44**

Con la legge regionale del 10/08/2018, n. 44, è stato approvato l'assestamento e la variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia.

La legge in esame, già in parte esaminata con la Delibera 165/2018 di questa Sezione, introduce le variazioni necessarie ad assestare gli elementi relativi ai residui attivi e passivi secondo i valori risultanti dal rendiconto generale 2017, approvato con L.R. n. 43/2018, nonché le variazioni ritenute necessarie in relazione alle esigenze gestionali di entrata e di spesa della Regione.

Infatti, secondo l'insegnamento della Consulta, le leggi di variazione di bilancio hanno quale finalità l'adeguamento delle previsioni iniziali alle nuove realtà economico-finanziarie venutesi a creare in corso di esercizio, in modo da garantire una flessibilità nell'attuazione delle politiche pubbliche sottese all'esercizio di bilancio ed una maggiore rapidità nell'adeguamento alle problematiche emergenti (Corte costituzionale, sentenza n. 10/2016).

L'art. 2 della L.R. di assestamento 2018 quantifica, in via definitiva, il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente in € 2.310.416.561,39, a seguito della approvazione del rendiconto 2017 con la legge regionale sopra indicata.

Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese per l'esercizio finanziario 2018 risulta aumentato di € 38.100.000,00 quanto alla previsione di competenza e, differentemente dall'anno precedente, aumentato anche di euro 120.946.268,09 quanto alla previsione di cassa. Per gli esercizi finanziari 2019 e 2020 l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta invariato.

Il fondo di cassa all'inizio dell'esercizio finanziario 2018 è determinato in € 1.614.537.993,82 in conformità di quanto disposto con l'articolo 9 della L.R. n. 43/2018, in lieve diminuzione rispetto al precedente anno.

Al capo II della stessa sono riportate le norme di carattere finanziario repute necessarie dall'Ente in virtù delle esigenze insorte nel corso della gestione e precisamente si reputano degne di esame le seguenti:

- l'art. 8 in tema di trasporto pubblico locale, prevede uno stanziamento di 9 milioni e 300 mila euro (nell'ambito dello stanziamento già allibrato sul capitolo 552053 del bilancio di previsione), e per 27 milioni e 900 mila euro con variazione al bilancio di previsione 2018, mediante applicazione dell'avanzo vincolato, per garantire agli enti locali le risorse per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di affidamento dei contratti di servizio, e comunque non oltre il 30 giugno 2020;

- l'art. 9 sull'aeroporto Gino Lisa di Foggia, che viene destinato a centro strategico della protezione civile regionale e polo logistico per tutte le funzioni di interesse pubblico legate alle attività di protezione civile e soccorso.

Concorrono al finanziamento delle spese di investimento le risorse comunitarie, statali o regionali. Per il finanziamento delle spese di funzionamento, nel bilancio regionale, viene assegnata una dotazione di euro 2.500.000,00 per il 2019 ed euro 5.000.000,00 per il 2020. Nulla è disposto per il 2018;

- l'art. 11 prevede un contributo straordinario a favore dell'Agenzia per il diritto allo studio della Regione Puglia (ADISU) di 1 milione e 500 mila euro, nell'ambito della missione 4, programma 7, titolo 1, per la stipula di atti di costituzione del diritto di superficie/usufrutto dei beni immobili (residenze e mense universitarie) di proprietà dell'università degli Studi di Bari, già a disposizione dell'ADISU;

- l'art. 12 che prevede misure finanziarie a sostegno delle Scuole di specializzazione dell'area medica delle Università di Bari e Foggia. Al fine di superare la carenza di medici specialisti nell'ambito dell'assistenza sanitaria pugliese e contribuire al consolidamento dei requisiti minimi d'accreditamento delle scuole di specializzazione, è prevista la sottoscrizione di una convenzione tra Regione e Università e la corresponsione di un finanziamento per quindici anni e per un onere complessivo massimo di 45 milioni di euro (massimo 3 milioni all'anno).

Per il finanziamento di tale spesa è assegnata al bilancio autonomo regionale nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, una dotazione finanziaria per l'anno 2018, in termini di competenza e di cassa, di euro 3 milioni e la medesima dotazione finanziaria è prevista per gli esercizi finanziari 2019 e 2020;

- l'art. 14 con cui si programmano interventi per il potenziamento degli investimenti in ricerca e innovazione e, in particolare, la promozione di una prima azione pilota per la costituzione del Tecnopolo per la Medicina di precisione e il sostegno alle attività di ricerca e sviluppo promuovendo le intese previste dallo stesso articolo.

Per tali finalità, la Regione integra le politiche in materia di ricerca, innovazione, trasferimento tecnologico e alta formazione, potenziando gli ambiti di specializzazione regionale a partire da quello della salute e del sistema di cure, con investimenti per la valorizzazione delle infrastrutture e del capitale umano impiegati nella ricerca e acquisti, anche pre-commerciali, di soluzioni innovative e prototipi, anche promuovendo intese istituzionali tra i diversi attori pubblici e privati.

All'attuazione della norma viene data copertura finanziaria per l'esercizio finanziario 2018 nell'ambito dell'asse 9, linea 9.12, del POR Puglia FESR FSE 2014/2020 per un importo di 3 milioni di euro e per il periodo 2019-2023 con un finanziamento annuo pari a euro 5 milioni a carico del bilancio autonomo regionale, per un onere complessivo pari a 28 milioni di euro;

- l'art. 20 che per sviluppare la coltivazione della canapa per scopi produttivi ed ambientali, assegna una somma di 180 mila euro, nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1;

- l'art. 21 con cui si prevede di promuovere le attività di studio e monitoraggio del germoplasma nella zona infetta per l'individuazione di piante di ulivo tolleranti al disseccamento, con un'assegnazione di 200 mila euro. Per attuare una convenzione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche, viene altresì assegnata una dotazione di 1 milione e 200 mila euro;

- l'art. 23 modifica l'art. 1 della L.R. n. 20/2018 (Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018-2020) che prevederebbe di confermare il contributo regionale straordinario a favore dei Consorzi di bonifica commissariati per un importo che, precedentemente previsto per 4 milioni di euro per il 2018, viene tuttavia

aumentato a 12 milioni di euro, è stato già precedentemente trattato in relazione alla legge 20/2018;

- l'art. 25 ha assegnato una dotazione di 1 milione di euro nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1, a sostegno delle pratiche agronomiche straordinarie necessarie per la ripresa della coltivazione dell'ulivo nelle aree colpite dalla gelata 2018;

