



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

All. n.2

CORTE DEI CONTI



0001071-18/03/2016-SC_PUG-T75-P

Al Presidente del
Consiglio regionale
della regione Puglia

Al Presidente della
Giunta Regionale
della regione Puglia

All'Assessore al Bilancio
della regione Puglia

Al Direttore del Dipartimento Risorse
finanziarie e strumentali
della regione Puglia

Alla Presidenza del
Consiglio dei Ministri

Al Ministero
dell'economia e delle
finanze

Oggetto : delibera e relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali della regione Puglia - Anno 2015.

Conformemente a quanto previsto dall'art. 1, comma 8 del D.L. 10/10/2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella Legge 07/12/2012, n. 213, si invia copia della delibera n. 67/ RQ/2016 e della relativa relazione, per le determinazioni di competenza.

Il Direttore del Servizio di supporto
dott.ssa Marialuce Sciannameo





Deliberazione n. 67/RQ/2016

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T75



DOC. INTERNO N. 55107897 del 17/03/2016

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 17 marzo 2016 composta da:

Presidente di Sezione

Agostino Chiappiniello

Consigliere

Stefania Petrucci

Relatore

Primo Referendario

Rossana De Corato

Primo Referendario

Cosmo Sciancalepore

Referendario

Carmelina Addresso



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

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

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

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

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

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

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

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

Vista la deliberazione n. 18/INPR/2016 del 22 gennaio 2016, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Puglia ha approvato il "Programma di controllo per l'anno 2016";

Vista l'ordinanza n. 31/2016 del 3 marzo 2016, con la quale il Presidente ha deferito la questione all'esame collegiale;

Viste le memorie sottoscritte dal Presidente della Giunta regionale e dal Presidente del Consiglio regionale pervenute alla Sezione in data 15/03/2016 prot. n. 999;

Udito il relatore, Consigliere Stefania Petrucci;

DELIBERA

di approvare la "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno 2015 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 ed al Presidente della Regione Puglia;
- che, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della L. n. 213/2012, la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse, a cura del preposto al



[Handwritten signature]

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

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 17 marzo 2016.

Il Relatore

(Stefania Petrucci)
Stefania Petrucci

Il Presidente

(Agostino Chiappinello)
Agostino Chiappinello



depositata in Segreteria

il 17 MAR 2016

Il Direttore della Segreteria
(dot.ssa Mariavice SCIANNAMEO)

Mariavice SciannamEO

C
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 2015



*(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

Agostino Chiappiniello

Magistrato istruttore e relatore

Cons. Stefania Petrucci

Collaborazione tecnica

Dott. Salvatore Sabato



INDICE

La relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali pag. 4

Considerazioni generali pag. 9

Valutazione sulle leggi di spesa regionali pag. 12

Legge regionale 23 marzo 2015, n. 8 pag. 12

Legge regionale 23 marzo 2015, n. 10 pag. 13

Legge regionale 7 aprile 2015, n. 14 pag. 14

Legge regionale 10 aprile 2015, n. 21 pag. 15

Legge regionale 10 aprile 2015, n. 22 pag. 16

Legge regionale 16 aprile 2015, n. 25 pag. 17

Legge regionale 5 agosto 2015, n. 27 pag. 19

Legge regionale 22 ottobre 2015, n. 29 pag. 21

Legge regionale 19 novembre 2015, n. 32 pag. 25

Legge regionale 14 dicembre 2015, n. 35 pag. 27

Legge regionale 15 dicembre 2015, n. 36 pag. 34

Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 37 pag. 35

Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 38 pag. 37

Legge regionale 29 dicembre 2015, n. 39 pag. 37

Le questioni di legittimità costituzionale pag. 39



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

L'art. 1, comma 2, del D. L. 10/10/2012 n. 174 convertito, 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 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'originaria formulazione della norma prevedeva che la relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali avesse cadenza semestrale ed infatti, questa Sezione con le deliberazioni n. 169/RQ/2013 del 14/11/2013 e n. 46/RQ/2013 del 6/03/2014, aveva approvato le relazioni inerenti rispettivamente il semestre 1° gennaio – 30 giugno 2013 ed il semestre 1° luglio – 31 dicembre 2013.

Con la modifica normativa introdotta dal D. L. n. 91/2014, la predetta relazione ha assunto cadenza annuale e pertanto, con deliberazione n. 76/RQ/2015 del 5/03/2015, questa Sezione ha approvato la relazione sulle leggi regionali di spesa promulgate nel corso dell'intero esercizio 2014.

Deve aggiungersi che, a decorrere dall'esercizio 2014, è divenuto vigente il nuovo testo dell'art. 81 della Costituzione, come modificato dalla L. cost. 20/04/2012 n. 1, che, al comma 3, ribadisce che: *"ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte"*.

Normativa da coordinare con il novellato primo comma dell'art. 97 della Costituzione aggiunto dall'art. 2 della citata L. cost. n. 1/2012 e che impone a tutte le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Le Regioni sono, quindi, tenute ad adeguare il proprio ordinamento ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica dettati dalla L. 24/12/2012 n. 243 recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione; tuttavia, le disposizioni del capo IV della predetta legge, inerenti l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali ed



9

il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, troveranno attuazione a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR del 20/03/2013, i principi di copertura finanziaria vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi o maggiori oneri finanziari sono riassunti dall'art. 19 della L. 31/12/2009 n. 196 recante la Legge di contabilità e finanza pubblica che espressamente prevede che: *“le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. Ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”*.

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

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

La Corte Costituzionale ha precisato che le disposizioni della legge n. 196 del 2009, ed in particolare l'art. 17, costituiscono regole specifiche dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. (sentenza del 2/07/2012 n. 176) e che l'art. 17 della legge di contabilità in materia di copertura delle leggi di spesa, anche 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).



Con la sentenza n. 224 del 25 luglio 2014, la Consulta ha ulteriormente ribadito che il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, della Costituzione, ed ora sostanzialmente riprodotto nell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, come riformulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (copertura finanziaria delle leggi) della legge n. 196/2009 direttamente applicabile alle Regioni e Province autonome, per effetto dell'art. 19, comma 2, della stessa legge – laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura.

L'art. 81 della Costituzione richiede, quindi, chiarezza nella previsione delle spese le quali devono essere presenti nella stessa disposizione che le contempla (Corte Cost. sentenza n. 141/2014).

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

Il principio di copertura, infatti, ha natura di precetto sostanziale cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione. Nel caso di norme a regime, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti (Corte Cost. sentenza n. 224/2014).

La rilevanza del principio di copertura delle leggi regionali di spesa è stata ulteriormente rafforzata dal legislatore con le disposizioni introdotte dall'art. 38 del



D. Lgs. 23/06/2011 n. 118 come emendato dal D. Lgs. 10/08/2014 n. 126 vigente dal 2015 e che stabilisce che: *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. 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.*

Con l'introduzione della nuova disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili dettata dal citato D. Lgs. n. 118/2011 è stato, inoltre, previsto il riconoscimento con legge regionale dei debiti fuori bilancio.

L'art. 73 prevede, infatti, in analogia con la disciplina dettata per gli enti locali dal D. Lgs. n. 267/2000, un'indicazione circoscritta e tassativa delle ipotesi in cui il Consiglio regionale può procedere con legge al riconoscimento di debiti fuori bilancio, ipotesi così 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 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.

Un articolata disciplina in materia di copertura finanziaria e quantificazione degli oneri delle leggi di spesa è dettata anche dalla normativa regionale di contabilità di cui alla L. R. n. 28/2001.

Secondo l'attuale formulazione dell'art. 34 della citata L. R. di contabilità n. 28/2001, come modificato dall'art. 3 della L. R. 11/12/2013 n. 35, il referto tecnico sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture dei disegni e proposte di legge che comportano nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate deve essere 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, deve essere allegato alla proposta di legge prima dell'inizio dell'esame nella competente commissione consiliare.

Proprio l'obbligo di allegare alle proposte di legge il referto tecnico costituisce l'aspetto più rilevante delle modifiche normative apportate dal legislatore regionale con la L. R. n. 35/2013.

Con la deliberazione n. 46/RQ/2013 del 6/03/2014, questa Sezione aveva rilevato che gli effetti concreti della novella legislativa, intervenuta nel mese di dicembre 2013, avrebbero potuto concretamente valutarsi soltanto in sede di relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel corso dell'esercizio 2014.

Con successiva deliberazione n. 76/RQ/2015 del 5/03/2015, si era ravvisato, per alcuni provvedimenti normativi, il permanere di criticità afferenti la mancata individuazione dei criteri di quantificazione della dotazione finanziaria.

La Sezione ritiene opportuno segnalare che coperture finanziarie insufficienti si pongono in contrasto con gli insegnamenti del Giudice delle Leggi che recentemente ha ribadito che: "ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati" e che: "il principio di buon andamento implica, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa" (Corte Costituzionale, sentenze n. 188/2015 e n. 10/2016). Di particolare rilievo



appare, infine, l'art. 64 della L. R. del 15/02/2016 n. 1 (finanziaria regionale per l'esercizio 2016) che prevede l'istituzione di una commissione consiliare speciale per l'armonizzazione, la semplificazione e l'organizzazione in testi unici del complesso delle leggi vigenti nella Regione Puglia al fine di coordinarle tra loro, semplificarle, armonizzarle con le leggi nazionali, proporre l'abrogazione di norme vetuste e redigere testi unici. La Commissione è composta da dodici consiglieri regionali, deve essere costituita dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale entro il termine perentorio di quindici giorni dalla data di entrata in vigore della predetta L. R. n. 1/2016 e deve terminare i suoi lavori entro e non oltre otto mesi dalla sua costituzione con approvazione di una relazione finale da trasmettere al Consiglio regionale. I commissari dissenzienti possono redigere una o più relazioni di minoranza

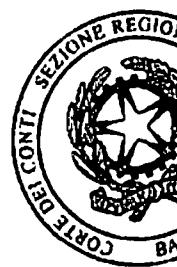
Con nota, pervenuta alla Sezione in data 14/01/2016 prot. n. 99, il dirigente del Servizio Assemblea ed assistenza agli organi ed il dirigente del Servizio Assemblea e commissioni consiliari permanenti hanno trasmesso la documentazione afferente le leggi regionali comportanti spesa emanate, nel secondo semestre del 2015, in coincidenza con l'inizio della X legislatura.

Considerazioni generali

Durante l'esercizio 2015 sono state promulgate 40 leggi regionali di cui 30 emanate sino al termine della IX legislatura e 10 emanate nel corso della X legislatura.

I provvedimenti legislativi regionali produttivi di effetti finanziari, secondo le valutazioni dell'Ente, nell'anno 2015 sono 13 come di seguito elencati:

- Legge regionale 23 marzo 2015, n. 10 recante il riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. a) del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;
- Legge regionale 23 marzo 2015, n. 12, in materia di promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno;
- Legge regionale 10 aprile 2015, n. 17, recante la disciplina della tutela e dell'uso della costa"
- Legge regionale 10 aprile 2015, n. 21 recante il riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. a) del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;



p

- Legge regionale 10 aprile 2015, n. 22 recante integrazioni alla Legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 in materia di disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia;
- Legge regionale 16 aprile 2015, n. 25 recante misure di prevenzione, solidarietà e incentivazione finalizzate al contrasto e all'emersione della criminalità organizzata e comune nelle forme dell'usura e dell'estorsione;
- Legge regionale 5 agosto 2015, n. 27 recante variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e bilancio pluriennale 2015-2017 per effetto dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 8 del D. L. 19 giugno 2015 n. 78;
- Legge regionale 2 ottobre 2015, n. 28 recante autorizzazione al prelievo in deroga dello "sturnus vulgaris";
- Legge regionale 22 ottobre 2015, n. 29 recante la disciplina per la regolamentazione dei limiti alle acquisizioni ed alla spesa del personale dei Gruppi consiliari – Modifiche e integrazioni alle leggi regionali 30 novembre 2012, n. 34 e 11 gennaio 1994, n. 3;
- Legge regionale 19 novembre 2015, n. 32 recante il riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. a) e lett. e) del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;
- Legge regionale 14 dicembre 2015, n. 35 recante l'assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017 della Regione Puglia;
- Legge regionale 15 dicembre 2015, n. 36 recante il riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. a) e lett. e) del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;
- Legge regionale 29 dicembre 2015, n. 39 recante il riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. a) del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

La tabella che segue riporta, per ciascuna legge regionale emanata durante l'esercizio 2015, l'indicazione della pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione Puglia nonché la fonte di copertura indicata.