- l'art. 27, al fine di contrastare le conseguenze negative della crisi economica del settore, prevede l'erogazione di un contributo (a seguito di procedura a evidenza pubblica con modalità «a sportello», per un massimo di 3 mila euro a impresa), finalizzato al pagamento delle commissioni o dei costi comunque denominati corrisposti dall'impresa ai confidi. A tal fine assegna la somma di 150 mila euro nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1;

- l'art. 28 prevede l'assegnazione di una somma pari a 20 mila euro nell'ambito della missione 1, programma 1, titolo 1, per consentire lo svolgimento della Conferenza regionale sulla famiglia;

- l'art. 29 dispone l'assegnazione della somma di 100 mila euro sulla missione 7, programma 1 titolo 1, per la valorizzazione del turismo equestre;

- l'art. 30 assegna un contributo finanziario straordinario alla città di Canosa di Puglia, di 100 mila euro nell'ambito della missione 5, programma 1, titolo 2, per finanziare l'allestimento degli arredi urbani per la fruibilità, nonché per la pulizia e manutenzione straordinaria del canale di piena delle Murgie, adiacente il Ponte romano. Nel referto tecnico erano state manifestate perplessità sulla natura di spesa di parte corrente o di parte capitale;

- con l'art. 31 viene garantito lo svolgimento delle attività delle associazioni Pro loco di cui alla precedente legge 25/2018, con uno stanziamento di 50 mila euro nell'ambito della missione 7, programma 1, titolo 1. Si affida a un provvedimento della Giunta regionale il compito di individuare lo specifico oggetto dei contributi regionali e le modalità di rendicontazione;

- l'art. 33, al fine di garantire la realizzazione del Festival internazionale Castel dei Mondi, stanziava una somma di 200 mila euro nell'ambito della missione 5, programma 2, titolo 1, a favore del Comune di Andria;

- con l'art. 34 viene sovvenzionata la valorizzazione del patrimonio regionale storico rappresentato dalle torri costiere con la dotazione di 100 mila euro, demandando un

provvedimento della Giunta regionale il compito di individuare lo specifico oggetto dei contributi regionali e le modalità di rendicontazione;

- l'art. 35, allo scopo di garantire lo sviluppo delle risorse del Mar Piccolo di Taranto, nell'ambito della missione 18, programma 1, titolo 1, prevede l'assegnazione di una dotazione di 100 mila euro. Desta perplessità il nulla osta del referto tecnico rilasciato per il contributo di 1 milione di euro, successivamente approvato per 100.000,00 euro;

- l'art. 36 prevede, per incentivare la cultura e la pratica musicale, un importo di 100 mila euro nell'ambito della missione 5, programma 2, titolo 1, per l'erogazione di contributi per l'acquisto di strumenti musicali;

- l'art. 37, per accelerare il processo di elaborazione del Piano strategico «Taranto futuro prossimo», nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 18, programma 1, titolo 1, attribuisce una somma di 100 mila euro;

- con l'art. 38, per finanziare l'attivazione del Corso di Laurea magistrale in Scienze e tecniche dello sport per il turismo, è assegnata una dotazione di 100 mila euro;

- con l'art. 39, per rilanciare le attività degli oratori, viene destinata una somma di 225 mila euro. La medesima assegnazione viene attribuita agli esercizi 2019 e 2020;

- con l'art. 45 il Comune Isole Tremiti viene dotato di una somma di 250 mila euro nell'ambito della missione 9, programma 3, titolo 1, per operazioni di bonifica, disinquinamento e sminamento dei fondali dell'Isola di Pianosa;

- l'art. 46, assegna nell'ambito della missione 8, programma 2, titolo 1, una dotazione finanziaria di 50 mila euro per l'esercizio finanziario 2018 per il funzionamento di una istituenda commissione tecnica regionale, del cui ausilio la Regione Puglia si avvale per il perseguimento degli obiettivi fissati dalla legge regionale n. 13/2018 (promozione e incentivazione delle politiche di sostenibilità ambientale e del risparmio energetico). La medesima dotazione finanziaria è assegnata, in termini di competenza per ciascuno degli esercizi 2019 e 2020. Dal referto tecnico emergerebbero nuove o maggiori spese per l'esercizio 2018, in termini di competenza e di cassa, per 100 mila euro e il medesimo importo per ciascuno degli esercizi finanziari 2019 e 2020, in termini di competenza;

- l'art. 47 assegna nell'ambito della missione 9, programma 5, titolo 2, per l'esercizio finanziario 2018, in termini di competenza e di cassa, una dotazione finanziaria di 500 mila euro, per il perseguimento degli obiettivi di tutela e restauro delle costruzioni in pietra

a secco. Il referto tecnico riportava originariamente la variazione di bilancio nell'ambito della missione 5, programma 1, titolo 2, con annotazione autografa, controfirmata dal Dirigente, dell'appropriatezza della missione 9, programma 5, titolo 2, trattandosi di beni paesaggistici tutelati dal PPTR;

- l'art. 48 assegna una dotazione finanziaria di 200 mila euro in termini di competenza e di cassa nell'ambito della missione 11, programma 2, titolo 2, per l'esercizio finanziario 2018 al fine di finanziare interventi post emergenziali seguenti a calamità naturali;

- l'art. 49 assegna una dotazione finanziaria per l'esercizio 2018, in termini di competenza e di cassa, di 100 mila euro nell'ambito della missione 9, programma 5, titolo 1, al fine di monitorare la conservazione degli habitat presenti nel mare pugliese;

- con l'art. 50 vengono stanziati 13.875,00 euro sul titolo 1, capitolo 15, missione 1, programma 1, per l'incremento dell'emolumento spettante al Garante dei diritti delle persone con disabilità, di cui all'art 31-ter della Legge Regionale n. 19/2006, al fine di parificare la percentuale dell'indennità lorda di funzione riconosciuta a questa figura di Garante a quella degli altri Garanti, nell'ottica di assicurare parità di trattamento tra tutte le figure dei Garanti regionali.

Occorre peraltro rilevare che nell'anno all'esame, differentemente dall'esercizio precedente (Legge regionale 12 dicembre 2017, n. 54), non sono state apportate ulteriori variazioni di bilancio.

### **Legge regionale 3 ottobre 2018, n. 48**

La legge detta norme a sostegno dell'accessibilità delle aree demaniali destinate alla balneazione delle persone diversamente abili.

In particolare, viene prevista la concessione di contributi per la realizzazione di interventi e per l'acquisto di appositi ausili speciali adatti al mare.

Per tali finalità, è assegnata una dotazione di euro 272 mila su un capitolo di nuova istituzione nell'ambito della missione 1, programma 5, titolo 1, con prelevamento dal fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che vengono perfezionate dopo l'approvazione del bilancio. Per gli esercizi successivi al 2018, si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio.



La legge è stata impugnata dal Consiglio dei ministri in quanto una norma riguardante la fruizione delle spiagge da parte delle persone diversamente abili si poneva in contrasto con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e con la normativa statale di riferimento. Ne conseguiva la violazione sia dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui dispone che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto degli obblighi internazionali, sia i principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione. Tuttavia, nella seduta dell'8 maggio 2019, il Consiglio dei ministri, a seguito delle modifiche legislative regionali intervenute nel 2019, ha deliberato la rinuncia all'impugnativa della stessa legge (cfr. pag. 49).

### **Legge regionale 3 ottobre 2018, n. 50**

La normativa all'esame promuove, sostiene e finanzia azioni ed iniziative di rilevazione, prevenzione, gestione e contrasto del fenomeno del bullismo, in tutte le sue manifestazioni, comprese il cyberbullismo. Per l'attuazione del programma, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 2, si utilizzeranno le risorse disponibili iscritte a legislazione vigente.

Non è specificato alcunché sulla quantificazione della spesa e sulle modalità di copertura.

Il referto tecnico del 2017 sulla proposta di legge evidenziava la discrasia tra tale disposizione e quanto indicato all'art. 9 della proposta, non contenuto nel testo di legge approvato, secondo cui era stimata una spesa di 150 mila euro, finanziata con un capitolo di nuova istituzione nel bilancio 2017.

### **Legge regionale 17 dicembre 2018, n. 55**

La proposta di legge, presentata in data 10 aprile 2018, è stata approvata in Consiglio il 27 novembre 2018.

Sono dettate disposizioni per il trasferimento tecnologico, la ricerca, la formazione e la qualificazione professionale in materia di agricoltura di precisione. Viene assegnata una dotazione finanziaria in termini di competenza e cassa di euro 500 mila con riduzione della dotazione assegnata alla missione 20, programma 1, titolo 1, fondo di riserva per le spese impreviste (art. 7).

Nel richiamare quanto già precedentemente illustrato in ordine alla funzione dell'obbligatorio fondo spese impreviste (cfr. p. 11), si deve ribadire che la sottrazione di risorse per scopi diversi dal fronteggiare eventi non prevedibili ne viene a frustrare le finalità, in ossequio all'insegnamento del giudice delle leggi (sent. n. 190 del 2014, cit.),

Nelle note di riscontro all'istruttoria trasmessa, la Regione ha ribadito che *«la copertura finanziaria assicurata alla legge regionale in parola non fa riferimento al prelievo dal fondo di riserva per le spese impreviste disciplinato dall'articolo 48 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (la cui competenza sarebbe in capo, peraltro, alla Giunta regionale), bensì alla dotazione finanziaria di tale fondo che, al pari di ogni stanziamento del bilancio regionale autonomo, in assenza di disposizioni di legge o regolamento che ne fissi una dotazione minima e di obbligazioni giuridiche già assunte (escluse a priori per tale tipo di fondo) restano utilizzabili per variazioni di bilancio per la copertura di nuove e diverse spese»*.

Si rileva come l'argomentazione proposta non appare condivisibile, poiché vi è sostanziale equivalenza tra variazione di bilancio con diminuzione del fondo e la copertura con ricorso al medesimo fondo, osservando come una diversa valutazione consentirebbe un agevole aggiramento dell'esposto principio.

Nella prospettiva offerta dalla Regione, inoltre, la variazione di bilancio deve confrontarsi anche con il rispetto del termine del 30 novembre, secondo quanto previsto dall'art. 51 del D.lgs. 118/2011.

In ordine a quest'ultimo tema, con la nota del 18/06 la Regione ha sostenuto l'interpretazione secondo cui *«la norma citata utilizza espressamente il termine «approvazione» per indicare il termine ultimo entro il quale l'organo legislativo può apportare variazioni al bilancio, non facendo alcun riferimento alle successive attività di «promulgazione» e «pubblicazione» della legge.»*

Ha richiamato, quindi, la sentenza della Corte costituzionale in cui, con riferimento alla funzione legislativa statale, viene specificato che *«la Corte non ritiene che tale ritardo nella pubblicazione di una legge delegata, quando questa sia stata emanata, ai sensi dell'art. 87, quinto comma, della Costituzione, entro il termine fissato nella legge di delegazione, configuri una violazione dell'art. 76 della Costituzione, alla quale consegua la illegittimità costituzionale della prima o, ancor meno, la sua inesistenza giuridica. La norma costituzionale testé ricordata prevede la delegazione al Governo dell'«esercizio della funzione legislativa», vale a dire di quella funzione che è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 della Costituzione). Il «tempo limitato», che deve essere*

*prestabilito, concerne precisamente l'esercizio di tale funzione; non comprende invece adempimenti successivi a quell'esercizio, che si è esaurito con la emanazione del provvedimento legislativo, posto che gli adempimenti stessi competono ad altri organi, di natura amministrativa. D'altra parte, la pubblicazione nei fogli ufficiali, diretta a rendere note legalmente le disposizioni legislative, è condizione di efficacia, non requisito di validità della legge, che esiste validamente anche prima della sua pubblicazione».*

Nella lettura propugnata dalla Regione, che condivide l'operare della preclusione temporale anche per l'organo consiliare regionale, dunque, si valorizza l'espressione *approvazione*, intendendosi il termine del 30 novembre quale limite unicamente per la decisione del Consiglio, e con ciò presupponendosi che il legislatore nazionale abbia valutato anche lo spazio di tempo necessario alla successiva esecuzione e lo abbia ritenuto compatibile con le esigenze di ordinata gestione e chiusura del bilancio.