Leggi regionali pubblicate nell'anno 2015						
Legge			Bollettino Ufficiale		Fonte Copertura	
N.	Data	Titolo	N.	Data	Reg.li	Altre
1	27/01/2015	Valorizzazione del patrimonio archeologico	16	30/01/2015	No oneri	No oneri
2	27/01/2015	Valorizzazione e recupero dei trabucchi	16	30/01/2015	No oneri	No oneri
3	27/01/2015	Salvaguardia degli habitat costieri	16	30/01/2015	No oneri	No oneri
4	27/01/2015	Modifiche art.32 L. R. 12/01/2005, n.1	16	30/01/2015	No oneri	No oneri
5	27/01/2015	Usufrutto su autobus regionali	16	30/01/2015	No oneri	No oneri
6	27/01/2015	Abrogazione L. R. 20/05/2014, n.27	16	30/01/2015	No oneri	No oneri
7	10/03/2015	Modifiche L. R. 28/01/2005, n.2	36	13/03/2015	No oneri	No oneri
8	23/03/2015	Disciplina raccolta tartufi pugliesi	43	27/03/2015	No oneri	No oneri
9	23/03/2015	Cessione alloggi L. 17/02/1992, n.179	43	27/03/2015	No oneri	No oneri
10	23/03/2015	Riconoscimento debiti fuori bilancio	43	27/03/2015	Si oneri	No oneri
11	23/03/2015	Modifiche L. R. 10/12/2012, n.40	43	27/03/2015	No oneri	No oneri
12	23/03/2015	Promozione cultura legalità	43	27/03/2015	Si oneri	No oneri
13	23/03/2015	Disciplina pescaturismo	43	27/03/2015	No oneri	No oneri
14	07/04/2015	Disciplina sviluppo economico	51	13/04/2015	No oneri	No oneri
15	10/04/2015	Politiche agricole	53a	15/04/2015	No oneri	No oneri
16	10/04/2015	Applicazione L. R. 30/12/2011, n.38	53a	15/04/2015	No oneri	No oneri
17	10/04/2015	Uso e tutela della costa	53a	15/04/2015	Si oneri	No oneri
18	10/04/2015	Interventi in favore disabili	53a	15/04/2015	No oneri	No oneri
19	10/04/2015	Modifiche L. R. 07/10/2009, n.20	53a	15/04/2015	No oneri	No oneri
20	10/04/2015	Collegi sindacali delle ASSR	53a	15/04/2015	No oneri	No oneri
21	10/04/2015	Riconoscimento debiti fuori bilancio	53a	15/04/2015	Si oneri	No oneri
22	10/04/2015	Integrazione L. R. 10/07/2006, n.19	53a	15/04/2015	Si oneri	No oneri
23	16/04/2015	Modificazione L. R. 22/01/1999, n.7	56a	22/04/2015	No oneri	No oneri
24	16/04/2015	Codice del commercio	56a	22/04/2015	No oneri	No oneri
25	16/04/2015	Contrasto criminalità organizzata	56a	22/04/2015	Si oneri	Si oneri
26	05/08/2015	Rendiconto generale 2014	114	12/08/2015	Si oneri	Si oneri
27	05/08/2015	L. R. anticipazione liquidità	114a	12/08/2015	Si oneri	No oneri
28	02/10/2015	Prelievo in deroga dello "sturnus vulgaris"	132a	09/10/2015	Si oneri	Si oneri
29	22/10/2015	Limiti di spesa gruppi consiliari	139	23/10/2015	Si oneri	Si oneri
30	22/10/2015	L. R. Destinazione beni azienda AAPT	139	23/10/2015	No oneri	No oneri
31	30/10/2015	L. R. Riforma del governo regionale	142	02/11/2015	No oneri	No oneri
32	19/11/2015	Riconoscimento debiti fuori bilancio	152	20/11/2015	Si oneri	Si oneri
33	19/11/2015	Modifica L. R. 30/07/2009, n.14.	152	20/11/2015	No oneri	No oneri
34	19/11/2015	Modifica art.1,co.2, L. R. 10/04/2015, n.20.	152	20/11/2015	No oneri	No oneri
35	14/12/2015	L. R. 14/12/15, n.35 assestamento di bilancio	159a	15/12/2015	Si oneri	Si oneri
36	15/12/2015	Riconoscimento debiti fuori bilancio	161a	17/12/2015	Si oneri	Si oneri
37	28/12/2015	Istituzione sezione di vigilanza Regione Puglia	167	30/12/2015	No oneri	No oneri
38	28/12/2015	Modifica L. R. 8/09/1988, n.28.	167	30/12/2015	No oneri	No oneri
39	29/12/2015	Riconoscimento debiti fuori bilancio	167	30/12/2015	Si oneri	Si oneri
40	29/12/2015	Autorizzazione esercizio provvisorio	167	30/12/2015	No oneri	No oneri



P

Deve, tuttavia, aggiungersi che per talune leggi regionali, seppur dichiarate dall'Ente non produttive di effetti finanziari, questa Sezione ha individuato specifiche

disposizioni comportanti spesa e pertanto ha ritenuto di esaminarle nella presente relazione.

Trattasi, in particolare, della L. R. 23/03/2015 n. 8 recante la disciplina della coltivazione, ricerca, raccolta, conservazione e commercializzazione dei tartufi freschi o conservati nel territorio della Regione Puglia e della legge regionale 7 aprile 2015 n. 14 dettata in materia di sviluppo economico, lavoro, formazione professionale, politiche sociali.

Si illustrano, pertanto, di seguito, per ciascuna legge regionale di spesa, le peculiarità e criticità rilevate dalla Sezione in merito agli aspetti finanziari.

Valutazione sulle leggi di spesa regionali

Legge regionale 23 marzo 2015, n. 8



La L. R. 23/03/2015 n. 8 disciplina la coltivazione, la ricerca, la raccolta, la conservazione e la commercializzazione dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo, conformemente alle disposizioni della Legge quadro nazionale 16 dicembre 1985, n. 752.

La Regione Puglia si propone la promozione, la tutela e la valorizzazione del patrimonio tartuficolo regionale e ne favorisce la ricerca libera, nel rispetto della sostenibilità ambientale.

Alla Giunta regionale sono demandati i seguenti compiti e funzioni: a) definizione del sistema di certificazione e tracciabilità dei tartufi prodotti e raccolti nel territorio regionale; b) individuazione e catalogazione delle foreste del demanio regionale ove siano presenti tartufaie controllate o coltivate, identificazione delle tartufaie che, in tali ambiti, possono essere destinate esclusivamente a scopi di studio, sperimentazione e ricerca.

Le funzioni amministrative in materia di ricerca e raccolta dei tartufi sono, invece, attribuite alle Province e/o alle Aree metropolitane.

L'articolo 11 prevede che i soggetti singoli ed i consorzi anche volontari, possono usufruire dei contributi e dei mutui previsti dalle normative vigenti per i seguenti scopi: a) sorveglianza per la disciplina della raccolta e per l'osservanza della legge; b) cernita, classificazione e preparazione del prodotto, al fine di presentarlo al mercato

nelle condizioni richieste dalla legge; c) conservazione e commercializzazione del prodotto; d) tutela e incremento della coltura del prodotto.

La norma, al comma 2, aggiunge che “coloro i quali intendano usufruire di eventuali contributi di cui al comma 1, devono presentare istanza di riconoscimento alla Regione Puglia - Area politiche per lo sviluppo rurale - Servizio alimentazione”.

A tale disposizione che potrebbe comportare oneri finanziari a carico della Regione Puglia, si aggiunge la normativa dettata dall'art. 19, intitolata “Iniziative finanziarie” e che prevede che la Regione, limitatamente alle esigenze di sperimentazione, e le Province o le aree metropolitane, per quanto riguarda la tutela e la valorizzazione del patrimonio tartuficolo e per l'incremento della produzione dei tartufi, promuovono e sostengono iniziative pubbliche ritenute utili per l'approfondimento e la divulgazione delle conoscenze tecnico-scientifiche.

Si ritiene, pertanto, che tale normativa regionale, seppure dall'Ente ritenuta non comportante spesa, possa comunque comportare oneri a carico del bilancio regionale, allo stato, non quantificati.

Con memorie pervenute in data 15/03/2016 prot. n. 999, l'Ente ha, al riguardo rappresentato che dalla normativa non derivano oneri diretti a carico del bilancio regionale e che eventuali spese rinvenienti dall'art. 19 sono subordinate all'approvazione di appositi stanziamenti di spesa del bilancio di previsione.

Deve, peraltro, porsi in evidenza che tale normativa comporta delle entrate per il bilancio regionale posto che, all'art. 12, si prevede, per praticare la raccolta dei tartufi un apposito tesserino di idoneità, un attestato comprovante il superamento dell'esame di idoneità ed il versamento della tassa di concessione regionale i cui proventi, ai sensi dell'art. 18, affluiscono al capitolo 1012000 denominato “Tasse sulle concessioni regionali”.

Legge regionale 23 marzo 2015, n. 10

La L. R. 23 marzo 2015 n. 10 reca il riconoscimento di un debito fuori bilancio, ai sensi della lettera a) del comma 1 dell'art. 73 del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 che, come già rilevato, assegna al Consiglio regionale la funzione di procedere, con legge, al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio.



P

La L. R. n. 10/2015 comporta il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dal decreto ingiuntivo n. 96/2014 emesso dal Tribunale di Lecce per l'importo di €. 193.070,52 a cui ha fatto seguito l'atto di precetto notificato all'Ente in data 24 ottobre 2014.

Deve, inoltre, rilevarsi che al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), inerenti sentenze o provvedimenti giudiziari esecutivi, il Consiglio regionale deve provvedere entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta.

L'articolo 2 della citata L. R. precisa che al finanziamento del debito si provvede, limitatamente alla sorte capitale, con variazione di bilancio deliberata dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 42 della L. R. 16 novembre 2001, n. 28 e, per la parte restante, con imputazione ai pertinenti capitoli del bilancio corrente.

La norma aggiunge che il pagamento a favore del creditore avverrà con espressa riserva di ripetizione all'esito del giudizio di opposizione.

Dall'esame del referto tecnico emerge che trattasi di spesa corrente e che la fonte di finanziamento è individuata per l'importo di €. 130.501,91, pari alla sorte capitale, mediante prelevamento dal capitolo n. 1110090 inerente il "Fondo di riserva delle partite pregresse".

Gli interessi e le spese legali sono, invece, imputati rispettivamente ai capitoli n. 1315 "Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi" e n. 1317 "Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedurali e legali".

Legge regionale 7 aprile 2015, n. 14

La legge regionale 7 aprile 2015 n. 14 detta disposizioni urgenti in materia di sviluppo economico, lavoro, formazione professionale, politiche sociali, sanità, ambiente e disposizioni diverse.

L'art. 2 che modifica l'articolo 15 della L. R. n. 37/2014 recante l'assestamento e la prima variazione al bilancio di previsione dell'esercizio 2014, prevede che la partecipazione ad un cantiere di cittadinanza non configura alcun rapporto di lavoro ed è accompagnata da azioni di orientamento e di formazione finalizzate a favorire l'occupabilità dei soggetti coinvolti. Ai partecipanti al cantiere di cittadinanza è

2



corrisposta una indennità giornaliera nella misura stabilita dalla Giunta regionale, che costituisce un sostegno di natura economica finalizzato all'inclusione sociale dei beneficiari.

Secondo il dettato del comma 8 del su richiamato art. 15 della L. R. n. 37/2014, i comuni possono avviare cantieri di lavoro anche senza contributo regionale ed in tal caso gli oneri sono a totale carico degli enti stessi.

La normativa specifica anche che al finanziamento dei cantieri di cittadinanza possono concorrere anche le risorse della programmazione comunitaria 2014 - 2020.

Non vi è dubbio che anche tale normativa sia produttiva di effetti finanziari; tuttavia, in essa non è riportata alcuna quantificazione di spesa.

Infatti, come recentemente ribadito dalla Consulta, l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte (Corte Cost. sentenza n. 10/2016).

Verrebbe altrimenti "disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale (Corte Cost. sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa" (Corte Cost. sentenze n. 51/2013 e n. 4/2014).

Deve, comunque, prendersi atto che nel bilancio regionale sussiste, al riguardo, un apposito capitolo di spesa istituito proprio con la L. R. n. 37/2014 e precisamente il capitolo n. 951031, denominato "Spese per la realizzazione di Cantieri di Cittadinanza" nell'ambito della U.P.B. 02.05.02 e che, limitatamente all'esercizio 2014, prevedeva uno stanziamento di 4 milioni di euro.



P

Legge regionale 10 aprile 2015, n. 21

La Legge regionale 10 aprile 2015 n. 21 comporta il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza n. 24164/2014 della Suprema Corte di Cassazione, dell'importo di € 7.530,00.

La norma precisa che al finanziamento del debito si provvede con la variazione di bilancio deliberata dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 42 della L. R. 16 novembre 2001, n. 28 che autorizza la Giunta ad apportare determinate variazioni di bilancio per l'istituzione di nuove unità previsionali di entrata, per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici da parte dello Stato e della UE,

nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore.

Il referto tecnico chiarisce che trattasi di spesa corrente finanziata mediante il prelevamento dal capitolo n. 1110090 inerente il "Fondo di riserva delle partite pregresse".

Legge regionale 10 aprile 2015, n. 22

Con la Legge regionale 10 aprile 2015, n. 22 sono disposte delle integrazioni alla L. R. 10 luglio 2006, n. 19 recante la disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia.

Si introduce, infatti, nella predetta L. R. n. 19/2006, l'art. 31 ter che prevede l'istituzione, presso il Consiglio regionale della Puglia, dell'Ufficio del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità, con compiti di protezione e tutela non giurisdizionale dei diritti dei disabili anche temporaneamente residenti sul territorio regionale.

Il Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità, in qualità di Presidente dell'Ufficio del Garante, è nominato dal Consiglio regionale tra persone di età non superiore a sessantacinque anni, in possesso di laurea magistrale o specialistica, con documentata esperienza almeno decennale, maturata nell'ambito delle politiche educative e socio-sanitarie, con particolare riferimento alle materie concernenti le diverse abilità.

L'incarico ha durata di cinque anni ed è rinnovabile una sola volta.

All'Ufficio del Garante regionale delle persone con disabilità è assegnato annualmente un budget, a valere sulle risorse del bilancio autonomo regionale, per la copertura delle spese connesse alle attività da realizzare.

Al comma 10 della norma introdotta dalla L. R. n. 22/2015 si stabilisce che agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo si provvede mediante l'istituzione nel bilancio di previsione autonomo della Regione per l'esercizio finanziario 2015, nell'ambito della U.P.B. 00.01.01, del capitolo di spesa n. 1065 denominato "Spese connesse all'attività dell'Ufficio del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità - art. 31-ter l.r. n. 19/2006", con una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di €. 20.000,00 alla cui copertura si fa fronte con il prelevamento



di corrispondente somma dal capitolo n. 1110070 "Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione" - U.P.B. 06.02.01 - da trasferire al Consiglio regionale.

Per gli esercizi finanziari successivi si provvede nell'ambito degli stanziamenti previsti, a legislazione vigente, nella U.P.B. 00.01.01.

Legge regionale 16 aprile 2015, n. 25

La Legge regionale 16 aprile 2015, n. 25 reca misure di prevenzione, solidarietà e incentivazione finalizzate al contrasto e all'emersione della criminalità organizzata e comune nelle forme dell'usura e dell'estorsione.

La finalità della presente legge è volta a favorire e promuovere lo sviluppo sociale ed economico del proprio territorio contribuendo ad affermarvi la legalità attraverso misure di prevenzione dei condizionamenti criminali, di sostegno alle iniziative della comunità volte al rigetto e all'emersione dei fenomeni dell'usura e dell'estorsione, nonché mediante strumenti di tutela e solidarietà nei confronti delle vittime di tali reati e dei loro familiari.

Per il perseguimento delle predette finalità, la Regione, nell'ambito delle politiche di sicurezza ed in attuazione degli obiettivi programmatici di prevenzione, tutela e solidarietà nonché di incentivazione delle attività di contrasto della criminalità: a) promuove intese e accordi di collaborazione istituzionale con gli organi dello Stato e con gli altri enti pubblici nazionali e locali al fine di favorire lo scambio di conoscenze e informazioni sulle modalità attraverso cui i fenomeni criminali incidono sul tessuto economico e sulla società e in merito alle conseguenti azioni di rilievo regionale da intraprendere nei settori della sicurezza e della tutela della libertà di iniziativa economica; b) sostiene la progettazione degli interventi degli enti locali, singoli o associati; c) predispone e attua progetti sperimentali con gli enti locali, singoli o associati; d) favorisce e promuove la massima circolazione delle informazioni, la divulgazione degli strumenti e delle pratiche posti in essere per la prevenzione e la lotta all'usura e all'estorsione attuando una politica di sensibilizzazione del settore creditizio; e) pone in essere una politica di prevenzione e lotta all'estorsione e all'usura che si avvale delle esperienze associative maturate nel territorio regionale nonché delle istituzioni scolastiche e universitarie; f) favorisce forme di sostegno e di assistenza alle

P



vittime della criminalità e ai loro familiari allorché sporgano denuncia e collaborino; g) promuove e sostiene, anche mediante l'utilizzo di risorse provenienti dai fondi strutturali europei, la formazione degli operatori pubblici e privati per la creazione di specifiche professionalità volte ad assicurare assistenza e consulenza alle vittime dei reati; h) promuove nelle scuole la realizzazione di iniziative finalizzate allo sviluppo della coscienza civile, costituzionale e democratica, alla conoscenza e al rispetto delle diversità, alla lotta contro la criminalità organizzata; i) assicura la propria partecipazione a organismi nazionali e internazionali operanti nel campo di attività della presente legge; j) realizza attività di ricerca, documentazione, comunicazione e informazione; k) persegue le finalità dell'accordo quadro siglato nel 2007 presso il Ministero dell'interno.

Secondo il dettato dell'art. 3 della L. R. n. 25/2015, gli enti locali del territorio pugliese intervengono in forma preferibilmente associata nell'attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni dell'estorsione e dell'usura realizzando appositi progetti e la Giunta regionale può disporre una contribuzione finanziaria, secondo meccanismi premiali, alle iniziative delle amministrazioni locali che siano caratterizzate da stabilità, intensità dell'attività svolta e significatività dei risultati ottenuti.

La Regione favorisce anche, mediante tale normativa, l'associazionismo di settore, espressione di sussidiarietà orizzontale ed istituisce, presso l'Assessorato allo sviluppo economico della Regione Puglia, l'Albo regionale antiusura e antiestorsione.

L'art. 5 della legge in esame prevede l'istituzione del Fondo regionale globale per la prevenzione, il contrasto e l'emersione dei fenomeni dell'usura e dell'estorsione e per la solidarietà alle vittime.

Tale fondo è ordinariamente finanziato attraverso la legge di bilancio anche con risorse dei fondi strutturali europei. Può inoltre essere incrementato per effetto di sottoscrizioni volontarie da parte di persone fisiche e di persone giuridiche pubbliche e private.

Con l'art. 7 della L. R. n. 25/2015 si prevede anche l'istituzione della Consulta regionale antiusura e antiestorsione presieduta dall'Assessore allo sviluppo economico chiamata a fornire orientamenti per l'attività normativa ed amministrativa in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni dell'usura e dell'estorsione.

L'art. 9 detta le relative disposizioni finanziarie e prevede che per le finalità di cui alla presente legge si provvede ad istituire nel bilancio di previsione per l'esercizio



finanziario 2015 e pluriennale 2015-17, in parte spesa, la U.P.B. 2.1.7, missione 14, programma 02 denominata *“Legalità nell’economia”* e, in parte entrata, la U.P.B. 2.1.46, tit. 2, tip. 01, denominata *“Donazioni, lasciti e trasferimenti per la promozione della legalità nell’economia”* e la U.P.B. 3.4.7, tit. 3, tip. 05 denominata *“Revoche e recuperi di assegnazioni e di elargizioni per la promozione della legalità nell’economia”*. Il referto tecnico prevede una spesa di €. 70.000,00 da finanziare mediante riduzione degli stanziamenti previsti nell’U.P.B. 2.3.2.

Pur considerando che l’art. 35, lett. c), della L. R. di contabilità prevede tra le modalità di copertura finanziaria le modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate, deve osservarsi che la correlazione tra gli oneri conseguenti all’applicazione di tale normativa e le previste entrate, potrebbe non consentire in concreto un’adeguata copertura per via dell’indeterminatezza di tali entrate e che nella fattispecie avrebbe potuto individuarsi una c.d. *“clausola di salvaguardia”* per approntare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture.

Il Presidente della Regione ed il Presidente del Consiglio regionale, con memorie pervenute alla Sezione in data 15/03/2016, hanno, tuttavia, rassicurato che non si è ritenuto necessario introdurre una clausola di salvaguardia posto che ogni eventuale spesa è subordinata alla correlata entrata.

Legge regionale 5 agosto 2015, n. 27

Con la L. R. n. 27 del 5/08/2015, è stata approvata la variazione di bilancio conseguente all’ottenimento dell’anticipazione di liquidità di €. 84.831.683,02 ai sensi dell’art. 8 del D. L. 19/06/2015 n. 78 convertito dalla L. 6/08/2015 n. 125 e che prevede un incremento del fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili e contributi diversi da quelli finanziari e sanitari maturati al 31 dicembre 2014.

Al fine di provvedere alla contabilizzazione dell’anticipazione di liquidità sono stati istituiti nel bilancio regionale autonomo dell’esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017 (esercizio 2015), nell’ambito della gestione ordinaria, il capitolo di spesa n. 3890 (Missione 01, Programma 03, Piano dei conti finanziario 4.02.02.01), UPB 06.02.02 *“Fondo speciale per la restituzione della anticipazione concessa ai sensi*



dell'articolo 8 del decreto-legge n. 78/2015" ed il capitolo di entrata n. 5141900 denominato "Entrata da anticipazione di liquidità di cui all'articolo 8 del decreto-legge n. 78/2015 per pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari maturati al 31 dicembre 2014", UPB 05.02.02 "Piano dei conti finanziario 6.02.02.01.001", con una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di €. 84.831.683,02.

La L. R. n. 27/2015 predispone, pertanto, in bilancio nella parte spesa un apposito fondo per la restituzione dell'anticipazione concessa ai sensi dell'art. 8 del citato D. L. n. 78/2015.

Il rimborso annuale dell'anticipazione di liquidità è fissato in 30 anni, a rate costanti con pagamento della prima rata al 30 giugno 2016.

Al rimborso annuale, per sorte capitale e interessi, quantificato in euro 3 milioni 800 mila per ciascun esercizio finanziario dall'anno 2016 all'anno 2045 si provvede mediante l'istituzione nel bilancio regionale autonomo, gestione ordinaria, nell'ambito della UPB 06.02.03, dei seguenti capitoli di spesa: capitolo n. 1122078 (Missione 50, Programma 02, Piano dei conti finanziario 4.03.01.01) a titolo di rimborso della quota capitale dell'anticipazione con uno stanziamento di euro 2 milioni 100 mila per l'esercizio 2016 e di euro 2 milioni 150 mila per l'esercizio 2017; capitolo n. 1122079 (Missione 50, Programma 01, Piano dei conti finanziario 1.07.05.01) per il rimborso della quota interessi avente uno stanziamento di euro 1 milione 700 mila per l'esercizio 2016 e di euro 1 milione 650 mila per l'esercizio finanziario 2017.

Per la copertura dei predetti oneri pari a complessivi 3 milioni 800 mila euro annui, si prevede, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, una riduzione degli stanziamenti del bilancio autonomo pluriennale 2015-2017 di parte corrente relativi alle sottoelencate UPB di spesa: a) UPB 06.01.01 (Missione 01, Programma 03, Titolo I) per un importo di euro 2 milioni 500 mila; b) UPB 06.05.01 (Missione 01, Programma 03, Titolo I) per un importo di euro 1 milione 300 mila.

Per le annualità successive al periodo temporale del bilancio pluriennale approvato con L. R. n. 53/2014, la normativa precisa che si provvederà con le leggi di bilancio riferite ai pertinenti periodi.

Con la variazione al bilancio di previsione 2015, si prevede, inoltre, un incremento di spese per i consorzi di bonifica poiché, per effetto della modifica dell'art. 7 della L. R. 23/12/2014 n. 52, le erogazioni ai consorzi di bonifica, inizialmente previste sino alla



concorrenza di 8,5 milioni di euro per il primo semestre 2015, sono determinate per l'intero esercizio 2015 in 17 milioni di euro.

Il referto tecnico aggiunge che trattasi di spesa corrente.

Legge regionale 22 ottobre 2015, n. 29

La presente legge disciplina e regola i limiti alle acquisizioni ed alla spesa del personale dei Gruppi consiliari modificando ed integrando le leggi regionali 30 novembre 2012, n. 34 e 11 gennaio 1994, n. 3.