Una diversa prospettazione potrebbe portare a ritenere che il termine non possa reputarsi rispettato con la mera approvazione della variazione da parte del Consiglio regionale entro la data del 30 novembre, e ciò in considerazione della sua assoluta funzione. Il perfezionamento del procedimento legislativo non ne consente, infatti, la sua esecuzione. All'approvazione del testo segue la fase della promulgazione, con la quale il Presidente della Regione attesta che la legge è stata approvata dall'organo competente secondo il procedimento prescritto e ne dispone la pubblicazione, intervenuta la quale, eventualmente disponendosi l'esclusione della *vacatio legis*, consegue l'efficacia del provvedimento, con una scansione temporale che non appare conciliarsi con il ruolo di sbarramento del termine in esame, volto a impedire nell'ultimo periodo l'effettuazione di variazioni non indispensabili, che, diversamente, verrebbero a essere eseguite proprio all'esaurirsi dell'esercizio.

Nella vicenda in esame, invero, la legge n. 55/2018 risulta pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 161 suppl. del 20 dicembre 2018, e, considerata la *vacatio legis*, è entrata in vigore il 4 gennaio del 2019, allorquando non era possibile eseguire alcuna variazione sull'esercizio chiuso.

La Sezione non può che evidenziare, pertanto, anche nell'impostazione sostenuta dalla Regione, la sussistenza di significative criticità sul metodo di copertura e sulla tecnica legislativa cui si è fatto ricorso.

## **La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio**

L'art. 73 del D. Lgs. n. 118/2011 disciplina, in analogia alla normativa dettata per gli enti locali dal D. Lgs. n. 267/2000, la materia del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, da attuarsi con apposita legge regionale, secondo le seguenti fattispecie tassativamente elencate: a) sentenze esecutive; in tal caso, il Consiglio regionale deve provvedervi entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta, decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa. La norma prevede, inoltre, la possibilità per la Regione di provvedere al pagamento del debito anche mediante un piano di rateizzazione della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso e convenuto con i creditori. Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del D. Lgs. 21/12/1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

Nel corso dell'anno 2018, sono state promulgate, in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio, le seguenti leggi regionali:

1. Legge regionale 9 aprile 2018, n. 10, «*Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;
2. Legge regionale 16 luglio 2018, n. 33, «*Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126*»;

3. Legge regionale 16 luglio 2018, n. 34, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
4. Legge regionale 16 luglio 2018, n. 35, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
5. Legge regionale 16 luglio 2018, n. 36, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
6. Legge regionale 16 luglio 2018, n. 37, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
7. Legge regionale 10 agosto 2018, n. 45, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
8. Legge regionale 10 agosto 2018, n. 46, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
9. Legge regionale 10 agosto 2018, n. 47, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
10. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 60, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
11. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 61, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
12. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 62, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;

13. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 63, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;

14. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 64, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;

15. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 65, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126».

### **Legge regionale 9 aprile 2018, n. 10**

Sono riconosciuti debiti fuori bilancio inerenti per lo più, a compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa e per oneri derivanti dall'applicazione di sentenze di tribunali civili ed amministrativi.

### **Leggi regionali 16 luglio 2018, n. 33, n. 34, n. 35 e n. 36**

Vengono riconosciuti debiti fuori bilancio connessi per lo più a provvedimenti giudiziari esecutivi e per interessi e spese per competenze legali. Alla relativa copertura si provvede mediante imputazione sui capitoli per spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni.

### **Legge regionale 16 luglio 2018, n. 37**

Viene riconosciuto il debito fuori bilancio connesso agli interventi attivati dalla Società aeroporti di Puglia S.p.A. inerenti alla campagna di comunicazione per l'incentivazione del turismo incoming per il quale non era stato assunto preventivamente l'impegno di spesa. A seguito di un'attività di accertamento della Guardia di finanza, è stato rilevato che i rapporti tra la Regione Puglia e la società avevano natura sinallagmatica e quindi le somme trasferite dalla regione Puglia dovessero essere poi fatturate dalla società AdP e assoggettate a IVA. La

società, invece, le ha trattate come somme fuori campo iva. La Regione avrebbe quindi provveduto a corrispondere l'IVA per gli anni pregressi.

### **Leggi regionali 10 agosto 2018, n. 45, n. 46 e n. 47**

Vengono riconosciuti debiti fuori bilancio connessi per lo più a provvedimenti giudiziari esecutivi e per interessi e spese per competenze legali. Alla relativa copertura si provvede mediante imputazione sui capitoli per spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni.

### **Leggi regionali 18 dicembre 2018, n. 60, n. 61, n. 62, n. 63, n. 64 e n. 65**

Sono riconosciuti debiti fuori bilancio per spese legali e compensi professionali per incarichi professionali esterni. Nella legge 65 è previsto anche un debito di € 226.774,28 per fatture dell'Acquedotto pugliese con riferimento al consumo idrico di acquedotti rurali di Brindisi e Legge per l'anno 2017.

Le spese sono sostenute con imputazione sui capitoli di spese per competenze professionali esterne.

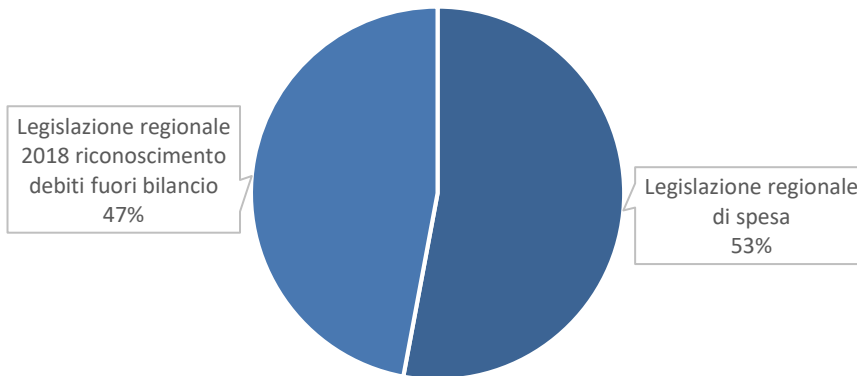
### **Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67 - Legge di Stabilità Regionale 2019**

Alla normativa appena indicata, deve aggiungersi la legge regionale del 28 dicembre 2018 n. 67, recante disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e pluriennale 2019-2021, legge di stabilità regionale 2019 che, agli artt. 116 e 117, prevede il riconoscimento di ulteriori e molteplici debiti fuori bilancio.

Pertanto, a fronte di 34 leggi di spesa emanate nell'esercizio 2018, 16 leggi regionali contengono il riconoscimento di debiti fuori bilancio pari al 47% della legislazione regionale di spesa e al 24% dell'intera legislazione regionale, come rappresentato dai sottostanti grafici.