In particolare, l'art. 1, comma 1, sostituisce il secondo periodo del comma 3 bis dell'art. 5 della su citata L. R. n. 34/2012 e dispone che: *"la spesa per il personale comandato o distaccato funzionalmente a disposizione dei Gruppi consiliari ovvero a qualsiasi titolo assunto o utilizzato a tempo determinato, anche in forza di incarico di lavoro autonomo, grava sul budget assegnato a ciascun Gruppo consiliare e deve rientrare nei limiti di questo"*.

Per effetto dell'art. 2 della L. R. n. 29/2015, l'art. 01, comma 2, della L. R. n. 3/1994, inserito dall'art. 1 della L. R. 22/10/2013 n. 31, è così sostituito:

i Gruppi consiliari sono organi interni del Consiglio regionale ai sensi della lett. c) del comma 1 dell'articolo 25 dello Statuto della Regione Puglia. Tale connotazione si estrinseca unicamente nell'espletamento delle attività istituzionali in seno al medesimo Consiglio regionale. Ai fini dello svolgimento delle attività diverse da quelle istituzionali, i Gruppi consiliari sono formazioni associative di consiglieri regionali e, pertanto, tali attività sono ovviamente svolte in regime privatistico ivi incluse quelle di acquisizione e gestione del personale e delle collaborazioni.

La modifica apportata dalla norma recata dall'art. 2 della L. R. n. 29/2015 è diretta proprio ad includere nel regime privatistico anche le attività *"di acquisizione e gestione del personale e delle collaborazioni"*.

Osserva, tuttavia, questa Sezione che le predette attività di acquisizione e gestione del personale e dei collaboratori dei Gruppi consiliari sono svolte con risorse pubbliche e conseguentemente devono necessariamente essere rivolte all'espletamento delle funzioni istituzionali assegnati ai Gruppi.

Pertanto, la medesima legge regionale n. 29/2015, nel sostituire l'art. 4 della L. R. n. 3/1994, al comma 5, precisa che la finalità delle prestazioni lavorative è a supporto

P



delle attività dei Gruppi ed, al comma 10, conferma che le risorse finanziarie trasferite ai Gruppi per le procedure di acquisizione sono assoggettate all'obbligo di rendicontazione e non possono in alcun caso essere destinate ad altre finalità ed aggiunge che: *“le risorse eventualmente non utilizzate nell'anno di riferimento per il reclutamento del personale possono essere utilizzate negli esercizi finanziari successivi fino al termine della legislatura, alla cui scadenza eventuali avanzi sono restituiti al Consiglio regionale”*.

Si rammenta che i Gruppi consiliari, ai sensi dell'art. 1, comma 9 e ss. del D. L. n. 174/2012 convertito dalla L. n. 213/2012 sono tenuti a rendere conto dell'utilizzo di tali risorse e che la Consulta, con sentenza n. 39/2014, ha chiarito che il rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale nella misura in cui le somme acquisite dai gruppi e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale.

Come già chiarito da questa Sezione, con deliberazione n. 234/PAR/2015 del 2/12/2015, secondo la giurisprudenza costituzionale, i Gruppi consiliari costituiscono organi del Consiglio regionale e proiezione dei partiti politici nell'assemblea regionale (Corte Costituzionale, sentenze n. 39/2014 e n. 187/1990) e l'attività da essi svolta è finalizzata all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale ed, in particolare, all'elaborazione dei progetti di legge, alla preparazione degli atti di indirizzo e di controllo, all'acquisizione di informazioni sull'attuazione delle leggi e sui problemi emergenti dalla società, alla stesura di studi, di statistiche e di documentazioni relative alle materie sulle quali si svolgono le attività istituzionali del Consiglio regionale (Corte Costituzionale, sentenza n. 1130/1988).

Particolare rilevanza va, quindi, ad assumere lo svolgimento delle su richiamate molteplici funzioni pubbliche attribuite ai gruppi consiliari chiamati ad esercitare attività istituzionali mediante l'erogazione di risorse pubbliche (SSRR, sentenza n. 39/2015/EL).

L'art. 2 della legge regionale in esame sostituisce integralmente l'art. 3 della L. R. n. 3/1994 e prevede che i Gruppi consiliari, per lo svolgimento delle attività necessarie all'esercizio delle proprie funzioni, si avvalgono, in virtù di rapporti di natura fiduciaria, di personale e di collaborazioni.

Al riguardo, l'Ufficio di Presidenza determina, a valere sul bilancio del Consiglio regionale, il contributo annuale spettante ai singoli Gruppi nel rispetto del parametro



costituito dal costo di un'unità di personale di categoria D, posizione economica D6, per ciascun componente.

Come chiarito dal referto tecnico allegato alla legge, per la quantificazione degli oneri si è ritenuto di basarsi sul costo di un'unità di personale di categoria D, posizione economica D6 per ciascun componente, determinato con riferimento al trattamento economico, fondamentale ed accessorio, massimo previsto dalla contrattazione collettiva nazionale ed integrativa applicabile alla Regione Puglia, pari ad €. 53.290,16.

La quantificazione effettuata include la retribuzione differita, il valore di due buoni pasto per settimana, i compensi per le prestazioni di lavoro straordinario corrispondenti al massimo legale ed il valore di 90 buoni pasto conseguentemente spettanti, nonché tutti gli oneri previdenziali ed assicurativi connessi.

Il referto tecnico precisa, inoltre, che trattasi di spesa corrente, che il limite massimo di spesa annuale è comunque costituito dal budget assegnato ad ogni gruppo e che le fonti di finanziamento devono essere individuate mediante prelievo dall'avanzo di amministrazione del bilancio del Consiglio regionale ed iscrizione nell'istituendo art. 9, capitolo 1, titolo I.

Il comma 5 dell'art. 3 della L. R. n. 3/1994, come modificato dall'art. 2 della L. R. n. 29/2015, precisa che il personale dei Gruppi consiliari può essere acquisito: a) mediante il distacco di dipendenti regionali in servizio presso il Consiglio, la Giunta o gli enti strumentali della Regione Puglia; b) mediante il comando di dipendenti di altre pubbliche amministrazioni; c) mediante i contratti previsti dalla vigente legislazione per l'acquisizione di prestazioni di lavoro subordinato o autonomo valevoli per il privato datore di lavoro.

In virtù delle modifiche apportate dalla L. R. n. 29/2015 anche all'art. 4 della su citata L. R. n. 3/1994, si specifica che il personale regionale, su richiesta nominativa del Presidente del Consiglio regionale, formulata sulla base della indicazione del Presidente del Gruppo consiliare interessato, è distaccato presso il Gruppo consiliare con provvedimento dei competenti servizi del Consiglio o della Giunta regionale. Conseguentemente, l'Ufficio di Presidenza è chiamato a stabilire modalità e tempi con i quali i Gruppi consiliari provvedono a rimborsare alla Regione le somme erogate al personale distaccato o comandato.

P



La norma aggiunge che il Gruppo consiliare, in aggiunta alle modalità prescritte per il comando o distacco di personale, può avvalersi di personale e collaboratori sulla base di contratti di diritto privato *intuitu personae*. A tal fine il Presidente, in rappresentanza e nell'interesse del proprio Gruppo consiliare, può procedere, su base fiduciaria ed entro i limiti del budget complessivo fissato e concretamente disponibile per effetto dei distacchi e dei comandi del personale di cui ai commi precedenti, alla sottoscrizione di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, anche part-time, o di lavoro autonomo, ivi inclusi incarichi di consulenza a soggetti o istituzioni pubbliche o private, secondo le tipologie contrattuali, le forme e i modi previsti dalla legislazione vigente.

Si evidenzia che, secondo il novellato disposto del comma 5 dell'art. 4 della L. R. n. 3/1994, modificato dalla legge in esame, ai contratti di lavoro subordinato a tempo determinato si applica la disciplina di cui all'articolo 90 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e la loro durata non può eccedere quella della legislatura nel corso della quale sono sottoscritti. Inoltre, i contratti di lavoro e gli incarichi cessano automaticamente alla cessazione, anche anticipata, della legislatura e possono essere risolti in qualsiasi momento per effetto della cessazione del Gruppo consiliare o della modificazione della sua composizione con conseguente venir meno delle risorse per la copertura finanziaria.

Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 19 del 23/11/2015 sono state approvate le linee guida sull'applicazione della L. R. n. 29/2015 recanti chiarimenti sulle tipologie di impiego del personale da assegnare ai Gruppi consiliari, sui contratti previsti dalla legislazione vigente per l'acquisizione di prestazioni di lavoro subordinato, sui contratti di lavoro autonomo o incarichi di consulenza, sul trattamento economico da corrispondere, sul budget e sugli adempimenti a carico dei Gruppi.

Dall'esame del referto tecnico emerge che il costo relativo all'esercizio 2015 per i dipendenti dei Gruppi consiliari è stimato in €. 679.449,54 quantificato sulla base dell'ultimo trimestre 2015 in €. 53.290,16 tenendo conto di 51 consiglieri regionali.

Dalla lettura congiunta del referto tecnico e delle memorie del Presidente della Regione e del Presidente del Consiglio regionale pervenute alla Sezione in data 15/05/2016 prot. n. 999, si desume che la spesa per il personale dei Gruppi consiliari riferita alla durata della legislatura assomma all'importo di €. 2.717.798,16 annui, con



la precisazione che l'ultimo anno di legislatura deve essere quantificato tenendo conto dei mesi di effettiva prestazione lavorativa.

Si osserva, infatti, che, come stabilito dall'art. 3, comma 2, della L. R. n. 3/1994 modificata dall'art. 2 della L. R. n. 29/2015, si tratta di un contributo annuale rapportato al costo di un'unità di personale dipendente di categoria D, posizione economica D 6 per ciascun componente del Gruppo e pertanto il predetto importo di €. 2.717.798,16, riferibile a ciascun esercizio finanziario, è ottenuto dalla moltiplicazione di €. 53.290,16 per 51 consiglieri regionali, mentre per l'intera legislatura il costo potrebbe ammontare a circa 13 milioni di euro.

Deve, infine, prendersi atto che secondo il disposto dell'art. 4, comma 9, della L. R. n. 3/1994 come modificata dalla L. R. n. 29/2015, in apposita sezione del sito web istituzionale devono essere riportati i contratti sottoscritti e gli incarichi affidati.

Dalle verifiche effettuate presso il sito web, in data 9/02/2016, emerge che quattro gruppi consiliari (La Puglia con Emiliano, Movimento 5 Stelle, Movimento Schittulli Area Popolare e Popolari) hanno fatto ricorso a contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato part-time, a contratti a tempo determinato, a contratti di collaborazione ed hanno conferito mandati professionali.



Legge regionale 19 novembre 2015, n. 32

La legge regionale n. 32 del 18/11/2015 prevede il riconoscimento di molteplici debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) e lettera e), del decreto legislativo n. 118/2011.

L'art. 1, lett. a) della citata legge regionale dispone il riconoscimento del debito derivante dalla sentenza del Tribunale di Taranto, Sezione Lavoro, n. 3141/2015 dell'importo totale di € 2.287,88.

Il referto tecnico precisa che si tratta di spesa corrente da imputare per la sorte capitale di €. 1.224,97 sul cap. 3025 "Differenze retributive personale di comparto a seguito conciliazioni o provvedimenti giudiziari" e per €. 1.062,91 (di cui €65,48 per interessi ed € 997,43 per spese legali) per interessi e spese legali sul cap. 3054 inerente "Interessi, rivalutazione, spese legali e procedimentali e relativi accessori di legge".

La legge regionale contiene, al medesimo art. 1, un elenco di altre sette provvedimenti giudiziari esecutivi per i quali si prevede il finanziamento della relativa spesa,

limitatamente alla sorte capitale, mediante variazione del bilancio 2015, in termini di competenza e cassa, con prelievo dell'importo di €. 267.874,21 dal cap. 1110090 inerente il "Fondo di riserva per le partite pregresse" e contestuale impinguamento dei capitoli del bilancio corrente di seguito elencati, per l'importo a fianco di ciascuno riportato: cap. 1312 "Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi" € 107.844,50; cap. 1313 "Spese per pagamento competenze professionali ai legali interni. art. 7 l.r. 18/2006" € 160.029,71".

Le ulteriori somme dovute a titolo di interessi e di spese e competenze sono finanziate con imputazione ai pertinenti capitoli di spesa per l'importo a fianco di ciascuno riportato: cap. 1315 "Oneri per ritardati pagamenti. Quota interessi" € 8.881,56; cap. 1317 "Oneri per ritardati pagamenti. Spese procedimentali e legali" del bilancio regionale corrente €. 7.128,64.

Alla lett. c) del su richiamato art. 1 si prevede il riconoscimento di ulteriori quaranta debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di €. 659.952,88 con prelievo dal capitolo n. 1110090 inerente il fondo di riserva per le partite pregresse" e contestuale impinguamento dei capitoli del bilancio di seguito elencati: cap. 1312 "Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati ed oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi" per €. 341.883,52; cap. 1313 "Spese per pagamento competenze professionali ai legali interni. art. 7 l.r. 18/2006" per €. 294.468,43 e cap. 3130 "Spese per patrocinio legale in favore di amministratori e dipendenti regionali" per €. 23.600,93.

Parimenti la lett. d) dell'art. 1 della L. R. n. 32/2015 individua altri 33 debiti fuori bilancio da contenzioso per l'importo complessivo di €. 278.982,77 e ne dispone il riconoscimento ed il finanziamento sempre mediante prelievo dal citato capitolo n. 1110090.

Alla lett. e) della citata norma, la Regione riconosce il debito fuori bilancio derivante dalla sentenza n. 344/2015 emessa dalla Corte d'Appello di Lecce/Sezione Lavoro dell'importo totale di €. 9.484,28.

Al finanziamento del debito si provvede, con imputazione al capitolo 3054 (*interessi, rivalutazione, spese legali e procedimentali e relativi processi di legge*) per €. 9.484,28 della U.P.B. 8.1.1 che presenta la dovuta disponibilità.



La disposizione precisa che il pagamento a favore del creditore avverrà con espressa riserva di ripetizione all'esito del giudizio per Cassazione.

Con la lett. f) si prevede il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza n. 2100/2015 emessa Tribunale di Bari/Sezione Lavoro, dell'importo totale di € 60.374,70.

Al finanziamento del debito di cui alla presente lettera si provvede, con imputazione al capitolo 3025 (differenze retributive personale di comparto a seguito conciliazioni o provvedimenti giudiziari) per €. 38.473,54 ed al capitolo 3054 (interessi, rivalutazione, spese legali e procedurali e relativi processi di legge) per €. 21.901,16 della U.P.B. 8.1.1.

Il medesimo finanziamento è garantito anche per i seguenti debiti fuori bilancio tutti derivanti da sentenze emesse dal Tribunale di Bari/Sezione Lavoro, e precisamente sentenza del 10/02/2014 dell'importo totale di €. 1.569,83; sentenze n. 2099/2015 e n. 2102/2015, ciascuna per l'importo totale di €. 60.617,14 e sentenze n. 2098/2015 e n. 3957/2015 rispettivamente per €. 60.374,70 e per €. 82.041,41.

La legge regionale in esame contempla, inoltre, il riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da ulteriori sentenze emesse da Giudici di pace e debiti fuori bilancio per provvisori di uscita per un ammontare complessivo di €. 275.989,73, altri venti debiti da contenzioso per €. 372.406,40, debiti relativi a pagamento di competenze professionali e rimborsi in ottemperanza a sentenze esecutive per €. 967,53 ed, infine, il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza n. 827/2015 del Tar Puglia Lecce e dal successivo atto di precetto notificato in data 28.07.2015, dell'importo di €. 1.390,00.

I referti tecnici trasmessi alla Sezione segnalano che tutti i debiti fuori bilancio riconosciuti con la legge in esame sono riconducibili a spesa corrente e ne indicano i capitoli di spesa atti a dare copertura così come individuati dalla legge.

Legge regionale 14 dicembre 2015, n. 35

La Legge regionale 14 dicembre 2015, n. 35 reca l'assestamento e la variazione al bilancio di previsione per l'esercizio 2015 e pluriennale 2015-2017 della Regione Puglia.



P

La legge in esame introduce le variazioni necessarie ad assestare gli elementi relativi ai residui attivi e passivi secondo i valori risultanti dal rendiconto generale 2014, approvato con L. R. del 5/08/2015 n. 26, nonché le variazioni ritenute necessarie in relazione alle esigenze gestionali di entrata e di spesa della Regione.

L'art. 3 della L. R. di assestamento 2015 quantifica, in via definitiva, il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente 2014 e precisa che tale risultato, già iscritto in via presuntiva per €. 5.120.668.595,69 nella parte entrata del bilancio di previsione per l'esercizio 2015, approvato con L. R. n. 53/2014, è rideterminato in €. 4.845.880.307,54 a seguito della approvazione del rendiconto 2014 approvato con L. R. n. 26/2015.

Inoltre, per effetto delle obbligatorie operazioni di riaccertamento straordinario dei residui imposte dall'art. 3, comma 7, del D. Lgs. n. 118/2011 ed approvate con deliberazione di Giunta regionale n. 1586/2015, successivamente modificata dalle deliberazioni n. 1739/2015 e n. 2051/2015, il risultato iniziale di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio 2015 risultava positivo per €. 2.629.353.945,65, se pure aveva subito una riduzione rispetto a quello finale dell'esercizio 2014 che ammontava a €. 4.845.880.307,54.

La Regione, come già rilevato da questa Sezione con deliberazione n. 242/PRSP/2015 depositata in data 21/12/2015 in sede di esame del bilancio previsionale 2015, ha dato adempimento alle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 7, del D. L. n. 179/2015 (poi trasfusa nella legge di stabilità 2016) ed ha provveduto all'istituzione del fondo anticipazione di liquidità ed a rideterminare, con deliberazione della Giunta regionale n. 2051 del 23/11/2015 da trasmettere al Consiglio il risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015.

Conseguentemente, è stato istituito il nuovo capitolo di spesa n. 1110073, nell'ambito dell'U.P.B. 6.2.1., da utilizzarsi secondo le previsioni del comma 9 dell'art. 1 del D. L. n. 179/2014.

Le quote vincolate del risultato di amministrazione sono determinate in €. 2.147.019.584,00 e le quote accantonate in €. 988.456.807,25 conseguendo, quindi, un risultato di amministrazione disponibile negativo per €. 506.337.113,01.

Tra le quote accantonate, la Regione ha inserito l'importo di €. 630.443.679,62 inerente l'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità corrispondente alle anticipazioni di liquidità erogate alla Regione Puglia negli esercizi 2013 e 2014 per



l'importo complessivo di €. 652.926.000,00, al netto delle quote già rimborsate di €. 22.482.320,38.

Si rammenta che questa Sezione, con la deliberazione n. 217/PRSP/2014 inerente il bilancio di previsione regionale dell'esercizio 2014, aveva accertato che la contabilizzazione dell'operazione conseguente all'erogazione delle anticipazioni di liquidità era avvenuta alla stregua di un mutuo ed aveva rilevato la mancata predisposizione e conseguente allocazione contabile in bilancio di un'idonea copertura finanziaria conseguente all'ottenimento delle predette anticipazioni di liquidità.

Nella relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014 n. 136/2015/PARI del 3/07/2015, la Sezione aveva aggiunto che vincolare in bilancio un importo pari alle risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità aveva lo scopo di: *“prevedere una forma di neutralizzazione in uscita a fronte dell'iscrizione solo in entrata dell'anticipazione di liquidità, tanto al fine di evitare un ampliamento della capacità di spesa”*.

Infatti, secondo l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2014/QMIG dell'11 luglio 2014, dalla riconosciuta natura di anticipazione delle somme erogate ai sensi degli artt. 2 e 3 del D. L. n. 35/2013 appare evidente che il legislatore ha voluto escludere che esse potessero concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione generando effetti espansivi sulla capacità di spesa; l'anticipazione di liquidità non può, quindi, comportare il finanziamento di una nuova spesa.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 181/2015 depositata in data 23/07/2015, nel dichiarare costituzionalmente illegittime le leggi regionali del Piemonte recanti la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, ha chiarito che gli articoli 2 e 3 del citato D. L. n. 35/2013 prevedono speciali prescrizioni per le Regioni sia per i debiti contratti direttamente che per quelli maturati nell'ambito del Servizio sanitario nazionale ed ha rilevato che effettivamente si individuano alcune ambiguità per quel che concerne le anticipazioni nel settore sanitario, ma “se alcune aporie semantiche possono suscitare qualche perplessità circa la tecnica legislativa impiegata, non v'è dubbio che utilizzare detti profili di ambiguità per qualificare il finanziamento in esame come vero e proprio mutuo, anziché mera anticipazione di liquidità, porterebbe inevitabilmente a concludere che anche le norme interposte sarebbero contrarie a Costituzione, in quanto palesemente in contrasto con la prescrizione dell'art. 119, sesto



comma, Cost., il cui rispetto, al contrario, era attestato in sede di lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 35 del 2013”.

Pertanto, la Consulta ha ritenuto che, secondo un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali, deve concludersi che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie e che la loro ratio è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti con la competenza.

La relazione al disegno di legge di assestamento 2015 redatta dall'Assessore al Bilancio precisa che: *“a differenza degli esercizi finanziari precedenti, non è stato possibile procedere alla tempestiva adozione del disegno di legge di*

assestamento e variazione al bilancio di previsione annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 essendo nel frattempo intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2015 in materia di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi delle regioni e degli enti del servizio sanitario regionale ottenute dalle regioni ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legge n. 35/2013 la cui applicazione, imponendo la istituzione di un fondo anticipazione di liquidità per un ammontare pari alle anticipazioni erogate negli anni 2013 e 2014 a favore della regione al netto delle quote già rimborsate, avrebbe comportato l'obbligo di assicurare il rientro del disavanzo di amministrazione per tale via determinatosi in euro 506.337.113,041 con le modalità previste dall'art. 42, comma, 12 del decreto legislativo n. 118/2011 (entro i successivi tre esercizi finanziari).

Con la su richiamata deliberazione n. 242/PRSP/2015, questa Sezione ha, tuttavia, sottolineato la tardiva approvazione della L. R. di assestamento del bilancio di previsione 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017 posto che, ai sensi dell'art. 41 della L. R. di contabilità n. 28/2001, ad avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente di norma entro il 30 giugno di ogni anno, il Consiglio regionale approva con legge l'assestamento del bilancio e che la novella apportata dall'art. 50 del D. Lgs. n. 118/2011 prevede entro il 31 luglio la manovra di assestamento.

La tabella che segue descrive la scomposizione del risultato di amministrazione all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui e dell'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità.



COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 1° GENNAIO 2015 - DOPO IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI -	D.G.R. N.1586/2015	D.G.R. N.1739/2015	D.G.R. N.2051/2015
Parte accantonata (3) (1) (5)			
Fondo residui perenti vincolati	266.068.261,70	266.068.261,70	266.068.261,70
Fondo svalutazione crediti	12.000.000,00	12.000.000,00	12.000.000,00
Fondo svalutazione crediti consorzi di bonifica	1.500.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00
Fondo copertura rischi su garanzia AQP	28.402.688,00	28.402.688,00	28.402.688,00
Fondo copertura rischi anticipazioni AQP	40.000.000,00	40.000.000,00	40.000.000,00
Fondo copertura rischi anticipazioni Aeroporti di Puglia	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00
Fondo crediti di dubbia esigibilità (parte corrente)	42.177,93	42.177,93	42.177,93
Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. n. 179 del 13/11/2015)			630.443.679,62
Totale parte accantonata (i)	358.013.127,63	358.013.127,63	988.456.807,25
Parte vincolata			
Economie vincolate	2.147.019.584,00	2.147.019.584,00	2.147.019.584,00
Totale parte vincolata (l)	2.147.019.584,00	2.147.019.584,00	2.147.019.584,00
Totale parte destinata agli investimenti (m)			
Totale parte disponibile (n)=(h)-(l)-(m)	124.321.234,02	124.106.566,61	-506.337.113,01
Se (n) è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione 2015 (6)			
3) Non comprende il fondo pluriennale vincolato. 4) Indicare l'importo del fondo crediti di dubbia e difficile esazione determinato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui ai sensi di quanto previsto dall'articolo 14 del DPCM 28 dicembre 2011 e del principio applicato della contabilità finanziaria. 5) Solo per le regioni Indicare il valore % dello stock complessivo dei residui perenti al 31 dicembre 2014. 6) In caso di risultato negativo le regioni iscrivono nel passivo del bilancio di previsione dell'esercizio 2015 l'importo di cui alla lettera n, al netto dell'ammontare di debito autorizzato non ancora contratto. (7) Comprende anche le voci di spesa contenute nei quadri economici relative a spese di investimento, nei casi in cui, nel rispetto del principio applicato della contabilità finanziaria n. 5.4, è consentita la costituzione del fondo pluriennale vincolato in assenza di obbligazioni giuridicamente costituite esigibili negli esercizi successivi.			