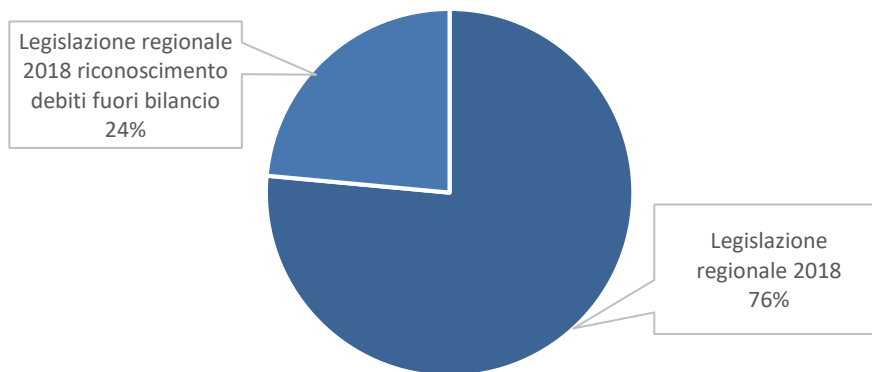
### Legislazione regionale di spesa 2018

- Legislazione regionale di spesa
- Legislazione regionale 2018 riconoscimento debiti fuori bilancio



### Legislazione regionale 2018

- Legislazione regionale 2018
- Legislazione regionale 2018 riconoscimento debiti fuori bilancio



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Consiglio della Regione Puglia - Valori percentuali

La tabella che segue riporta, in via dettagliata, le leggi emanate dalla Regione Puglia nel corso del 2018 e recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio ed evidenzia che i debiti riconosciuti assommano all'importo complessivo di € 19.727.648,71, ascrivibile per € 3.502.720,75 a sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e per € 16.224.927,96 all'acquisizione di beni e servizi, in assenza di preventivo impegno di spesa, di cui € 5.683.187,42 per compensi di avvocati.



I debiti riconosciuti nel corso dell'esercizio 2017 assommavano, invece, all'importo di € 17.031.290,57, di cui € 11.694.216,80 riconducibili a debiti generati da sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e € 5.337.073,77 generati dall'acquisizione di beni e servizi, in assenza di preventivo impegno di spesa.

Si rileva il notevole aumento dei debiti rinvenienti dall'acquisizione di beni e servizi in assenza di impegno di spesa e una consistente riduzione dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, pur dovendosi considerare che la debitoria riconosciuta nel corso dell'esercizio 2018 dalla Regione, pur al di là della legge n. 37, risulta quasi interamente ascrivibile alla materia del contenzioso legale in quanto generata non solo da sentenze o decreti ingiuntivi esecutivi ma anche da liquidazioni in favore di consulenti tecnici di ufficio o da compensi professionali spettanti ai difensori esterni o interni in assenza di preventivo e adeguato impegno di spesa.

Peraltro, tra le varie leggi si deve rilevare che la sola legge n. 37/2018, conseguente all'attività di accertamento condotta dalla Guardia di Finanza prevede, il pagamento di un considerevole importo, superiore a 10 milioni di euro, per il pagamento di quanto dovuto a titolo di IVA per l'acquisizione di beni e servizi di comunicazione per l'incentivazione del turismo incoming, come sopra già evidenziato.

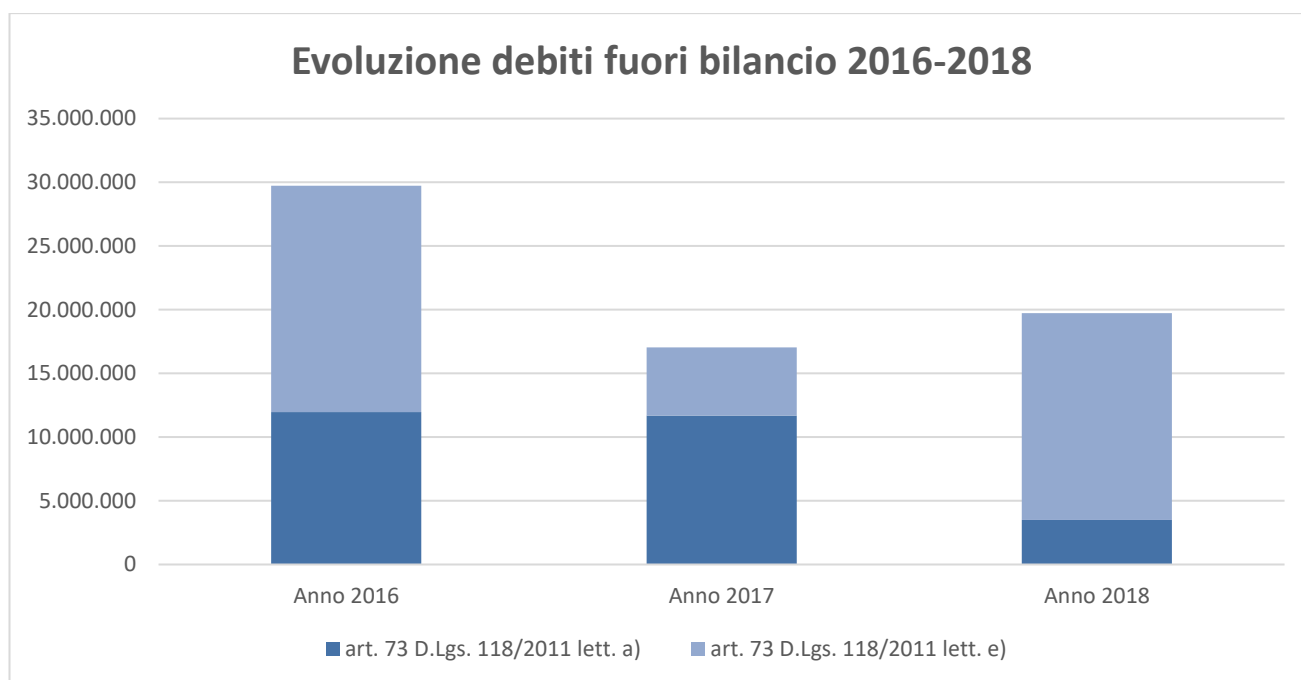
<b>Leggi regionali recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio nell'anno 2018</b>					
	<b>Legge regionale</b>		<b>art. 73 D.Lgs. 118/2011</b>		<b>Totale</b>
	<b>N.</b>	<b>Data</b>	<b>lett. a)</b>	<b>lett. e)</b>	
1	10	09/04/2018	336.096,45	101.640,53	<b>437.736,98</b>
2	33	16/07/2018	266.815,26	229.233,36	<b>496.048,62</b>
3	34	16/07/2018	441.939,42	1.049.458,69	<b>1.491.398,11</b>
4	35	16/07/2018	6.885,81	596.036,51	<b>602.922,32</b>
5	36	16/07/2018	11.797,43	329.128,28	<b>340.925,71</b>
6	37	16/07/2018		10.541.106,04	<b>10.541.106,04</b>
7	45	10/08/2018	301.457,95	123.107,30	<b>424.565,25</b>
8	46	10/08/2018	376.774,69	118.986,44	<b>495.761,13</b>
9	47	10/08/2018	658,89	36.711,84	<b>37.370,73</b>
10	60	18/12/2018		8.158,10	<b>8.158,10</b>
11	61	18/12/2018		1.111.589,74	<b>1.111.589,74</b>
12	62	18/12/2018	578.912,40		<b>578.912,40</b>
13	63	18/12/2018	16.839,67	52.351,02	<b>69.190,69</b>
14	64	18/12/2018	107.190,05	39.965,92	<b>147.155,97</b>
15	65	18/12/2018		550.150,15	<b>550.150,15</b>
16	67 artt. 116 e 117	28/12/2018	<b>1.057.352,73</b>	<b>1.337.304,04</b>	<b>2.394.656,77</b>
<b>Totali</b>			<b>3.502.720,75</b>	<b>16.224.927,96</b>	<b>19.727.648,71</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Consiglio della Regione Puglia - Valori percentuali