Fonte: Rielaborazione dati forniti dalla Regione con le note n. 3777 del 15 ottobre 2015 e la D.G.R. n.2051 del 23 novembre 2015
(Valori al centesimo di euro)



Per effetto delle variazioni apportate al bilancio di previsione 2015, gli articoli 4 e 5 della L. R. n. 35/2015 stabiliscono che l'ammontare complessivo dell'entrata e della spesa dello stato di previsione 2015 risulta aumentato di €. 916.722.000,40, quanto alla previsione di competenza, e diminuito di €. 4.065.092.409,55 quanto alla previsione di cassa.

Il prospetto che segue, elaborato dall'Ente ed allegato alla legge di assestamento ed al referto tecnico, espone il riepilogo dell'ammontare delle maggiori e minori entrate e delle maggiori e minori spese.

 ASSESTAMENTO E PRIMA VARIAZIONE AL BILANCIO DI PREVISIONE 2015 RIEPILOGO PARTE ENTRATE E SPESE			
		COMPETENZA	CASSA
PARTE PRIMA: ENTRATA			
	TOTALI MAGGIORI ENTRATE	+ C 996.247.000,40	+ C 2.663.626.853,74
	TOTALI MINORI ENTRATE	- C 79.525.000,00	- C 6.728.719.263,29
	TOTALE GENERALE	+ C 916.722.000,40	- C 4.065.092.409,55
PARTE SECONDA: SPESA			
	TOTALI MAGGIORI SPESE	+ C 1.258.508.321,99	+ C 2.764.005.033,84
	TOTALI MINORI SPESE	- C 341.786.321,59	- C 6.829.097.443,39
	TOTALE GENERALE	+ C 916.722.000,40	- C 4.065.092.409,55

L'articolo 6 della L. R. di assestamento 2015 assegna risorse aggiuntive correnti al Servizio sanitario regionale per l'acquisto dei farmaci innovativi, per garantire i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e per effetto di minori trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale e prevede l'istituzione nel bilancio regionale autonomo per l'esercizio 2015 nell'ambito della U.P.B. 05.08.01, del capitolo n. 771015 avente una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 60 milioni.

L'articolo 7 prevede un contributo straordinario a beneficio dell'Istituto Superiore di Studi Musicali "G. Paisiello" di Taranto per il cofinanziamento delle spese relative al personale docente di ruolo dell'Istituto.

La norma dispone l'istituzione, nel bilancio regionale autonomo per l'esercizio finanziario 2015, nell'ambito della U.P.B. 04.04.02, del capitolo n. 911045 avente uno stanziamento di un milione di euro.



Dall'esame delle tabelle allegate alla L. R. n. 35/2015 inerenti le maggiori spese emerge che l'ammontare del predetto contributo assomma ad un milione di euro in termini di competenza e di cassa.

Per entrambi gli articoli, il referto tecnico precisa che le coperture sono assicurate nell'ambito della variazione complessiva di cui alla tabella della variazione al bilancio. Gli articoli 10 e 11 della legge di assestamento prevedono l'istituzione di due capitoli di spesa, rispettivamente aventi stanziamento di euro 35 mila ed euro 315 mila, in termini di competenza e cassa, finalizzati ad attività propedeutiche alla redazione del Piano faunistico venatorio regionale quinquennale ed all'attuazione degli interventi in materia faunistico-venatoria previsti dalla L. R. n. 27/1998.

La copertura finanziaria, come precisato dal referto tecnico, è garantita mediante gli introiti confluiti per effetto delle restituzioni operate dalle Province e Città Metropolitana di Bari all'esito delle rendicontazioni per l'utilizzo dei fondi trasferiti dalla Regione ai sensi dell'articolo 54 della L. R. n. 27/1998 recante norme per la protezione della fauna selvatica.

Infatti, l'art. 9, comma 2, della L. R. n. 35/2015 specifica che gli introiti confluiti sul capitolo di entrata n. 3065095 sono destinati per il 10 per cento alle spese necessarie per la redazione del piano faunistico-venatorio e per il 90 per cento all'attuazione degli interventi previsti dalla L. R. n. 27/1998.

Anche l'articolo 12 della L. R. di assestamento 2015 istituisce nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della U.P.B. 03.05.02, otto nuovi capitoli di spesa per interventi per il trasporto pubblico locale e regionale per l'importo complessivo di €. 28.793.271,94.

L'articolo 13 della L. R. di assestamento 2015, al fine di garantire autonomia gestionale e indipendenza al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della Regione Puglia, istituisce, nell'ambito della U.P.B. 00.06.01, tre nuovi capitoli di spesa il cui stanziamento complessivo, in termini di competenza e cassa, ammonta a €. 10.000,00 e trova copertura finanziaria nell'ambito delle variazioni di bilancio allegate alla legge, come peraltro, si verifica per gli articoli 15 e 16 della legge di assestamento.

L'articolo 15 ha ad oggetto il "programma residenze teatrali pugliesi", e prevede l'istituzione di un capitolo di spesa e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, in termini di competenza e cassa, per €. 60.000,00, mentre, l'articolo 16 concerne le



attività di chiusura del Programma Operativo Fondo Europeo per la Pesca 2007-2013 ed istituisce due capitoli di spesa a carico del bilancio regionale per uno stanziamento complessivo, in termini di competenza e cassa, di €. 180.000,00.

Infine, l'articolo 19, per assicurare la continuità delle attività concertistiche delle istituzioni concertistico orchestrali (ICO) assegna al teatro pubblico pugliese un contributo straordinario di €. 350.000,00 ed a tal fine istituisce, nell'ambito della U. P. B. 04.01.01, il capitolo di spesa n. 813096 con una equivalente dotazione finanziaria. Al comma 2 la norma precisa che il teatro pubblico pugliese utilizza tali risorse per la distribuzione di concerti concertistico-sinfonici in tutto il territorio regionale.

Legge regionale 15 dicembre 2015, n. 36

La legge regionale 15 dicembre 2015 n. 36 reca il riconoscimento di molteplici debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1 lett. a) del D. Lgs. n. 118/2011.

L'articolo 1, lett. a), della citata legge regionale dispone il riconoscimento di 13 debiti derivanti da sentenze esecutive e prevede per il finanziamento della relativa spesa per la sorte capitale pari a €. 2.923.461,42, inerente regolarizzazione dei provvisori di uscita in favore del Banco di Napoli S.p.A. Tesoreria Regionale, l'imputazione allo stanziamento del capitolo n. 1110097 del bilancio 2015 "Oneri Rivenienti dalla Regolarizzazione delle Carte Contabili l.r. 17/2005, articolo 4 e l.r. 28/2001, art. 82 bis", unità previsionale di base 6.2.2; per la sorte capitale di €. 7.132,19 autorizza il prelievo dalle economie vincolate del capitolo n. 771087 inerente il ripiano dei disavanzi sanitari esercizi 2000 e precedenti e contestuale iscrizione in termini di competenza e cassa al capitolo di nuova istituzione n. 771102, U.P.B. 5.8.1 Missione 13 – Programma 4 Codifica Economica: 2.4.16.3 – Codice U.E. 08; per la sorte capitale di €. 2.205,43 si provvede mediante variazione in diminuzione del capitolo n. 751051 mentre la sorte capitale di €. 150.092,97 è imputata al capitolo n. 751051 "FSN - imprevisti e sopravvenienze del SSR ex articolo 29 del d.lgs 118/2011", U.P.B. 5.8.1. Con le disposizioni dettate dall'art. 1, lett. b), la normativa in esame autorizza il riconoscimento di ulteriori otto debiti fuori bilancio per i quali si provvede, limitatamente alla sorte capitale, mediante variazione del bilancio del corrente esercizio, in termini di competenza e cassa, con prelievo dell'importo di €. 297.357,24 dal capitolo n. 1110090 afferente il fondo di riserva per le partite pregresse.



La legge regionale n. 36/2015 consente, inoltre, il riconoscimento di molteplici debiti fuori bilancio relativi a servizi afferenti l'Avvocatura regionale per i quali sono specificamente riportati i dati dei contenziosi nonché l'indicazione del finanziamento mediante variazione del bilancio dell'esercizio 2015, in termini di competenza e cassa, con prelievo degli importi di €. 95.439,09 e di €. 18.644,75 dal capitolo n. 1110090 "Fondo di riserva per le partite pregresse" e contestuale impinguamento del capitolo n. 1312 "Spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati e oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi" del bilancio corrente.

Il referto tecnico precisa che si tratta di spese correnti e ribadisce l'imputazione della spesa ai capitoli indicati espressamente anche dalla stessa legge.

Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 37

La legge regionale 28 dicembre 2015 n. 37 istituisce la Sezione regionale di vigilanza della Regione Puglia chiamata a svolgere funzioni di controllo e vigilanza ambientale derivanti dalle competenze non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane ed è in particolare rivolta alla vigilanza e salvaguardia del patrimonio ambientale, ittico e faunistico, delle acque interne, del demanio lacuale e fluviale, dei rischi e pericoli idraulici e geomorfologici, del comparto agricolo, agroalimentare, sanitario, turistico, trasporti, sicurezza rurale, protezione civile, edilizia, mineraria, caccia, pesca, ambiente, flora e fauna, aree protette del territorio regionale, nonché vigilanza, controllo, tutela e rappresentanza.

La Sezione è diretta da un dirigente regionale e si compone del "Nucleo di vigilanza ambientale" e del "Nucleo di vigilanza, controllo, tutela e rappresentanza".

Secondo il disposto dell'art. 2, comma 2, della legge regionale in esame, il "Nucleo di vigilanza ambientale" è composto dall'organico formato attraverso il trasferimento del personale di Polizia provinciale dichiarato soprannumerario dalle Province al 30 novembre 2015 come di seguito individuato: dodici unità della Provincia di Brindisi; sedici unità della Provincia di Lecce; diciassette unità della Provincia di Foggia; trentasette unità della Provincia di Taranto.

Il "Nucleo di vigilanza, controllo, tutela e rappresentanza", invece, è composto attraverso il transito del personale attualmente in servizio con le medesime funzioni,



conservando tutte le prerogative, trattamenti e indennità maturati sino alla data di effettivo servizio nella Sezione.

L'art. 4 della L. R. n. 37/2015 prevede, infine, che entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale definisca, con apposito regolamento, i procedimenti amministrativi inerenti le funzioni assegnate alla Sezione di vigilanza e l'attività regolamentare della stessa Sezione.

La norma finanziaria dettata dall'art. 6 chiarisce che gli oneri connessi all'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge trovano copertura nei capitoli di spesa – U.P.B. 8.1.1 – n. 3020 (retribuzioni), n. 3131 (oneri) e n. 3034 (IRAP), del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017 della Regione Puglia, approvato con L. R. 23 dicembre 2014, n. 53.

La Sezione osserva che il referto tecnico, pervenuto in data 14/01/2016 prot. n. 99, non contiene alcuna indicazione sulla natura della spesa e sulla quantificazione dei relativi oneri; nella parte afferente il visto del Servizio Bilancio e Ragioneria si segnala che, a fronte di una spesa ricorrente, il costo ed il relativo finanziamento è posto a valere su un'entrata non ricorrente e comunque di andamento non costante nel gettito e si aggiunge che, ai sensi dell'art. 42, comma 5, della L. R. di contabilità n. 28/2001, non sono consentite variazioni di bilancio oltre la data del 30 novembre.

Con memorie, pervenute alla Sezione in data 15/03/2016 prot. n. 999, il Presidente della Regione ed il Presidente del Consiglio regionale hanno, comunque, chiarito che la formulazione definitiva della norma finanziaria conferisce copertura agli oneri derivanti dalle disposizioni nei limiti degli stanziamenti previsti nei pertinenti capitoli di spesa del bilancio di previsione.

Al predetto referto è allegata una nota del Dipartimento mobilità, qualità urbana, opere pubbliche e paesaggio chiamato a fornire un parere sulla proposta di legge, ove si specifica che alla Sezione regionale di vigilanza sono attribuiti compiti di vigilanza e controllo nelle materie di competenza legislativa regionale le cui correlate funzioni amministrative sono state trasferite alla Regione per effetto dell'art. 2 della L. R. n. 31/2015 attraverso la ricollocazione del personale di polizia provinciale non individuato per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province.

La predetta nota suggeriva, inoltre, di far riferimento alle attribuzioni del Presidente della Giunta regionale in tema di organizzazione degli uffici in conformità al modello definito con D.P.G.R. n. 443/2015.



Al riguardo, si rileva che l'art. 4, comma 2, della L. R. n. 37/2015 fa salva l'autonomia organizzativa derivante dall'applicazione dell'articolo 42, comma 2, lettera h) dello Statuto regionale e dispone che il Presidente della Giunta regionale provvede, con decreto, alle modifiche organizzative derivanti dall'applicazione della legge.

Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 38

Con la Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 38 sono state apportate modifiche alla legge regionale 8 settembre 1988 n. 28 in materia di stemma e del gonfalone della Regione Puglia stabilendo che la fascia della Regione è segno distintivo del Presidente della Giunta regionale e del Presidente del Consiglio regionale, che la utilizzano al fine di rendersi immediatamente distinguibili in occasione di manifestazioni ufficiali. La fascia, da portarsi a tracolla della spalla destra, è di colore bianco, con due pali di verde e rosso con la scritta centrata in oro "Regione Puglia" e frange alle due estremità di colore argento. In prossimità di tali frange sono apposte due coccarde del tricolore italiano, una per ogni lato.

L'articolo 2 della legge in esame autorizza, conseguentemente, la spesa massima di €. 2.000,00, cui si fa fronte con gli stanziamenti di cui al capitolo 7, articolo 3 "Spese per modifica stemma Regione Puglia" del bilancio del Consiglio regionale 2015.

Il referto tecnico evidenzia che trattasi di spesa corrente non destinata a gravare sui bilanci futuri perché si esaurisce con l'acquisto delle fasce istituzionali e che la quantificazione degli oneri è effettuata in via presuntiva entro un limite massimo di spesa di €. 5.000,00 e trova copertura nel su indicato capitolo 7, articolo 3 del bilancio del Consiglio regionale 2015.

Legge regionale 29 dicembre 2015, n. 39

La legge regionale 29 dicembre 2015, n. 39 dispone il riconoscimento di ulteriori 88 debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera a) e della lettera e), del D. Lgs. n. 118/2011.

L'art. 1, comma 1, lett. a) della citata legge regionale comprende numerosi debiti fuori bilancio generati da contenziosi per la somma complessiva di €. 685.030,90.



Al finanziamento di tali debiti si provvede, con imputazione al capitolo n. 1312 inerente le “spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni relative a liti, arbitrati e oneri accessori, ivi compresi i contenziosi rivenienti dagli enti soppressi” del bilancio corrente.

Il referto tecnico specifica che trattasi per tutti i debiti riconosciuti di spesa corrente e che si era provveduto a riproporre un nuovo schema di disegno di legge poiché, con nota del 23/10/2015, il Servizio Bilancio e Ragioneria aveva restituito all'Avvocatura regionale privo del visto il precedente schema di disegno di legge per l'incapienza del capitolo n. 1110090 inerente il fondo di riserva per le partite pregresse utilizzato per fronteggiare la spesa derivante dal disegno di legge.

Questa Sezione, rilevato che, con tale normativa, si è effettuato il riconoscimento di numerosi debiti inerenti competenze professionali per liti ed arbitrati, rammenta che, con le deliberazioni n. 32/PAR/2009 e n. 215/PAR/2014 rese in seguito a quesiti sottoposti in tale materia proprio dalla Regione, ha evidenziato che le eventuali passività insorte durante la gestione finanziaria assumono carattere eccezionale e pertanto occorre attivare la procedura di riconoscimento per i debiti fuori bilancio ogni qualvolta si verifichi uno scostamento tra impegno contabile assunto e somma definitiva da pagare.

Con la citata deliberazione n. 215/PAR/2014 si è anche richiamato il principio contabile concernente la contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 che, al punto 5.2, lett. g), si sofferma proprio sull'ipotesi del conferimento di incarichi a difensori esterni e specifica che 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, 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.

Il predetto principio contabile chiarisce, inoltre, che *“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

8



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.

Infine, il principio contabile su richiamato specifica che l'articolo 3, comma 4, del D. Lgs. n. 118/2011 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 devono essere 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 quattro leggi regionali promulgate nel corso dell'esercizio 2015 ed in particolare trattasi della L. R. 23/03/2015, n. 12, recante norme in materia di promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno; della L. R. 10/04/2015 n. 17 sulla disciplina della tutela e dell'uso della costa; della L. R. 16/04/2015 n. 24 rubricata: "codice del commercio" e della L. R. 2/10/2015 n. 28 in materia di autorizzazione al prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris*.

Nel corso dell'esercizio 2015, quindi, su un totale di 40 leggi regionali, quattro sono state impugnate, mentre, nell'esercizio precedente, sono state impugnate tre leggi regionali su 53 emanate.

Legge regionale del 23 marzo 2015, n. 12

La Legge regionale del 23 marzo 2015 n. 12 è finalizzata alla promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno e promuove la realizzazione di progetti ed iniziative di educazione, formazione e ricerca con particolare riferimento a fenomeni, accadimenti, esperienze e testimonianze provenienti dal territorio pugliese.

L'art. 3 della legge in esame riconosce e valorizza il ruolo delle organizzazioni di cittadinanza attiva a forte radicamento territoriale per la promozione della cultura della legalità, per il sostegno alle vittime dei reati e per il contrasto alla diffusione della



criminalità organizzata sul territorio regionale, mentre l'art. 5 promuove in tale settore anche il ruolo degli enti locali e l'articolo 6 stabilisce che la Regione Puglia favorisce il riuso ai fini sociali dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, allo scopo di trasformare i mezzi e i proventi dell'economia criminale in risorse per la coesione sociale della comunità, per la creazione di occupazione e per lo sviluppo sostenibile del territorio.

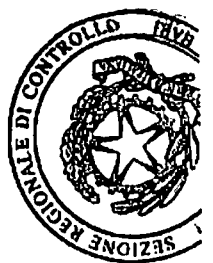
Con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 18/05/2015 è stata disposta l'impugnazione, innanzi alla Corte Costituzionale, della L. R. n. 12/2015 con riferimento all'art. 7 che disciplina il diritto di collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, nella parte in cui, al comma 1, dà attuazione al diritto al collocamento obbligatorio di cui all'articolo 1 della legge 23 novembre 1998, n. 407 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), prevedendo l'assunzione nei ruoli regionali di tali soggetti per chiamata diretta e personale e con livello contrattuale e qualifica corrispondenti al titolo di studio posseduto.

Ad avviso del Governo, tale disposizione contrasta con quanto disposto dall'art. 1 della menzionata legge n. 407/1998 che, al comma 2, prevede che, ai fini dell'assunzione del personale avente diritto al collocamento obbligatorio, sia espletata una prova di idoneità e sia rispettato il limite del dieci per cento del numero di vacanze nell'organico.

L'impugnazione coinvolge anche il comma 3 del medesimo art. 7 che individua, quali beneficiari del diritto al collocamento, soggetti ulteriori rispetto a quelli individuati dal predetto art. 1, comma 2, della legge n. 407/1998, che indica quali destinatari del beneficio il coniuge, i figli superstiti e i fratelli conviventi e a carico dei soggetti deceduti.

Inoltre, il comma 5 dell'art. 7 prevede che il collocamento obbligatorio sia attuato anche dagli enti e agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, dalle società di capitale dalla stessa interamente partecipate, nonché dalle aziende e unità sanitarie locali.

Tale previsione, nell'ampliare la portata dei beneficiari, è ritenuta in contrasto con la circolare del Dipartimento della funzione pubblica 14 novembre 2003, n. 2 (applicativa anche della legge n. 407/1998) la quale precisa che i soggetti tenuti a effettuare l'assunzione di appartenenti alla categoria delle vittime del terrorismo e della



criminalità organizzata sono solo le pubbliche amministrazioni individuate dall'articolo 1, c. 2, del D. Lgs. n. 165/2001.

Pertanto, secondo le valutazioni espresse dalla Presidenza del Consiglio, l'art. 7, commi 1, 3 e 5, della legge regionale in esame, nel derogare alle disposizioni statali recate dalla suddetta legge n. 407/1998, viola l'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), della Costituzione, che attribuisce rispettivamente le materie dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, nei cui ambiti rientra il collocamento obbligatorio, alla competenza esclusiva dello Stato. La norma regionale è reputata in contrasto anche con i principi di uguaglianza, buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

L'impugnativa della legge regionale si estende anche all'art. 8 che disciplina i permessi retribuiti dei lavoratori subordinati assunti in quanto vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere e riconosce a tali lavoratori il diritto di assentarsi dal posto di lavoro per un numero massimo di cento ore annue al fine di partecipare a iniziative pubbliche, anche presso scuole e istituzioni, finalizzate alla diffusione della cultura della legalità e della memoria delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere.

Il comma 3 del medesimo articolo 8 stabilisce, altresì, che le ore di assenza per la partecipazione alle iniziative pubbliche di cui al comma 1 sono retribuite quali normali ore di lavoro, anche ai fini previdenziali.

Ritiene il Governo che poiché la materia delle assenze dal posto di lavoro, nel cui ambito rientrano i permessi retribuiti concessi dalle disposizioni in esame, è riservata alla contrattazione collettiva, le disposizioni contenute nell'art. 8 si pongono in contrasto con le norme del titolo III (contrattazione collettiva e rappresentanza sindacale) del D. Lgs. n. 165/2001, che indica le procedure da seguire in sede di contrattazione e l'obbligo del rispetto della normativa contrattuale e pertanto conclude che le disposizioni regionali in esame violano l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

Si aggiunge, inoltre, che le disposizioni regionali in esame violano, altresì, il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione in quanto il personale avente le medesime caratteristiche, collocato presso altre pubbliche amministrazioni, si

P



troverebbe di fronte a una diversa e deteriore posizione rispetto alla possibilità di fruire dei predetti permessi.

Legge regionale del 10 aprile 2015, n. 17

La Legge regionale del 10 aprile 2015, n. 17 reca la disciplina sulla tutela e l'uso della costa concentrandosi, in particolare, sulla gestione integrata della costa intesa dalla normativa come il concorso della pluralità di interessi pubblici, ai diversi livelli territoriali, nella valutazione delle azioni programmatiche finalizzate all'uso, alla valorizzazione e alla tutela del bene demaniale marittimo.

La normativa si occupa anche dell'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale conferite dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, individuando le funzioni trattenute in capo alla Regione e quelle conferite ai comuni.

L'articolo 3 della legge in esame dispone che la pianificazione regionale costiera si attua mediante il Piano regionale delle coste, adottato dalla Giunta regionale e che disciplina le attività e gli interventi sul demanio marittimo costiero e sulle zone del mare territoriale, per garantirne la valorizzazione e la conservazione dell'integrità fisica e patrimoniale.

Ai principi e alle norme del Piano regionale delle coste sono conformati i Piani comunali delle coste, ancorché approvati e/o predisposti per effetto di norme regionali previgenti. Entro quattro mesi dalla data di approvazione del Piano regionale delle coste, la Giunta comunale deve adottare il Piano comunale delle coste ovvero adeguare quello previgente, dandone ampia pubblicità.

L'articolo 5 aggiunge che nei porti regionali, con esclusione di quelli destinati alla nautica da diporto, le scelte strategiche di sviluppo spaziale e funzionale dell'area portuale, l'ambito territoriale, l'assetto complessivo e le condizioni di compatibilità ambientale e di identità dei luoghi, nonché la valorizzazione dell'interazione città-porto, sono definiti dal Piano regolatore portuale, atto normativo di governo del territorio di competenza comunale.

Secondo il disposto dell'art. 7, il Sistema informativo del demanio (SID) marittimo rappresenta lo strumento condiviso per la gestione unitaria informatizzata dei dati

8



relativi all'amministrazione del demanio marittimo, al fine di consentire la puntuale identificazione e conoscenza del suo reale stato d'uso.

Il rilascio e la variazione della concessione hanno luogo nel rispetto del Piano comunale delle coste approvato, del Codice della navigazione, del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione delle direttive comunitarie e delle leggi statali e regionali in materia.

La concessione è rilasciata all'esito di selezione del beneficiario effettuata attraverso procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, proporzionalità, efficienza e parità di trattamento, nonché della libera concorrenza.

La normativa regionale in analisi è stata impugnata dal Governo, dinanzi alla Consulta, in seguito alla deliberazione assunta nel Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2015, perché ritenuta censurabile per alcune disposizioni che, determinando restrizioni o distorsioni della concorrenza e risultando in contrasto con principi dell'ordinamento comunitario, presentano profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera e), della Costituzione.