Si rammenta che, se pure in presenza di elementi di sostenibilità dei predetti debiti, il procedimento di riconoscimento del debito assume carattere eccezionale nell'ordinamento contabile vigente trattandosi di obbligazioni verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro assunte in violazione delle norme giuscontabili.

La sussistenza di debiti fuori bilancio può, peraltro, comportare, nel tempo, un'alterazione dell'equilibrio della gestione (Sezione delle Autonomie, relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali, approvata con deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG).

Il grafico che segue evidenzia l'andamento della legislazione in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio nel triennio 2016-2018.



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Consiglio della Regione Puglia - Valori percentuali

Si rileva, infine, che questa Sezione, con deliberazione n. 157/PRSP/2017 resa in sede di esame del bilancio di previsione 2017-2019, aveva rilevato la sussistenza di molteplici debiti fuori bilancio riconducibili a prestazioni professionali per avvocati esterni e, al riguardo, l'Ente aveva fornito rassicurazioni che le modalità di conferimento e remunerazione degli incarichi legali applicate avrebbero consentito di evitare la formazione di debiti fuori bilancio e di accelerare l'iter della liquidazione e pagamento dei compensi professionali con una riduzione relevantissima dei tempi ed oneri procedurali non rendendosi necessaria la legge regionale di riconoscimento del debito.

Con la medesima su richiamata pronuncia, questa Sezione, pur prendendo atto del *trend* in netta diminuzione della spesa impegnata per incarichi difensivi esterni, rilevava che la L.R. n. 39 del 13/10/2017, all'art. 1, comma 1, lett. c), lett. aa) recava il riconoscimento di debiti fuori bilancio inerenti «*compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa*» relativi a molteplici contenziosi e che, parimenti, l'art. 1, comma 1, lett. r), s), t) della L.R. n. 32 del 7/08/2017 disponeva il riconoscimento di ulteriori debiti fuori bilancio per «*compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa*».

Nella precedente delibera relativa alla copertura delle leggi di spesa, la n. 65/2018, e nelle relazioni allegate alle decisioni di parificazione dei rendiconti regionali 2015, 2016 e 2017 è stata già evidenziata tale criticità sottolineando che l'Ente, peraltro, è dotato oramai di uno specifico settore preposto all'Avvocatura.

Ciò nonostante la spesa per compensi legali senza preventivo impegno di spesa, debiti fuori bilancio limitatamente alla lettera e), anche nel 2018 non sembra essersi ridotta ma risulta aumentata.

Si ritiene di dover ancora una volta ricordare che, secondo quanto previsto dal Punto 5.2 lettera g del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, *«gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa. In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui prevista dall'articolo 3, comma 4 del presente decreto, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'ente chiede ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata. Al riguardo si ricorda che l'articolo 3, comma 4, del presente decreto prevede che le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese reimputate sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto».*

## Le questioni di legittimità costituzionale

La Presidenza del Consiglio dei ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale dodici leggi regionali promulgate nel corso dell'esercizio 2018, a fronte delle quattro leggi regionali impuginate nel corso del precedente.

Tuttavia, il Consiglio dei ministri ha successivamente deliberato la rinuncia parziale all'impugnativa della legge della Regione Puglia n. 67 del 28 dicembre 2018, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia*» (Legge di stabilità regionale 2019), nonché la rinuncia all'impugnativa delle seguenti leggi:

- legge della Regione Puglia n. 18 del 30 aprile 2018 e legge della Regione Puglia n. 53 del 12 dicembre 2017;
- legge della Regione Puglia n. 57 del 17/12/2018;
- legge della Regione Puglia n. 48 del 03/10/2018;
- legge della Regione Puglia n. 22 dell'11/06/2018;
- legge della Regione Puglia n. 28 del 29/06/2018.

Le leggi regionali del 2018 impuginate dal Consiglio dei ministri sono quindi le seguenti:

1. la legge della Regione Puglia n. 15 del 17/04/2018, recante «*Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016 n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare*», in quanto una norma, nel disciplinare i casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale, si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, violando altresì i principi di ragionevolezza, di adeguatezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione. Su tale legge è intervenuta recentemente la pronuncia della Corte, riportata nel paragrafo che segue;

2. la legge della Regione Puglia n. 18 del 30/04/2018, recante «*Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2017, n. 53 (Riorganizzazione delle strutture socio-sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti. Istituzione RSA ad alta, media intensità assistenziale)*», in quanto le disposizioni degli artt. 1, 2 e 3 della predetta legge regionale, nel modificare rispettivamente gli artt. 2, 3 e 4 della legge regionale n. 53 del 2017, impugnati dal

Consiglio dei Ministri con delibera dell'8 febbraio 2018, non consentivano il venir meno delle ragioni che avevano condotto all'impugnativa sopra indicata e presentano anzi i medesimi vizi di legittimità costituzionale che inficiavano la legge regionale n. 53 del 2017.