In particolare, sono state reputate censurabili le norme contenute nell'articolo 14, commi 8 e 9, relativi alle concessioni demaniali.

Più precisamente, il comma 8 consente al Comune di confermare (salvo i casi di revoca/decadenza) la titolarità di almeno il 50 per cento delle aree demaniali in concessione e di individuare aree demaniali da assegnare direttamente (variazione/traslazione) ai titolari di concessioni divenute in contrasto con il Piano Comunale delle Coste; il comma 9 "salvaguarda le concessioni in essere fino alla scadenza del termine della proroga" al 31 dicembre 2015, prevista dall'art. 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009.

Ad avviso del Governo, la prevista conferma della titolarità di cui al citato comma 8 determina, potenzialmente anche per tutte le concessioni demaniali da riassegnare sulla base del nuovo Piano Comunale delle Coste, un vantaggio competitivo rispetto al concessionario esistente, così come derivava dal diritto di insistenza previsto dall'art. 37, comma 2 del Codice della navigazione, abrogato a seguito di una procedura di infrazione comunitaria.

Inoltre, il comma 9 proroga automaticamente al 31 dicembre 2015 le concessioni in scadenza nelle more di attuazione/adeguamento della nuova normativa regionale, sulla base di una disposizione - l'art. 1, comma 18 del D. L. n. 194/2009 -, che in

P



considerazione della sua contrarietà ai principi della concorrenza, ha portato l'Italia a subire una procedura di infrazione complementare e forma oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (causa C-67/15).

In entrambi i casi, secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'art. 14 della legge regionale in questione disattende, quindi, l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi), che vieta forme di rinnovo automatico o preferenza nella selezione del concessionario poiché chiarisce che l'autorizzazione/concessione "è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami". Sono, quindi, precluse forme di rinnovo automatico e/o di preferenza del concessionario uscente (c.d. diritto di insistenza).

Con il ricorso alla Corte Costituzionale si aggiunge che tali principi della Direttiva Servizi si ritrovano anche nella Direttiva 2014/23/UE (c.d. Direttiva Concessioni), in quanto entrambe prevedono che le concessioni siano assegnate a seguito di selezioni pubbliche, trasparenti e non discriminatorie, abbiano una durata limitata, non eccessivamente lunga e proporzionata agli investimenti; con specifico riferimento alla durata, quindi, emerge chiaramente l'importanza che essa sia adeguatamente limitata, al fine di non precludere l'accesso al mercato e di non ostacolare la libera concorrenza. Forme di rinnovo automatiche e/o di preferenza del concessionario esistente contrastano con tale obiettivo, andando così a violare l'art. 117, comma 1 della Costituzione, che impone anche alle Regioni il rispetto degli obblighi comunitari nell'esercizio del potere legislativo, e lo stesso articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

Legge regionale del 16 aprile 2015, n. 24

Con la legge regionale 16 aprile 2015, n. 24, la Regione Puglia ha disciplinato l'esercizio dell'attività commerciale precisando che, ai fini della presente legge, costituiscono attività commerciale: a) il commercio al dettaglio e all'ingrosso in sede fissa; b) la vendita della stampa quotidiana e periodica; c) il commercio su aree pubbliche; d) la somministrazione di alimenti e bevande; e) la distribuzione dei carburanti; f) le forme speciali di commercio al dettaglio.



Tale normativa, rubricata dal legislatore regionale "codice del commercio" si propone, tra gli obiettivi principali, la tutela dei consumatori; la tutela della salute; la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi; una adeguata informazione e una corretta pubblicità; l'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà; l'educazione al consumo; la correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi; la possibilità di usufruire di una rete distributiva articolata per tipologia e modalità di approvvigionamento; la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà d'impresa e la libera circolazione delle merci; lo sviluppo della capacità di servizio della rete distributiva secondo criteri di efficienza e modernizzazione; il concorso alla valorizzazione delle produzioni tipiche pugliesi, dell'artigianato anche nelle sue diverse espressioni territoriali, tradizionali produttive e artistiche, delle attività turistiche e del patrimonio storico e culturale regionale e la creazione di un sistema di monitoraggio riferito all'entità e all'efficienza della rete distributiva regionale, attraverso il coordinamento operativo tra Regione, comuni e camere di commercio per la gestione dei flussi informativi.

L'art. 9, comma 4, prevede che la Regione e i comuni promuovano accordi volontari fra operatori volti a garantire che gli orari delle attività commerciali concorrano al rispetto e all'attuazione delle disposizioni di cui ai capi I e VII della legge 8 marzo 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città) e dell'articolo 50, comma 7, del Tuel.

L'art. 13, comma 7, lett. c) aggiunge che nell'ambito degli strumenti di promozione del commercio, i Comuni possono adottare dei progetti di valorizzazione commerciale attraverso i quali intervenire in materia di orari di apertura.

Il Governo, con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 19/06/2015, ha ritenuto tali disposizioni in evidente contrasto con i principi di liberalizzazione di cui al D.L. n. 201/2011 (cd. decreto Salva Italia) nonché con il generale divieto di intese restrittive della concorrenza contenuto nell'art. 2 della Legge n. 287/1990 e nell'art. 101 del TFUE e, pertanto, ha ravvisato profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, che impone il rispetto degli obblighi comunitari nell'attività legislativa anche delle Regioni, e 117 comma 2, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di tutele della concorrenza.



L'impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale ha riguardato anche l'art. 13, comma 7, lett. a), che dispone, nell'ambito dei progetti di valorizzazione commerciale, che i Comuni possano prevedere il divieto di vendita di particolari merceologie o settori merceologici.

Al riguardo, il Governo ha ritenuto che tale norma regionale, risolvendosi nella surrettizia reintroduzione di limitazioni già abrogate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, contrasti con le disposizioni statali sopra richiamate e conseguente viola l'art. 117, comma 2, lett e), della Costituzione.

Rilevato, inoltre, che le citate norme statali introducono una sostanziale liberalizzazione per cui i regimi autorizzatori non costituiscono più la regola, ma un'ipotesi del tutto residuale, in quanto possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità, sono stati ravvisati ulteriori profili di illegittimità costituzionale anche per l'art. 17, commi 3 e 4, che prevedono, rispettivamente, che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita siano soggetti ad autorizzazione commerciale e che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento di un centro commerciale o di un'area commerciale integrata necessitano di autorizzazione per l'intero centro e di autorizzazione o SCIA (a seconda della dimensione) per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro commerciale.

L'articolo 18, inoltre, nel dettare norme di pianificazione territoriale e urbanistica degli insediamenti commerciali, assegna ai comuni il compito di individuare le aree idonee all'insediamento di strutture commerciali attraverso i propri strumenti urbanistici e prevede che l'insediamento di grandi strutture di vendita e di medie strutture di vendita di tipo M3 è consentito solo in aree idonee sotto il profilo urbanistico e oggetto di piani urbanistici attuativi anche al fine di prevedere le opere di mitigazione ambientale, di miglioramento dell'accessibilità e/o di riduzione dell'impatto socio economico, ritenute necessarie.

Ad avviso della Presidenza del Consiglio dei Ministri anche tale norma presenta profili di illegittimità costituzionale poiché le disposizioni regionali si risolvono in vere e proprie norme di programmazione economica e territoriale che limitano e



condizionano l'insediamento di nuove attività commerciali e, per tale ragione, si pongono in netto contrasto con gli artt. 31, comma 2 e 34, comma 3 della Legge n. 214/2011 e con l'art. 1 della Legge n. 27/2012, violando, quindi, l'art. 117, comma 1, che impone il rispetto degli obblighi comunitari nell'attività legislativa anche delle Regioni e 117 comma 2, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di tutele della concorrenza.

Infine, il Governo ha impugnato anche l'art. 45, in materia di impianti di distribuzione di carburante, che prevede che: "tutti i nuovi impianti devono essere dotati almeno di un prodotto ecocompatibile GPL o metano, a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo".

Si è, infatti, ritenuto che tale norma regionale introduca una barriera all'accesso al mercato della distribuzione di carburanti in rete rappresentata dall'obbligo asimmetrico (solo ai nuovi entranti) di fornire almeno un prodotto eco-compatibile determinando una potenziale restrizione della concorrenza.

Legge regionale del 2 ottobre 2015, n. 28

Con la Legge regionale del 2 ottobre 2015, n. 28, al fine di proteggere i raccolti agricoli e limitare le conseguenze di natura igienico-sanitaria, si autorizza il prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris* in concomitanza con la stagione venatoria 2015-2016.

La medesima disposizione precisa che l'autorizzazione al prelievo è priva di efficacia qualora la Giunta regionale non dichiari la compatibilità del prelievo in deroga sulla base degli studi di monitoraggio del fenomeno migratorio dello *sturnus vulgaris* ed in conformità con l'articolo 9 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. L'art 1, comma 4, dispone, per gli adempimenti necessari all'attuazione delle disposizioni della L. R. n. 28/2015 e della L. R. n. 30/2007, lo stanziamento della somma di €. 20.000,00 al capitolo di nuova istituzione n. 841013 denominato "Monitoraggio e studi sul fenomeno migratorio dello *sturnus vulgaris*" della U.P.B. 1.2.1 così classificato: "missione e programma 16.02 (caccia e pesca); Piano dei conti 1.03.02.99.999.

Al finanziamento di detto capitolo di spesa si provvede mediante variazione in diminuzione dello stanziamento del capitolo 1110070 U.P.B. 6.2.1 denominato



“Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione”.

Avverso tale normativa, il Governo ha proposto ricorso alla Consulta, con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 19/11/2015, per violazione dell'articolo 117, commi primo e secondo lettera s) della Costituzione, sotto diversi profili.

In primo luogo si è sottolineato che l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009, attribuisce agli Stati membri la possibilità di derogare al divieto di uccidere o di catturare deliberatamente, con qualsiasi metodo, uccelli selvatici (articolo 5, comma 1, lettera a) della citata direttiva). Tale deroga, tuttavia, può essere concessa, a condizione che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, per delle ragioni espressamente tipizzate quali sono, in via esemplificativa, la tutela della salute e sicurezza pubblica, la necessità di prevenire gravi danni alle colture o per consentirne in condizioni rigidamente controllate la cattura.

L'atto di concessione della deroga, inoltre, deve specificare: «a) le specie che formano oggetto delle medesime; b) i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura o di uccisione autorizzati; c) le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate; d) l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone; e) i controlli che saranno effettuati» (articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009).

Il Governo ha aggiunto che lo strumento prescelto dalla Regione per autorizzare il prelievo venatorio in deroga, ovvero la legge regionale, risulta in contrasto con l'articolo 19-bis, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che richiede all'uopo l'adozione di un atto amministrativo poiché la scelta dello strumento legislativo non soltanto consente di eludere il rigido obbligo motivazionale imposto, ai fini della concessione della deroga, dalla normativa interna e da quella europea ma elide, di fatto, il potere di annullamento attribuito al Consiglio dei ministri dall'articolo 19-bis, comma 4, della legge n. 157 del 1992.

Secondo il Governo, pur tenendo conto che la norma di cui al successivo comma 2 del medesimo articolo 1 della legge regionale subordina l'efficacia della prevista autorizzazione ad una delibera della Giunta regionale, ciò non appare tuttavia

9

sufficientemente rispettoso della riserva di amministrazione prevista dalla citata norma statale.

La norma regionale in esame, quindi, è ritenuta contrastare con l'articolo 19-bis della legge n. 157 del 1992, di recepimento delle citate norme europee di tutela dell'avifauna e comporta la violazione del parametro di cui all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, nella parte in cui attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Inoltre, il Governo ha rilevato che la normativa regionale in esame non contiene alcun riferimento ai sistemi periodici di verifica, previsti dall'articolo 19-bis, comma 2, sopra citato, al fine di poter sospendere il provvedimento di deroga con la tempestività necessaria a garantire il rispetto del principio di derivazione comunitaria della "protezione generale di tutte le specie". Per di più, mentre l'articolo 1 della legge regionale de qua indica espressamente, quale *modus operandi* per l'esercizio del prelievo in deroga, la necessità che venga adottato un apposito atto amministrativo, quale condizione necessaria alla concreta operatività della autorizzazione indicata dalla legge, la medesima disposizione regionale non contiene, invece, alcun riferimento alle modalità che consentirebbero alla Regione di poter intervenire sospendendo tempestivamente in via amministrativa il provvedimento di deroga, qualora sussistano le condizioni previste dal succitato comma 2 dell'articolo 19-bis della legge n. 157/1992.



Il relatore
Cos. Steh Peli