In particolare, alcune norme, riguardanti le prestazioni erogate dalle Residenze sanitarie assistenziali, avrebbero violato il principio del contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione. Un'altra norma, configurando un nuovo sistema di assistenza sanitaria, non previsto dalla normativa statale, avrebbe violato i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Costituzione, nonché il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Successivamente la Regione Puglia, con la legge regionale 3 dicembre 2018, n. 53, recante «*Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2017, n. 53 (Riorganizzazione delle strutture socio-sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti. Istituzione RSA ad alta, media e bassa intensità assistenziale) e integrazioni alla legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private)*», ha modificato le disposizioni sopra citate adeguandole alla normativa statale di riferimento.

Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 31 gennaio 2019, ha deliberato la non impugnativa della legge regionale n. 53/2018.

Nella seduta del 7 marzo 2019, quindi, considerato che apparivano venute meno le ragioni che avevano determinato l'impugnativa della legge n. 18 all'esame, su parere conforme del Ministero della salute e a seguito di comunicazione da parte della Regione della mancata applicazione delle disposizioni censurate, il Consiglio dei Ministri deliberava di rinunciare al ricorso sulla stessa legge regionale n. 18/2018 e sulla legge regionale n.53/2017;

3. la legge della Regione Puglia n. 22 dell'11/06/2018, recante «*Norme sulla concessione in comodato d'uso di immobili regionali a enti no-profit che operano in campo socio-sanitario*», in quanto alcune norme violano l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, relativamente alla materia della «tutela della concorrenza», atteso che le imprese sociali operano comunque all'interno del mercato concorrenziale. Successivamente la Regione Puglia, con l'articolo 95 della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67, recante «*Disposizioni per*

la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)», ha modificato la disposizione contenuta nell'articolo 3, escludendo dai beneficiari del comodato d'uso le imprese e le cooperative sociali, facendo venire meno i motivi dell'impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale. Il Consiglio dei ministri, nella seduta dell'8 maggio 2019, ha quindi deliberato la rinuncia all'impugnativa della stessa legge regionale;

4. la legge della Regione Puglia n. 27 del 19/06/2018, recante «*Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari*», in quanto la legge in oggetto, imponendo obblighi di vaccinazione, eccede dalle competenze regionali e interviene in un ambito nel quale sono prevalenti gli aspetti ascrivibili ai principi fondamentali in materia di tutela della salute e di profilassi internazionale, riservati alle competenze legislative dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, e comma secondo, lettera q), della Costituzione, ledendo altresì il principio di eguaglianza, nonché il principio della riserva di legge in materia di trattamenti sanitari di cui agli artt. 3 e 32 della Costituzione;

5. la legge della Regione Puglia n. 28 del 29/06/2018, recante «*Norme in materia di prevenzione, contenimento ed indennizzo dei danni da fauna selvatica. Disposizioni in materia di smaltimento degli animali da allevamento oggetto di predazione e di tutela dell'incolumità pubblica*», in quanto alcune disposizioni in materia di controllo della fauna selvatica si pongono in contrasto con quanto stabilito in proposito dalle norme statali di riferimento, invadendo in tal modo la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Con la legge regionale 28 marzo 2019, n. 15, la Regione ha tuttavia disposto l'abrogazione degli articoli 2 e 5 della l.r. 28/2018, modificando altresì l'articolo 4, comma 1, conformandola ai contenuti previsionali dettati dalla norma statale interposta con cui si poneva originariamente in contrasto. Pertanto, considerato che apparivano venute meno le ragioni che avevano determinato l'impugnativa della legge in oggetto, su parere conforme del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e a seguito di comunicazione da parte della Regione della mancata applicazione, *medio tempore*, delle disposizioni censurate, il Consiglio dei ministri, nella seduta dell'11 giugno 2019, ha deliberato la rinuncia all'impugnativa della stessa legge regionale;

6. la legge della Regione Puglia n. 32 del 16/07/2018, recante «*Disciplina in materia di emissioni odorigene*», in quanto varie norme, introducendo specifiche disposizioni volte a disciplinare le procedure di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di valutazione di impatto ambientale (VIA), si pongono in contrasto con sia l'art. 117, secondo comma, lettere l) e s), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di ordinamento penale e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, sia con gli articoli 123 e 117, sesto comma, della Costituzione, riguardanti la disciplina statutaria delle Regioni e la potestà regolamentare delle stesse;

7. la legge della Regione Puglia n. 39 del 16/07/2018, recante «*Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente*», in quanto varie norme riguardanti l'esercizio dell'attività di noleggio violano l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

8. la legge della Regione Puglia n. 48 del 03/10/2018, recante «*Norme a sostegno dell'accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione per le persone diversamente abili*», in quanto una norma riguardante la fruizione delle spiagge da parte delle persone diversamente abili si pone in contrasto con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e con la normativa statale di riferimento. Ne conseguiva la violazione sia dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui dispone che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto degli obblighi internazionali, sia i principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione. Successivamente la Regione Puglia, con l'articolo 62 (rubricato «*Modifiche all'articolo 2 della legge regionale 3 ottobre 2018, n. 48*») della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)*», ha sostituito il comma 2 dell'art. 2 eliminando la norma impugnata. Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 27 febbraio 2019, ha quindi deliberato la non impugnativa del menzionato art. 62 della legge regionale n. 67 del 2018. Pertanto, considerato che apparivano venute meno le ragioni che avevano determinato l'impugnativa della legge in oggetto, su parere conforme del Gabinetto del Ministro per la



famiglia e la disabilità del 5 aprile 2019, nella seduta dell'8 maggio 2019 il Consiglio dei ministri, ha deliberato la rinuncia all'impugnativa della stessa legge regionale;

9. la legge della Regione Puglia n. 57 del 17/12/2018, recante «*Integrazione alla legge regionale 1 dicembre 2017, n. 49 (Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici)*», in quanto una norma, riguardante gli alloggi dati in locazione per finalità esclusivamente turistiche, lede il principio di uguaglianza e la competenza statale in materia di ordinamento civile, violando gli articoli 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Il Consiglio dei ministri, nella seduta dell'8 maggio 2019, dopo il deposito della pronuncia della Corte Costituzionale di non fondatezza della questione (la sentenza n 84 dell'11 aprile 2019 su analoga impugnativa governativa avverso alcune norme della Regione Lombardia), ha deliberato la rinuncia all'impugnativa della legge della Regione Puglia;

10. la legge della Regione Puglia n. 59 del 17/12/2018, recante «*Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)*», in quanto una norma, nell'interpretare una precedente disposizione regionale, consente interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici vigenti. Essa, pertanto, derogando al principio della irretroattività delle norme, viola gli articoli 3 e 97 della Costituzione sul piano della ragionevolezza;

11. la legge della Regione Puglia n. 66 del 18/12/2018, recante «*Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale*», in quanto una norma riguardante l'organizzazione dei servizi di continuità assistenziale invade la competenza riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in materia di ordinamento civile, alla quale è riconducibile la contrattazione collettiva;

12. la legge della Regione Puglia n. 67 del 28/12/2018, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)*», in quanto l'art. 15, introducendo un sistema sanzionatorio per gli interventi realizzati sugli ulteriori contesti paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. e) del d.lgs. 42/2004, sembrava violare la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di paesaggio di cui agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione. Altre norme

prevedono finanziamenti che si pongono in contrasto con le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica. Un'altra norma ancora riguardante la dirigenza sanitaria invade la materia dell'ordinamento civile, violando l'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, e ledendo altresì il principio costituzionale del pubblico concorso di cui all'art. 97 della Costituzione. Un'ultima norma infine, nell'imporre l'applicazione di un'ulteriore aliquota contributiva alla tariffa applicata dal gestore degli impianti di smaltimento rifiuti presenti sul territorio regionale, contrasta con i principi fondamentali di finanza pubblica, e viola i parametri costituzionali di cui agli articoli 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia del sistema tributario e 119, secondo comma, della Costituzione, che subordina la possibilità per le regioni e gli enti locali di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie nel rispetto dei principi (statali) di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. La Regione Puglia ha successivamente fornito chiarimenti e precisazioni che hanno consentito di evidenziare che il riferimento dell'articolo 15 ai soli interventi realizzati sugli «ulteriori contesti paesaggistici» rientra correttamente nella competenza regionale.

Tali approfondimenti hanno consentito, pertanto, il venir meno del ricorso innanzi alla Corte costituzionale, limitatamente a tale disposizione (rinuncia parziale disposta con delibera del Consiglio dei ministri del 7 marzo 2019).

Permangono ancora validi gli ulteriori motivi di impugnativa deliberati dal Consiglio dei ministri in data 27 febbraio 2019.

## **Le sentenze della Corte costituzionale nel 2018 e nei primi mesi del 2019**

Durante l'esercizio 2018, sono state depositate dalla Consulta n. 3 sentenze e n. 1 ordinanza riguardanti leggi regionali pugliesi impugnate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nei precedenti esercizi e che sono di seguito illustrate in via sintetica.

### ***Sentenza n. 14 depositata in data 30/01/2018***

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 14/2018, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della L.R. 21/10/2008, n. 31 recante norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione al Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Al riguardo, la Consulta ha osservato che la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra nell'ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, in quanto riconducibile alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Secondo quanto deciso dalla Suprema Corte nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lett. c), della legge Regione Puglia n. 31 del 2008, non è suscettibile di esame l'ulteriore questione prospettata dalla difesa della parte privata, che lamenta la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 387 del 2003, perché estranea al *thema decidendum* introdotto con l'ordinanza di rimessione.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere prese in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o censure di costituzionalità dedotte dalle parti, sia che siano state eccepite ma non fatte proprie dal giudice *a quo*, sia che siano dirette ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze.

### ***Ordinanza n. 95 depositata in data 04/05/2018***

Con l'ordinanza all'esame, la Consulta ha dichiarato estinto - per rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente - il processo relativo alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 5, e 3 della legge Regione Puglia n. 1 del 2017 (Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati), promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.

Nella specie, la rinuncia è motivata da sopravvenuta modifica delle norme impugnate con la legge della Regione Puglia 20 settembre 2017, n. 38, recante «*Modifiche e integrazioni alla legge regionale 3 febbraio 2017 n. 1 (Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati)*».

In mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

### ***Sentenza n. 228 depositata in data 06/12/2018***

Con ricorso notificato il 16-21 febbraio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato la legge della Regione Puglia 20 dicembre 2017, n. 60 (*Disposizioni in materia di clownterapia*) e, in particolare, gli artt. 1, 2, 3 e 5, denunciandone il contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Secondo la Consulta non può dubitarsi che la legge impugnata individui e definisca la professione in esame (il *clown* di corsia), sicché la relativa attività lavorativa assume le connotazioni distintive peculiari che la configurano come posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico.

Ne consegue che l'intervento legislativo censurato non può ritenersi espressione della competenza regionale in materia di «formazione professionale», in quanto questa si riferisce alle figure professionali definite dal legislatore statale, delle quali la Regione, nell'esercizio della predetta competenza, può regolare i corsi di formazione.

Per tali ragioni, la legge Regione Puglia n. 60 del 2017 lede i principi fondamentali in materia di «professioni», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., come declinati dall'art. 1 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131).

### ***Sentenza n. 235 depositata in data 14/12/2018***

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 2, 5, e 12, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 (*Legge sulla partecipazione*), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-19 settembre 2017, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Puglia 13 luglio 2017, n. 28 e dell'art. 7, comma 2, della medesima legge, nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali; ha inoltre dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 12, promossa con riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, e 118 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri.

### ***Sentenza n. 87 depositata in data 19/4/2019***

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 17 aprile 2017, n. 15 (Norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale in attuazione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, e interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-20 giugno 2018, la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione. Le disposizioni impugnate, infatti, non attribuiscono alla Regione una discrezionalità tale da poter scegliere, ogni volta che l'ufficio di direttore generale sia vacante, se nominare il nuovo direttore o commissariare l'ente.

### ***Sentenza n. 137 depositata in data 6/6/2019***

Nel giudizio di legittimità costituzionale sull'articolo 1, commi 1 e 2 e sugli articoli 4 e 5, nonché sull'intero testo della legge della Regione Puglia 19 giugno 2018, n. 27 (*Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari*), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 agosto 2018, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della stessa legge; inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera stessa legge regionale promosse, in riferimento agli articoli 3, 32, 117, commi secondo, lettera q) e terzo della Costituzione; non fondate le questioni

di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, e degli articoli 4 e 5 della medesima legge regionale promosse in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lettera q), e terzo, Costituzione.

CORTE DEI CONTI

